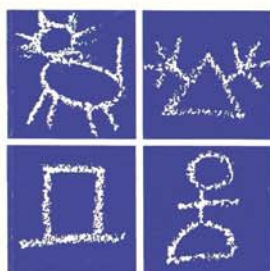
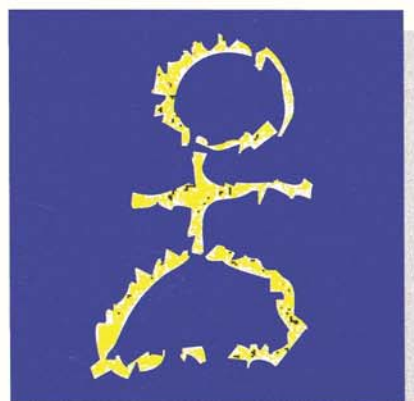
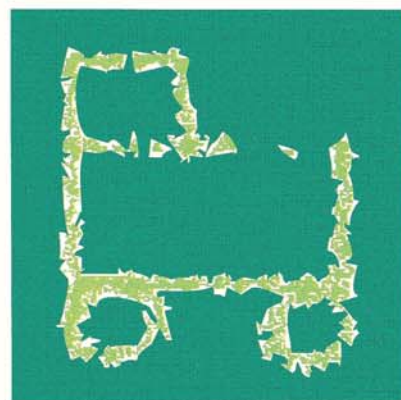


RAPPORTO ANNUALE SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE 2000



Commissione di
indagine
sull'esclusione
sociale



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI SOCIALI

**RAPPORTO ANNUALE SULLE
POLITICHE
CONTRO LA POVERTÀ
E L'ESCLUSIONE SOCIALE 2 0 0 0**

**Commissione di indagine
sull'esclusione sociale**

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO
PER GLI AFFARI SOCIALI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI SOCIALI

COMMISSIONE DI INDAGINE
SULL'ESCLUSIONE SOCIALE

Presidente

Chiara Saraceno (*Università di Torino*)

Membri

Enrica Amaturò (*Università di Napoli "Federico II"*)

Paolo Bosi (*Università di Modena*)

Andrea Brandolini (*Banca d'Italia*)

Elvio Damoli (*Caritas Italiana*)

Maurizio Ferrera (*Università di Pavia*)

Paolo Garonna (*UNECE - Ginevra*)

Nuccio Iovene (*Forum III Settore*)

Mario Marazziti (*Comunità di S. Egidio*)

Alberto Remondini (*Federazione italiana Organismi per le persone senza dimora*)

Ugo Trivellato (*Università di Padova*)

*Partecipa come osservatrice, in rappresentanza
dell'Istat, Viviana Egidi*

Segretaria Antonella Buono

Collaborano

David Benassi, Sara Colombini,

Francesco Marsico, Giuseppe Silveri,

Stefano Toso, Carlo Trevisan

Indice

Prefazione	5
Avvertenza	7
Parte I	
Una valutazione delle politiche pubbliche sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia	9
I.1. Introduzione	11
I.2. La sperimentazione del reddito minimo di inserimento	17
I.3. Un bilancio delle politiche di trasferimenti monetari a sostegno delle famiglie	27
I.4. Il nuovo sistema integrato di interventi e servizi sociali nel quadro delle politiche europee contro l'esclusione sociale	33
Parte II	
La povertà in Italia nel 1999: caratteristiche, fonti statistiche e problemi di misura	41
II.1. La povertà in Italia nel 1999	43
II.2. La povertà relativa	45
II.3. La povertà assoluta	57
II.4. Povertà e scale di equivalenza	63
II.5. La scelta della variabile di riferimento: reddito o consumo	69
II.6. L'esclusione sociale	75
Parte III	
Attività di ricerca della commissione nel biennio 1999-2000 - Schede	81
III.1.1. Le politiche nazionali contro la povertà in Italia	83
III.2. La povertà delle donne in Italia: la ricerca, i dati, le metodologie di analisi	87
III.3. Modelli di intervento e politiche locali per le persone senza dimora	91
III.4. Indagine sulle persone senza dimora	95

PREFAZIONE

La legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, approvata in via definitiva dal Parlamento nell'ottobre 2000, mira a fornire un quadro di certezze e di diritti di base a tutti i cittadini sul territorio nazionale, pur nel rispetto, ed anche nella valorizzazione delle specificità locali. Tra queste garanzie di base vi sono innanzitutto quelle destinate ai cittadini più vulnerabili: coloro che per condizioni di età o di salute non sono in grado di provvedere adeguatamente a se stessi, ma anche coloro che per vicende biografiche o condizioni del mercato del lavoro si trovano, più o meno temporaneamente, in condizione di povertà economica. Per questo la legge prevede da un lato il riordino e il rafforzamento delle garanzie di reddito e di servizi per chi si trova in situazione di disabilità totale o parziale, dall'altro l'introduzione di una misura di sostegno al reddito per chi si trova in condizione di forte disagio economico: il Reddito Minimo di Inserimento. Tale misura, in corso di sperimentazione da due anni in 39 comuni, si configura come una politica di assistenza attiva: mirante non solo a integrare un reddito altrimenti insufficiente, ma anche ad accompagnare e sollecitare le capacità dei soggetti, affinché diventino, nella misura del possibile, economicamente autonomi e comunque evitino di essere coinvolti in processi di esclusione sociale.

La legge quadro nel suo insieme e in particolare il Reddito Minimo di Inserimento segnano così la messa a sistema di un welfare che non contrappone garanzie ad opportunità, ma si propone di fare delle garanzie minime cui hanno diritto i cittadini di un paese democratico, specie i più vulnerabili, un volano per il riconoscimento e la valorizzazione delle capacità di tutti e ciascuno: una condizione indispensabile per realizzare la coesione e inclusione sociale, che sono divenute un obiettivo forte anche della Unione Europea dopo il Trattato di Amsterdam.

Dal 1996 i governi di centro-sinistra hanno iniziato a delineare questo nuovo tipo di *welfare*, mettendone anche alcuni importanti tasselli. Ricordo quelli più importanti: la legge 285 sull'infanzia e l'adolescenza, mirante a garantire anche ai cittadini più giovani risorse e opportunità; la legge 53 dell'8 marzo 2000 (Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città), che si configura come una vera e propria politica del ciclo di vita, mirante a sostenere passaggi e scelte di responsabilità e compatibilità; l'istituzione di un Fondo per l'affitto, mirante a garantire l'accesso al diritto all'abitazione alle famiglie economicamente disagiate; l'istituzione di un assegno periodico per le famiglie in condizioni economiche modeste che hanno tre o più figli minori. Quest'ultimo istituto integra, a favore di chi ha difficoltà economiche, il forte alleggerimento del carico fiscale a favore delle famiglie con figli che pure è avvenuto in questi anni.

L'approvazione della legge quadro e la messa a regime del Reddito Minimo di Inserimento potranno consentire al nostro paese di sviluppare in modo sistematico quel piano di lotta alla povertà e all'esclusione sociale che

tutti i paesi dell'Unione Europea, quindi anche il nostro, in occasione del Vertice di Lisbona del marzo scorso si sono impegnati a realizzare a partire dal prossimo anno, integrando le necessarie politiche di sviluppo e per l'occupazione.

Un simile processo richiede sia di essere informato da una costante attività di ricerca sui fenomeni della povertà e dell'esclusione sociale, sia di essere accompagnato da attività di valutazione e monitoraggio. E una indicazione ben presente nella legge quadro e già anticipata nella sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento: per la prima volta nel nostro paese una politica viene sperimentata prima di essere messa definitivamente a punto e la sua valutazione è stata affidata ad un istituto indipendente. Ma è alla Commissione di indagine sull'esclusione sociale che è affidato prioritariamente il compito di promuovere le ricerche in questo settore e di valutare l'impatto delle politiche sociali e finanziarie del governo sul fenomeno della povertà e della esclusione sociale.

E un compito previsto in modo istituzionale e permanente nell'art. 27 della legge quadro. Esso è già stato anticipato con il DPCM 14 aprile 1999 che ha istituito la Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale, accentuandone, rispetto alla pre-esistente Commissione di Indagine sulla Povertà e l'Emarginazione, i compiti di valutazione. Con ciò il Governo si è dato un prezioso strumento di verifica del proprio operato proprio perché autonomo, non vincolato da altro che dal mandato di valutare le politiche e di fornire strumenti per la comprensione dei fenomeni della povertà ed esclusione sociale.

Livia Turco

Ministro per la Solidarietà Sociale

AVVERTENZA

Con questo primo Rapporto la Commissione di Indagine sulla Esclusione Sociale presenta il proprio lavoro annuale rispetto ai due compiti istituzionali che le sono stati assegnati dal DPCM istitutivo: valutazione delle politiche governative per quanto attiene al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e ricerca.

Il Rapporto è strutturato nel modo seguente: nella prima parte vengono analizzate alcune delle misure promosse da Governo e Parlamento negli ultimi tre anni, con particolare riguardo alla sperimentazione del reddito minimo di inserimento, all'insieme dei trasferimenti alle famiglie, alla proposta di legge di riforma dell'assistenza. Nella seconda parte vengono presentati i dati sulla povertà in Italia e discusse alcune opzioni metodologiche nello studio della povertà e dell'esclusione sociale. Nella terza parte, infine, alcune schede documentano gli indirizzi di ricerca della Commissione nell'ultimo anno.

PARTE I

**UNA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE SULLA
POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE IN ITALIA**

I.1. INTRODUZIONE

«Il numero di persone che vivono al di sotto della linea di povertà e che si trovano in situazione di esclusione sociale all'interno dell'Unione Euro-pea è inaccettabile. Occorre prendere provvedimenti che abbiano un impatto decisivo nella direzione di un vero e proprio sradicamento della povertà attraverso la fissazione di specifici obiettivi». Questa affermazione, contenuta nelle conclusioni ufficiali del vertice di Lisbona (marzo 2000), testimonia la forte preoccupazione di tutti i governi europei nei confronti di un fenomeno che ancora affligge milioni di persone nel nostro continente e insieme attesta l'impegno di questi governi a rafforzare, anche con azioni comuni, quelle «politiche di inclusione» che sono parte integrante del modello europeo di stato sociale.

Due sono i pilastri portanti di una efficace strategia di inclusione. Il primo è la presenza e il corretto funzionamento di quella «rete di sicurezza» che assicuri ad ogni persona, in virtù del suo essere cittadina, un reddito minimo di ultima istanza, accompagnato da misure capaci di promuoverne il reinserimento nella società e, se possibile, nel mondo del lavoro. Il secondo pilastro è la messa a punto di articolate politiche di prevenzione, che considerando l'intera gamma dei fattori responsabili della povertà e dell'esclusione, sappiano attivare istituzioni, risorse e, naturalmente, gli individui e le famiglie «a rischio» prima che si rompano i legami dell'inclusione. La transizione verso la nuova economia basata sulla conoscenza offre un enorme potenziale per questo approccio preventivo: sia creando le condizioni economiche per una maggiore prosperità, attraverso tassi più elevati di crescita e di occupazione, sia aprendo nuovi percorsi di partecipazione sociale. Ma, come ammoniscono le stesse istituzioni europee, questa transizione porta con sé anche il rischio di nuovi divari tra chi ha accesso e chi non ha accesso alle nuove conoscenze. L'inclusione non «viene da sé», sulla semplice scia dello sviluppo economico: va cercata ed esplicitamente perseguita attraverso politiche pubbliche intelligenti e mirate.

Negli ultimi anni, l'inclusione sociale è diventata un obiettivo di primo piano nella maggior parte dei paesi europei. Ciò è vero non solo per l'area scandinava, tradizionalmente molto attenta a questo obiettivo, ma anche per la Gran Bretagna, dove il governo Blair ha varato nel 1999 un ambizioso programma anti-esclusione; per la Francia, dove è stata approvata una articolata legge quadro che mira a coordinare tutti gli interventi già in esistenza e che definisce l'inclusione come diritto sociale fondamentale; per l'Olanda e il Belgio, che hanno mosso passi importanti verso l'integrazione e il coordinamento di una vasta gamma di politiche rilevanti in questo settore; per il Portogallo, che ha introdotto dopo un anno di sperimentazione uno schema nazionale di reddito minimo di inserimento.

Nel nostro paese, la questione della povertà e dell'esclusione sociale fa ancora molta fatica ad imporsi nell'agenda della politica e dei policy makers: non rappresenta né un'emergenza verso cui mobilitare risorse, né una sfida nei confronti di assetti istituzionali consolidati, né un'occasione per discutere a fondo e

ridefinire il modello di cittadinanza sociale che si intende promuovere. E ciò a dispetto del fatto che negli ultimi anni siano emerse sia diagnosi condivise circa i problemi da affrontare e le possibili soluzioni, sia un luogo istituzionale (il Ministro per la Solidarietà Sociale e il Dipartimento per gli Affari Sociali) che ha cercato di promuovere «le ragioni della povertà» - e dunque dell'assistenza - sia nell'arena governativa sia in quella parlamentare.

Consapevole dei limiti della situazione nazionale, il presente Rapporto contiene analisi e proposte sulle politiche contro la povertà e l'esclusione in Italia, nell'intento non tanto di contribuire al dibattito fra esperti di settore, quanto di accrescere la visibilità e la salienza di questo dibattito nell'agenda pubblica più generale.

Richiamiamo brevemente i termini di quella «diagnosi condivisa» emersa negli ultimi anni circa i problemi del settore assistenziale italiano, e che ha costituito il punto di riferimento dei lavori della Commissione.

Paragonato a quello dei paesi europei più avanzati, il settore assistenziale italiano appare come pletorico e lacunoso al tempo stesso. Pletorico per la grande varietà di istituti che esso prevede, ciascuno rivolto a rispondere ad una diversa fattispecie di bisogno, spesso su base categoriale. Lacunoso non solo per il sottosviluppo dei servizi, ma anche perché al suo interno non trovano adeguata risposta alcuni bisogni ed in particolare la mancanza di reddito in quanto tale, indipendentemente cioè da altre condizioni socio-demografiche. Nel nostro sistema di assistenza non vi è in altre parole quella rete di sicurezza di base sopra richiamata che consente negli altri paesi di soccorrere le forme di povertà ed esclusione non associate all'età o allo stato di salute delle persone. A fronte di questa situazione, il dibattito degli anni Novanta è giunto ad identificare un insieme di orientamenti di riforma che possono essere così riassunti:

- rendere universale l'accesso alle prestazioni di assistenza, con riguardo ai beneficiari, salvaguardando la possibilità di renderlo selettivo rispetto ai mezzi, individuando contestualmente nuovi e più appropriati criteri di misura della condizione economica;

- creare anche nel sistema italiano una rete di protezione di ultima istanza di carattere universale, parallelamente alla riforma degli ammortizzatori sociali e a completamento dell'attuale sistema frammentato di trasferimenti di contrasto alla povertà;

- sviluppare una politica più attenta all'offerta di servizi reali che a trasferimenti monetari, nell'ambito di un processo di decentramento più intenso;

- razionalizzare gli istituti di trasferimento monetario vigenti, sollevando il sistema pensionistico dallo svolgimento di eccessive (e improprie) funzioni redistributive e rendendo più chiara la distinzione fra programmi di contrasto alla povertà e programmi di sostegno alle responsabilità familiari.

In che misura questi orientamenti di riforma hanno trovato concreta applicazione? Come si è osservato, le «ragioni dell'assistenza» hanno trovato negli ultimi anni un luogo istituzionale pronto a difenderle e, anche grazie a ciò, molti passi sono stati effettivamente intrapresi:

- sono stati varati due nuovi programmi di spesa specificamente diretti alle famiglie in condizioni economiche difficili: l'assegno per i nuclei con almeno tre minori e il fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione;

- si è introdotto in via sperimentale il reddito minimo di inserimento;

è stata varata una nuova normativa relativa alla misura della condizione economica, l'ISE;

- si è dato nuovo impulso ai servizi alle famiglie, predisponendo un'ampia cornice regolativa sul sostegno alla maternità e alla paternità, sul diritto alla cura e alla formazione (la cosiddetta legge sui congedi parentali). Al contempo è stato istituito un fondo per i servizi all'infanzia e all'adolescenza;

- è stato istituito un assegno di maternità per le neo-mamme prive di copertura previdenziale;

- sono stati sensibilmente aumentati gli importi dell'assegno al nucleo familiare e delle detrazioni fiscali per i carichi di famiglia;

- si è disegnato un organico progetto di riforma dell'assistenza, ora in dirittura d'arrivo parlamentare;

- è stato introdotto l'obbligo formativo fino ai 18 anni, segnalando l'importanza di un investimento nel capitale umano delle giovani generazioni come strumento preventivo principe di ogni politica di contrasto alla povertà e alla esclusione sociale;

- è stato avviato il confronto sulla riforma degli ammortizzatori sociali, che dovrebbe ridurre la frammentazione e le disparità in questo settore e insieme definire una rete di protezione per i lavoratori più equa e più efficace.

Questi provvedimenti – alcuni dei quali sono sinteticamente descritti nel riquadro successivo - hanno effetti positivi, sia sotto il profilo distributivo sia sotto quello organizzativo, stimolando un dibattito tra gli operatori dell'assistenza e innescando processi di ridefinizione delle funzioni e delle professioni.

Le riforme compiute, qualitativamente, vanno quindi, almeno in parte, nella direzione giusta. Molto resta, però, ancora da fare; forse occorre anche riflettere criticamente su alcune priorità e strumenti. Senza nulla togliere agli sforzi sino ad oggi compiuti, è proprio sull'agenda futura che insisteranno i capitoli di questo Rapporto.

Assegno ai nuclei familiari con almeno tre minori

L'Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori è stato istituito nel 1999 ed è destinato alle famiglie composte da cittadini italiani con tre o più figli di età inferiore a 18 anni. L'assegno intero è pari a 200.000 lire e viene erogato per 13 mensilità con possibilità di rinnovo. Il criterio impiegato per determinare il diritto e l'importo dell'assegno è dato dall'Indicatore della situazione economica (ISE). L'assegno è corrisposto integralmente a tutti i nuclei di 5 componenti, con un ISE inferiore a 30 milioni e 800 mila lire, mentre è erogato in quantità progressivamente decrescenti, ad un'aliquota marginale costante del 50%, ai nuclei

aventi un ISE non superiore a 36 milioni. Per le tipologie familiari con un numero di componenti diverso da cinque, le soglie di esclusione e i corrispondenti intervalli di riduzione graduale dell'assegno sono calcolati applicando la scala di equivalenza dell'ISE.

Assegno di maternità

L'Assegno di maternità, introdotto nel 1999, è riconosciuto alle madri italiane che non beneficiano del trattamento previdenziale dell'indennità di maternità. L'importo dell'assegno massimo è di 300.000 lire mensili, erogato per 5 mensilità. Il diritto all'assegno è subordinato alla verifica dei mezzi del richiedente, valutati in termini dell'Indicatore della situazione economica (ISE). La soglia di esclusione, oltre la quale cessa il diritto all'assegno, è pari a 50 milioni di lire annue, nel caso la famiglia sia composta da due genitori e un figlio. La scala di equivalenza di riferimento è quella dell'ISE: nel caso, ad esempio, un nucleo di tre componenti comprenda un membro inabile la soglia sale a 62 milioni e 500 mila lire; nel caso di una famiglia con un solo genitore e un figlio, senza membri inabili, la soglia di reddito è invece di 43 milioni e 500 mila lire.

Indicatore della situazione economica

L'Indicatore della situazione economica (ISE), introdotto in via sperimentale nel triennio 1999-2001, è il nuovo metro di valutazione della condizione economica per l'accesso e la compartecipazione finanziaria alla fornitura locale di benefici in natura (servizi di asilo nido, mense scolastiche, assistenza agli anziani non autosufficienti, ecc.). Si applica anche agli assegni alle famiglie con almeno tre minori e di maternità, mentre non interessa i restanti trasferimenti monetari erogati dalle amministrazioni centrali (pensioni integrate al minimo, assegni e pensioni sociali, trattamenti di invalidità civile), che rimangono subordinati ai vecchi criteri di selettività. L'ISE è una combinazione lineare di reddito e patrimonio. La componente reddituale è data dal reddito complessivo IRPEF, al netto di una franchigia per le spese di affitto fino a un massimo di 10 milioni lire, a cui si aggiunge la valutazione forfetaria dei redditi da attività finanziarie. La componente patrimoniale, valutata nella misura del 20%, è data dalla ricchezza mobiliare e immobiliare, al netto di alcune franchigie (l'abitazione principale, fino a un massimo di 100 milioni, più un'ulteriore franchigia di 30 milioni sul patrimonio mobiliare). Per consentire confronti omogenei tra nuclei familiari di diversa numerosità e caratteristiche, è prevista l'applicazione di una scala di equivalenza.

Assegno al nucleo familiare

L'Assegno per il nucleo familiare consiste in un trasferimento monetario a favore dei lavoratori dipendenti, sia privati sia pubblici (compresi i disoccupati indennizzati, i cassaintegrati o in mobilità, assenti per malattia o maternità) i lavora-

tori parasubordinati (iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi) e i pensionati ex-dipendenti. L'importo dell'assegno varia in relazione inversa al reddito familiare e in relazione diretta al numero dei componenti il nucleo. Gli importi sono diversi, a parità di ogni altra condizione, per i lavoratori dipendenti e i parasubordinati. Il nucleo familiare rilevante si limita ai coniugi, ai figli minori e a quelli maggiorenni totalmente inabili al lavoro. Nella determinazione del reddito familiare, ai fini del calcolo dell'assegno, sono considerati tutti i redditi assoggettabili all'IRPEF e i redditi di qualsiasi natura percepiti dalle persone facenti parte del nucleo. Il diritto all'assegno, per quanto riguarda i lavoratori parasubordinati, è soggetto a vincoli più selettivi di quelli previsti per i lavoratori dipendenti, sia rispetto ai limiti di reddito, sia rispetto al numero dei componenti il nucleo familiare (almeno due figli).

Detrazioni IRPEF per carichi di famiglia

Le detrazioni IRPEF per carichi di famiglia sono differenziate a seconda che riguardino il coniuge non legalmente ed effettivamente separato a carico, da un lato, e i figli e le altre persone a carico, dall'altro. Sono considerate a carico le persone che possiedono un reddito complessivo non superiore a 5 milioni e 500 mila lire, a patto che convivano con il contribuente o percepiscano assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria. L'importo della detrazione per coniuge a carico, il cui valore massimo è di circa 1 milione 100 mila lire per redditi inferiori a 30 milioni, decresce all'aumentare del reddito complessivo, fino ad un minimo di circa 820 mila lire, per redditi superiori a 100 milioni. Le detrazioni per figli e altre persone a carico sono in somma fissa e pari, nel 2000, a 408 mila lire.

Questo Rapporto è stato completato e diffuso nel mese di luglio. Si riferisce quindi alle misure in vigore fino a quel momento. La novità più rilevante intervenuta è l'approvazione definitiva, fortemente auspicata in questo Rapporto, della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

1.2. LA SPERIMENTAZIONE DEL REDDITO MINIMO DI INSERIMENTO

L'opportunità di introdurre nel nostro paese una misura di garanzia del reddito di ultima istanza, integrata da servizi e attività miranti ad accompagnare l'inserimento lavorativo e sociale, è presente nel dibattito italiano da diversi anni. Una proposta in questo senso è stata avanzata formalmente la prima volta dalla Commissione di Indagine sulla Povertà e l'Emarginazione nel 1995⁰⁷. Tale proposta è stata ripresa nel 1997 dalla Commissione Onofri all'interno di un progetto complessivo di riforma del welfare state italiano.

Il Governo e il Parlamento hanno ritenuto necessario procedere ad una sperimentazione di questo istituto prima di decidere se e come introdurlo in via definitiva e su tutto il territorio nazionale. A questo scopo nella Legge Finanziaria 1998 è stato previsto un finanziamento per una sperimentazione di due anni di una misura chiamata Reddito Minimo di Inserimento. I termini della sperimentazione – le caratteristiche della misura, la definizione degli aventi diritto, le responsabilità rispettive dello stato e dei comuni coinvolti nella sperimentazione – sono stati definiti nel D.L. 18 giugno 1998, n. 237. Con successivo decreto del Ministro per la solidarietà sociale sono stati individuati, anche sulla base di indicatori dell'Istat, i 39 comuni da inserire nella sperimentazione.

L'avvio della sperimentazione dell'istituto del reddito minimo d'inserimento è avvenuto nell'ottobre del 1998.

Al fine di sostenere l'attività dei comuni coinvolti e coordinare le attività connesse al funzionamento del nuovo istituto, il Ministro per la solidarietà sociale ha costituito presso il Dipartimento per gli Affari Sociali (DAS) un apposito gruppo di lavoro, che si è avvalso di esperti del settore nonché di rappresentanti dell'Associazione dei comuni italiani (ANCI). Parallelamente, co-sì come previsto dal D.L. 18 giugno 1998, n. 237, la valutazione della sperimentazione è stata affidata ad un istituto indipendente, cui è stato richiesto di consegnare il rapporto finale dopo il 31 dicembre 2000.

Le considerazioni che seguono si basano sia sui rapporti intermedi dell'istituto cui è stata affidata la valutazione, sia sulle informazioni in possesso del gruppo di lavoro presso il DAS.

LE RAGIONI DEL RMI E DELLA SUA SPERIMENTAZIONE

E' noto che manca in Italia, a differenza della maggioranza dei paesi dell'Unione Europea, una misura nazionale di garanzia del reddito di ultima istanza, che impedisca agli individui e alle famiglie di cadere grave-mente al di sotto della soglia di povertà. Esistono misure locali di sostegno

⁰⁷ Cfr. Commissione di Indagine sulla povertà e l'emarginazione, *Verso una politica di lotta alla povertà. L'assegno per i figli e il Minimo Vitale*, Presidenza del Consiglio, Roma, 1995.

al reddito, che tuttavia sono fortemente differenziate sia su base territoriale sia per categorie di persone cui si rivolgono. Come notava la Commissione di indagine sulla povertà e l'emarginazione già anni fa, siamo in pre-senza di un sistema categoriale, frammentato, con ampi margini di discrezionalità; che manca di quei caratteri di trasparenza e omogeneità dei criteri e di certezza dei diritti, oltre che dei doveri, che sono particolarmente necessari nel settore dell'assistenza: ove la vulnerabilità dei soggetti e la necessità dei controlli espone facilmente a rischi di opportunismi e arbitri. In assenza di criteri uniformi e di risorse erogate a livello nazionale, l'esistenza di misure locali di sostegno al reddito produce forti disuguaglianze nel trattamento di cittadini in uguale stato di bisogno. A ciò si aggiunge che coloro che si trovano in povertà nel nostro paese sono, di fatto, per lo più esclusi dalle misure dirette o indirette di integrazione al reddito previste per individui e famiglie in condizioni economiche modeste o per le famiglie in generale: dagli assegni al nucleo familiare, perché spesso non hanno un lavoro dipendente regolare; dalle detrazioni fiscali, incluse quelle per il coniuge e i familiari a carico, perché non hanno un reddito sufficientemente capiente. Possono accedere solo alle due misure di sostegno al reddito che in questi ultimi anni sono state introdotte senza vincoli di tipo categoriale: il fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione e l'assegno per le famiglie con almeno tre figli minori.

