

Un primo gruppo di Regioni, ha approvato i propri Piani sociali in data antecedente all'approvazione della legge n. 328; questi Piani, sostanzialmente, sono coerenti con quanto avrebbe stabilito la normativa nazionale; un secondo gruppo di Regioni, tra il 2001 e il 2002 hanno provveduto a realizzare dei propri Piani che esplicitamente dichiarano di essere attuativi della legge n. 328; un terzo gruppo composto da due Regioni ha prioritariamente promosso la costruzione di Piani di Zona, utili anche per la redazione di un successivo Piano regionale; Infine, un ultimo gruppo di 6 Regioni finora non ha assunto alcun atto significativo.

L'andamento delle negoziazioni tra le Regioni ed il Governo per il riparto del Fondo nazionale delle politiche sociali ha evidenziato che i rappresentanti dei governi locali hanno sostanzialmente recepito come un surplus di autonomia l'assenza di vincoli di destinazione; i maggiori gradi di libertà consentono, di fatto, alle singole Regioni di definire le proprie priorità: chi ha tassi di invecchiamento della popolazione piuttosto elevati può decidere di investire maggiormente sui servizi agli anziani, chi invece ha una popolazione più giovane può decidere di investire maggiormente sui servizi per l'infanzia ed i minori.

Il riparto finale del Fondo nazionale ha peraltro consentito a ciascuna Regione di ricevere per il 2003 più fondi rispetto a quelli amministrati nel 2001-2002 (Tav. 1.19).

Tav. 1.19: *Fondo nazionale delle politiche sociali: totale risorse destinate alle Regioni*

REGIONI	2001	2002	2003	Differenza 2001/2003
	euro	euro	euro	euro
ABRUZZO	18.448.690	18.909.834	21.108.898	2.660.208
BASILICATA	9.201.978	9.492.354	10.853.710	1.651.732
CALABRIA	32.123.541	31.724.898	41.301.496	9.177.955
CAMPANIA	79.088.210	77.014.313	103.772.555	24.684.345
EMILIA ROMAGNA	52.055.465	54.417.335	60.745.641	8.690.176
FRIULI VENEZIA G.	15.958.702	16.921.620	18.889.470	2.930.768
LAZIO	65.597.532	66.348.939	75.290.951	9.693.419
LIGURIA	22.060.127	23.291.912	26.387.239	4.327.112
LOMBARDIA	105.972.177	109.159.547	122.178.458	16.206.281
MARCHE	19.729.309	20.639.816	23.040.062	3.310.753
MOLISE	5.768.679	6.153.673	7.335.331	1.566.652
PIEMONTE	53.395.895	55.398.871	61.842.439	8.446.544
PROV. BOLZANO	5.814.020	6.354.100	7.093.032	1.279.012
PROV. TRENTO	5.957.166	6.512.509	7.269.863	1.312.697
PUGLIA	54.481.696	53.824.175	67.328.454	12.846.758
SARDEGNA	22.969.233	22.838.383	25.696.413	2.727.180
SICILIA	72.326.422	70.862.100	80.953.332	8.626.910
TOSCANA	48.868.478	50.566.166	56.446.613	7.578.135
UMBRIA	11.963.380	12.665.163	14.138.021	2.174.641
VALLE D'AOSTA	1.782.308	2.256.537	2.485.466	703.158
VENETO	54.197.402	56.138.023	62.666.432	8.469.030
<b>TOTALE</b>	<b>757.760.410</b>	<b>771.461.269</b>	<b>896.823.876</b>	<b>139.063.466</b>

Anche se una parte di queste risorse è rimasta vincolata – come nel caso dei fondi da trasferire all'Inps per gli assegni di maternità - nondimeno i margini discrezionali si sono ampliati e ci si augura che avranno un esito favorevole per i residenti delle comunità locali. In base a quanto affermato dal PAN-inclusione 2003/2005 nei prossimi due anni si consoliderà la fase del finanziamento indistinto, che verrà integrato da ulteriori risorse, per consentire l'applicazione dei livelli essenziali dell'assistenza.

Uno degli elementi maggiormente qualificanti della legge 328/2000 è l'indicazione dei *livelli essenziali delle prestazioni* da declinare in sede locale con *interventi tipici* (art. 22, c. 2 e c. 4). In

pratica, l'articolo 22 fissa, da un lato, i soggetti destinatari degli interventi, dall'altro le modalità concrete di intervento<sup>51</sup> che a livello territoriale comprendono l'attivazione:

- a) del servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari;
- b) del servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari;
- c) dell'assistenza domiciliare;
- d) delle strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali;
- e) dei centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

### **1.9 Le caratteristiche di base delle politiche di contrasto alla povertà: i tratti idealtipici delle buone prassi**

Attraverso l'analisi delle varie tipologie di risposta del sistema pubblico e del sistema non profit ai bisogni sociali consolidati ed emergenti è possibile identificare alcune caratteristiche ottimali, che dovrebbero estendersi il più possibile. Tali caratteristiche sono riconducibili ad alcuni concetti che sintetizzano i punti di forza delle migliori forme di risposta all'esclusione sociale e possono di fatto concorrere alla identificazione di parametri di qualità nell'ambito dei livelli minimi di assistenza.

- **Prossimità** – E' la capacità di essere vicino all'altro e al suo bisogno, accorciando le distanze, sia fisiche che relazionali, tra chi domanda e chi risponde.
- **Personalizzazione** - Nasce dalla capacità di ascoltare le singole persone e di coglierne i bisogni, organizzando risposte che tengano conto dell'unicità del singolo, delle sue inclinazioni ed esigenze.

---

<sup>51</sup> Del livello essenziale delle prestazioni sociali fanno parte:

- le misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora;
- le misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana;
- gli interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- le misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare;
- le misure di sostegno alle donne in difficoltà
- gli interventi per