Reddito minimo di inserimento

Il Reddito minimo di inserimento (RMI), introdotto in via sperimentale nel 1998 con funzioni di contrasto della povertà, fornisce un sostegno economico ai soggetti a rischio di marginalità sociale e impossibilitati a provvedere al mantenimento proprio e dei figli per cause psichiche, fisiche e sociali. Il RMI non consiste solamente in un assegno monetario ma prevede anche interventi di integrazione sociale finalizzati alla promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica degli individui. La sperimentazione, la cui conclusione è prevista il 31 dicembre 2000, riguarda 39 comuni: 6 nel Nord, 11 nel Centro e 22 nel Mezzogiorno. L'assegno è destinato ai cittadini italiani, ai cittadini comunitari residenti da almeno 12 mesi in uno dei comuni ammessi alla sperimentazione e ai cittadini non comunitari residenti in uno dei comuni ammessi alla sperimentazione da almeno 3 anni. Per i soggetti in età lavorativa, non occupati e abili al lavoro è obbligatoria la disponibilità a frequentare corsi di formazione professionale e al lavoro. L'importo mensile del RMI per un nucleo familiare di un solo componente è pari alla differenza tra una soglia prefissata (520.000 lire nel 2000) e il reddito disponibile della famiglia. Per il calcolo del RMI spettante a unità familiari di diversa numerosità si applica la scala di equivalenza dell'ISE. Nel caso dei redditi da lavoro, la prova dei mezzi prevede una franchigia del 25% al fine di attenuare eventuali effetti di trappola della povertà.

L'istituzione del RMI, ora in via sperimentale ma previsto come misura generalizzata all'art. 23 della Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (già approvata dalla Camera e attualmente in discussione al Senato), mira a introdurre anche in Italia una misura generale di sostegno al reddito per chi si trova in gravi condizioni di difficoltà economica, come parte di una politica complessiva di contrasto alla povertà ed esclusione sociale, richiesta al nostro paese anche dalle più recenti linee di indirizzo dell'Unione Europea.

Si tratta di un istituto che si configura come una forma di «assistenza attiva», perché - accanto al sostegno monetario al reddito - prevede azioni di accompagnamento mirate a stimolare lo sviluppo delle capacità dei soggetti, in modo che possano, nella misura appunto delle loro capacità e delle opportunità disponibili, pervenire ad una autonomia economica. Di conseguenza, ha le seguenti caratteristiche:

- è una misura non categoriale, rivolta a tutti coloro che si trovano al di sotto di una soglia di reddito definita;

- è una misura basata sulla prova dei mezzi familiari, nel senso che le risorse economiche di riferimento sono quelle familiari equivalenti (che tengono conto, cioè, della ampiezza della famiglia), calcolate sulla base dell'Indicatore della Situazione Economica (ISE);

- fornisce una integrazione di reddito fino alla soglia stabilita (che nella sperimentazione in corso è fissata in Lire 520.000 nel 2000 per una famiglia unipersonale).

- per incentivare l'autonomia economica e la partecipazione al lavoro, non tiene conto, nel calcolo del reddito familiare, di una quota del reddito da lavoro (che nella sperimentazione in corso è pari al 25%);

- oltre che soddisfare ai requisiti di ammissibilità relativi alle risorse economiche appena detti, i beneficiari del RMI devono essere disponibili a stipulare con l'amministrazione «un contratto di inserimento», ovvero un piano di attività, definito sulla base delle competenze e delle necessità del soggetto e delle risorse localmente disponibili, intese a sviluppare le capacità del soggetto rispetto all'inserimento lavorativo e/o alla integrazione sociale;

- reciprocamente, le amministrazioni locali devono elaborare progetti personalizzati di inserimento. Per fare ciò, sono sollecitate a stabilire collaborazioni e sinergie con i diversi attori locali, pubblici, privati e non profit, inclusi i sindacati e le imprese;

- se titolare della integrazione di reddito è la famiglia nel suo insieme, i progetti di inserimento riguardano tendenzialmente tutti i componenti della famiglia, secondo le necessità. In particolare, forte attenzione è posta sulla necessità di sostenere la frequenza scolastica e i percorsi formativi dei giovani e le capacità professionali delle donne con carichi familiari. Allo stesso tempo, la presenza di forti carichi di cura familiare (bambini piccoli, persone gravemente invalide) è considerata un fattore di esenzione dal requisito di disponibilità al lavoro remunerato per i beneficiari adulti, ma non dal diritto di ricevere sostegno al fine di evitare che tale impegno di cura produca esclusione sociale.

Da questi elementi appare evidente come l'attuazione del RMI richieda sia le necessarie disponibilità finanziarie a livello nazionale, sia l'esistenza di specifiche capacità a livello locale: di tipo amministrativo, ma anche professionali nel campo della progettazione degli interventi e dell'accompagnamento sociale. Questa esigenza investe l'intero spettro degli attori coinvolti nelle azioni di sviluppo locale: amministrazioni pubbliche, associazioni e operatori privati e non profit. Obiettivo della sperimentazione è appunto valutare quali sono le condizioni necessarie perché il RMI possa essere realizzato efficacemente in entrambe le sue dimensioni: di sostegno al reddito, basato su criteri certi e verificati; di integrazione sociale basata su un patto dai contenuti chiari, che impegnano la responsabilità di tutti i contraenti.

ALCUNI DATI PROVVISORI SULLA SPERIMENTAZIONE IN CORSO

Come si è detto, la sperimentazione è tuttora in corso. L'istituto di valutazione ha presentato un primo rapporto relativo alla situazione a gennaio. Nei prossimi mesi procederà ad acquisire ulteriori informazioni e preparerà un rapporto per fine anno, in modo che il Ministro possa presentare la propria relazione al Parlamento in gennaio 2001.

E' opportuno sottolineare che, ai fini di una valutazione solidamente fondata, si tratta di tempi stretti. Una misura così complessa, e fortemente innovativa, quale il RMI richiede infatti tempi lunghi, sia nella messa a punto a livello organizzativo sia sul fronte del monitoraggio e della valutazione.

Di seguito vengono forniti alcuni dati relativi all'andamento della sperimentazione.

I nuclei familiari inseriti nella sperimentazione risultano ad oggi 25.609, di cui 2.916 al Centro-Nord (11,3%) e 22.693 al Sud (88,7%), con 90.315 persone coinvolte, di cui 7.771 al Centro-Nord e 82.544 al Sud.

La sperimentazione ha coinvolto aree territoriali la cui popolazione residente (2.361.782) è pari a circa il 4% dell'intera popolazione italiana. Le risorse complessivamente erogate per la sperimentazione ammontano a circa 476 miliardi di lire. L'integrazione media mensile erogata alla famiglie è pari a circa 815.000 lire.

Area geografica	Dimensione Famiglie RMI	familiare Italia	% famiglie con minori	% minori Famiglie RMI	Italia	% famiglie con disabili
Centro-Nord	2,8	2,7	45,2	26,6	15,4	7,6
Sud	3,2	3,1	52,0	35,1	22,3	6,7
Totale	3,2	2,8	51,2	34,2	17,9	6,9

Tab. I.2 - Dati sulla sperimentazione del RMI: numero dei beneficiari, dei progetti attivati, entità delle risorse erogate

Comune	Popolazione	Beneficiari	Nuclei	Progetti	Persone in progetti	% Beneficiaria Popolazione	% Persone in Progetti/beneficiari	Risorse Erogate
Nichelino	45.609	860	351	451	458	2	53	3.978.000.000
Limbiate	32.469	349	117	89	335	1	96	2.041.000.000
Cologno M.se	49.790	453	174	164	204	0	45	3.138.000.000
Rovigo	50.925	324	150	150	202	0	62	2.700.426.000
Genova (Voltri/Pra)	39.000	1.396	501	596	479	4	34	4.630.000.000
Massa	67.999	1.991	828	772	1.800	3	90	10.753.457.000
Civita C.na	15.992	368	150	20	151	2	41	2.328.894.000
Corchiano	3.319	53	15	27	28	2	53	276.997.000
Monterosi	2.232	43	15	10	8	2	19	245.744.000
Onano	1.211	33	13	3	17	3	51	190.064.000
Gallese	2.798	55	26	6	32	2	58	287.914.000
Fabrica di Roma	6.296	120	32	31	35	2	29	1.015.149.000
Canepina	3.072	65	23	25	28	2	3	268.761.000
Pontecorvo	13.345	711	233	5	220	5	31	3.779.764.000
Alatri	26.848	950	288	172	234	4	25	4.081.181.000
Caserta	73.797	5.030	1.589	17	278	7	6	22.746.032.000
Orta di Atella	12.154	4.854	1.593	12	724	40	15	26.036.813.000
Napoli	1.035.835	17.283	3.629	3.589	17.123	2	99	92.736.955.000
L'Aquila	69.516	437	260	19	437	0	100	9.446.907.000
Isernia	21.007	693	218	7	218	3	31	3.222.000.000
Foggia	155.785	9.983	2.869	30	2.703	6	27	39.441.110.000
Andria	93.446	6.197	1.696		1.100	7	18	20.347.437.000
Bernalda	12.266	802	252	6	229	7	28	4.115.703.000
Grassano	5.929	390	161	3	161	7	41	2.497.519.000
Isola Capo Rizzuto	12.721	4.520	1.520	13	760	35	50	33.477.149.000
Cutro	9.866	2.822	1.106	3	571	29	20	20.104.346.000
S. Giovanni in Fiore	18.821	2.758	882	4	376	15	14	17.627.048.000

segue **Tab. I.2 - Dati sulla sperimentazione del RMI: numero dei beneficiari, dei progetti attivati, entità delle risorse erogate**

Comune	Popolazione	Beneficiari	Nuclei	Progetti	Persone in progetti	% Beneficiaria Popolazione	% Persone in Progetti/beneficiari	Risorse Erogate
Reggio Calabria	180.158	5.351	1.313	12	2.958	3	55	23.599.626.000
Nardo di Pace	1.532	290	78	65	189	19	65	1.177.000.000
Enna	28.532	2.025	694	3	506	7	25	11.957.854.000
Barrafranca	13.466	2.306	692	21	866	17	37	13.947.853.000
Leonforte	14.407	2.052	650	11	400	14	19	15.383.544.000
Catenanuova	5.031	531	182	6	132	11	25	4.028.697.000
Agira	8.941	796	261	2	200	9	25	5.040.000.000
Centuripe	6.239	431	158	6	174	7	40	4.439.832.000
Catania (VII-IX-X)	64.379	8.400	1.600	300	1.200	13	14	32.077.542.000
Sassari	121.038	2.970	728	700	1.456	3	49	25.683.020.000
S.Nicolò d'Arcidano	2.945	167	40	40	40	6	24	1.386.379.000
Oristano	33.066	1.456	522	17	412	4	28	6.003.068.000
Totale	2.361.782	90.315	25.609	7.407	37.444	4	42	476.238.785.000

* *Fonte:* Dati forniti dai Comuni (Aprile 2000).

Riguardo alle caratteristiche delle famiglie inserite nella sperimentazione, va segnalata la loro maggiore dimensione rispetto al complesso delle famiglie a livello nazionale (3,2 componenti contro 2,8). Anche la percentuale di minori presenti nelle famiglie RMI è significativamente più alta del dato nazionale (34,2% contro 17,9%). Sia la dimensione familiare sia la percentuale di minori è più elevata al Sud che al Centro-Nord. Risulta inoltre che il 6,9% delle famiglie interessate al RMI ha almeno un componente disabile.

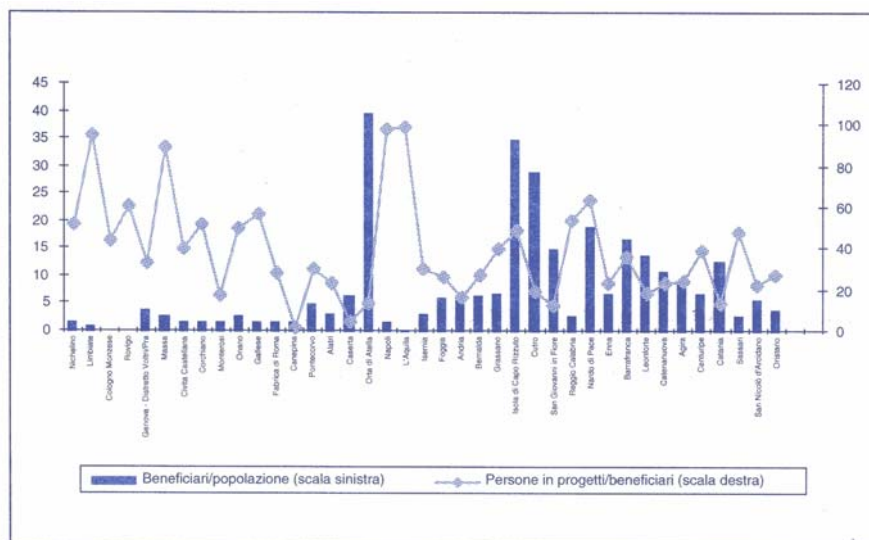
La sovra-rappresentazione dei minori e delle famiglie con disabili è dovuta sia alle caratteristiche della povertà economica nel nostro paese sia ai criteri di priorità definiti dal D.L. 237/98. Come si vedrà nella seconda parte di questo Rapporto, infatti, la povertà economica si concentra soprattutto tra le famiglie con tre o più figli minori, facendo sì che l'incidenza della povertà tra i minori sia superiore a quella tra gli anziani che pure costituiscono l'altro gruppo di età maggiormente vulnerabile dal punto di vista economico. E la presenza di un disabile grave può costituire un fatto-

re di povertà in una famiglia a reddito modesto, nella misura in cui riduce il tempo disponibile per il lavoro per il mercato di uno o più componenti della famiglia e al contempo richiede spese aggiuntive. Proprio alla luce di queste considerazioni il D.L. 237/98 ha stipulato che, in caso di insufficienza dei fondi destinati alla sperimentazione rispetto ai potenziali aventi diritto, priorità dovesse essere data alle famiglie con minori e con alme-no un componente disabile.

La sotto-rappresentazione, viceversa, degli anziani è dovuta al fatto che la soglia massima di reddito che dà diritto al RMI è inferiore sia alla pensione sociale che all'assegno sociale; tanto più che proprio nella stessa legge Finanziaria che ha introdotto la sperimentazione del RMI è stato deciso l'aumento di 100.000 lire al mese dell'importo dell'assegno sociale. D'altra parte, scopo della sperimentazione era verificare fattibilità ed efficacia di una misura di sostegno al reddito per coloro per i quali al momento non esiste alcuna misura nazionale, a differenza di quanto avviene, sia pure in misura modesta, per gli anziani e gli invalidi civili.

I progetti che avviano programmi di inclusione sociale sono complessivamente 7.407. Le persone inserite in tali progetti sono 37.444. Per quanto attiene alla tipologia dei progetti, si registrano in prevalenza attività formative e legate all'area lavorativa, con percentuali pari al 50%, che raggiunge il 56% al Sud. Gli altri progetti sono equamente indirizzati al recupero di condizioni di evasione scolastica ed altri percorsi di integrazione.

Fig. I.1 - Indicatori del processo di attuazione del RMI: percentuale di beneficiari sulla popolazione e percentuale di persone inserite in progetti sui beneficiari



DALLA SPERIMENTAZIONE ALLA MESSA A REGIME

Dal primo rapporto dell'istituto di valutazione e dalla documentazione acquisita dall'apposito gruppo di lavoro presso il DAS, si possono già ora trarre elementi utili per riflettere sulle condizioni – finanziarie e non finanziarie – necessarie per una positiva messa a regime. Sinteticamente:

L'introduzione di una misura con caratteristiche oggettive e universalistiche per quanto riguarda i criteri di accesso ha innescato processi di civilizzazione nei rapporti di assistenza, di contrasto al clientelismo, di ridefinizione dei rapporti con i cittadini. Certo, si tratta di un percorso impegnativo, non esente da ovvi rischi di opportunismo tra i beneficiari, soprattutto là dove l'assistenza era pressoché inesistente o fortemente caratterizzata da aspetti discrezionali. Sono quindi essenziali oculatezza nella messa a punto, a regime, del RMI e rigore nella sua gestione. In particolare, è importante: (i) definire forme di concorso finanziario di Regioni e Comuni nella spesa per il RMI, che valgano a corresponsabilizzarli ulteriormente e, insieme, a consentire una ragionevole diversificazione del sostegno al reddito in relazione alle situazioni locali (segnatamente, ai costi per l'affitto e le utenze); (ii) garantire la trasparenza dei meccanismi decisionali e dei controlli sui requisiti dei beneficiari, anche tramite la collaborazione di organismi quali la Guardia di Finanza.

- nel panorama delle 39 città la sperimentazione ha rappresentato una notevole opportunità sia economica che organizzativa. In alcuni casi si sono attivati per la prima volta servizi di assistenza sociale e sono state assunte le figure professionali necessarie. Analogamente, si sono attivate risorse per l'amministrazione, anche con modalità informatizzate, del RMI. In generale, la sperimentazione ha costituito un'occasione di consolidamento e arricchimento delle reti di rapporti inter-istituzionali già esistenti e di impulso alla collaborazione tra i diversi attori. In alcuni comuni, inoltre, ha sollecitato la promozione di rapporti di collaborazione sia tra comuni limitrofi, sia tra comuni di diverse regioni: per la circolazione di informazioni, per l'adozione di strategie comuni, ecc.. Si tratta di un processo virtuoso che andrebbe positivamente incentivato. Tra l'altro, esso costituisce anche una risposta ad un problema evidenziato chiaramente dalla sperimentazione: l'impossibilità per i piccoli comuni di gestire da soli uno strumento di questa complessità, non solo per questioni organizzative e per la carenza delle professionalità necessarie, ma anche per una vera e propria questione di scala - le politiche contro la povertà e di integrazione sociale non possono essere realizzate con efficacia se tenute solo a livello comunale.

- come era da aspettarsi, anche sulla base delle esperienze internazionali, la parte della misura più difficile da realizzare è quella relativa all'inserimento. Essa richiede, oltre che tempo, capacità diagnostica e progettuale da parte degli operatori, collaborazione tra i diversi soggetti locali, disponibilità di risorse e realizzazione di attività significative, potenzialmente efficaci. Altrimenti rischiano di essere attività puramente di facciata, che delegittimano la misura riducendola a pura erogazione monetaria, incoraggiando anche forme di opportunismo. Le attività di inserimento sociale rivolte ai beneficiari del RMI, siano esse mirate all'inserimento lavorativo o all'integrazione sociale, dovrebbero essere parte integrante delle attività di sviluppo locale e di

coesione sociale. Ciò è avvenuto soltanto in alcuni casi, sia per la dimensione sovente troppo ridotta dei comuni sede della sperimentazione, sia per l'assenza di piani di sviluppo locale identificabili e funzionanti, sia per la difficoltà a far interagire attori e professionalità tradizionalmente non abituati a collaborare - gli attori (pubblici, privati, volontari) operanti nell'assistenza e quelli operanti nel mondo produttivo, ma anche in quello scolastico. Proprio le esperienze in cui questi collegamenti sono avvenuti ne segnalano tuttavia il forte potenziale ai fini dell'efficacia della misura: che si tratti di riduzione dell'evasione scolastica o di intelligente utilizzo di altri programmi, anche europei, finalizzati all'inserimento lavorativo o alla creazione di impresa.

- la forte concentrazione dei potenziali beneficiari nel Mezzogiorno, ove la disoccupazione è alta e la povertà è in molti casi dovuta alla assenza di lavoro, o di un lavoro adeguatamente remunerato, richiede che si presti forte attenzione a non utilizzare l'RMI come alternativa sia alla ricerca di occupazione che alla realizzazione di politiche del lavoro e dello sviluppo locale.

Queste prime indicazioni confermano l'opportunità della sperimentazione, e di una sua accurata valutazione, ai fini della definizione di una misura di sostegno al reddito e integrazione sociale efficace. Esse infatti segnalano che la auspicabile messa a regime del RMI dovrà affrontare perlomeno le seguenti questioni:

- la soglia di sostegno al reddito;
- la dimensione territoriale e le condizioni amministrative e professionali necessarie per attivare l'RMI;
- l'integrazione dei progetti di inserimento connessi al RMI nelle attività complessive di sviluppo e coesione sociale a livello locale;

le forme delle collaborazioni inter-istituzionali, sia nel concorso al finanziamento dell'istituto, sia nelle attività di accertamento e controllo dei requisiti di ammissibilità, sia nella progettazione e realizzazione dei progetti di inserimento.

In parte, indicazioni su come affrontare queste questioni si trovano già nel „stato disegno di legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, di cui si tratta in una sezione successiva di questo Rapporto.

La Commissione segnala come la legge istitutiva della sperimentazione del RMI abbia tra i propri limiti la mancata previsione di una fase di transizione tra il termine della sperimentazione e la messa a regime dell'istituto. Tale messa a regime, infatti, richiede tempi tecnici piuttosto lunghi: consegna del rapporto dell'istituto incaricato della valutazione, relazione del Ministro al Parlamento e conseguente dibattito, messa a punto di un provvedimento legislativo e connessa individuazione delle risorse necessarie (stimate nell'ordine di 4.000 miliardi se venisse mantenuta sia l'attuale soglia di sostegno che l'attuale ripartizione dei costi tra Stato e enti locali). A giudizio della Commissione, è pertanto opportuno prolungare la sperimentazione nei 39 Comuni per il tempo necessario a completare questo processo, al fine di non interrompere un'esperienza significativa e di evitare di innescare focolai di tensione, con prevedibili esiti di distruzione di rapporti di fiducia.

1.3. UN BILANCIO DELLE POLITICHE DI TRASFERIMENTI MONETARI A SOSTEGNO DELLE FAMIGLIE

Nell'ultimo triennio molti progressi nella riforma dell'assistenza sono stati compiuti. E' stata avviata la sperimentazione del RMI e nuovi istituti sono stati introdotti o potenziati. E' stata varata la normativa dell'ISE, un nuovo criterio per valutare la condizione economica dei nuclei familiari per l'erogazione di prestazioni sociali agevolate. Il segno di queste riforme è nel complesso di tipo universalistico, pur nella selettività imposta dagli stringenti vincoli di bilancio pubblico, e ha prodotto un impatto perequativo sulla distribuzione personale del reddito.

Il processo di riforma avviato difetta tuttavia sotto il profilo del disegno del modello di welfare: sia a motivo di alcune contraddittorietà e ambivalenze che caratterizzano questi nuovi istituti, sia per la loro marginalità rispetto alla spesa sociale complessiva, sia soprattutto per la poca chiarezza rispetto agli obiettivi complessivi della riforma.

L'Assegno per nuclei con almeno tre minori, che si caratterizza principalmente come strumento (in contrasto alla povertà, in relazione al tetto piuttosto basso di valore di ISE posto al fine di rientrare tra i beneficiari, presenta l'inconveniente di cumularsi con il ben più importante e preesistente Assegno per il nucleo familiare (cfr. riquadro), che beneficia però solo i lavoratori dipendenti e utilizza criteri di valutazione della condizione economica e scale di equivalenza implicite diversi da quelli del nuovo istituto. I rischi di iniquità orizzontale che possono generarsi dall'applicazione combinata di questi due programmi sono elevati e ciò sollecita una razionalizzazione (dei due programmi).

Con l'estensione dell'Assegno di maternità a madri non lavoratrici si è cercato di raggiungere finalità di universalismo, fornendo un sostegno economico limitato nel tempo a favore della maternità, nell'ambito di un istituto che ha però una connotazione nettamente legata al contratto di lavoro (risarcimento ad una lavoratrice della mancata capacità di guadagno nel periodo della maternità).

Dal punto di vista dell'impegno finanziario, la dimensione degli interventi compiuti con questi due nuovi istituti è modesta. Anche se non disponiamo ancora di valutazioni ufficiali e di consuntivo per il 1999, la somma complessiva ad essi destinata non dovrebbe superare gli 800 miliardi. Va però precisato che, soprattutto l'Assegno per nuclei con almeno tre minori, in ragione (dei criteri di selettività particolarmente stringenti adottati (nuclei molto poveri e con almeno tre minori) sembra possedere un potenziale di tutela dalla povertà piuttosto elevato, che dovrebbe trovare riscontro in miglioramenti apprezzabili dell'indice di intensità della povertà, se non proprio in quello di diffusione.

Il varo della normativa dell'ISE è stato lento e faticoso, con incidenti di percorso come quelli che hanno riguardato una misura gemella (il sanitometro). Iniziata alla fine del 1997, la predisposizione della normativa sarà completata solo entro la fine del 2000 e le applicazioni più significative potranno

realizzarsi solo a partire dal 2001. Restano comunque esclusi i grandi programmi di spesa nazionali (pensione e assegno sociale, assegno al nucleo familiare, integrazioni al minimo delle pensioni, trattamenti di invalidità civile); il coinvolgimento degli enti locali nel rinnovo dei criteri di selettività non ha trovato ancora il supporto della legge quadro di riforma dei servizi sociali.

Sul tappeto sono rimasti alcuni dilemmi difficilmente eludibili per una riforma della spesa per assistenza. Di quali dilemmi si tratta? Li ricordiamo brevemente.

La scelta tra trasferimenti in natura e trasferimenti monetari: più servizi reali (asili nido, assistenza domiciliare, ecc.) e meno provvidenze monetarie.

Il peso relativo da assegnare agli istituti universali di sostegno delle responsabilità familiari, rispetto ai programmi di contrasto della povertà. Il primo dei due obiettivi è principalmente soddisfatto, nell'attuale ordinamento, dalle detrazioni per soggetti a carico nell'ambito dell'IRPEF e in parte dall'Assegno al nucleo familiare.

La decisione se gli istituti a sostegno delle responsabilità familiari debbano essere universali rispetto ai mezzi o selettivi: il supporto dello Stato a questa funzione deve essere, anche in condizioni di stress finanziario, fedele al principio universalistico o si possono accettare compromessi, limitando, al di sopra di certe condizioni economiche, la fruibilità di detrazioni o assegni per i figli? Nella situazione attuale sono all'opera diversi tipi di selettività: a sfavore dei redditi molto bassi (non capienti) nel caso delle detrazioni fiscali, a sfavore dei redditi medio-alti per i lavoratori dipendenti e di ogni livello di reddito per gli autonomi, oltre che di chi non ha reddito, nel caso degli assegni al nucleo familiare.

La definizione di un sistema di finanziamento della spesa di assistenza, che in linea di principio richiede il ricorso a imposte generali e non a contributi sociali, essendo i secondi più appropriati per gli istituti di carattere assicurativo strettamente legati ai rischi relativi al rapporto di lavoro.

La scelta tra il canale fiscale o il canale dei sussidi nella realizzazione di trasferimenti monetari. La detrazione fiscale è uno strumento ritenuto più efficiente dei sussidi in quanto può utilizzare un canale - quello fiscale appunto - la cui amministrazione è consolidata. Il suo utilizzo può anche dare l'illusoria impressione di realizzare un abbassamento della pressione tributaria. Soprattutto in assenza di un contestuale strumento di imposta negativa, ha però lo svantaggio di raggiungere solo i soggetti che risultano debitori di imposta, escludendo quelli più poveri (i cosiddetti «non capienti»). Lo strumento fiscale, inoltre, nel caso italiano in cui il soggetto passivo dell'imposta personale è l'individuo e non il nucleo familiare, può solo parzialmente soddisfare l'obiettivo di realizzare condizioni di equità orizzontale tra nuclei familiari di diversa composizione.

Solo pochi di questi dilemmi sono stati oggetto di esplicita considerazione. L'unico rispetto al quale si è manifestata una chiara presa di posizione, enunciata nel Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del Natale 1998, è la riduzione strutturale degli oneri sociali, sollecitata dalla pressante necessità delle imprese di sottoporre a controllo, nel nuovo regime dell'Unione Mone-

taria, il costo del lavoro. La discussione e la soluzione degli altri dilemmi avrebbe richiesto sforzi amministrativi non piccoli. Ad esempio, la scelta del canale tributario per realizzare politiche di sostegno delle responsabilità familiari avrebbe richiesto di risolvere il problema di integrare nell'IRPEF una vera e propria imposta negativa: un problema che il Ministero delle finanze ha sempre ritenuto di non potere risolvere in tempi brevi.

L'aspetto più insoddisfacente di questa fase di riforme è la mancata realizzazione della condizione finanziaria fondamentale: lo spostamento di risorse dalla spesa pensionistica alla spesa per assistenza. Sarebbe però fuorviante attribuire ad esso la spiegazione unica della dinamica del processo di riforma. In realtà, è mancata una sistematica attenzione per la questione della povertà nei momenti decisivi di definizione della spesa. Ciò ha consentito che altre priorità, certo legittime ma non valutate in modo esplicito rispetto a quelle del contrasto alla povertà, abbiano trovato ascolto a scapito della delineazione di un sistema di riforma più organico e più equilibrato. Accanto, infatti, alle misure che abbiamo sopra ricordato, vanno anche segnalate altre iniziative, che configurano una vera e propria riforma strisciante, scarsamente percepita, che ha di fatto «prenotato» gran parte delle risorse che nel corso del quadriennio si sono liberate e che potenzialmente potevano essere destinate a più intensi interventi.

Tab. 1.3 - Spesa e fonti di finanziamento delle principali politiche familiari

Miliardi di lire	Anno 1996 colonna 1	Anno 2000 colonna 2	Variazione colonna 3=2 -1	Riforme colonna 4	Variazion colonna 5=4-2
Uscite	13.700	23.500	9.800	29.720	6.220
Assegno per il Nucleo Familiare	6.500	9.500	3.000	12.500	3.000
<i>di cui a nuclei di pensionati</i>		2.000			
Detrazioni Irpef per carichi familiari	7.200	13.000	5.800	13.000	0
<i>di cui per il coniuge</i>		6.500			
Assegno per nuclei con almeno 3 minori	0	600	600	0	-600
Assegno di maternità	0	220	220	220	0
Reddito minimo di inserimento	0	180	180	4.000	3.820
Entrate	13.700	23.500	9.800	29.720	6.220
Contributi sociali per Assegni familiari	7.000	8.000	1.000	0	-8.000
Imposte (a carico del bilancio dello stato)	6.700	15.500	8.800	29.720	14.220
In % del Pil	0,7	1,1	0,4	1,3	0,2

La tabella I.3 ci consente di chiarire il significato di questa affermazione. In essa sono rappresentate le stime della spesa per i principali programmi di intervento, sia sul lato delle uscite, sia su quello delle spese fiscali (tax expenditures), che hanno natura di trasferimento monetario a favore delle famiglie. Sono quindi inclusi non solo l'Assegno al nucleo familiare, l'Assegno per nuclei con almeno tre minori e l'Assegno di maternità, ma anche le detrazioni Irpef per carichi di famiglia (coniuge ed altre persone a carico). E' indicato, sebbene per ora attuato solo in via sperimentale, anche il Reddito minimo di inserimento. I dati rappresentano solo approssimazioni rozze delle spese e delle entrate effettive. Le statistiche ufficiali, non molto dettagliate né precise su questi aspetti, hanno dovuto essere integrate da stime, certo affette da elevata varianza, derivate da modelli di microsimulazione. Pur con questa approssimazione le cifre sono eloquenti e forniscono un quadro dei passi compiuti dal 1996 al 2000.

Nell'anno iniziale la spesa per le politiche familiari – a quella data pari alla somma della spesa per l'Assegno al nucleo familiare e per detrazioni fiscali per carichi familiari - ammontava a circa 13,7 mila miliardi, di cui metà relativa all'Assegno al nucleo familiare e l'altra metà destinata alle detrazioni per carichi familiari.

Nel 2000 le somme impiegate per programmi di questo tipo hanno raggiunto i 23,5 mila miliardi. L'aumento delle risorse destinate a questi obiettivi è stato quindi apprezzabile, quanto meno in valori assoluti. Compaiono nuovi programmi di spesa: l'Assegno per nuclei con almeno tre minori, l'Assegno di maternità, il Reddito minimo di inserimento, di cui nella tabella si indica la metà del costo previsto dalla sperimentazione per il biennio 1999-2000.

Il fronte più rilevante degli impegni di spesa non è però costituito dai «nuovi» programmi. Sono infatti aumentati di 3 mila miliardi gli Assegni al nucleo familiare e di 5,8 mila miliardi le detrazioni per carichi di famiglia. (Per queste ultime va però precisato che la cifra indicata nella colonna 2, di 13 mila miliardi, include anche una stima dei provvedimenti previsti dalla Legge finanziaria per il 2000, parte dei quali entreranno pienamente a regime solo nel 2002).

Su questa parte dell'attività di spesa non si può dire vi sia stato un dibattito esplicito. La direzione e, soprattutto, la velocità di marcia sono quanto meno discutibili, soprattutto se si pensa che l'offerta di servizi reali da parte degli enti locali, che avrebbe tratto grande sostegno dall'approvazione della legge di riforma dei servizi sociali, non è aumentata. L'aumento dell'Assegno al nucleo familiare significa il rafforzamento di un istituto incoerente con l'impostazione universalista, a causa del suo carattere categoriale. Le detrazioni per carichi di famiglia rappresentano, invece, un sostegno delle responsabilità familiari di tipo tendenzialmente universale, che finora era stata particolarmente carente nel nostro paese. La dimensione attuale potrebbe apparire forse eccessiva, non in assoluto, ma se confrontata allo sforzo fatto nei programmi di contrasto per la povertà. In ogni caso le detrazioni fiscali hanno il limite, già sottolineato, di essere benefi-

ciate solo dai soggetti che risultano «capianti» in termini di IRPEF lorda. Secondo prime stime emerse da ricerche in corso, se l'impianto delle attuali detrazioni fiscali per carichi familiari fosse esteso anche ai soggetti non capienti, configurando un primo abbozzo di imposta negativa, dovrebbero essere erogate risorse per circa 2 mila miliardi. Il loro potenziamento è quindi discutibile dal punto di vista dell'equità.

I programmi di spesa considerati nella tabella, per loro natura, non ci consentono di discernere la parte destinata al sostegno delle responsabilità familiari e quella destinata al contrasto della povertà. Abbiamo però indicato anche una stima della spesa per Assegni al nucleo familiare destinata a nuclei in cui non sono presenti minori (per lo più pensionati), che è valutabile in circa 2 mila miliardi. Con riguardo alle detrazioni fiscali, nella tabella si indica anche la parte assorbita dalla detrazione per coniuge a carico, valutabile in circa 6,5 mila miliardi, la cui funzione è in parte diversa dalle due citate (obiettivi di equità orizzontale nei confronti delle famiglie monoreddito in presenza di un sistema impositivo di tipo individuale). Si nota anche che il finanziamento contributivo degli Assegni per il nucleo familiare, nel 1996 era più che sufficiente a finanziare il programma, mentre nel 2000 non è in grado di coprire la spesa.

Nonostante i passi compiuti, importanti obiettivi di riforma richiedono ancora un completamento e si pone il problema di individuare un percorso e le risorse necessarie per proseguire il cammino.

Le valutazioni presuntive sono indicate nella colonna della Tav. I.3, intestata Riforme, in cui sono indicate le stime di spesa relative alle riforme più urgenti e coerenti con un razionale modello di welfare.

L'estensione dell'Assegno al nucleo familiare anche agli autonomi, adottando come criterio di selettività l'ISE e incorporando l'Assegno per i nuclei con almeno tre minori, avrebbe un costo valutato, in una recente ricerca della Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del Tesoro, di circa 3 mila miliardi.

Il costo della messa a regime del RMI può essere quantificato in circa 4 mila miliardi. L'incremento netto complessivo della spesa si aggira sui 6,2 mila miliardi, in quanto la riforma potrebbe utilmente fondere in un unico istituto l'Assegno al nucleo familiare allargato e l'Assegno ai nuclei con al-meno tre minori.

Si dovrebbe, infine, modificare la struttura del finanziamento di questi programmi – obiettivo già indicato nel patto di Natale del 1998 - eliminando gradualmente i contributi sociali, a carico dei datori di lavoro, che oggi finanziano l'Assegno al nucleo familiare: uno spostamento di circa 8 mila miliardi da una fonte all'altra. Compiti tutt'altro che facili da realizzare, in una fase in cui un obiettivo esplicito della politica fiscale è la riduzione della pressione tributaria, anche se, in rapporto al Pil, si tratta di modificazioni modeste (due decimi di punto).

Sono fabbisogni finanziari che non appaiono di dimensioni incompatibili con gli attuali vincoli di bilancio, soprattutto se si ammette una necessaria gradualità nella realizzazione di questi obiettivi.

Non si può però mancare di osservare che se le risorse non fossero state «prenotate», la cifra necessaria per una riforma già oggi coerente con le indicazioni che abbiamo premesso a questa parte del Rapporto sarebbe stata praticamente nulla: minore sarebbe stato il costo dell'allargamento dell'Assegno al nucleo familiare e si sarebbe potuto finalizzare diversamente parte delle risorse impegnate nelle detrazioni fiscali.

Non è compito di questo Rapporto fornire spiegazioni delle ragioni di carattere politico-istituzionale che hanno condizionato il cammino seguito. E' tuttavia indubbio che misure di razionalizzazione degli istituti esistenti nella direzione dell'universalità e l'introduzione di strumenti di protezione dalle povertà estreme fatichino a trovare i consensi necessari. Le ragioni di questa resistenza sono probabilmente molteplici. Qui interessa sottolineare un aspetto, in parte emerso nel recente dibattito relativo al confronto tra il welfare state italiano e quello inglese: vale a dire tra un sistema arretrato e frammentario, comune a molti paesi mediterranei, in cui si lamenta l'assenza di alcuni importanti tasselli che non possono mancare a nessun sistema di welfare caratterizzato da sufficiente impegno sociale (la presenza di una safety net di ultima istanza, istituti ragionevolmente universali, ecc.) e un sistema che ha già raggiunto quegli obiettivi e sta invece riflettendo su come controllare effetti indotti negativi sul piano della partecipazione al lavoro (curare cioè il fenomeno della dipendenza dai sussidi e del conseguente disincentivo al lavoro di alcuni segmenti dei beneficiari della spesa). L'azione politica sembra, in questa fase di forte accentuazione delle libertà del mercato, forse troppo condizionata da preoccupazioni che nel contesto del nostro paese non hanno ancora ragione di porsi, per il semplice motivo che la riforma della spesa sociale appare ancora incompleta. La prioritaria preoccupazione dovrebbe essere invece la costruzione dei tasselli ancora mancanti, realizzandoli nel modo più rispettoso delle esigenze dell'efficienza e dell'obiettivo di incentivare la partecipazione al lavoro in condizioni socialmente dignitose, in ciò traendo spunto dalle riforme dei sistemi dell'Europa settentrionale.

1.4. IL NUOVO SISTEMA INTEGRATO DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI NEL QUADRO DELLE POLITICHE EUROPEE CONTRO L'ESCLUSIONE SOCIALE

LA RIFORMA DELL'ASSISTENZA

Il 31 maggio 2000 la Camera dei Deputati ha approvato in prima lettura la «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali». Si tratta di quella «riforma dell'assistenza» attesa da almeno vent'anni, che riguarda uno dei tre pilastri portanti (insieme alla previdenza e alla sanità) (li ogni moderno sistema di welfare. Si potrebbe anzi dire che l'assistenza costituisce il «pavimento» dello stato sociale: senza di esso, gli altri due pilastri possono vacillare e si trovano spesso a svolgere funzioni improprie.

Proprio questa è stata, fino ad oggi, la situazione italiana. Un coacervo di prestazioni monetarie incoerenti e con ampie sovrapposizioni reciproche; servizi sociali lacunosi, poco efficienti e poco efficaci; forti disparità territoriali, da regione a regione ma anche da comune a comune; assenza di una rete di sicurezza minima garantita; frequenti distorsioni «particolaristiche» che hanno finito per screditare – anche sotto il profilo simbolico – l'intero settore: così si presenta ancora oggi in larga misura l'assistenza in Italia.

Negli ultimi anni, è vero, le cose hanno cominciato a cambiare, a livello sia centrale⁽²⁾ che locale. Come mostra la tabella 1.4, quasi tutte le regioni hanno provveduto a introdurre leggi regionali di riordino dei servizi socio-assistenziali – anche se l'effettiva applicazione di queste leggi presenta notevoli ritardi e lacune operative, soprattutto nel Mezzogiorno.

Per voltare davvero pagina le misure parziali o limitate in termini di ambito territoriale non sono però sufficienti. Peraltro, l'assenza di un quadro normativo generale lascia spazio (o addirittura produce incentivi) alla produzione di misure categoriali o «emergenziali» ad hoc, poco trasparenti e poco efficaci. Occorre dunque una vera e incisiva riforma; quella approvata dalla Camera va senz'altro nella giusta direzione.

Il disegno di legge è molto articolato: la tabella 1.5 ne riassume i punti salienti. Le principali direttrici di cambiamento sono cinque:

1. la definizione di una nuova cornice istituzionale e finanziaria per l'intero settore;
2. l'identificazione di un nucleo di prestazioni e servizi di base da garantire su tutto il territorio nazionale;

⁽²⁾ Tra i provvedimenti più innovativi nel settore ricordiamo: la legge n. 53 dell'8 marzo 2000, «Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città»; il Decreto del Ministro per la solidarietà sociale 15 luglio 1999, n. 306, concernente gli assegni per i nuclei familiari con tre o più figli minori e per le madri che non beneficiano del trattamento previdenziale della indennità di maternità, a norma degli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

3. il riordino dei trattamenti assistenziali vigenti nel settore della invalidità;
4. nuovi impulsi alle politiche per la famiglia;
5. la messa a punto di un sistema integrato di programmazione e monitoraggio.

Tav. I.4 - Leggi regionali di riforma dell'assistenza

Regione	SÌ	NO
Abruzzo		X (piano sociale regionale '98-2000)
Basilicata	X (1980 mod. 1985)	
Calabria	X (1987)	
Campania		X (minimo vitale dal 1998/99)
Emilia Romagna	X (1985)	
Lazio	X (1996)	
Liguria	X (1988)	
Lombardia	X (1986)	
Marche	X (1988)	
Molise		X
Piemonte	X (1982)	
Puglia		X
Toscana	X (1992)	
Umbria	X (1982)	
Veneto	X (1982)	

Per quanto riguarda il primo punto, la riforma mira a creare un «Sistema integrato di interventi e servizi sociali», con la collaborazione di tutti i livelli di governo, nell'ottica della sussidiarietà. Due punti meritano di essere segnalati a questo riguardo. Il primo è la riforma delle IPAB: pur non prevedendone il definitivo superamento, la Legge quadro delega il governo ad effettuare un'ampia ristrutturazione di queste istituzioni (fino allo scioglimento, in certi casi). V'è da augurarsi che il governo eserciti fino in fondo e nel modo più incisivo possibile tale delega, razionalizzando un settore ove ancora sussistono sedimentazioni ottocentesche. Il secondo punto da segnalare è il consolidamento istituzionale e l'incremento del Fondo per le politiche sociali, che consentirà di programmare annualmente le risorse

Tav. I.5 - La riforma dell'assistenza: i punti salienti

1. Creazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali
 2. Programmazione e organizzazione del sistema tramite enti locali, regioni e stato, in base al principio di sussidiarietà, concertazione e coordinamento con altre politiche (sanitarie, formazione e lavoro)
 3. Piano nazionale triennale, con previsioni finanziarie e verifica dei risultati
 4. Consolidamento e incremento del Fondo nazionale per le politiche sociali
 5. Riconoscimento del ruolo del terzo settore
 6. Nuova disciplina per le IPAB
 7. Nuove procedure per l'autorizzazione, l'accreditamento e la verifica di qualità dei servizi e delle strutture sociali
 8. Creazione di un sistema informativo dei servizi sociali
 9. Definizione delle competenze professionali degli operatori sociali
 10. Predisposizione di una Carta dei servizi sociali da adottare come requisito necessario ai fini dell'accreditamento
 11. Accesso universale alle prestazioni, con priorità di risposta per individui e famiglie in condizioni di bisogno economico o inabilità di ordine fisico o psichico
 12. Accertamento delle condizioni economiche tramite Ise
 13. Definizione di un livello essenziale di prestazioni su tutto il territorio nazionale comprendente, tra le altre:
 - a) misure di sostegno ai minori e alle responsabilità familiari
 - b) misure per i non autosufficienti
 - c) misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale con particolare riferimento alle persone senza dimora
 - d) misure socio-sanitarie per contrastare la dipendenza da droghe, alcool ecc. e per l'inserimento dei disabili
 14. Estensione su tutto il territorio nazionale del reddito minimo di inserimento
 15. Riordino delle prestazioni di invalidità civile, cecità e sordomutismo
 16. Nuove politiche per la valorizzazione e il sostegno delle famiglie, in particolare attraverso:
 - a) interventi per favorire la maternità e la paternità responsabile
 - b) politiche di conciliazione fra tempo di lavoro e tempo di cura
 - c) agevolazioni (anche tramite prestiti d'onore) ai nuclei monogenitore, alle coppie giovani con figli, alle famiglie con non auto-sufficienti, gestanti in difficoltà e famiglie di recente immigrazione
 - d) sostegno ai nuclei familiari nell'assistenza domiciliare delle persone anziane non autosufficienti
 17. Predisposizione di progetti individuali per le persone disabili
 18. Possibilità di sostituire l'erogazione di alcune prestazioni economiche con l'acquisto di servizi sociali tramite "vouchers"
-

per l'assistenza in relazione al fabbisogno e ai vincoli di finanza pubblica, senza dover ricorrere a specifiche leggi di settore. A differenza della sanità, il circuito di finanziamento dell'assistenza previsto dalla Legge quadro mantiene il principio del vincolo di destinazione, anche se responsabilizza regioni ed enti locali attraverso incentivi al co-finanziamento degli interventi e sistemi di monitoraggio ex post. Eventuali messe a punto di tale circuito potranno essere introdotte nel medio periodo, anche in relazione all'efficacia delle nuove norme introdotte in campo sanitario.

Dal punto di vista delle prestazioni, il nuovo sistema integrato è ispirato ai principi della «selettività nell'universalismo». Tutti i cittadini italiani (e, con qualche restrizione, quelli dell'Unione europea, nonché gli immigrati extra-comunitari residenti legalmente) hanno diritto alle prestazioni, anche se molte di queste sono filtrate e/o modulate in base al nuovo Indicatore della situazione economica (ISE). Si tratta di una scelta corretta, volta a promuovere maggiore equità sociale e territoriale, anche se ne andranno sorvegliati con attenzione i possibili effetti di disincentivo all'aumento del reddito da lavoro, alla partecipazione al lavoro, specie delle donne con carichi familiari, e alla emersione del lavoro nero.

L'innovazione più significativa è senz'altro l'estensione su tutto il territorio nazionale del Reddito minimo di inserimento. Sulla base dei risultati della sperimentazione, il disegno di legge prevede la generalizzazione della misura su tutto il territorio nazionale, secondo modalità e termini da stabilire. Le implicazioni organizzative e finanziarie di questa trasformazione sono di grande portata (la questione è discussa in dettaglio nel paragrafo I.2): ma si tratta di una sfida che il nostro paese deve affrontare con coraggio, mobilitando nei prossimi anni capacità progettuali, risorse finanziarie ed istituzionali.

Il terzo fronte di cambiamento riguarda l'attuale coacervo di trattamenti assistenziali in denaro nel settore dell'invalidità: anche qui il disegno di legge prevede una delega al governo per il riordino. I principi generali indicati a questo fine dalla Legge quadro sono senz'altro condivisibili. Sono previste tre forme di sostegno economico, alle quali andranno ricondotte le attuali prestazioni:

- reddito minimo per la disabilità totale;
- reddito minimo per la disabilità parziale;
- indennità per favorire la vita autonoma e la comunicazione.

Il disegno di Legge garantisce opportunamente la continuità (sotto il profilo degli importi) dei trattamenti in essere. Anche in questo caso, tuttavia, è auspicabile che il Governo sfrutti la delega per una profonda razionalizzazione del settore: non solo rafforzando la tutela dei soggetti più deboli, ma anche, in primo luogo, snellendo e rendendo più efficaci le procedure di accertamento dei requisiti di disabilità e, in secondo luogo, estendendo l'ambito di applicazione dell'Ise.

Il quarto fronte di cambiamento riguarda gli interventi per le famiglie: la Legge quadro ribadisce i principi e gli obiettivi già introdotti con la legge 53/2000 sul sostegno alla maternità e alla paternità, sul diritto alla cura e

alla formazione e sul coordinamento dei tempi delle città⁽³⁾. Si tratta di un fronte di cambiamento importantissimo, non solo per il welfare, ma per l'intero modello socio-economico italiano. Per troppo a lungo nel nostro paese la politica familiare è stata solo una politica «implicita», effetto quasi residuale di altre politiche, soprattutto quelle previdenziali. Lo stato sociale è stato pensato e costruito partendo dalle esigenze (soprattutto pensionistiche) del capofamiglia maschio stabilmente occupato, con moglie casalinga «a carico» e incentivata a rimanere tale. Come è stato dimostrato da un articolato e documentato dibattito negli ultimi anni, questo approccio deve essere urgentemente rovesciato. I dati parlano da soli: in una società che invecchia, le famiglie e le reti parentali hanno un sovraccarico di compiti di cura; i giovani tardano ad uscire di casa e a formare una famiglia autonoma; la prolungata dipendenza dei figli dalla famiglia è in larga misura responsabile del fenomeno dei «lavoratori poveri», che hanno un carico familiare troppo grande rispetto al loro reddito; i tassi di fecondità italiani sono tra i più bassi del mondo; la partecipazione femminile al mercato del lavoro è ancora fra le più basse d'Europa; l'incidenza della povertà fra i minori è superiore a quella rilevata fra gli anziani, ma una quota significativa tra questi ultimi continua a rimanere vulnerabile. La politica familiare non è oggi in Italia solo una politica per le famiglie. E' contemporaneamente una politica per la lotta alla povertà, per il mercato del lavoro, per le pari opportunità, per l'autonomia dei giovani, per il riequilibrio finanziario del sistema previdenziale.

La quinta linea direttrice di cambiamento riguarda la programmazione e la valutazione. Come si è detto, sulla scia delle riforme Bassanini⁽⁴⁾, la Legge quadro individua una chiara ripartizione di compiti fra Stato, regioni ed enti locali – incentivando nel caso degli enti locali forme di aggregazione che consentano economie di scala e maggiore efficacia operativa. Analogamente a quanto avviene nel settore della sanità, la legge prefigura inoltre un sistema di programmazione «a cascata», che si articola in un Piano nazionale triennale, integrato da piani regionali e piani di zona. E' inoltre prevista l'istituzione di un «Sistema informativo dei servizi sociali», che dovrebbe fornire la base di conoscenze necessaria alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione. Queste disposizioni procedurali contenute nella Legge quadro non sono meno importanti di quelle di natura sostantiva e finanziaria: da esse è infatti destinato a dipendere il collegamento fra il nuovo sistema di assistenza italiano e l'Unione europea. Per evidenziare questo nesso, è tuttavia opportuno il-lustrare in breve i recenti sviluppi della politica sociale europea, in particolare sotto il profilo procedurale.

⁽³⁾ Sorprende peraltro che tale legge non venga menzionata nell'art. 16 della Legge quadro.

⁽⁴⁾ Cfr. Legge n. 57/97, Legge n. 127/97 e D. Lgs. N. 112/98.

LE POLITICHE DI INCLUSIONE SOCIALE NELLA NUOVA «STRATEGIA DI LISBONA»

In occasione del Consiglio straordinario su «Occupazione, riforme economiche e coesione sociale», tenutosi a Lisbona nel marzo 2000, i capi di stato e di governo dell'Unione europea hanno deciso di avviare un processo di «coordinamento aperto» in tema di inclusione sociale, sulla scia dell'articolo 137 del Trattato di Amsterdam che prevede, appunto, la cooperazione fra paesi membri in questo settore. In tale nuovo quadro, la Commissione europea ha diffuso in marzo una Comunicazione dal titolo «Costruire un'Europa più inclusiva», mentre è stato istituito un Gruppo di lavoro di alto livello sulla protezione sociale con il compito di riflettere su due grandi tematiche: la sostenibilità dei sistemi pensionistici e, appunto, le politiche di lotta all'esclusione sociale.

Il Gruppo di lavoro ha presentato alcune prime proposte al Consiglio Occupazione e Affari Sociali del 6 giugno 2000, poi in larga misura recepite dal Consiglio europeo di Santa Maria da Feira del 19-20 giugno 2000, che ha concluso la Presidenza Portoghese. L'idea di base è quella di dar vita anche nel settore dell'inclusione sociale ad una strategia simile a quella per l'occupazione – il cosiddetto processo di Lussemburgo –, basata sui seguenti elementi:

1. identificazione di indicatori condivisi per la misurazione della povertà e dell'esclusione sociale;
2. elaborazione di linee guida comuni ed obiettivi quantificabili;
3. presentazione di piani nazionali annuali per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale;
4. monitoraggio sistematico e «benchmarking» a livello comunitario.

Di anno in anno, il punto sui progressi compiuti verrà fatto in occasione di una sessione straordinaria del Consiglio europeo, regolarmente dedicata ai temi socio-economici (la prossima sessione si terrà a Stoccolma nella primavera 2001, sotto Presidenza Svedese). Secondo le proposte del Gruppo di lavoro, la valutazione delle politiche di lotta alla povertà e all'esclusione sociale dovrà tenere conto dei seguenti obiettivi:

- l'accesso a un paniere di risorse minime e l'adeguatezza di tale paniere;
- l'integrazione delle persone escluse nel mondo del lavoro;
- l'adozione di un approccio «globale» al fenomeno dell'esclusione, indirizzato al complesso di fattori che ne stanno alla radice.

E' quasi superfluo sottolineare la rilevanza di questi sviluppi a livello europeo, che realizzano i nuovi obiettivi «sociali» che l'Unione si è posta con le ultime revisioni costituzionali. Come nel caso del processo di Lussemburgo, occorre tuttavia che il nostro paese si attrezzi per partecipare in modo efficace a queste nuove forme di coordinamento, muovendo in due direzioni: predisponendo strutture tecniche capaci di svolgere funzioni conoscitive, valutative e progettuali; interiorizzando ex ante, per quanto possibile, i criteri e lo «spirito» dell'azione comunitaria.

Per quanto riguarda la prima direzione, è essenziale che venga tempestivamente attivato il sistema informativo previsto dall'art. 21 del disegno di Legge quadro, sotto la regia della Commissione tecnica prevista dallo stesso articolo. E'

auspicabile peraltro che quest'ultima operi in stretto collegamento con la Commissione di indagine sull'esclusione sociale prevista dall'art. 27. Vi sarà poi da risolvere la difformità di prospettiva temporale fra i Piani triennali (nazionale, regionale e di zona) previsti dall'art. 18 e i piani nazionali di azione annuali che potranno essere presto richiesti agli stati membri dalla Commissione nell'ambito del nuovo meccanismo di coordinamento. Va peraltro osservato che, anche a prescindere dalle esigenze di coordinamento europeo, il percorso di programmazione previsto dal disegno di legge appare eccessivamente «pesante» in termini di attori coinvolti e passaggi di consultazione. Tutta la materia riguardante la partecipazione italiana al coordinamento europeo e, più in generale, internazionale nel settore sociale (previdenza, sanità, occupazione e assistenza) dovrà essere oggetto di accurate riflessioni e interventi di riorganizzazione quando, con la prossima legislatura, entrerà in vigore la riforma dei Ministeri.

Per quanto riguarda la seconda direzione, è auspicabile che il modello di «governance» sperimentato a livello comunitario tra istituzioni UE e governi nazionali (linee guida, obiettivi quantificabili, monitoraggio sistematico, individuazione delle migliori pratiche, finanziamenti «condizionati», sistemi di premi e punizioni in relazione ai risultati conseguiti, ecc.) venga gradualmente incorporato anche all'interno del sistema nazionale per strutturare i rapporti tra livelli di governo e attori decisionali. Il disegno di legge in discussione parlamentare non accenna a questa possibilità (sarebbe peraltro opportuno che la versione definitiva della Legge facesse esplicito riferimento agli obiettivi e alle procedure dell'Unione in questo settore). Ma nemmeno la esclude: la «logica» comunitaria potrebbe essere adottata in fase di attuazione della Legge stessa.

Naturalmente tutte le osservazioni sin qui formulate assumono che il disegno di legge in oggetto possa essere al più presto approvato (magari con qualche ritocco migliorativo) dal Parlamento italiano, colmando un vuoto normativo davvero lamentevole.

PARTE II

LA POVERTA IN ITALIA NEL 1999: CARATTERISTICHE, FONTI STATISTICHE E PROBLEMI DI MISURA

II.1. LA POVERTÀ IN ITALIA NEL 1999

Definire la povertà non è compito facile. A costo di semplificare si potrebbe dire che essere poveri significa avere meno degli altri o avere uno standard di vita inferiore ad un minimo assoluto. Le due espressioni rimandano a due diversi concetti di privazione economica: uno relativo ed uno assoluto.

Valutare la povertà relativa significa misurare le risorse economiche di ognuno rispetto a quelle possedute da tutti gli altri. Corollario di questa impostazione è la fissazione della soglia di povertà in funzione di un indice di posizione - la media o la mediana - della distribuzione utilizzata per rappresentare il benessere di una società - tipicamente la distribuzione dei consumi o dei redditi familiari. La soglia di povertà relativa tiene anche conto, per come è costruita, della crescita reale dell'economia: il riferimento alla media o alla mediana registra infatti, di anno in anno, le variazioni intervenute nel tenore di vita della collettività nel suo complesso.

Ampiamente utilizzato in ambito europeo e in gran parte delle economie industrializzate, soprattutto per i vantaggi pratici che esso comporta - primo fra tutti la semplicità di calcolo della soglia -, il concetto di povertà relativa non è privo di punti deboli. Uno di questi è di rischiare di confondersi con il concetto di disuguaglianza. Essere poveri in termini relativi, infatti, non implica necessariamente una condizione di grave disagio economico per coloro che stanno sotto la soglia, bensì il fatto di occupare un rango basso nella distribuzione delle risorse. L'accezione di povertà relativa oscura, in altre parole, il nucleo assolutista intimamente connesso alla povertà tout court: fare finta che tale nucleo non esista ci farebbe affermare, per assurdo, che, in una società in cui ciascuno può mediamente permettersi una casa al mare ed una in montagna, chi possiede solo la casa al mare è povero! Un secondo problema che affligge il concetto di povertà relativa consiste nel fatto di essere influenzata dal ciclo economico. Commisurare la soglia della povertà alla media o alla mediana comporta infatti che, in una fase ad esempio di recessione economica, l'indice di diffusione rimanga invariato, pur in presenza di un peggioramento assoluto del tenore di vita di coloro che stanno sotto la soglia, se le risorse di ognuno si riducono nella stessa proporzione. L'indice potrebbe addirittura diminuire, se il peggioramento del tenore di vita fosse relativa-mente più forte tra le famiglie benestanti: in questo caso si avrebbe il risultato, di per sé contro intuitivo, che la povertà (relativa) si è abbassata, nonostante la collettività stia mediamente peggio.

Diversamente dalla nozione di povertà relativa, quella di povertà assoluta si fonda sull'idea che sia possibile individuare un paniere di beni e servizi essenziali (generi alimentari, abitazione e beni durevoli di prima necessità) che assicura il soddisfacimento di bisogni minimi: i poveri sono coloro il cui potere d'acquisto è inferiore a quello richiesto dal paniere, opportunamente espresso in termini monetari. Il valore del paniere identifica la linea di povertà assoluta. Caratteristica distintiva della linea, così concepita, è quella di rimanere ferma nel tempo, a meno di un adeguamento puramente nominale, per tenere conto dell'inflazione.

Al criterio della povertà assoluta si ispirano sia il metodo dei minimi calorici, che ha trovato vasta applicazione nelle analisi svolte da organismi internazionali (Banca mondiale, Onu, ecc.) nelle economie in via di sviluppo, sia le tecniche di misura della povertà adottate negli Stati Uniti fin dalla metà degli anni sessanta.

Misurare la povertà in termini assoluti ha il vantaggio di cogliere più correttamente i fenomeni di disagio estremo e di neutralizzare gli effetti del ciclo economico - le fluttuazioni di breve periodo del reddito - a cui si è fatto prima riferimento. Essendo in larga parte dipendente da stime del fabbisogno nutrizionale della popolazione - la componente alimentare spiega tipicamente più della metà del valore monetario del paniere - la soglia di povertà assoluta

possiede inoltre un carattere di oggettività che la rende metodologicamente attraente.

Come è ampiamente dimostrato dal vivace dibattito in corso negli Stati Uniti, anche l'adesione ad un'idea assoluta di privazione economica non è tuttavia scevra da problemi. Basti citare la difficoltà di individuare una volta per tutte la quantità e la qualità dei beni e dei servizi utili a raggiungere uno standard di vita socialmente accettabile: il concetto di sussistenza, soprattutto se riferito ad una moderna società industrializzata, è di per sé ambiguo e socialmente condizionato. Per quel che riguarda la determinazione del paniere di «bisogni minimi», non vanno inoltre sottovalutati altri problemi: l'opportunità di prevedere periodiche revisioni della sua composizione; l'esigenza di tenere conto delle più significative variazioni che si registrano a livello territoriale nella spesa per l'abitazione (la seconda componente più importante del paniere, dopo quella alimentare, ma la più sensibile alle differenze geografiche); l'opportunità di includere, nella valutazione del benessere delle famiglie, la spesa sociale in natura (in-kind benefits) erogata dalle amministrazioni locali, e via dicendo.

Visti i diversi contenuti informativi delle due misure di povertà, relativa e assoluta, e considerata l'utilità di integrare la conoscenza di entrambi i fenomeni, questa parte del Rapporto è dedicata alla presentazione delle stime più recenti della povertà in Italia, sia relativa sia assoluta. La base informativa utilizzata dalla Commissione è costituita dall'Indagine sui consumi delle famiglie condotta annualmente dall'Istat. A partire dal 1997 tale indagine è stata profondamente rinnovata sia nel materiale statistico di base, sia nei metodi di elaborazione dei dati originali, determinando una rottura nella serie storica dei dati sui consumi e, quindi, sulla povertà. E per questo motivo che l'analisi e il commento si concentreranno sui dati dell'ultimo triennio, mentre ci si limiterà a scarni cenni sulla dinamica di medio-lungo periodo della povertà (valutata tenendo esplicitamente conto della discontinuità della serie storica a partire dal 1997).

E' opportuno fin da ora sottolineare che l'evidenza empirica di seguito riportata è il risultato di stime campionarie (il campione dell'Istat è di circa 21 mila famiglie), quindi soggette ad una variabilità casuale, che in termini relativi cresce al ridursi della numerosità dell'aggregato di riferimento. Variazioni contenute degli indici di povertà, soprattutto se riferite a sottogruppi della popolazione, vanno quindi interpretate con particolare cautela.

11.2. LA POVERTÀ RELATIVA

Come si è anticipato nella sezione precedente, la valutazione della povertà relativa tiene conto di quante sono le persone con un tenore di vita al di sotto di una soglia definita con riferimento ad uno standard medio. La soglia è stata calcolata secondo il metodo noto come International Standard of Poverty Line (ISPL), che definisce povera una famiglia di due persone se ha un consumo inferiore o uguale al consumo medio pro-capite del paese.

Il valore della soglia di una famiglia composta da due individui per il 1999 è risultato pari a 1 milione 492 mila lire mensili, 16 mila lire in più rispetto al 1998 e 62 mila in più rispetto al 1997. Per calcolare il valore della soglia per famiglie di diversa ampiezza, tenendo conto delle economie di scala, viene utilizzata la scala di equivalenza Carbonaro (Tav. II.1). In Italia sono circa 2 milioni e 600 mila le famiglie che si trovano in situazione di povertà relativa, per un totale di 7 milioni e 508 mila individui (Fig. II.1).

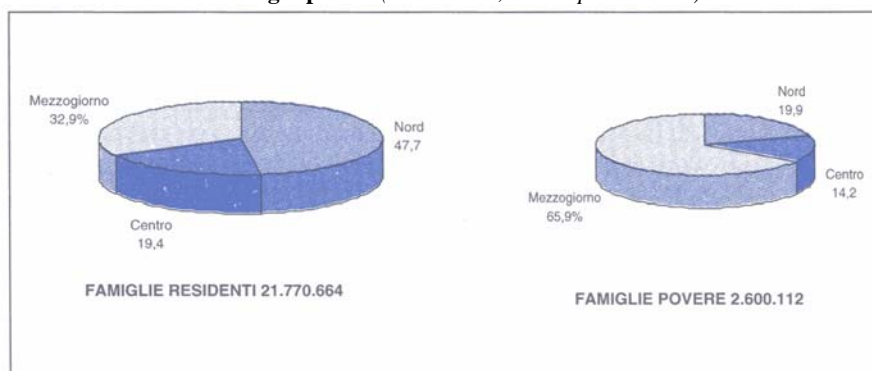
Tav. II.1: Coefficienti della scala di equivalenza Carbonaro e soglie di povertà relativa. (Anno 1999, importi mensili in lire correnti)

Numero di componenti	Coefficienti	Soglie di povertà
1	0,60	895.389
2 (linea di povertà standard)	1,00	1.492.315
3	1,33	1.984.778
4	1,63	2.432.473
5	1,90	2.835.398
6	2,15	3.208.477
7 o più	2,40	3.581.556

La diffusione della povertà, vale a dire la percentuale che si ottiene dal rapporto tra il numero delle famiglie povere e il totale delle famiglie residenti, risulta nel 1999 pari all'11,9% (Fig. II.2). Il medesimo indice calcolato per gli individui (intendendo con povero un individuo che vive in una famiglia povera) è invece pari al 13%. Il più alto valore della diffusione della povertà tra gli individui è dovuta alla maggiore numerosità media delle famiglie povere.

L'indice di diffusione non ci dice «quanto siano poveri i poveri»: questa informazione è invece contenuta nell'indice di intensità, che esprime, in termini proporzionali, quanto in media la spesa delle famiglie povere è al di sotto della linea di povertà. L'intensità per il 1999 risulta essere del 22,9% (Fig. II.3). La spesa media mensile delle famiglie povere si aggira pertanto intorno a 1 milione e 150 mila lire, il 22,9% in meno, appunto, della spesa rappresentata dalla linea di povertà.

Fig. II.1: Distribuzione territoriale delle famiglie residenti e delle famiglie povere. (Anno 1999, valori percentuali)



Rispetto ai due anni precedenti la diffusione della povertà relativa, sia tra le famiglie che tra gli individui, si presenta nel complesso stabile mentre è in leggero peggioramento l'intensità (Tav. II.2). La media per l'Italia è tuttavia la risultante di condizioni differenziate delle tre ripartizioni territoriali; la povertà risulta concentrata nelle regioni meridionali e nelle isole, dove l'incidenza assume il valore più alto: 23,9% tra le famiglie, 25,1% tra gli individui. E in questa ripartizione territoriale che risiede il 66% delle famiglie povere, a fronte del 14% delle regioni centrali e del 20% di quelle settentrionali; lo squilibrio è più netto se si osserva la distribuzione tra gli individui: 70%, 14% e 17% rispettivamente.

Fig. II.2: Diffusione della povertà relativa in Italia (Anno 1999, valori percentuali)

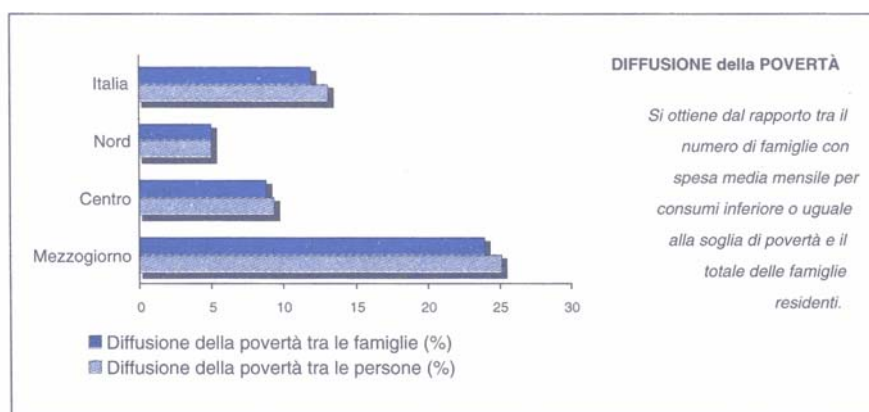
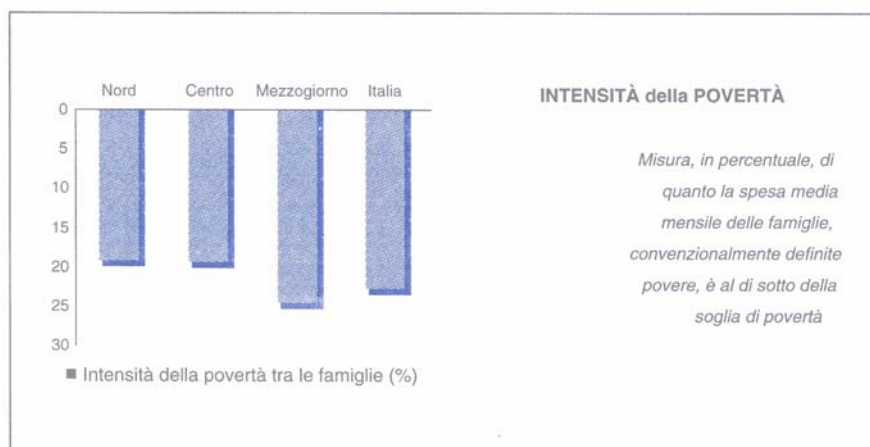
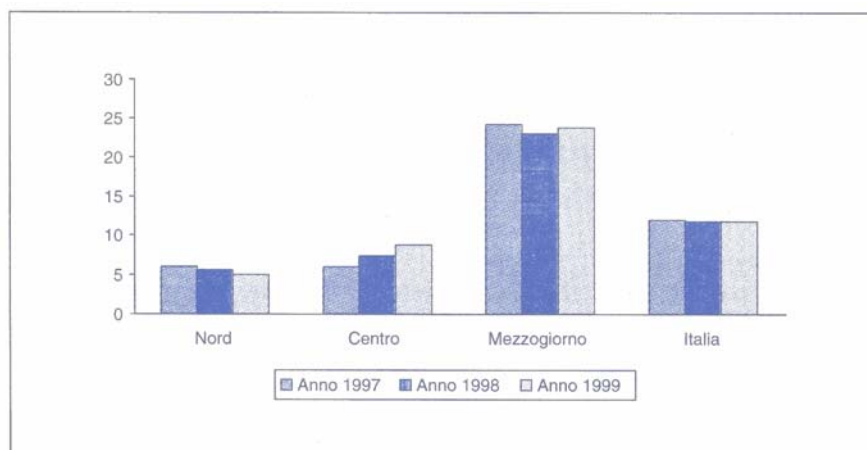


Fig. II.3: Intensità della povertà relativa in Italia.
(Anno 1999, valori percentuali)



Lungo il triennio 1997-99 si osserva un miglioramento significativo per le famiglie del Nord, per le quali la diffusione della povertà passa dal 6% al 5%, una certa stabilità per il Mezzogiorno (dal 24,2% al 23,9%), mentre si assiste ad un peggioramento per il Centro dove l'incidenza passa dal 6% all'8,8% (Fig. 11.4).

Fig. II.4: Diffusione della povertà relativa per area geografica.
(Anni 1997-99, valori percentuali)



Tav. II.2 - Povertà per ripartizione geografica.
(Anni 1997-99, migliaia di unità e valori percentuali)

	NORD			CENTRO			MEZZOGIORNO			ITALIA		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Migliaia di unità												
Famiglie povere	609	588	518	251	314	370	1.715	1.655	1.712	2.575	2.557	2.600
Famiglie residenti	10.204	10.300	10.384	4.158	4.195	4.220	7.097	7.149	7.167	21.459	21.644	21.771
Persone povere	1.458	1.441	1.266	716	870	1.022	5.253	5.107	5.220	7.427	7.418	7.508
Persone residenti	25.274	25.327	25.376	10.925	10.950	10.970	20.832	20.834	20.799	57.031	57.111	57.145
Composizione percentuale												
Famiglie povere	23,7	23,0	19,9	9,7	12,3	14,2	66,6	64,7	65,8	100,0	100,0	100,0
Famiglie residenti	47,6	47,6	47,7	19,4	19,4	19,4	33,1	33,0	32,9	100,0	100,0	100,0
Persone povere	19,6	19,4	16,9	9,6	11,7	13,6	70,7	68,8	69,5	100,0	100,0	100,0
Persone residenti	44,3	44,3	44,4	19,2	19,2	19,2	36,5	36,5	36,4	100,0	100,0	100,0
Incidenza della povertà												
Famiglie	6,0	5,7	5,0	6,0	7,5	8,8	24,2	23,1	23,9	12,0	11,8	11,9
Persone	5,8	5,7	5,0	6,6	7,9	9,3	25,2	24,5	25,1	13,0	13,0	13,1
Intensità della povertà												
Famiglie	18,6	18,9	19,2	18,5	19,1	19,5	22,9	24,2	24,7	21,5	22,4	22,9

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-99.

I PROFILI SOCIO-DEMOGRAFICI DELLE FAMIGLIE POVERE

In tutte le ripartizioni territoriali, la povertà incide maggiormente sui nuclei con cinque e più componenti (22,9% a livello nazionale). Anche per le famiglie di quattro componenti l'incidenza è superiore alla media per l'Italia e pari al 14,1%. La situazione più favorevole nel complesso si registra tra i nuclei composti da tre persone con un'incidenza pari al 9,2%, in tendenziale diminuzione nel corso dei tre anni nel Nord e nel Mezzogiorno, e in leggero peggioramento nel Centro (Tav. II.3).

L'analisi delle famiglie al variare del numero di componenti può essere arricchita evidenziando alcune composizioni familiari significative, ad esempio le fa-

Tav. II.3 - Diffusione della povertà relativa per area geografica e caratteristiche della famiglia. (Anni 1997-99, valori percentuali)

	NORD			CENTRO			MEZZOGIORNO			ITALIA		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Ampiezza della famiglia												
1 componente	7,0	5,8	5,3	5,7	6,8	6,3	23,1	20,1	21,9	11,2	10,0	10,1
2 componenti	5,9	6,4	5,0	5,9	7,4	10,4	24,0	23,1	24,5	11,0	11,1	11,4
3 componenti	5,3	4,4	4,3	5,2	6,7	7,3	20,8	20,3	18,7	9,9	9,7	9,2
4 componenti	5,7	5,4	5,0	5,0	7,5	9,1	23,8	23,2	25,0	12,9	13,6	14,1
5 o più componenti	5,9	8,3	7,3	15,5	13,1	14,1	32,8	34,0	32,7	22,3	22,7	22,9
Famiglie con figli minori												
con 1 figlio minore	5,1	4,4	3,8	4,8	6,1	7,5	21,4	20,1	21,3	11,0	10,3	10,8
con 2 figli minori	6,2	5,6	5,8	7,1	11,3	8,6	27,1	26,3	27,1	15,9	16,8	16,4
con 3 o più figli minori	*	*	*	*	*	*	36,2	38,0	37,2	25,8	27,3	27,0
con almeno un figlio minore	5,6	5,2	4,7	5,7	8,1	8,9	25,5	24,6	23,2	14,0	13,9	13,9
Famiglie con anziani												
con 1 anziano	9,5	7,5	7,2	7,8	10,2	11,2	27,3	24,8	29,3	14,7	13,4	14,9
con 2 o più anziani	10,8	11,5	9,2	10,3	12,1	15,8	31,5	34,3	29,3	17,3	18,8	17,1
con almeno un anziano	9,9	8,8	7,9	8,7	10,9	12,8	28,7	28,0	29,3	15,5	15,2	15,7
Tipologia familiare												
persona sola con meno di 65 anni	*	*	*	*	*	*	14,2	11,3	8,7	4,9	4,8	3,2
persona sola con 65 anni e più	11,6	8,5	8,4	*	*	*	28,8	25,7	29,9	16,3	14,1	15,4
coppia con p.r. minore di 65 anni	2,1	2,7	1,8	2,5	3,4	4,6	16,2	14,9	14,1	5,7	5,6	5,1
coppia con p.r. con 65 anni e più	9,1	9,2	7,8	8,5	10,5	15,3	30,7	29,9	28,8	15,8	15,6	16,1
coppia con 1 figlio	4,6	4,3	3,8	4,3	6,4	7,0	20,1	20,1	17,7	9,1	9,5	8,5
coppia con 2 figli	5,7	5,1	4,6	4,9	7,6	7,4	23,3	22,6	24,0	12,8	13,3	13,5
coppia con 3 o più figli	6,2	9,0	8,1	13,5	12,1	15,1	32,5	32,7	31,9	23,5	23,6	24,4
monogenitore	7,2	6,5	6,4	5,7	6,6	10,0	23,6	22,2	28,5	12,1	11,7	14,2
altre tipologie	8,1	9,1	7,4	12,0	11,4	13,0	29,2	31,3	33,3	14,9	15,9	16,3
* dato non significativo a causa della scarsa numerosità												

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-99.

miglie che comprendono minori o anziani. Nelle famiglie con almeno un figlio minore, l'incidenza è superiore a quella nazionale e pari al 13,9% (costante nel triennio considerato); se nelle famiglie i figli minori sono due o tre e più, l'incidenza sale al 16,4% e al 27%, rispettivamente. Nelle regioni meridionali e insulari per la tipologia di famiglie con almeno tre figli minori, l'incidenza raggiunge il 37,2%, un valore superiore di quasi dieci punti alla media nazionale. Va peraltro segnalato che, rispetto al dato dell'anno precedente, quello riferito al 1999 registra un calo di quasi un punto assoluto. In tabella non vengono presentati i valori annuali per le ripartizioni del Nord e del Centro in quanto risultano statisticamente non significativi a causa della bassa frequenza di tale tipologia.

Tra le famiglie con almeno un anziano l'incidenza risulta essere del 15,7%, un dato che presenta scarse variazioni nei tre anni. L'incidenza della povertà tra le famiglie unipersonali, che nel complesso è pari al 10,1%, risulta del 3,2% se la persona è minore di 65 anni e del 15,4% se maggiore. Anche il nucleo composto dalla coppia con persona di riferimento più giovane denota una percentuale di povertà piuttosto bassa, pari al 5,1%, mentre se la persona di riferimento (p. r. nelle tabelle) è ultra sessantacinquenne il valore è di molto superiore, pari al 16,1%. Sono, anche in questo caso, il Nord e il Mezzogiorno le ripartizioni in cui si assiste nel triennio ad un miglioramento, mentre il Centro registra la tendenza opposta. Le famiglie monogenitore (con figlio maggiorenne e/o minorenni) regi-strano un aumento del rischio di povertà e risultano penalizzate soprattutto nel Mezzogiorno.

A livello nazionale il rischio di povertà è sostanzialmente simile fino alla quarta classe d'età (che comprende le famiglie con persona di riferimento di età inferiore od uguale a 64 anni), mentre assume un valore più alto quando la persona di riferimento è almeno sessantacinquenne (16,4%) (Tav. II.4).

Il livello di scolarizzazione della persona di riferimento risulta negativamente correlato al rischio di povertà: più alto è il titolo di studio minore è l'incidenza di povertà. La diffusione, infatti, è molto contenuta per le famiglie in cui la persona di riferimento ha almeno conseguito la licenza superiore (3,8% nel complesso), assumendo valori estremamente bassi al Nord (1,4%), al Centro (2,1%) e maggiori (8,9%) nel Mezzogiorno. E invece elevata e in leggero aumento rispetto al 1998 (dal 18,7% al 19,3%) quando la persona di riferimento ha titolo di studio inferiore o pari a quello elementare: una situazione che presenta forti concentrazioni soprattutto tra gli anziani.

Le famiglie con persona di riferimento di sesso femminile scontano un maggior rischio di povertà, pari al 12,6%, rispetto a quelle con persona di riferimento maschile, che registrano un'incidenza dell'11,7%. Posto pari a 100 il totale delle famiglie povere con a capo una donna, 51 sono costituite da anziane e 25 da madri sole. Al Sud la situazione, pur essendo peggiore di quella relativa alle altre aree geografiche, rimane sostanzialmente stabile, mentre al Centro segna un aumento di 2 punti percentuali.

L'analisi della povertà per classi di età degli individui non mostra sensibili variazioni, di tipo qualitativo, rispetto alla corrispondente analisi per famiglie (Tav. II.5).

Tav. II.4 - Diffusione della povertà relativa per area geografica e caratteristiche della persona di riferimento. (Anni 1997-99, valori percentuali)

	NORD			CENTRO			MEZZOGIORNO			ITALIA		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Classe d'età della persona di riferimento												
<i>meno di 35</i>	4,0	4,8	2,9	3,2	4,6	4,9	22,6	23,0	18,7	10,3	10,9	8,5
<i>da 35 a 44</i>	4,3	3,7	3,3	5,7	7,0	7,1	23,4	21,2	23,3	11,6	10,6	10,9
<i>da 45 a 54</i>	3,7	3,1	3,7	5,2	5,3	6,3	20,1	18,4	20,0	9,3	8,7	9,8
<i>da 55 a 64</i>	4,6	5,3	3,3	4,7	6,4	6,3	23,0	21,2	22,0	10,3	10,6	9,6
<i>65 anni e più</i>	10,4	9,2	8,6	8,7	10,9	13,4	29,1	29,0	29,6	16,0	15,8	16,4
Titolo di studio della persona di riferimento												
nessuno-elementare	10,5	9,8	8,7	10,1	12,9	15,3	34,1	33,7	34,8	18,7	18,7	19,3
media inferiore	5,5	5,3	4,2	6,1	5,8	8,3	24,1	24,1	22,4	12,1	11,8	11,0
media superiore e oltre	1,4	1,6	1,4	1,8	3,1	2,1	10,2	8,2	8,9	4,1	3,9	3,8
Sesso della persona di riferimento												
<i>Maschio</i>	5,2	5,5	4,5	5,8	7,4	8,8	23,7	22,6	23,3	11,6	11,7	11,7
Femmina	8,1	6,3	6,4	6,7	7,9	8,8	25,9	25,1	26,0	13,1	12,2	12,6

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-99.

Tav. 11,5 - Diffusione della povertà relativa per area geografica ed età degli individui. (Anni 1997-99, valori percentuali)

	NORD			CENTRO			MEZZOGIORNO			ITALIA		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Classe d'età												
Fino a 18	6,0	6,1	5,2	6,9	8,9	9,5	27,9	27,3	28,1	16,1	16,2	16,2
<i>da 19 a 34 anni</i>	4,6	4,9	4,1	6,3	7,1	8,1	24,2	24,4	23,4	12,4	12,7	12,4
<i>da 35 a 64 anni</i>	4,5	4,3	3,8	5,4	6,5	7,7	22,5	20,9	22,7	10,7	10,3	11,0
<i>65 anni e più</i>	10,2	9,5	8,2	9,1	11,3	13,5	29,3	29,6	29,4	16,0	16,1	16,1

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-99.

SITUAZIONE LAVORATIVA E POVERTÀ

Riguardo alla condizione professionale, l'incidenza maggiore della povertà si verifica per le famiglie nelle quali la persona di riferimento è in cerca di occupazione. La media nazionale risulta in questo caso del 28,7% per il 1999, in diminuzione rispetto ai valori degli anni precedenti. Al Sud e Isole comunque l'incidenza di questa condizione è superiore di poco meno di 10 punti percentuali alla media nazionale.

Anche la quota di famiglie povere con persona di riferimento pensionata da lavoro risulta maggiore del valore medio nazionale (13,5% contro 11,9%); tra le famiglie gli occupati, la quota di nuclei poveri con persona di riferimento lavoratore dipendente è pari al 9,1%, mentre tra i nuclei di lavoratori autonomi è pari al 7,9%, valore, quest'ultimo, mantenutosi costante rispetto ai due anni precedenti. E ancora una volta il Centro a registrare un andamento negativo, che può essere messo in relazione con l'andamento dell'occupazione in quella ripartizione nel 1999: a fronte di un aumento medio nazionale degli occupati dell'1,1%, nel Centro l'incremento è stato solo dello 0,8%. Soprattutto, a fronte di una diminuzione delle persone in cerca di occupazione del 3,8% a livello nazionale, quella riscontrata nel Centro è stata solo dello 0,7%, più bassa di quella del Mezzogiorno e del Nord (rispettivamente del 2,7% e dell'8,7%). In totale, nel 1999, le famiglie povere che hanno al loro interno almeno un componente in cerca di occupazione sono circa 617 mila; di queste 507 mila risiedono nel Mezzogiorno.

Tav. 11,6 - Diffusione della povertà relativa per area geografica e condizione professionale della persona di riferimento. (Anni 1997-99, valori percentuali)

	NORD			CENTRO			MEZZOGIORNO			ITALIA		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Condizione professionale della persona di riferimento												
Dipendente	3,7	3,4	3,4	3,9	5,0	5,9	19,5	17,4	18,8	9,2	8,5	9,1
Autonomo	3,0	3,0	2,4	3,9	5,0	5,2	18,7	18,0	18,1	8,0	8,3	7,9
In cerca di lavoro	*	*	*	*	*	*	40,0	45,6	38,4	32,2	32,4	28,7
Ritirato dal lavoro	8,6	7,7	6,6	7,6	9,9	11,7	27,6	26,7	27,0	13,9	13,5	13,5

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-99.

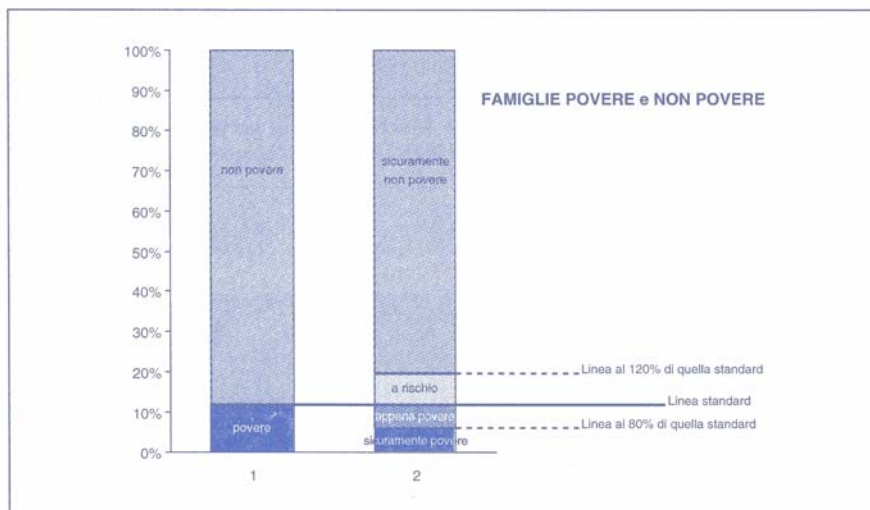
L'IMPIEGO DI LINEE DI POVERTÀ E QUASI POVERTÀ

La scelta di adottare una linea di povertà, cioè di tracciare una demarcazione netta tra chi è povero e chi non lo è, separando i primi dai secondi, può apparire per certi versi una forzatura.

Una strategia alternativa, che tiene parzialmente conto di questa obiezione, consiste nel distinguere la popolazione in base ad altre due linee di povertà, pari all'80% e al 120% di quella standard. Si tratta di un intervento che, a parità di metodo nella costruzione della soglia, consente di articolare la condizione di povertà individuando quattro specifiche categorie: le famiglie «sicuramente povere» (con consumi inferiori all'80% della linea di povertà), le famiglie «appena povere» (con consumi compresi tra l'80% e la linea stessa), le famiglie «a rischio di povertà» (con consumi compresi tra il valore della soglia, ma non oltre il 20%) e le famiglie «sicuramente non povere» (con consumi superiori al 120% del valore della soglia).

Nel 1999 circa 1 milione e 307 mila famiglie (pari al 6%) sono risultate, in base a questa definizione, «sicuramente povere» (Fig. II.5).

Fig. II.5: Famiglie povere e non povere in base a diverse linee di povertà relativa. (Anno 1999, valori percentuali)



Anche se queste famiglie sono caratterizzate da condizioni economiche più disagiate, rispetto a quelle delle famiglie considerate «appena povere» (il 5,9% della popolazione), va segnalato che esse hanno una soglia di povertà superiore di circa 170 mila lire mensili al valore della linea di povertà assoluta, linea che individua un livello minimo di spesa socialmente accettabile - sul tema della povertà assoluta si rinvia il lettore alla sezione successiva.

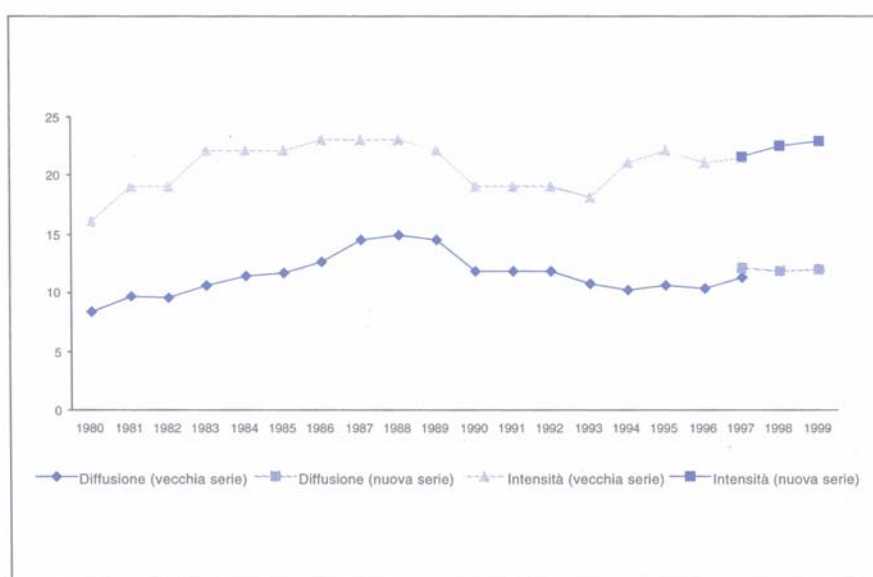
EVOLUZIONI DI MEDIO-LUNGO PERIODO DELLA POVERTÀ RELATIVA

Come si è accennato nella sezione d'apertura di questa parte del Rapporto, uno degli aspetti più controversi dell'analisi della povertà è che questa, se definita in termini relativi, risulta influenzata dalle fluttuazioni di breve periodo del prodotto interno lordo.

Posizionare la soglia della povertà in termini del tenore di vita medio della popolazione fa sì, in altre parole, che la prima si muova nella stessa direzione del secondo: un innalzamento (abbassamento) del tenore di vita medio sposta verso l'alto (verso il basso) anche la linea di povertà. Ciò può determinare effetti sulla stima del numero di famiglie povere, se il tenore di vita di queste ultime non cresce esattamente in linea con quello della popolazione nel suo complesso. Un aumento delle distanze relative tra poveri e non poveri non implica tuttavia un peggioramento assoluto delle condizioni di vita dei primi.

Come rilevato in precedenti studi, l'evoluzione della povertà relativa per l'Italia nel periodo 1980-1999, a meno della rottura nella serie storica nell'ultimo triennio del periodo considerato, mostra, sotto questo profilo, un andamento di tipo pro-ciclico: esemplificativo è il dato del 1993 in cui, parallelamente ad una congiuntura particolarmente sfavorevole, si verifica una contrazione della diffusione della povertà relativa di un punto percentuale, dall'11,7% al 10,7% (Fig. II.6).

Fig. II.6: Diffusione e intensità della povertà relativa in Italia.
(Anni 1980-1999, valori percentuali)



CRITERI ALTERNATIVI DI DETERMINAZIONE DELLA LINEA DI POVERTÀ RELATIVA

A completamento di questa sezione del Rapporto, non è inutile sottolineare che il criterio di fissazione della linea di povertà relativa impiegato dalla Commissione - il cosiddetto standard internazionale (ISPL) - non esaurisce i metodi di determinazione della soglia medesima. La determinazione della soglia di povertà è, per molti versi, una scelta convenzionale.

Le soglie di povertà relativa possono differenziarsi tra loro a seconda che: i) si impieghi il consumo od il reddito, per rappresentare la condizione economica dei soggetti, ii) si scelga una scala di equivalenza od un'altra, iii) si usi oppure no la scala di equivalenza per determinare la linea della povertà per la famiglia di riferimento, iv) si ricorra ad un indice di posizione di un tipo o di un altro - tipicamente la media o la mediana.

Sul piano empirico si può far notare, ad esempio, che in studi dell'OCSE e del Luxembourg Income Study la soglia per la famiglia composta da un individuo viene calcolata come il 50% della media della distribuzione dei redditi familiari, resi equivalenti mediante una scala diversa da quella Carbonaro. La soglia di povertà fissata dall'Eurostat viene invece posta pari al 60% della mediana dei redditi equivalenti, calcolata sulla distribuzione dei redditi degli individui. E' ovvio che queste metodologie non perfettamente coincidenti tra loro possono dare luogo a stime della incidenza e della intensità della povertà, in alcuni casi, anche sensibilmente diverse.

II.3. LA POVERTÀ ASSOLUTA

Proseguendo nella scelta metodologica, inaugurata dalla Commissione nel 1998, di valutare il fenomeno della povertà in modo articolato, questo Rapporto si sofferma, oltre che sulla povertà relativa, su quella assoluta.

Il paniere di beni e servizi essenziali assunto a linea della povertà da parte della Commissione è quello calcolato dall'Istat, all'interno dell'indagine campionaria sui bilanci delle famiglie italiane. La struttura merceologica del paniere è riferita all'indagine del 1997. Il valore monetario del paniere è stato invece opportunamente rivalutato al 1999.

L'insieme di beni e servizi presi a riferimento come soglia di povertà assoluta comprende una componente alimentare, una componente per l'abitazione, una componente relativa alle quote di ammortamento per i principali beni durevoli (frigorifero, lavatrice e televisore a colori) ed una componente residuale, determinata in modo forfaitario - una percentuale della spesa alimentare -, per tenere conto delle spese di trasporto, vestiario e calzature, cura della persona, cultura ed attività ricreative. Rimangono escluse dal paniere la spesa sanitaria e quella per l'istruzione, nell'ipotesi che le famiglie indigenti siano esentate dal contribuire finanziariamente alla fornitura delle prestazioni medesime.

Tav. II.7 - Paniere di beni e servizi essenziali (linea di povertà assoluta) per ampiezza della famiglia. (Anni 1999, valori in lire correnti)

Ampiezza familiare	Spesa mensile familiare		Residuale	Totale
	Alimentare	Abitazione e beni durevoli		
1 componente	248.401	346.077	92.119	686.687
2 componenti	503.304	361.089	164.822	1.029.377
3 componenti	772.434	429.419	260.002	1.462.110
4 componenti	1.026.545	438.944	385.659	1.851.528
5 componenti	1.277.343	504.996	550.739	2.333.620
6 componenti	1.541.091	587.303	560.694	2.689.640
7 o più componenti	1.811.630	607.078	615.738	3.035.051

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-99.

IL VALORE MONETARIO DEL PANIERE E LA POVERTÀ PER SINGOLE COMPONENTI

Rimandando il lettore interessato alle modalità di costruzione del paniere dei beni e servizi minimo a precedenti pubblicazioni della Commissione, il primo dato significativo che emerge dall'analisi dei dati è che, nel 1999, la linea di povertà assoluta per una famiglia di due membri ammonta a circa 1 milione e 30 mila lire mensili, un valore inferiore di circa 460 mila lire alla cor-

rispondente linea di povertà relativa (Tav. II.7). La soglia per una persona sola è comunque superiore sia all'assegno sociale sia all'importo individuale del Reddito minimo di inserimento.

Se considerate separatamente, la componente alimentare e quella per abitazione e beni durevoli spiegano circa il 49% ed il 35% del valore complessivo della linea. Le due percentuali mostrano, com'è ovvio, viste le diverse economie di scala sottese alle due voci di spesa, un andamento rispettivamente crescente e decrescente, all'aumentare della numerosità, attestandosi al 59% e al 20% del valore complessivo della soglia, per i nuclei con 7 o più componenti.

Fatto 100 il numero di famiglie povere complessivo, circa il 93,8% di queste risulta povero rispetto alla sola componente alimentare, percentuale che scende al 47,2%, se si considera, viceversa, la voce abitazione e beni durevoli (Tav. II.8). La disaggregazione della povertà assoluta per componenti del paniere non evidenzia marcate differenze a livello territoriale, mentre consistenti appaiono i divari se le famiglie sono distinte per numerosità. Quasi tutte le famiglie povere con almeno tre componenti risultano sotto la soglia di povertà alimentare, mentre per i single la percentuale è del 75,2%. Il rapporto si inverte, se si considera la soglia di povertà per abitazione e beni durevoli: sono infatti le persone sole a registrare, in questo caso, un più elevato valore dell'indice di diffusione rispetto alle famiglie numerose. Appare evidente come l'impossibilità di accedere ad un paniere di beni alimentari minimo sia un fenomeno che tocca soprattutto le famiglie numerose, così come le difficoltà di godere in condizioni abitative appena decorose riguardino soprattutto le persone sole. Ciò è verosimilmente in relazione alle diverse economie di scala familiari implicite nelle due componenti del paniere. L'analisi per individui conferma, sul piano qualitativo, le evidenze dell'analisi per famiglie.

Tav. II.8 - Diffusione della povertà assoluta tra famiglie per componenti del paniere. (Anno 1999, valori percentuali)

	Alimentari	Abitazione e beni durevoli
Italia	93,8	47,2
Nord	91,1	37,6
Centro	97,9	42,1
Sud	93,8	49,6
1 componente	75,2	71,6
2 componenti	95,0	44,2
3 componenti	99,9	49,4
4 componenti	99,5	35,2
5 o più componenti	100,0	47,2

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-99.

Tav. II.9 - Linea assoluta e relativa di povertà per ampiezza familiare e scale di equivalenza. (Anno 1999, valori in lire correnti)

Ampiezza familiare	Linea assoluta		Linea relativa	
	1999	Scala di equivalenza implicita	1999	Scala Carbonaro
1 componente	686.687	0,67	895.389	0,599
2 componenti	1.029.377	1,00	1.492.315	1,000
3 componenti	1.462.110	1,42	1.984.778	1,335
4 componenti	1.851.528	1,80	2.432.473	1,632
5 componenti	2.333.620	2,27	2.835.398	1,905
6 componenti	2.689.640	2,61	3.208.477	2,150
7 o più componenti	3.035.051	2,95	3.581.556	2,401

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-99.

LE PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLE FAMIGLIE POVERE RISPETTO AL PANIERE

La tav. II.9 riporta un confronto tra linee di povertà assoluta e relativa, distinte per numero di componenti familiari. Se si escludono i single, appare evidente come la differenza relativa tra i valori delle due linee di povertà si riduce al crescere dell'ampiezza familiare, a motivo delle diverse scale di equivalenza implicite nelle due linee.

Tab. II.10 - Totale famiglie povere e diffusione della povertà assoluta per ripartizione geografica.

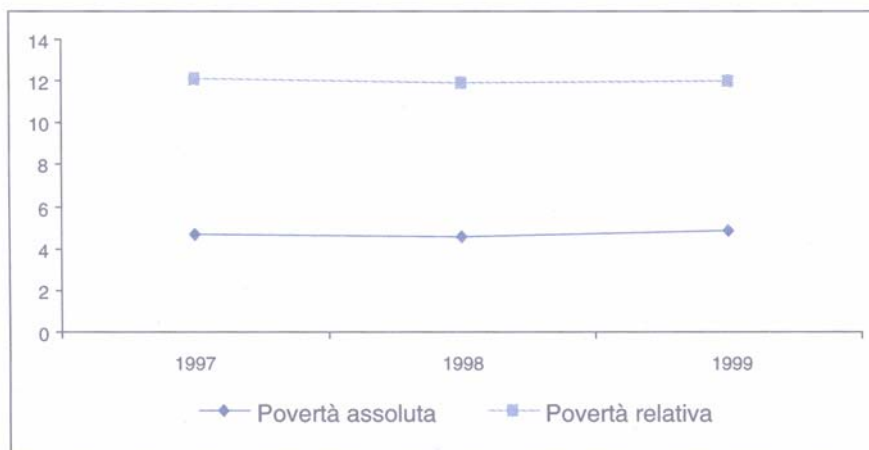
(Anni 1997-99, valori assoluti in migliaia e valori percentuali)

		1997	1998	1999
Nord	Famiglie povere	166	171	140
	Diffusione	1,6	1,7	1,4
Centro	Famiglie povere	76	94	108
	Diffusione	1,8	2,2	2,6
Sud	Famiglie povere	743	701	790
	Diffusione	10,5	9,8	11,0
Italia	Famiglie povere	985	966	1.038
	Diffusione	4,6	4,5	4,8

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-99.

Nel periodo 1997-1999 la quota di famiglie povere sul totale della popolazione presenta un andamento non monotono, con un lieve aumento, rispetto al 1998, dal 4,5% al 4,8%. Tale andamento, se valutato nell'arco dell'intero triennio, non pare discostarsi sensibilmente da quello di sostanziale stabilità registrato a livello di povertà relativa (Fig. II.7). In termini quantitativi, il numero di famiglie povere, in senso assoluto, è stimato per il 1999 in circa 1.038.000 unità.

Fig. II.7: Diffusione della povertà assoluta e relativa tra le famiglie.
(Anni 1997-99, valori percentuali)



Tav. II.11 - Diffusione della povertà assoluta e relativa per ampiezza familiare. (Anni 1997-99, valori percentuali)

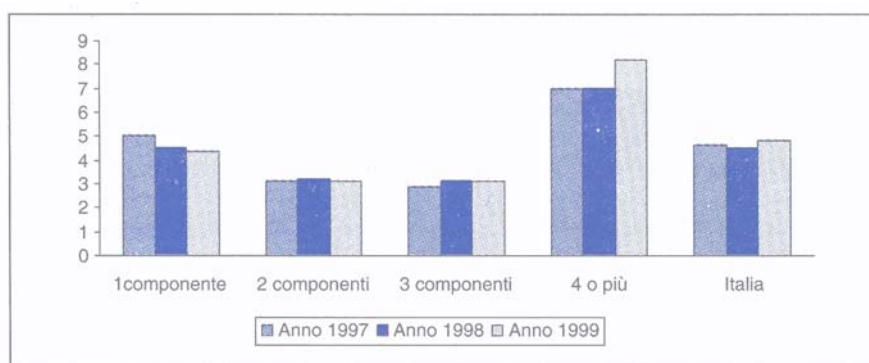
Ampiezza familiare	Povertà assoluta			Povertà relativa		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
1 componente	5,0	4,5	4,4	11,2	10,0	10,1
2 componenti	3,1	3,2	3,1	11,0	11,1	11,4
3 componenti	2,9	3,1	3,1	9,9	9,7	9,2
4 componenti	5,1	4,9	6,0	12,9	13,6	14,1
5 o più componenti	*	*	*	22,3	22,7	22,9
Totale	4,6	4,5	4,8	12,0	11,8	11,9

* Dato statisticamente non significativo

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-99.

L'analisi per ripartizione geografica mostra una diffusione della povertà assoluta più elevata nelle regioni del Mezzogiorno (1'11%, pari a circa 790.000 famiglie), a fronte di valori contenuti - inferiori al 3% - nel Nord e nel Centro del paese (Tav. 11.10). Mentre nelle aree settentrionali e meridionali si osserva, nel triennio, un andamento sostanzialmente stazionario, per il Centro si registra un aumento assoluto di circa 0,8 punti percentuali (dall'1,8% al 2,6%), segnalando che una quota almeno dell'aumento della povertà relativa avvenuto in questa ripartizione segnala un incremento della povertà assoluta.

Fig. 11.8: Diffusione della povertà assoluta secondo l'ampiezza familiare.
(Anni 1997-99, valori percentuali)



Tav. 11.12 - Diffusione della povertà assoluta per alcune tipologie familiari. (Anni 1997-99, valori percentuali)

Tipologia familiare	1997	1998	1999
Persona sola con meno di 65 anni	2,2	2,2	1,4
Persona sola con 65 anni e più	7,2	6,2	6,7
Coppia con persona di riferimento con meno di 65 anni	1,5	1,4	1,5
Coppia con persona di riferimento con almeno 65 anni	4,8	5,1	4,0
Coppia con un figlio	2,5	3,1	2,7
Coppia con due figli	4,9	4,5	5,5
Coppia con almeno tre figli	13,3	13,5	15,9
Nuclei monogenitore	4,0	4,0	5,5
Altre tipologie	6,2	6,2	7,8

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-99.

La diffusione della povertà si concentra tra le famiglie numerose, che presentano valori quasi doppi rispetto a quelli dei nuclei di due o tre componenti (Tav. II.11 e Fig. II.8). Le tipologie familiari più toccate dalla povertà assoluta coincidono sostanzialmente con quelle interessate dalla povertà relativa. Condizioni di privazione estrema si verificano infatti tra le coppie con almeno tre figli (con un'incidenza del 15,9%), tra le persone sole con almeno 65 anni (6,7%), le coppie con due figli (5,5%) e i nuclei con un genitore solo (5,5%) (Tav. II.12).

11.4. POVERTÀ E SCALE DI EQUIVALENZA

Le scale di equivalenza hanno la funzione di consentire un confronto tra famiglie non omogenee tra loro quanto a dimensione e composizione. Un milione di lire di spesa non producono infatti lo stesso benessere se ad usufruirne è una famiglia composta da un adulto solo o una famiglia composta da due genitori e un figlio. D'altra parte, va anche tenuto conto che la seconda famiglia non ha bisogno di un reddito monetario triplo di quella di un componente per stare altrettanto bene, ma le sarà sufficiente un reddito inferiore poiché può disporre di alcune economie di scala.

Le economie di scala presenti all'interno della famiglia sono riconducibili al fatto che l'aumento di risorse necessario a conseguire un dato livello di benessere cresce in maniera meno che proporzionale all'aumentare della numerosità, grazie all'esistenza di alcuni beni e servizi che, in larga parte, possono essere condivisi da tutti i membri (ad esempio le spese per l'abitazione, quelle per il riscaldamento e altri beni durevoli). Inoltre, anche caratteristiche di altro tipo possono modificare la conduzione dell'economia familiare: si pensi, ad esempio, alla condizione professionale del capofamiglia e degli altri membri, al fatto che il coniuge possa o meno dedicare tutto il proprio tempo alla cura della casa e dei figli, e via dicendo. Diviene quindi necessaria la costruzione di un indice che consenta la comparazione del benessere delle varie unità familiari rispetto ad una famiglia presa come standard di riferimento. Questo indice è la scala di equivalenza, cioè un insieme di coefficienti (uno per ciascuna famiglia) che vengono utilizzati per dividere la spesa per consumi (o il reddito) di nuclei diversi in modo da trasformare tale variabile in un indicatore di benessere che permette di stabilire quali famiglie si trovano in una condizione economica meno favorevole rispetto alle altre.

Le scale di equivalenza che vengono utilizzate per lo studio della povertà sono numerose e si distinguono sia per il metodo con cui vengono calcolate, sia per il numero di variabili di cui tengono conto. In letteratura si distingue essenzialmente tra cinque metodologie: le scale econometriche, che si basano sui comportamenti di spesa delle famiglie (ciò che la gente compra); le scale «soggettive», così definite poiché si basano su indicazioni suggerite dalle famiglie (ciò che la gente pensa); le scale dei «minimi calorici», che vengono derivate da esperti mediante la costruzione di un paniere minimo di risorse (come la scala implicita nella costruzione del paniere per il calcolo della povertà assoluta); le scale di equivalenza «politiche» ovvero implicite nelle politiche pubbliche per l'assistenza; le scale pragmatiche, le più semplici e meno rigorose dal punto di vista della loro costruzione e tuttavia largamente utilizzate soprattutto nei confronti internazionali.

Quello che importa sottolineare è che non esiste in letteratura una scala di equivalenza, per così dire, corretta o superiore alle altre in senso assoluto e che la scelta della scala da applicare non è neutrale, in quanto potrebbe influenzare i risultati delle stime in termini di dimensione della povertà.

Al fine di verificare tale affermazione, si farà riferimento alla distribuzione dei consumi Istat del 1998 applicando, oltre alla scala Carbonaro (un esempio di scala di derivazione econometrica), quella definita nell'Indicatore della Situazione Economica (ISE) e le due scale utilizzate dall'OCSE, più precisamente la scala OCSE tradizionale e quella cosiddetta ridotta (esempi di scale pragmatiche).

La scala Carbonaro, come è ormai noto, varia all'aumentare del numero di componenti e, assumendo come riferimento la famiglia di un componente; assegna pesi pari a 1, 1,67, 2,22, 2,72, 3,17, 3,60 e 4,00 alle famiglie composte, rispettivamente, da 1 a 7 componenti (Tav. II.1).

Anche la scala ISE varia all'aumentare del numero dei componenti senza fare distinzione tra adulti e minori, assumendo i seguenti valori: 1, 1,57, 2,04, 2,46 e 2,85, per le famiglie composte fino a 5 componenti. La scala aumenta inoltre di 0,35 per ogni componente aggiuntivo e assegna delle maggiorazioni pari a 0,2 punti a quelle famiglie in cui vi è un solo genitore e uno o più figli minori di 18 anni o a quei nuclei in cui entrambi i genitori lavorano e hanno dei figli minori. Una maggiorazione di 0,5 è anche prevista nel caso vi sia nella famiglia un componente con handicap psico-fisico o invalidità superiore al 66% - quest'ultima maggiorazione non è stata da noi considerata poiché il campione non dispone di tale informazione.

Le scale dell'OCSE assegnano pesi diversi ad adulti e minori e precisamente 1 al primo componente, 0,7 ad ogni altro adulto e 0,5 ad ogni altro minore nel caso della scala tradizionale, mentre per quella in versione ridotta i coefficienti corrispondenti sono 1 (per il primo componente), 0,5 (per ogni altro adulto) e 0,3 (per ogni altro minore). Nelle nostre elaborazioni si è scelto di prendere come soglia di età adulta il compimento del sedicesimo anno.

Tav. 11.13 - Coefficienti delle scale di equivalenza per alcune tipologie familiari

Tipologia	Scala Carbonaro	Scala ISE	Scala OCSE	Scala OCSE ridotta
Monocomponente	1	1	1	1
Coppia	1,67	1,57	1,50	1,70
Monogenitore con un figlio minore	1,67	1,77	1,30	1,50
Coppia con un figlio minore	2,22	2,04- 2,22*	1,80	2,30
Coppia con due figli minori	2,72	2,46- 2,66*	2,10	2,80
Coppia con tre figli minori	3,17	2,85- 3,05*	2,40	3,30
Coppia con un figlio adulto	2,22	2,04	1,50	2,00

* Valore assunto nel caso in cui entrambi i genitori lavorino.

Come si può notare dalla Tav. II.13, le differenze tra i valori delle scale, a parità di tipologia familiare, sono in alcuni casi rilevanti. Le differenze nei coefficienti di equivalenza possono pertanto contribuire a determinare indici di povertà più o meno elevati, a seconda del grado di rappresentatività delle tipologie familiari all'interno della popolazione.

Tav. II.14 - Diffusione della povertà delle famiglie, al variare della scala di equivalenza e caratteristiche familiari.
(Anno 1998 in lire nominali)

	Scala Carbonaro	Scala ISE	Scala OCSE	Scala ridotta	OCSE
Italia	11,8	12,0	11,7	12,9	
Area di residenza					
Nord	5,7	5,9	5,9	6,1	
Centro	7,5	7,8	7,9	8,3	
Sud	23,2	23,3	22,4	25,3	
Numerosità familiare					
1	10,0	11,9	13,5	9,6	
2	11,1	11,3	11,2	11,2	
3	9,7	9,7	8,7	10,8	
4	13,6	12,8	11,2	16,2	
5 o più componenti	22,7	21,1	20,8	28,0	
Sesso della persona di riferimento					
Maschio	11,7	11,5	10,9	13,0	
Femmina	12,2	13,6	14,2	12,5	
Età della persona di riferimento					
Fino a 34 anni	10,9	10,6	8,1	9,9	
da 35 a 44 anni	10,6	10,8	7,7	11,0	
da 45 a 54 anni	8,7	8,7	8,8	11,3	
da 55 a 64 anni	10,6	10,0	10,9	12,1	
da 65 anni e oltre	15,8	16,4	17,6	16,3	
Titolo di studio					
Nessuno, licenza elementare	18,7	19,3	20,3	20,1	
Licenza media	11,8	11,5	10,2	13,0	
Licenza media superiore	4,5	4,5	3,6	5,1	
Laurea	*	*	*	*	

*Dato statisticamente non significativo

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1998.

L'obiettivo che ci si pone in questa parte del Rapporto è quello di verificare se e in che misura, a parità di soglia di povertà relativa (quella adottata dalla Commissione), la scelta di una scala di equivalenza piuttosto che un'altra ha effetti sui risultati che emergono dall'analisi dei dati Istat sui consumi delle famiglie nel 1998.

Osservando i valori degli indici della Tav. 11.14, sembra di poter affermare che le diverse scale non influenzino significativamente la diffusione della povertà a livello nazionale. Nel complesso i valori ottenuti per ciascuna distribuzione, corretta per la scala, sono vicini tra loro, oscillando intorno al 11,7 - 12% per le sca-

Tav. II.15 - Diffusione della povertà delle famiglie, al variare della scala di equivalenza e caratteristiche familiari. (Anno 1998, valori percentuali)

	Scala Carbonaro	Scala ISE	Scala OCSE ridotta	Scala OCSE
Italia	11,8	12,0	11,7	12,9
Famiglie con figli minori				
Con 1 figlio	10,3	10,7	8,8	11,5
Con due figli	16,8	16,2	11,1	17,0
Con tre o più figli	27,3	25,5	18,5	27,6
Con almeno un figlio	13,9	13,7	10,3	14,6
Tipologia familiare				
Persona sola con meno di 65 anni	4,8	5,8	6,6	4,6
Persona sola con almeno 65 anni	14,1	16,6	18,8	13,5
Coppia con p. r. minore di 65 anni	5,6	5,7	5,7	5,7
Coppia con p. r. con almeno 65 anni	15,6	15,8	15,8	15,7
Coppia con 1 figlio	9,5	9,5	8,3	10,2
Coppia con 2 figli	13,4	12,5	10,6	15,7
Coppia con 3 o più figli	23,6	21,7	20,7	28,1
Nuclei monogenitore	11,7	12,3	11,6	12,7
Altre famiglie	15,9	15,2	16,7	20,0

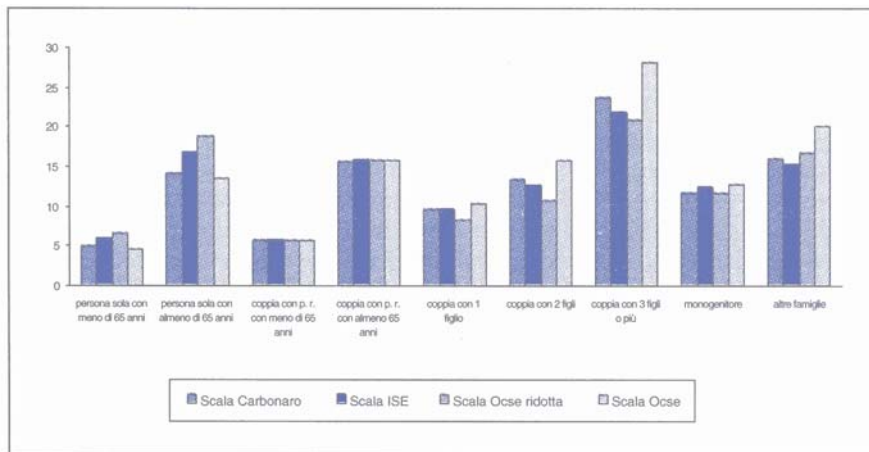
Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1998.

le Carbonaro, ISE e OCSE ridotta e raggiungendo il 12,9% in corrispondenza della scala OCSE tradizionale. Nonostante vengano applicate scale diverse, il profilo della povertà che ne risulta è concorde nel definire economicamente più svantaggiate le famiglie residenti al Sud, quelle composte da quattro o più componenti, con persona di riferimento di età superiore ai 65 anni e basso livello di istruzione (nessun titolo di studio o la sola licenza elementare).

L'impiego di una scala o di un'altra influenza il grado di povertà associato alle diverse tipologie familiari, a parità di caratteristiche socio-demografiche. Tale effetto è direttamente correlato alle maggiori o minori economie di scala familiari incorporate nelle scale di equivalenza medesime. Alcuni esempi possono aiutare a chiarire questo aspetto. Si consideri la Tav. II.14 ed in particolare i nuclei di quattro componenti e più: per tali famiglie, le scale OCSE e Carbonaro identificano un disagio economico più alto di quello registrato con le altre due scale (ISE e OCSE ridotta). Ciò dipende dal fatto che, attribuendo le scale OCSE e Carbonaro pesi particolarmente elevati alle famiglie numerose, queste ultime dovrebbero consumare di più di quello «richiesto» dalle altre due scale, per raggiungere il medesimo livello di benessere. Lo stesso ragionamento si applica ai nuclei di un solo componente, se si assumono come riferimento le scale ISE e OCSE ridotta. L'influenza esercitata da una scala o da un'altra sulla misura della povertà associata alle varie tipologie risulta evidente anche nei dati riportati nella Tav. II.15 e nella Fig. II.9.

Altre caratteristiche familiari, come il numero di occupati, il numero di percettori o la condizione professionale della persona di riferimento, non permettono di rilevare differenze significative. Tale omogeneità dipende dal fatto, già rimarcato in precedenza, che le scale prese in considerazione differiscono tra loro solo rispetto al numero ed all'età dei componenti (Tav. II.16).

Fig. II.9: Diffusione della povertà delle famiglie, al variare della scala di equivalenza e della tipologia familiare. (Anno 1998, valori percentuali)



Tav. II.16 - Diffusione della povertà delle famiglie, al variare della scala di equivalenza e caratteristiche familiari. (Anno 1998, valori percentuali)

	Scala Carbonaro	Scala ISE	Scala OCSE ridotta	Scala OCSE
Italia	11,8	12,0	11,7	12,9
Persone in cerca di occupazione				
0	10,1	10,4	10,1	10,8
1	20,2	19,8	19,4	23,4
2 o più	39,3	37,9	40,2	46,6
Numero di percettori				
0	33,2	35,2	32,5	32,0
1	14,1	14,5	14,2	14,8
2 o più	8,9	8,9	8,7	10,4
Numero di occupati				
0	16,7	17,6	18,5	17,1
1	11,9	11,4	10,3	13,3
2 o più	5,2	5,3	4,7	6,7
Professione del capofamiglia				
Operaio	13,5	13,2	11,6	14,8
Impiegato dirigente	4,2	4,3	3,2	5,1
Lavoratore autonomo, libero professionista, imprenditore	8,3	8,1	7,0	9,7
Ritirato dal lavoro	13,5	14,0	15,0	14,5
Altro	21,9	22,6	22,7	22,6

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1998.

11.5. LA SCELTA DELLA VARIABILE DI RIFERIMENTO: REDDITO O CONSUMO

Uno dei principali problemi che sorgono negli studi sulla povertà è la scelta del parametro monetario più adeguato a rappresentare la condizione di disagio economico delle unità d'analisi, siano esse famiglie o individui. Non esiste infatti consenso unanime su quale sia la variabile ideale di riferimento. Gli indicatori tradizionalmente impiegati sono due: la spesa per consumi ed il reddito corrente. Una serie di argomenti militano a favore dell'uno e dell'altro.

La scelta di come valutare la povertà, se in termini di consumo o in termini di reddito, non discende solo da considerazioni di carattere teorico ma è spesso dipendente dalla effettiva disponibilità e dal grado di attendibilità delle fonti statistiche.

In linea di principio, la questione se usare il reddito o il consumo potrebbe trovare soluzione già nell'ambito della discussione, considerata in precedenza, su povertà assoluta e povertà relativa. Se si adotta un concetto assoluto di privazione economica, sembra del tutto naturale prendere come riferimento il consumo, essendo questa la variabile che esprime l'esborso monetario appena sufficiente ad accedere a beni di prima necessità (alimentari, abitazione, ecc.). Viceversa l'adozione di un concetto di povertà relativa, che ponga l'accento sui «diritti minimi», assegna un ruolo di primo piano al reddito. E' infatti il reddito il candidato ideale a valutare la povertà, se il raggiungimento di un tenore di vita modesto ma adeguato è messo direttamente in relazione alle risorse percepite dalla famiglia, indipendentemente dagli impieghi (in consumi o in risparmi) che la famiglia intende farne.

Nella scelta tra reddito e consumo entrano poi in gioco altri argomenti. Un fattore che condiziona, sul piano teorico, la scelta tra le due variabili monetarie è di natura temporale: il reddito di un individuo può andare soggetto a temporanee ma significative fluttuazioni di breve periodo, in relazione a mutamenti che intervengono, ad esempio, nella vita professionale (interruzioni del rapporto di lavoro, passaggi di carriera, ecc.). Esso risente, inoltre, molto più del consumo, degli eventi che caratterizzano il ciclo di vita di ognuno (si pensi, ad esempio, ai periodi della giovinezza e della vecchiaia in cui, non essendo occupati, non percepiamo alcun reddito da lavoro e tuttavia non possiamo consumare meno di quanto ci è richiesto per sopravvivere). Presentando un andamento più stabile nel tempo, il consumo si candida pertanto quale proxy più fedele del benessere dell'individuo. La preferenza accordata dalla teoria al consumo si fonda tuttavia su una serie di ipotesi (libero accesso al mercato dei capitali, perfetta razionalità dei consumatori, ecc.), prive di robusto fondamento empirico e tali da metterne in discussione la sua presunta superiorità. D'altra parte, anche il ricorso al consumo non è immune da problemi. Non va infatti sottovalutato che tale grandezza riflette sia le concrete opportunità di spesa della famiglia sia le sue preferenze. Un nucleo composto da soli anziani potrebbe, ad esempio, essere scambiato erroneamente per povero solo per la sobrietà del loro stile di vita. Il rischio, in questo caso, è che l'area della povertà sia sovrastimata.

L'impossibilità di giungere ad una conclusione univoca, unitamente a problemi collegati alla disponibilità dei dati, suggerisce di ricorrere, quando possibile, ad entrambe le variabili monetarie.

La difficoltà di scegliere tra reddito e consumo o di conciliare le informazioni derivanti dall'uno o dall'altro è soprattutto evidente quando le due variabili provengono da fonti diverse, come accade tipicamente per l'Italia. I dati sui consumi familiari vengono dall'indagine campionaria condotta annualmente dall'Istat, mentre le informazioni relative al reddito disponibile delle famiglie (al netto cioè dei tributi pagati e dei trasferimenti monetari percepiti dai membri del nucleo) sono di fonte Banca d'Italia. Alle diverse modalità con cui si valuta il benessere familiare o individuale si aggiungono dunque quelle intimamente collegate alle diversità tra le due fonti - differente questionario, differente disegno campionario, differenti modalità di conduzione dell'indagine, ecc..

Anche tenendo conto di questi limiti, le misure della povertà associate alle due fonti, riportate nelle tabelle successive con riferimento al medesimo anno (1998), gettano nuova luce sui diversi profili che il fenomeno assume nel nostro paese, a seconda della variabile considerata.

I dati mostrano in primo luogo una più accentuata diffusione della povertà, se valutata in termini di reddito disponibile anziché in consumi. La quota di famiglie povere sul totale risultava nel 1998 (il riferimento temporale più recente ed omogeneo per operare un confronto) pari al 13,7% nell'indagine campionaria della Banca d'Italia, mentre non superava l'11,8% sulla base dei dati Istat (Tav. II.17). Le due soglie di povertà relativa, calcolate dalla Commissione coerentemente agli standard internazionali (ISPL), erano pari rispettivamente a 1.475.000 (soglia di consumo) e a 1.450.000 (soglia di reddito) lire mensili. Il più elevato valore della soglia nei consumi, apparentemente paradossale, è da mettere in relazione alle differenze nel disegno delle due indagini che porta, tra l'altro, a una diversa dimensione media della famiglia (2,63 componenti nell'indagine Istat, 2,77 in quella della Banca d'Italia). Le linee della povertà riferite a nuclei di numerosità diversa da due componenti sono state calcolate applicando la scala di equivalenza Carbonaro.

Una valutazione comparata dei dati contenuti nella Tav. II.17 mostra che la povertà è concentrata, secondo entrambe le variabili (reddito e consumo), tra le famiglie residenti nel Mezzogiorno e quelle numerose (almeno cinque componenti), dove risulta circa doppia rispetto al dato medio nazionale.

Divergenze di una certa consistenza, tra le due variabili e le due fonti di dati, sono evidenti se si esamina il profilo della povertà familiare per sesso, classe di età e condizione professionale del capofamiglia. Per quanto concerne le differenze di genere, la povertà nel reddito appare più pronunciata tra i nuclei con capofamiglia donna, mentre se si assume come riferimento il consumo, tali differenze appaiono meno accentuate (pur penalizzando sempre la stessa tipologia familiare). La divergenza più significativa è tuttavia associata all'età del capofamiglia: confermando evidenze empi-

Tav. II.17 - Diffusione della povertà tra le famiglie per area geografica e caratteristiche familiari. (Valori percentuali)

	Reddito° equivalente	Consumi° equivalenti
Italia	13,7	11,8
Nord	5,7	5,7
Centro	7,0	7,5
Sud	26,2	23,2
Numerosità familiare		
1 componente	10,0	10,0
2 componenti	9,8	11,1
3 componenti	12,4	9,7
4 componenti	16,4	13,6
5 o più componenti	29,8	22,7
Sesso della persona di riferimento		
Maschio	12,6	11,7
Femmina	16,6	12,2
Età della persona di riferimento		
Fino a 34 anni	17,8	10,9
da 35 a 44 anni	19,0	10,6
da 45 a 54 anni	17,8	8,7
da 55 a 64 anni	11,7	10,6
da 65 anni e più	10,5	15,8
Titolo di studio		
Nessuno, licenza elementare	17,8	18,7
Licenza media	17,6	13,9
Licenza media superiore	7,1	4,5
Laurea	*	*
° Scala di equivalenza Carbonaro		
* Dato statisticamente non significativo		

Fonte: Banca d'Italia (Indagine sui bilanci delle famiglie 1998) e Istat (Indagine sui consumi delle famiglie 1998).

Tav. II.18 - Intensità della povertà tra le famiglie per area geografica.
(Valori percentuali)

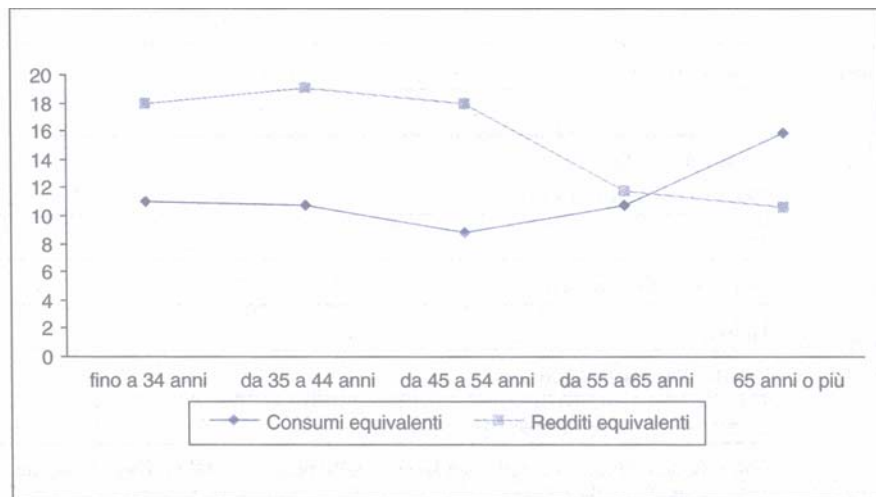
	Reddito ^o equivalente	Consumi ^o equivalenti
Italia	36,3	22,4
Nord	33,8	18,9
Centro	27,7	19,1
Sud	38,3	24,2

^o Scala di equivalenza Carbonaro

Fonte: Banca d'Italia (Indagine sui bilanci delle famiglie 1998) e Istat (Indagine sui consumi delle famiglie 1998)

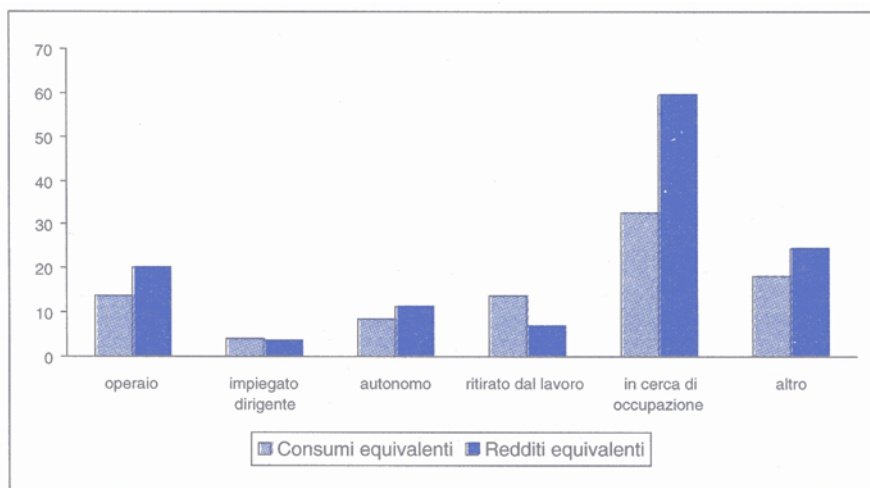
riche precedenti, le nostre elaborazioni mostrano una diffusione della povertà nei consumi crescente oltre una certa soglia (45 anni di età), contrariamente a quanto mostrato dai dati sul reddito. Oltre il 15% delle famiglie con persona di riferimento ultra sessantacinquenne risulta povero nei livelli di consumo - il valore più alto in assoluto per categoria -, a fronte di un 10,5% - il livello più basso - se valutato in termini di reddito (Tav. II.17 e Fig. II.10).

Fig. II.10: Diffusione della povertà tra le famiglie per classe d'età della persona di riferimento. (Anno 1998, valori percentuali)



La maggior polarizzazione del disagio economico sugli anziani, quando la povertà è misurata nel consumo, traspare anche dalla Fig. II.11, che riporta la diffusione della povertà familiare, disaggregata per condizione professionale della persona di riferimento.

Fig. II.11: Diffusione della povertà per condizione professionale della persona di riferimento. (Anno 1998, valori percentuali)



La povertà tra i nuclei con capofamiglia ritirato dal lavoro risulta pari al 13,5%, dato superiore di quasi due punti alla media nazionale (11,8%). Il dato di reddito risulta invece contenuto nel 6,8%, un livello decisamente inferiore al corrispondente valore medio (13,7%). Significativa è anche la divergenza per quanto concerne le famiglie di operai, che risultano povere nel reddito per oltre il 20% del totale, a fronte di un 13,5%, in termini di consumo. Le percentuali più elevate di povertà si annidano non sorprendentemente, e in entrambi i casi, presso i nuclei con capofamiglia disoccupato o in cerca di occupazione.

Anche l'analisi comparata per tipologie familiari, incentrata sull'alternativa fra reddito e consumo, fornisce un quadro solo parzialmente convergente.

Le differenze più significative si riferiscono alle coppie senza figli distinte per età della persona di riferimento, alle coppie con almeno tre figli e ai nuclei monogenitore (Tav. II.19 e Fig. II.12). Per quanto riguarda la tipologia delle coppie senza figli, i dati di reddito segnalano un maggior rischio di povertà tra le coppie relativamente meno anziane (con meno di 65 anni), a differenza di quanto accade in termini di spesa. Elevata, se comparata con i corrispondenti valori dei consumi, risulta infine la povertà di reddito tra le coppie con almeno tre figli (34,1% contro 23,6%) e tra le famiglie con un genitore solo (20,8% contro 11,7%).

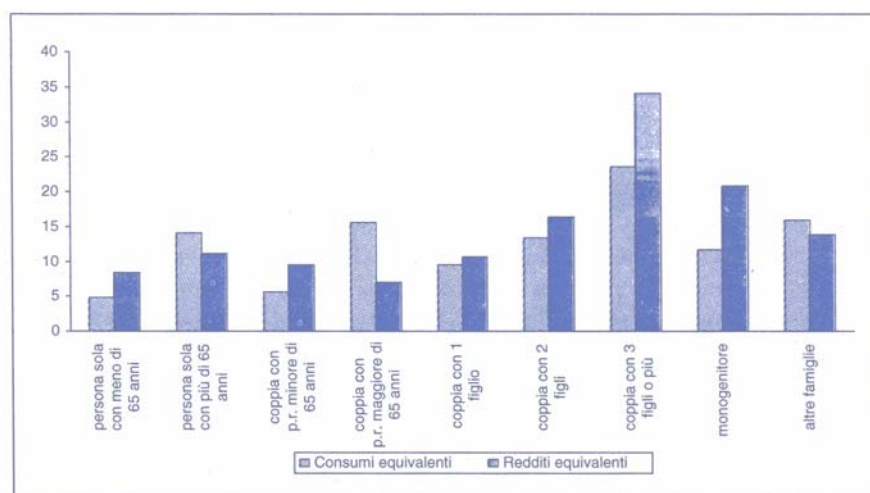
Tav. II.19 - Diffusione della povertà tra le famiglie per alcune tipologie familiari. (Valori percentuali)

	Reddito equivalente	Consumi equivalenti
Italia	13,7	11,8
Tipologie familiari		
Persona sola con meno di 65 anni	8,4	4,8
Persona sola con 65 anni o più	11,1	14,1
Coppia con p. r. con meno di 65 anni	9,5	5,6
Coppia con p. L con almeno 65 anni	6,9	15,6
Coppia con un figlio	10,6	9,5
Coppia con due figli	16,3	13,4
Coppia con almeno tre figli	34,1	23,6
Nuclei monogenitore	20,8	11,7
Altro	13,9	15,9
Famiglie con figli minori		
Con un figlio con meno di 18 anni	14,9	10,3
Con due figli con meno di 18 anni	25,1	16,8
Con almeno tre figli con meno di 18 anni	38,1	27,3
Con almeno un figlio con meno di 18 anni	21,4	13,9

° Scala di equivalenza Carbonato

Fonte: Banca d'Italia (Indagine sui bilanci delle famiglie 1998) e Istat (Indagine sui consumi delle famiglie 1998).

Fig. II.12: Diffusione della povertà tra le famiglie per alcune tipologie familiari. (Valori percentuali)



II.6. L'ESCLUSIONE SOCIALE

Nel dibattito sulla povertà da ormai un quindicennio al termine povertà si è affiancato il termine esclusione sociale. Gli «esclusi» sono i soggetti che occupano le posizioni più basse della stratificazione sociale, un gruppo di persone che non solo dispone di una quantità di risorse inferiore a quella giudicata minima per condurre un'esistenza normale, ma che soprattutto risulta in qualche modo separato dal resto della società. L'elemento qualificante della nozione di esclusione sociale è, infatti, il richiamo ad una separazione tra co-loro che partecipano pienamente alla società e coloro che invece si trovano privati di un ruolo riconosciuto. Genericamente, nel discorso corrente gli esclusi sono quindi coloro che, oltre a fruire di una quantità insufficiente di risorse, sono emarginati o estraniati dalle stesse norme e pratiche sociali che regolano l'inclusione degli individui nella società alla quale appartengono.

Quando utilizziamo i termini povertà ed esclusione sociale facciamo riferimento a due fenomeni distinti, che solo in parte si sovrappongono. Come si è già sottolineato in precedenza nel Rapporto, per povertà si intende, in termini generali, quello stato individuale o familiare caratterizzato dalla scarsità di risorse materiali, ed è generalmente analizzato facendo ricorso a dati di reddito o di consumo. Meritano di essere richiamate alcune caratteristiche dell'approccio tradizionale allo studio della povertà, che ne individuano sia i punti di forza, sia i punti di debolezza. Innanzitutto, si tratta di una prospettiva analitica statica, uno sguardo in grado di restituirci il fenomeno in oggetto in un certo momento, senza però dirci nulla a proposito di come quella condizione è stata raggiunta, né per quanto tempo è sperimentata.

Una seconda caratteristica di tale approccio è quella di essere, per così dire, oggettiva, in quanto gli stati di povertà possono non solo essere individuati, ma anche misurati e ordinati tra loro. E sulla base di questa impostazione che sono state sviluppate misure quantitative della povertà – diffusione, intensità – ed è stata adottata una prospettiva teorica che, a prescindere dal tipo di misurazione prescelta (povertà assoluta o povertà relativa), fissa convenzionalmente una linea di confine tra benessere e povertà (un livello di consumi essenziali, la metà del reddito medio o mediano pro capite, ecc.).

Questa impostazione offre alcuni vantaggi, di fronte ad un fenomeno che altrimenti risulterebbe arduo da misurare. La semplificazione analitica del concetto consente infatti di sviluppare misure relativamente semplici, con il non indifferente vantaggio di essere esportabili in contesti diversi. In sintesi, tramite questo approccio siamo in grado di caratterizzare la popolazione di un dato contesto territoriale osservandone la distribuzione lungo un'unica dimensione e quindi di costruire l'area della povertà fissando in base alla quantità di risorse possedute una soglia che divide la popolazione in poveri e non poveri.

Tuttavia, all'interno dell'approccio tradizionale si incontrano alcuni problemi che privano della possibilità di chiarire alcune dimensioni centrali della povertà, più esattamente l'eterogeneità delle varie posizioni nella sfera del disagio economico e sociale. Si perde, in altre parole, in larga misura la di-

versità di significato, la maggiore o minore severità, la diversità di cause e di conseguenze che le innumerevoli configurazioni della povertà possono assumere. Accanto al concetto di povertà viene quindi sempre più spesso utilizzato il concetto di esclusione sociale, tramite il quale si cerca di dare maggiore spessore analitico e ricchezza empirica alla nozione di «privazione».

PROBLEMI DI DEFINIZIONE DELL'ESCLUSIONE SOCIALE

I tentativi fatti in letteratura di definire l'esclusione sociale si soffermano pressoché tutti su alcuni aspetti che possiamo considerare elementi peculiari del concetto in questione. E' interessante notare che si tratta di aspetti per così dire speculari rispetto a quelli tipici del concetto di povertà.

L'esclusione sociale rimanda innanzitutto ad una prospettiva analitica di tipo dinamico, nella quale cioè è centrale la dimensione temporale dello sviluppo dello status di deprivazione: non importa solamente la condizione del «qui ed ora», ma importa anche capire attraverso quali fasi e in seguito a quali circostanze si giunge alla condizione di escluso. Ciò è rilevante anche per lo studio della povertà e dei suoi effetti, nella misura in cui è il permanere a lungo nella povertà che ha una elevata probabilità di produrre esclusione sociale.

Una conseguenza di questa prospettiva è che acquistano uno spazio teorico rilevante sia le caratteristiche dell'attore sia, soprattutto, i comportamenti attivi che esso mette in pratica. Il ruolo dell'attore è importante sia per le scelte e i comportamenti adottati, che possono avere potenzialmente effetti negativi (non far studiare i figli, assumere sostanze stupefacenti, ecc.) sia per le strategie di soluzione dei problemi che è in grado di sviluppare. Da quanto detto si ricava che la concatenazione di eventi e circostanze che portano all'esclusione è rilevante in quanto tramite la sua ricostruzione è possibile apprezzare la diversità di situazioni apparentemente simili e risalire ai fattori microsociali che contribuiscono a disegnare il destino degli individui. La disoccupazione di lungo periodo, per esempio, assume connotati e significati completamente diversi se essa colpisce un lavoratore maturo a seguito di un processo di ristrutturazione industriale, oppure se riguarda un giovane tossicodipendente senza alcuna esperienza lavorativa alle spalle o, ancora, se riguarda un giovane in cerca di prima occupazione in una zona con scarse opportunità di inserimento professionale. In quest'ultimo caso è inoltre diverso se alle spalle del giovane è presente una famiglia in grado di sostenerne le aspettative oppure una famiglia già fragile o assente. Nello studio delle complesse situazioni di disagio sociale è dunque fondamentale ricostruire la forma delle traiettorie, individuando le successioni degli eventi e il ruolo giocato dai fattori di contesto.

L'aspetto dinamico del concetto di esclusione sociale non è rivolto solo verso il passato ma anche verso il futuro, in quanto la condizione di esclusione sociale può produrre effetti cumulativi in un doppio senso. In primo luogo, a mano a mano che il processo di deprivazione investe sempre nuove aree del contesto di vita (lavoro, famiglia, reti amicali, casa, salute, ...) ne deriva non solo un aggravamento della situazione complessiva, ma soprattutto una progressiva erosione delle capacità di reazione individuali: alla mancanza di reddito, per esempio, può

sommarsi una rottura familiare (per separazione o lutto) che priva anche del sostegno derivante dalle risorse che circolano all'interno dei canali familiari/parentali e, successivamente, una compromissione del quadro sanitario che nega la possibilità di svolgere lavori occasionali e, soprattutto, comporta l'impiego delle risorse disponibili residue fino al loro esaurimento.

L'altro significato della proiezione verso il futuro della nozione di esclusione sociale riguarda la possibilità che si inneschino dei meccanismi di *trasmissione intergenerazionale* della condizione di esclusione, cioè il passaggio dai genitori ai figli dei fattori di deprivazione. Si tratta dell'aspetto più inquietante dell'esclusione perché lascia intravedere l'operare di specifici meccanismi di riproduzione che generano ruoli sociali estranei ai modelli normali. La relativa frequenza, ancora oggi, di abbandoni della scuola dell'obbligo può essere uno di questi meccanismi, in quanto attesta l'esistenza di contesti familiari con uno scarso capitale culturale, quindi esposti al rischio di privare le nuove generazioni degli strumenti di promozione sociale.

La prospettiva dinamica, d'altra parte, consente anche di ipotizzare, e favorire, processi inversi: di graduale ricostruzione delle capacità personali e delle reti sociali.

L'uso della nozione di esclusione sociale, diversamente da quella di povertà, insiste anche sulla natura multidimensionale del fenomeno, cioè sul fatto che essere esclusi significa soffrire cumulativamente di diverse forme di deprivazione. Mentre il concetto di povertà economica rimanda ad un problema di scarsità di risorse, sottolineandone quindi la dimensione economica, nel caso dell'esclusione sociale ciò che importa cogliere è la complessità interna degli assetti individuali o familiari, esplorandone le molteplici e variabili forme di privazione. In sostanza, non ci muoviamo più in uno spazio teorico unidimensionale (reddito/consumo) nel quale le diverse posizioni sono graduate in base alla dimensione prescelta - comunque di tipo monetario. Il concetto di esclusione comprende una molteplicità di dimensioni - casa, salute, lavoro, legami sociali, integrazione sociale, devianza - per cui non è possibile individuare pochi modelli ricorrenti, validi ovunque.

Per chiarire questo aspetto, basti considerare che la scarsità di risorse monetarie non è condizione né sufficiente né necessaria per determinare una situazione di esclusione sociale: è infatti possibile essere poveri di reddito ma nel contempo essere integrati nel contesto sociale circostante, come è altrettanto possibile una condizione di benessere economico ma di esclusione dal contesto di appartenenza.

I due elementi caratterizzanti l'esclusione sociale sono quindi la durata e la natura multidimensionale delle traiettorie di esclusione. Sotto questo profilo, le tradizionali tecniche di ricerca della povertà basate su analisi cross-section si rivelano inadeguate a coglierne i possibili effetti di esclusione. Una delle direzioni di ricerca più promettenti, anche se ancora in fase di sviluppo, in particolare in Europa, è quella fondata su dati longitudinali, dati cioè in grado di ricostruire le biografie degli individui valutandone gli episodi significativi e misurandone la durata. Attraverso l'Europanel, per esempio, si è osservato che la quota di soggetti che rimangono continuamente in una condizione di povertà economica

è sensibilmente inferiore alla quota di poveri in un momento dato, per cui molto spesso si tratta di situazioni temporanee (con la significativa eccezione dell'Italia). Ne consegue, però, che la quota di individui che sperimentano nella loro vita un episodio di povertà economica è assai più ampia della quota di poveri in un certo momento.

DIMENSIONI DELL'ESCLUSIONE SOCIALE

Nello studio dell'esclusione sociale è opportuno distinguere un livello *macro*, nel quale operano meccanismi generali di regolazione sociale, da un livello *micro*, nel quale si sviluppano effettivamente le traiettorie biografiche che conducono all'esclusione.

Il primo livello, quello macro, concerne i meccanismi attraverso cui si producono le principali forme di segmentazione sociale, i meccanismi cioè che determinano una frattura della popolazione in gruppi con diseguale accesso alle risorse e che limitano il passaggio da un gruppo all'altro. La condizione di esclusione sociale non si riferisce semplicemente al possesso insufficiente di risorse, a un problema cioè distributivo, ma investe direttamente l'identità sociale degli individui. Essere escluso significa sentirsi tale e talvolta anche agire di conseguenza, amplificando quindi la portata dei fattori strutturali.

Al livello micro, cioè dell'individuo e del nucleo familiare, la condizione dell'esclusione è il risultato del cumulo di eventi e circostanze che si risolvono in uno stato di isolamento e di estraniamento. L'esclusione sociale è quindi l'esito di un progressivo indebolimento del quadro di vita del soggetto sotto molteplici dimensioni. Come la letteratura ha messo in evidenza, la riduzione o la scomparsa di un certo tipo di risorse può essere infatti compensata ricorrendo a risorse di altra natura: per esempio, la scarsità di reddito dovuta alla disoccupazione può essere compensata con i redditi di altri membri del nucleo familiare. Siamo di fronte ad una condizione di esclusione sociale quando il ricorso a fonti alternative di risorse non è più possibile e lo stato di isolamento diventa cronico.

Tre sono le sfere principali rispetto alle quali operano i meccanismi di produzione dell'esclusione sociale a livello macro. La prima sfera è quella della reciprocità e della socialità, la seconda quella del lavoro e dei consumi, la terza quella del welfare. In ciascuna di queste sfere si osservano specifici fenomeni che, facilitando la diffusione di forme di vulnerabilità della popolazione, creano le condizioni per lo sviluppo di situazioni di esclusione sociale.

Sinteticamente possiamo schematizzare le dinamiche specifiche di ciascuna sfera come segue:

– *Reciprocità/socialità*. Si tratta del campo delle reti familiari, parentali e amicali attraverso le quali circolano le risorse materiali (denaro, oggetti, alimenti, informazioni) e simboliche (affetto, sostegno, identità, appartenenza) che garantiscono il funzionamento dei meccanismi di riproduzione sociale. Questo campo di relazioni sta attraversando una fase di profondo mutamento riconducibile ai cambiamenti delle strutture familiari (ridimensionamento della famiglia nucleare classica a vantaggio di assetti atipici come le famiglie monogenitoriali o quelle ricostituite), al progressivo indebolimento delle famiglie stesse (cresci-

ta dell'incidenza di separazioni e divorzi), all'invecchiamento della popolazione. Tutto questo modifica la gamma dei rischi sociali di tipo demografico, che appaiono sempre più legati ad un problema di isolamento o di accorciamento delle reti di reciprocità. Per questo, nel fronteggiare una situazione di instabilità può accadere che le relazioni parentali e amicali siano troppo rarefatte o troppo deboli, e che quindi non sia possibile accedere alle risorse che circolano attraverso i rapporti di reciprocità preesistenti.

- *Lavoro/consumi*. E' il campo del lavoro retribuito il principale canale per il reperimento delle risorse monetarie per accedere ai consumi necessari. La posizione nell'occupazione costituisce uno dei principali fattori di costruzione dei ruoli sociali e, conseguentemente, dell'identità individuale: è quindi di immediata comprensione la rilevanza della qualità del ruolo occupazionale nella probabilità di correre rischi di esclusione sociale. Inoltre, come sottolineato da alcuni autori, indebolitesi le tradizionali linee di differenziazione di classe, il ruolo di consumatore acquista sempre maggiore importanza come veicolo di costruzione dell'identità sociale. Per questa ragione, l'esclusione dalla possibilità di accedere ad alcuni consumi fondamentali non è rilevante tanto per la privazione del bene in sé, quanto piuttosto perché segnala l'esistenza di una frattura sociale che separa gruppi di popolazione diversi e ne ostacola la comunicazione. Per quanto riguarda le dinamiche del mercato del lavoro sono ben conosciuti i fenomeni di instabilità occupazionale e di variabilità dei livelli retributivi. Per alcuni gruppi di popolazione, poi, si rivela sempre più concreto il rischio che la condizione di disoccupazione assuma un carattere cronico e diventi un elemento dell'identità sociale del soggetto, con tutte le conseguenze che questo comporta (insufficiente accantonamento di contributi previdenziali a fini pensionistici contro il rischio della vecchiaia, biografie di vita nelle quali l'accesso al lavoro è negato o relegato a ruoli marginali o irregolari).

- *Welfare*. Nel campo del welfare rientra quell'insieme di istituti finalizzati al miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, che vanno dalle prestazioni pensionistiche a quelle sanitarie, dall'istruzione alle pari opportunità, dall'assistenza alle politiche per l'occupazione. Si tratta di un campo cruciale per l'integrazione sociale degli individui in quanto uno dei principi etici che stanno alla base dell'intervento pubblico in questo settore è per l'appunto costituito dalla lotta alle condizioni di privazione, non solo economica. Come l'ampia pubblicistica sul tema ha ormai chiarito, i sistemi di welfare state vigenti sono solo parzialmente adeguati ad affrontare i nuovi rischi sociali. Esistono infatti sia problemi di copertura della popolazione, con ampi gruppi esclusi dalla fruizione delle prestazioni più significative, sia problemi relativi alla capacità da parte delle prestazioni vigenti di esercitare un soddisfacente impatto redistributivo.

Quelli finora descritti sono gli scenari, per così dire, macro che spiegano il fenomeno dell'esclusione sociale, scenari che tuttavia consentono di comprendere solo parzialmente le modalità concrete con le quali un individuo o una famiglia intraprendono un percorso che conduce all'esclusione. Il problema, in questo caso, è dato dall'impossibilità di ridurre a pochi modelli tipici la molteplicità di esperienze, circostanze ed eventi specifici, così come la loro successione. In alcuni casi, per esempio, un problema sanitario può essere il fattore scatenante (un

incidente, una malattia degenerativa), mentre in altri casi lo stesso problema può essere l'esito di una traiettoria di esclusione (per dipendenza da sostanze, per condizioni abitative inadeguate). Un elemento cruciale dell'analisi micro è invece legato all'importanza di cogliere l'esperienza soggettiva e la consapevolezza della propria situazione da parte degli esclusi.

L'analisi empirica dell'esclusione sociale affronta dunque una materia estremamente eterogenea sia per la varietà delle situazioni – senza dimora, immigrati privi di diritti o soggetti a discriminazioni, soggetti dipendenti da sostanze, anziani non autosufficienti e invalidi privi di reti di sostegno, malati di mente - sia per la varietà delle traiettorie. L'elemento che accomuna l'ampia variabilità delle esperienze individuali è rintracciabile nella condizione di isolamento nella quale questi soggetti si ritrovano, dove per isolamento si intende la scarsità e l'instabilità delle relazioni sociali intrattenute, sia di quelle più significative (familiari, parentali, amicali) sia di quelle più superficiali (conoscenti, vicini di casa, ecc.).

In sostanza, possiamo individuare l'elemento unificante delle diverse situazioni di esclusione nell'impoverimento delle reti di relazione e nella fragilità dei diritti sociali. Uno studio effettuato per conto della Commissione Europea del 1996, ad esempio, ha messo in evidenza, la disoccupazione di lungo periodo si accompagna ad un mutamento delle reti di relazione: più dura la condizione di disoccupazione più la rete sarà costituita da disoccupati, con evidenti conseguenze di segregazione ed estraniamento dai potenziali circuiti di reinserimento. Nel suo significato più ampio, comunque, l'isolamento come elemento caratterizzante l'esclusione sociale indica una rottura del legame tra l'individuo e la società circostante, investendo quindi molteplici dimensioni oltre a quella affettiva e monetaria, tra le quali per esempio quella sanitaria, quella lavorativa, quella educativa, per arrivare alle situazioni più gravi caratterizzate dall'adozione di comportamenti devianti.

Uno studio realizzato per conto della Commissione dalla Fondazione Zancan sulle persone senza dimora, tuttora in fase di realizzazione (si veda la scheda nella terza parte di questo rapporto), conferma alcuni degli aspetti tipici dell'esclusione sociale nella sua dimensione estrema: oltre tre quarti (77,2%) delle persone senza dimora intervistate è celibe o nubile o ha vissuto una rottura dell'unità coniugale; oltre un terzo (37,2%) non ha una casa da più di tre anni; il 26,4% non conosce o non ha potuto utilizzare nell'ultimo mese nessun servizio per senza dimora; il 7,7% dichiara di non aver mangiato nella giornata dell'intervista (realizzata di sera). Sorprendentemente, oltre un quarto (27,8%) degli intervistati dichiara di riuscire a vivere grazie a redditi da lavoro, per quanto presumibilmente si tratti nella maggior parte dei casi di lavori irregolari e saltuari. Coerentemente con quanto sin qui sostenuto, oltre il 70% delle persone senza dimora intervistate afferma di non potersi rivolgere ad alcun familiare per ottenere aiuto, e solamente il 9,4 a più di due familiari. Al contrario, quasi il 60% dichiara di poter fare affidamento a uno o più amici, a conferma che l'isolamento sociale, di cui indubbiamente soffrono i senza dimora, può sussistere anche quando esiste un tessuto di relazioni chiuso, limitato a persone che si trovano spesso nella medesima condizione.

PARTE III

**ATTIVITÀ DI RICERCA DELLA COMMISSIONE NEL
BIENNIO 1999-2000**

Schede

III.1. LE POLITICHE NAZIONALI CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

David Benassi

Università di Padova

Lo studio ha come oggetto la ricostruzione del panorama delle politiche nazionali riconducibili al contrasto della povertà in Italia, alla luce in particolare delle misure introdotte negli ultimi anni dal Governo. Il lavoro si è posto l'obiettivo di valutare il grado di coerenza delle diverse prestazioni contro la povertà, di ricostruirne i vari criteri di accesso e di stimarne il numero di beneficiari e la spesa sostenuta.

La selezione degli strumenti da includere nell'analisi non è stata semplice, in quanto il campo delle politiche nazionali contro la povertà in Italia appare poco coerente e costituito in larga parte da prestazioni che solo indirettamente vanno a beneficiare gli individui o le famiglie povere. Un primo criterio di selezione ha fatto riferimento alle caratteristiche delle prestazioni stesse, tutte di natura assistenziale tranne alcune eccezioni giustificate dalla combinazione di criteri assistenziali ed assicurativi. L'altro criterio di selezione ha riguardato invece gli effetti delle prestazioni sulla povertà, in base al quale sono stati selezionati solo gli strumenti che intervengono prioritariamente nel sostegno di situazioni caratterizzate dalla scarsità del reddito disponibile. Le prestazioni analizzate nello studio sono: assegno e pensione sociale, trattamento minimo delle pensioni, pensione di inabilità e assegno ordinario di invalidità Inps, assegno per il nucleo familiare ordinario e per gli iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi, assegni familiari, fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione, detrazione Irpef per titolari di contratti di locazione, prestazioni di invalidità civile, assegno di maternità, assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, reddito minimo di inserimento, esenzione dal costo delle prestazioni sanitarie.

Il rapporto mette in luce come non tutti gli strumenti analizzati abbiano primariamente una funzione di contrasto della povertà. È il caso delle prestazioni di invalidità Inps che, pur fondandosi su un principio assicurativo, sono erogate in base a meccanismi di tipo assistenziale, producendo un effetto di protezione dai rischi di impoverimento prodotti dall'incapacità – totale o parziale – di lavorare. Anche l'assegno di maternità non può essere annoverato tra gli strumenti espliciti contro la povertà, in quanto è stato introdotto per riconoscere il valore sociale della maternità, ed ha un test dei mezzi sufficientemente alto da includere non solo le madri povere. Possono invece essere considerati strumenti intenzionalmente rivolti a contrastare la povertà, tra le misure previdenziali, gli assegni al nucleo familiare e l'integrazione al minimo delle pensioni. Tra le misure dichiaratamente assistenziali annoveriamo l'assegno e la pensione sociali, il Fondo di sostegno al costo dell'affitto, l'assegno per le famiglie con almeno tre figli minori, il sistema di esenzioni dal costo delle prestazioni sanitarie, la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento.

Dalla rassegna emerge un quadro di sostanziale frammentazione delle politiche – dirette o indirette, esplicite o implicite - contro la povertà, una situazione che sconta la storica assenza di un progetto coerente di protezione sociale dei soggetti e dei nuclei familiari in difficoltà ed alla quale solo negli ultimi anni si è cercato di porre rimedio. Inoltre, all'interno dell'insieme de-gli strumenti di intervento contro la povertà si osserva un forte sbilanciamento a favore delle prestazioni di natura assicurativa (integrazioni al minimo delle pensioni, pensioni e assegni di invalidità Inps, assegni per il nucleo familiare, indennità di disoccupazione e di mobilità), che solo indirettamente possono essere assunti come strumenti contro la povertà: fatta 100 la spesa complessiva relativa agli strumenti analizzati (106.233 miliardi di lire nel 1998), oltre l'80% è destinato agli strumenti previdenziali e meno del 20% a quelli assistenziali. Questo squilibrio penalizza evidentemente i soggetti con carriere occupazionali incomplete e soprattutto irregolari, coloro cioè che nella maggior parte dei casi esprimono un bisogno più grave.

Oltre a rilevare un forte squilibrio di spesa tra le misure di tipo previdenziale e quelle di tipo assistenziale, l'indagine ha mostrato l'esistenza di una sostanziale difformità sia nei criteri per l'individuazione delle soglie di reddito per accedere alle prestazioni, sia a proposito delle scale di equivalenza utilizzate. Questa eterogeneità di criteri persiste malgrado l'introduzione dell'ISE, che per esempio non viene utilizzato come riferimento nel calcolo della scala di equivalenza del recente Fondo di sostegno al costo dell'affitto. Così i diversi strumenti analizzati differiscono in merito alla determinazione delle soglie di reddito per ottenere le prestazioni, ai criteri di calcolo del reddito di riferimento, al tipo di scala di equivalenza utilizzata (quando prevista). La mancanza di omogeneità nei criteri di applicazione rende opaco il campo degli strumenti contro la povertà, accentuando le disuguaglianze delle opportunità di sostegno tra diversi gruppi di poveri.

Un'altra conseguenza del problema della frammentazione delle politiche emerso dall'analisi è il basso livello di organicità del sistema di intervento complessivo, la mancanza cioè di collegamenti tra le diverse prestazioni tali da tracciare delle possibili sinergie nel caso di individui o famiglie portatori di bisogni complessi. Questo assetto indebolisce l'efficacia delle politiche nazionali contro la povertà, introducendo anche un fattore di inefficienza della spesa. A questo si aggiunga, poi, che il livello delle erogazioni monetarie è in molti casi talmente basso da mantenere il beneficiario della prestazione in una condizione di povertà. Se nel 1998 la soglia di povertà calcolata dall'Istat è stata di 884 mila lire per un individuo solo, l'integrazione al minimo della pensione è stata di 768 mila lire, assegno e pensione sociale rispettivamente di 667 mila e 546 mila lire, il reddito minimo di inserimento di 500 mila lire.

Malgrado il quadro poco incoraggiante delle politiche nazionali contro la povertà, i recenti interventi del Governo in questa materia sono stati indirizzati all'arricchimento delle possibilità di intervento, soprattutto a favore dei soggetti titolari di scarse tutele nel sistema di welfare italiano, anche in vista di un riallineamento dell'Italia ai livelli di protezione sociale dei paesi membri dell'Unione Europea. L'assegno di maternità e quello ai nuclei familiari

numerosi sono un primo passo verso una maggiore tutela delle famiglie, in particolare quelle esposte a rischi di impoverimento. Il varo del Fondo di sostegno per i titolari di contratti di locazione interviene in una importante sfera di produzione del disagio, quella della casa, che fino ad oggi aveva ricevuto assai scarsa attenzione in termini di policy. La riforma del sistema di partecipazione ai costi delle prestazioni sanitarie – non ancora introdotto in via definitiva – è stato invece ispirato a criteri di maggiore equità e razionalità della spesa sanitaria. Rimangono comunque alcuni problemi relativi alla definizione del cosiddetto sanitometro, che sembra ispirato a criteri in parte difformi sia dalla normativa generale sull'Ise che dalla normativa specifica relativa all'assegno per le famiglie numerose e all'assegno di maternità. Infine, la vera novità delle politiche contro la povertà in Italia è stata l'introduzione – per ora solo in via sperimentale - del Reddito Mínimo di Inserimento, ispirato alle esperienze ormai consolidate di altri paesi europei, che può essere considerato il primo strumento universalista a favore dei soggetti e dei nuclei familiari in condizioni di povertà. Finalmente, rispondendo anche ad una raccomandazione dell'Unione Europea, l'Italia ha l'opportunità di dotarsi in via definitiva di uno strumento di base destinato a sostenere il reddito di tutti gli individui poveri, ed è per questo che ci si augura la sua definitiva introduzione al termine del periodo di sperimentazione.

La ricerca su Le politiche nazionali contro la povertà in Italia è di prossima pubblicazione tra i Quaderni della Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale.

111.2. LA POVERTÀ DELLE DONNE IN ITALIA: LA RICERCA, I DATI, LE METODOLOGIE DI ANALISI

Elisabetta Ruspini

Università di Padova

Lo studio è finalizzato a un esame della povertà femminile in Italia attraverso la rassegna delle pratiche di ricerca e dei materiali esistenti.

La povertà è un fenomeno che può colpire in misura diversa donne e uomini. Al contempo, sono significativamente differenti gli eventi che determinano l'inizio o la fine di un intervallo di povertà al femminile o al maschile. La sfida teorica e metodologica posta dalla povertà femminile è situata nell'interazione tra dipendenza, esclusione di genere e mutamento sociale, in quanto sintesi dinamica tra relazioni sociali di potere/controllo e più ampi processi di marginalizzazione ed esclusione. Ci troviamo in un momento storico in cui le donne si trovano a ricoprire ruoli che in passato appartenevano solo agli uomini: se, da un lato, continuano a mantenere le responsabilità affettive e di cura, dall'altro i loro compiti si sono estesi alla direzione familiare e al mantenimento dei figli.

Uno degli obiettivi primari del percorso di ricerca era la comprensione dei meccanismi che ancora contribuiscono a occultare la dimensione di genere della povertà, operando altresì una revisione critica dei tradizionali strumenti di rilevazione/analisi del fenomeno. A questo scopo, nella prima parte del lavoro è stata offerta una panoramica dei metodi di definizione della povertà e delle tecniche di analisi maggiormente utilizzati e al contempo più significativi per l'analisi della sua dimensione di genere, anche per esaminare la loro capacità/utilità nel contribuire a tramutare i «poveri» in «donne e uomini poveri». La questione sicuramente più cruciale riguarda il livello di analisi. Sono due le dimensioni che possono essere prese in considerazione: quella individuale e quella familiare. Se, da un lato, la povertà dovrebbe essere indagata a livello individuale in quanto condizione di privazione economica, dall'altro va tenuto conto che gli individui generalmente vivono nell'ambito di unità familiari di diversa ampiezza, nelle quali risorse economiche vengono messe in comune seguendo varie logiche e beni e servizi disponibili sono più o meno equamente suddivisi. L'utilizzo del solo reddito familiare per individuare situazioni di ineguaglianza della distribuzione dei redditi personali può essere un metodo alquanto distortivo della realtà. Con tale indicatore si ignorano infatti i sussidi in natura e più in generale gli interventi pubblici che non comportano trasferimenti in denaro; non si tiene conto della produzione di-retta di beni e di servizi che è svolta in larga misura dalle donne; si trascura-no i benefici derivanti dal possesso di beni patrimoniali e/o beni di consumo durevole. Un metodo per risolvere la diatriba e al contempo creare le condizioni per far emergere la natura di genere della povertà è quello di valutare la povertà su entrambi i livelli: utilizzando il reddito aggregato (livello familiare) e il reddito individuale, cioè percepito singolarmente dai componenti. In questo modo è possibile andare oltre l'assunzione secondo la quale le risorse

sono equamente divise tra i membri del nucleo. In effetti, le (poche) ricerche che hanno utilizzato entrambi i livelli, hanno messo in luce come la povertà delle donne sia di gran lunga più consistente se definita sulla base delle entrate monetarie individuali.

E stata infine sottolineata la necessità di abbandonare una prospettiva statica, che non riesce a tenere conto della processualità e fluidità dell'esperienza di impoverimento, dalla quale donne e uomini possono entrare e uscire a seconda del variare di vicende e problemi familiari o di fase del corso di vita.

La dimensione dinamica della deprivazione ha cominciato a venire alla luce grazie alle evidenze empiriche emerse dalle indagini panel sulle famiglie (Household panel surveys) il cui scopo è l'analisi delle fluttuazioni dei redditi e la descrizione e spiegazione dei cambiamenti nella situazione economica dei soggetti. Tali indagini hanno permesso un radicale mutamento nella percezione e rilevazione del fenomeno: gli studi sulla povertà condotti secondo una prospettiva dinamica hanno mostrato come singoli avvenimenti (la perdita del lavoro, una rottura familiare, una nascita, una condizione di salute precaria, l'incapacità di curare un figlio) possano produrre risposte differenti, contribuendo così a determinare percorsi e destini individuali eterogenei e distanti tra loro.

La seconda parte del lavoro ha preso in rassegna l'esistente letteratura italiana sul tema della povertà femminile. L'analisi ha percorso tre diverse direzioni: quella metodologica, quella teorica e quella della ricerca empirica.

Se il campo della riflessione metodologica in tema di rilevazione della dimensione di genere della povertà è ancora limitato, le riflessioni teoriche sono sicuramente più nutrite. I risultati raggiunti e presi congiuntamente in esame hanno permesso di tracciare un profilo delle categorie femminili maggiormente a rischio di povertà nel Nord e nel Sud del Paese:

- donne sole con figli a carico (madri sole), che sperimentano gravi difficoltà nel conciliare vita familiare e lavorativa in un contesto dove i servizi pubblici all'infanzia sono ancora carenti;

- donne disoccupate o con un lavoro mal retribuito e precario. In questo caso, la dipendenza economica e psicologica dal partner maschile opera un effetto boomerang sulla vita delle donne: più si è dipendenti, meno disponibilità economica si ha, meno vita sociale si fa, più difficoltà si incontrano nel trovare un'occupazione. La scarsa autonomia personale non fa altro che generare povertà e ulteriore dipendenza, innescando un meccanismo a spirale di discesa in una condizione di deprivazione;

- donne casalinghe nelle famiglie con un solo percettore di reddito, in particolare se numerose o travagliate, e donne in famiglie con grandi carichi di cura (ad esempio la presenza di un disabile o di un anziano non autosufficiente): il lavoro di cura viene ulteriormente amplificato, inasprando la dipendenza femminile dal nucleo familiare e parentale o dai sussidi assistenziali;

- donne anziane sole poco autosufficienti (dal punto di vista sanitario ed economico) e prive di reti parentali e sociali adeguate.

In particolare, se la figura femminile più vulnerabile nel Nord Italia è la donna anziana sola, nel Meridione è la casalinga proletaria. Al Nord, dove la capacità di tenuta delle reti di solidarietà primaria è meno elevata, sono le donne anziane sole, spesso titolari di una sola pensione sociale o di reversibilità, a soffrire un forte disagio economico; al Sud, invece, dove la partecipazione lavorativa delle donne è molto bassa – una tendenza compensata dal maggiore impegno nel fornire servizi di cura – dove è elevata la dipendenza dal marito breadwinner, dove i sistemi di welfare pubblico sono carenti e dove il reddito del capofamiglia di genere maschile è la principale e spesso unica entrata da lavoro, sono le casalinghe ad essere particolarmente esposte al rischio di povertà.

Infine, per quanto riguarda il filone della ricerca empirica sull'impoverimento femminile, sono sicuramente due le categorie maggiormente indagate: le madri sole e le donne anziane sole. Tali categorie incarnano maggiormente gli effetti delle trasformazioni demografiche: differenziazione e instabilità dei modelli familiari, crisi dell'istituzione familiare, più elevata speranza di vita. Molto meno consistente è invece la letteratura scientifica sulle povertà delle donne divorziate senza figli, delle donne lavoratrici povere, donne in famiglie con problemi o con elevati carichi familiari, donne immigrate e sul rapporto tra donne e grave emarginazione e tra povertà e salute. Inoltre, a parte qualche eccezione, è ancora alquanto carente la ricerca empirica sulla distribuzione del denaro e del potere all'interno dei nuclei - soprattutto se formati da coppie con o senza figli - nonché sulle implicazioni di specifici modelli allocativi per i singoli membri del nucleo.

Il lavoro svolto ha prodotto diversi elementi di riflessione, utili per lo sviluppo di metodologie in grado di rilevare la dimensione di genere dell'impoverimento. In particolare, l'esigenza che si pone con forza riguarda la comprensione dei meccanismi che contribuiscono a rendere «invisibile» le dimensioni di genere della povertà e che hanno impedito lo sviluppo di un approccio capace di tenere conto del contributo femminile all'interno della sfera economica e del rapporto di dipendenza che si può sviluppare all'interno della famiglia. Le strategie utili per aprire la black box familiare e dunque rendere più esplicita la dimensione di genere della povertà sono diverse.

1. È importante combinare diverse strategie definitorie della povertà (ad esempio, considerare povere le persone che si trovano al di sotto di una o più determinate soglie di povertà, oppure definire come poveri i fruitori di programmi di assistenza pubblica, o ancora utilizzare indicatori di povertà non monetari).
2. Se si opta per una definizione di povertà monetaria, è essenziale l'utilizzo congiunto di dati di reddito individuale e familiare.
3. È necessario approfondire la conoscenza dei meccanismi esplicativi della povertà, e, in particolare, della combinazione degli eventi determinanti l'entrata/uscita da un percorso di instabilità economica nell'ottica del corso di vita.
4. Al fine di svelare e alleviare la povertà delle donne, è indispensabile la riflessione sulle dinamiche intergenerazionali di trasmissione della dipendenza economica e del disagio, sulle sue cause e sulle sue conseguenze.

5. Un altro passo cruciale per lo scardinamento del black box approach alla famiglia è quello di «scavare» all'interno delle realtà familiari. In questo contesto, è cruciale una maggiore disponibilità di variabili in grado di svelare i processi di acquisizione, distribuzione e utilizzo delle risorse all'interno della famiglia (sia lungo linee di genere che di generazione).
 6. E' sempre più pressante la necessità di disporre di files di dati in grado di offrire informazioni utili per lo studio della dimensione di genere della povertà. In particolare, è auspicabile un maggiore sviluppo e diffusione di data set diacronici, comparabili e di elevata qualità: il loro utilizzo permette la distinzione fra caratteristiche transitorie e persistenti della deprivazione/dipendenza, l'analisi della mobilità fra stati e l'impostazione di studi specifici sulle conseguenze intergenerazionali di fenomeni quali la povertà o la dipendenza dall'assistenza sociale.
- La ricerca su La povertà delle donne in Italia è di prossima pubblicazione tra i Quaderni della Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale.

III.3. MODELLI DI INTERVENTO E POLITICHE LOCALI PER LE PERSONE SENZA DIMORA

Fondazione Bignaschi, Milano

La ricerca si propone di offrire un contributo alla conoscenza delle politiche e delle iniziative messe in campo nel nostro paese per le persone senza dimora⁽⁵⁾. E' finalizzata a rilevare i diversi modelli di intervento attuati a livello locale, focalizzando l'attenzione, da un lato, sulla varietà e tipologia dei servizi erogati in diversi contesti territoriali e, dall'altro, sui soggetti che definiscono e attivano l'offerta di servizi e sui loro modelli di interazione.

L'indagine è stata condotta in 20 città italiane, particolarmente significative per la tipologia di interventi realizzati e per la natura dei rapporti di collaborazione fra gli enti che programmano e gestiscono i servizi. Le città selezionate sono: Torino, Genova, Milano, Bergamo, Brescia, Mantova, Padova, Venezia, Trento, Bologna, Firenze, Pisa, Ancona, Pescara, Roma, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Catania, Palermo. Non si tratta di un campione rappresentativo, bensì di contesti locali differenziati rispetto alle variabili in esame, di diverse dimensioni (grandi e piccole città) e distribuiti sul territorio nazionale. La rilevazione è qualitativa e non quantitativa. L'obiettivo non è quello di realizzare una mappatura completa e a tutto campo dei soggetti che operano a favore (lei senza dimora, ma di selezionare in ciascuna realtà locale quelli che rispondono ad alcuni aspetti di metodo ritenuti di particolare interesse: il lavoro in rete con gli altri enti (pubblici, del volontariato e del privato sociale) e un approccio di intervento che si può definire «integrato» nella misura in cui considera il carattere multidimensionale del disagio del senza di-mora e cerca di prendere in carico la persona nella sua globalità.

L'analisi mette in evidenza, innanzitutto, la coesistenza nel nostro paese di modelli di intervento molto eterogenei a livello locale: la differenziazione è elevata sia per quanto riguarda gli interventi pubblici che per quelli del volontariato e del privato sociale. L'estrema eterogeneità dei servizi erogati rende difficile la ricostruzione del panorama delle politiche esistenti attraverso l'individuazione di tratti comuni o di tendenze condivise. Al tempo stesso, la difficoltà di collocare gli interventi erogati in un quadro analitico è riconducibile alla difficoltà di classificarli secondo una tipologia coerente che valga per tutte le città.

Nel complesso, la maggior parte delle città selezionate eroga servizi a bassa soglia (di facile accesso e senza filtri) a un'utenza indifferenziata. La logica dominante è ancora quella dell'emergenza e gli interventi sono prevalentemente di tipo assistenziale puro, vale a dire basati sulla risposta a bisogni primari con l'erogazione immediata di risorse di prima necessità allo scopo di attenuare il disagio.

⁽⁵⁾ Si definisce senza dimora chi è privo delle risorse economiche, motivazioni e capacità sociali necessarie per disporre di un'abitazione nel presente e in un futuro prossimo.

Tuttavia, in alcune città del Nord e del Centro Italia si rilevano anche esperienze innovative orientate alla riabilitazione e al reinserimento sociale. In quest'ottica, città come Torino, Roma, Brescia, Padova, in parte Firenze, Genova e Milano, si sono attrezzate con strutture di accoglienza diversificate. Alcune hanno progettato e sperimentato un modello articolato che prevede soluzioni mirate a categorie specifiche di utenza ed anche interventi finalizzati alla riacquisizione progressiva delle risorse e capacità che rendono possibile l'autonomia delle persone. Per esempio, misure integrate di accompagnamento e di sostegno psicologico affiancano iniziative di rieducazione al lavoro o di formazione professionale e l'inserimento in strutture residenziali che consentono margini crescenti di autogestione da parte degli ospiti.

In alcune città l'ente pubblico ha un ruolo di progettazione delle politiche e di promozione di forme stabili di collaborazione con le cooperative sociali e il volontariato. Al riguardo gli esempi più interessanti sono quelli di Brescia e di Roma. In molte altre città il Comune si limita, invece, a sostenere con convenzioni o contributi una tantum le attività di altri enti senza assumere un ruolo di programmazione e di coordinamento. Nelle città di Ancona e Pescara le uniche realtà esistenti sono quelle del volontariato religioso, a cui le amministrazioni comunali erogano dei contributi. Nelle città di Palermo, Bari, Reggio Calabria le iniziative e gli interventi a favore dei senza dimora sono interamente delegati alle associazioni di volontariato (di ispirazione cattolica) e su di esse il pubblico non esercita alcun controllo. Soprattutto al Sud gli enti locali non sembrano essersi attrezzati con strutture, centri di accoglienza e interventi adeguati e non hanno stabilito rapporti organici con il volontariato.

Anche dove l'ente pubblico assume un compito di programmazione, il coordinamento fra i vari soggetti (volontariato e privato sociale) è spesso carente. Talvolta esiste a livello formale, ma non si traduce in modalità di effettiva collaborazione sul piano operativo (es. Torino, Padova, Firenze, Pisa, Genova). In alcune realtà locali è il volontariato a sollecitare maggiore integrazione con il pubblico, in altre le difficoltà di raccordo fra i vari enti sono riconducibili a divergenze di approccio e di stile di intervento.

In generale, a parte pochi casi di gestione diretta di dormitori di vecchia data, la tendenza prevalente dell'ente pubblico è quella di affidare a terzi la gestione dei servizi. Laddove l'amministrazione comunale assume un ruolo più attivo di progettazione e verifica degli interventi, è più facile trovare - in luogo della semplice erogazione di contributi - forme di integrazione dei servizi gestiti da terzi tramite gare d'appalto o stipula di convenzioni. In tal modo interventi erogati dal privato sociale assumono una veste pubblica. La tendenza recente, rispetto alla situazione registrata nel 1996 (Commissione di Indagine sulla Povertà e l'Emarginazione, Le politiche locali contro l'esclusione sociale), è infatti quella di un ampliamento dell'uso della convenzione, anche nei confronti del volontariato. Ciò implica per l'ente pubblico un maggiore impegno programmatico, azioni di controllo e finanziamenti relativamente stabili.

Inoltre, nelle realtà in cui l'ente pubblico è più presente si riscontra anche la tendenza a coinvolgere maggiormente le cooperative sociali. Si pensi all'e-

sperienza recente di Roma in cui si è passati da un modello connotato prevalentemente dalla presenza di associazioni di assistenza «storiche» (quali Caritas, Esercito della salvezza, Comunità di S. Egidio) a un modello che coinvolge un numero maggiore di enti, molti dei quali sono cooperative. Rileviamo comunque che sono ben 10 le città in cui sono assenti cooperative sociali nella gestione di servizi per senza dimora.

Da segnalare ancora una crescente diversificazione delle associazioni di volontariato. Accanto a quelle con una lunga tradizione di impegno nell'assistenza ai più poveri ed emarginati (presenti in quasi tutte le città) si costituiscono associazioni nuove che propongono una logica di promozione dei diritti e di autogestione con la partecipazione attiva delle stesse persone senza di-mora. Fra le attività di queste associazioni vi è spesso la redazione e distribuzione di un giornale di strade.⁽⁶⁾

La ricerca si è svolta nel periodo compreso fra luglio 1999 e giugno 2000 ed è stata coordinata da Antonella Meo, che si è occupata anche della stesura del rapporto finale.

⁽⁶⁾ Oltre a costituire un'occasione di aggregazione e di identificazione per i senza dimora coinvolti nella sua redazione o distribuzione, il giornale di strada rappresenta anche una fonte di guadagno dal momento che ogni venditore trattiene per sé una parte del prezzo di copertina.

111.4. INDAGINE SULLE PERSONE SENZA DIMORA

Fondazione Zancan, Padova

L'indagine nazionale sulle persone senza dimora, tuttora in fase di realizzazione, si pone due obiettivi principali: fornire una stima quantitativa del fenomeno e delle sue principali caratteristiche distributive (per sesso, classi di età, ripartizione geografica, localizzazione urbana/non urbana); condurre un'analisi quanti-qualitativa delle tipologie prevalenti e delle condizioni/contesto/processi di generazione delle persone senza dimora.

L'indagine è strutturata sulla base delle linee metodologiche contenute nel «Progetto di fattibilità» realizzato dalla Commissione di Indagine sulla Povertà nel 1997.

La ricerca si basa su una definizione «a più stadi» di «persona senza dimora». Nel primo stadio di definizione, la variabile discriminante per individuare le persone senza dimora è la assenza/presenza di una casa/dimora stabile. Il concetto discriminante «un tetto per la notte» è la premessa per una definizione operativa di «persona senza dimora», definita come una «persona senza casa con o senza riparo notturno». Nel secondo stadio della definizione, il focus viene spostato dalla strada alle condizioni materiali d'esistenza e alla inclusione/esclusione da rapporti e relazioni sociali.

La ricerca utilizza due ulteriori variabili discriminanti per definire in modo più approfondito le diverse tipologie di homeless: la possibilità di soddisfare i bisogni primari e la presenza/assenza di una rete di relazioni di sostegno.

In sintesi, la definizione finale proposta descrive la «persona senza dimora» come una «persona priva di dimora stabile, in precarie condizioni materiali di esistenza, priva di una adeguata rete formale/informale di sostegno»

Ai fini della realizzazione del primo obiettivo della ricerca (fornire una stima quantitativa del fenomeno), è stata esclusa la realizzazione di una indagine nazionale fondata esclusivamente su rilevazioni indirette, realizzate attraverso il ricorso alle informazioni fornite da operatori, «esperti» e «testimoni privilegiati», a favore di un approccio che prevede l'integrazione di dati di tipo diretto, rilevati «sulla strada» e dati di tipo indiretto, ottenuti dall'esame dell'utenza presente nei centri di assistenza. Nello specifico, è stato utilizzato l'approccio definito «s-night» (la s sta per shelter and street), sperimentato con risultati positivi in diverse esperienze di ricerca negli Stati Uniti. Per quanto si riferisce al secondo obiettivo della ricerca (effettuare un'analisi quanti-qualitativa delle tipologie prevalenti, del fenomeno) sono state realizzate sul territorio delle interviste focalizzate (in profondità) su un gruppo selezionato di persone senza dimora. Attualmente è in corso l'analisi dei dati quantitativi e delle interviste in profondità.

Nella notte del 14 marzo, 200 rilevatori si sono distribuiti nelle zone estratte per raccogliere i dati necessari alla rilevazione campionaria. In particolare sono state contate 4.797 persone senza dimora: a 2.668 di queste persone è stato somministrato il questionario semi-strutturato. I primi dati raccolti hanno permesso di ottenere una serie di informazioni sui soggetti contattati nel corso della rilevazione notturna.

Dei 2.668 casi osservati, 2.126 erano maschi (80,8%) e 480 femmine (18,2%). L'1% delle persone contattate è stato ricondotto alla voce «altro», che comprendeva transessuali, travestiti e persone per le quali è stato impossibile attribuire in modo chiaro il sesso di appartenenza.

Il 53,8% del campione è costituito da soggetti di nazionalità italiana. Il 45,6% è invece rappresentato da stranieri e una quota ridotta del campione, pari allo 0,6%, è costituita da apolidi. Va osservato che per il 10,8% del campione (287 soggetti in termini assoluti) non è stato possibile accertare la nazionalità. Si tratta di soggetti per i quali le particolari condizioni nelle quali è stata effettuata l'intervista non hanno consentito di accertare la provenienza nazionale (anche presunta) dei soggetti.

Per quanto si riferisce all'età delle persone contattate, la classe modale è collocata nella fascia di età compresa tra 28 e 37 anni (30,9% sui casi validi), seguita dalla classe immediatamente successiva, compresa tra 38 e 47 anni, con il 23,1% del totale dei casi validi. Nel complesso, il campione si caratterizza per una forte presenza delle classi di età giovani-adulte (18-47 anni), che da sole compongono quasi il 70% del totale della popolazione per la quale è stato possibile rilevare la variabile anagrafica. Poco significative le classi d'età estreme, i minorenni e gli anziani ultrasettantacinquenni, per i quali i dati registrati non superano, rispettivamente, il valore dello 0,7 e dell'1,1%.

Tav. III.1 - Numero di persone intervistate per area geografica

Macro-regione	Persone intervistate
Nord-ovest	359
Nord-Est	499
Centro	888
Sud e Isole	922
Totale	2.668

Tav. III.2 - Persone senza dimora per sesso

Sesso	Valori assoluti	Valori %
Maschi	2.126	79,7
Femmine	480	18,0
Altro (non rilevabile, transessuale, travestito)	26	1,0
Dato non disponibile	36	1,3
Totale	2.668	100,0

Tav. III.3 - Persone senza dimora per classe di età

Sesso	Valori assoluti	Valori %
Minorenni	17	0,6
18-27	345	12,9
28-37	722	27,1
38-47	539	20,2
48-57	374	14,0
58-64	204	7,6
65-74	111	4,2
Ultrasettantacinquenni	26	1,0
Dato non disponibile	330	12,4
Totale	2.668	100,0

Tav. III.4 - Persone senza dimora per sesso e classe di età*

Sesso	Minorenni	18-27	28-37	38-47	48-57	58-64	65-74	75+	Totale
Maschi	82,4	75,0	82,6	80,8	80,5	84,2	80,9	69,2	80,7 (1.864)
Femmine	17,6	24,7	16,3	18,2	18,9	15,8	19,1	30,8	18,6 (431)
Altro	/	0,3	1,1	0,9	0,5	/	/	/	0,7 (16)
Totale	100,0 (17)	100,0 (340)	100,0 (718)	100,0 (527)	100,0 (370)	100,0 (203)	100,0 (110)	100,0 (26)	100,0 (2311)

(*) Per 100 persone della stessa classe di età, sole risposte valide.

Tav. III.5 - Persone senza dimora per nazionalità*

Nazionalità	Valori assoluti	Valori %
Italiani	1.281	48,0
Stranieri	1.085	40,7
Apolidi	15	0,6
Dato non disponibile	287	10,8
Totale	2.668	100,0

Tav. III.6 - Persone senza dimora per sesso e nazionalità*

Sesso	Italiani	Stranieri	Apolidi	Totale
Maschi	78,0	85,3	86,7	81,4 (1.914)
Femmine	21,1	14,5	13,3	18,0 (424)
Altro (non rilevabile, transessuale, travestito)	0,9	0,3	/	0,6 (14)
Totale	100,0 (1.265)	100,0 (1.072)	100,0 (15)	100,0 (2.352)

(*) Per 100 persone della stessa nazionalità, sole risposte valide.

Le informazioni relative al titolo di studio sono disponibili solamente per il 58% del campione. La maggioranza relativa del campione è costituita da soggetti con scolarizzazione pari alle medie inferiori (34,7%), seguiti a pochissima distanza da coloro che dispongono della licenza elementare (34,2%). Poco numerose le persone senza dimora prive di qualsiasi titolo di studio (7,1%) e i laureati (3,9%). Osservando la distribuzione del titolo di studio all'interno della variabile sesso, si osserva che il livello di scolarizzazione non si differenzia di molto tra i due sessi: il 32% delle femmine possiede un titolo di studio elementare contro il 35% dei maschi; il 34% delle femmine possiede un titolo di studio pari alle medie inferiori contro il 33,5% dei maschi, ecc. L'unica modalità della variabile «titolo di studio» che registra una differenza significativa tra maschi e femmine è quella relativa ai soggetti privi di qualsiasi titolo di studio: in questo caso, le donne prive di scolarizzazione superano gli uomini di 4 punti percentuali (10,5% di donne prive di scolarizzazione contro il 6,3% degli uomini).

Pubblicazione della
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI SOCIALI
Via Veneto, 56, 00187 Roma - Tel. 06/481611

Progetto grafico
E. Ronchi

Realizzazione grafica
E. Giacometti

Stampa e diffusione
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Stab. Salario

Finito di stampare nel mese di dicembre 2000

**COLLANA
DELLA COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE
SOCIALE**

I Serie

COMMISSIONE DI INDAGINE SULLA POVERTA' E SULL'EMARGINAZIONE

«Verso una politica di lotta alla povertà. L'assegno per i figli e il minimo vitale»
Luglio 1995

«La povertà in Italia 1980-1994»
Marzo 1996

«Le politiche locali contro l'esclusione sociale»
Giugno 1996

«La povertà in Italia 1995»
Luglio 1996

«Le misure della povertà in Italia: scale di equivalenza ed aspetti demografici»
Ottobre 1990

«Povertà abitativa, in Italia 1989-1993»
Gennaio 1997

«Valutazione dell'efficacia di interventi- pubblici contro la povertà: questioni di metodo e studio di casi»
Giugno 1997

«La spesa pubblica per l'assistenza in Italia»
Ottobre 1997

«Povertà ed istruzione. Alcune riflessioni ed una proposta di indicatori»
Ottobre 1997

«Poverty in Italy 1980-1995»
Novembre 1997

«La povertà in Italia 1997»
Dicembre 1998

II Serie

COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE

«Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale - 2000»
Dicembre 2000

«Le politiche nazionali contro la povertà in balia»
Dicembre 2000

«La povertà delle donne in Italia: la ricerca, i dati, le metodologie di analisi»
Dicembre 2000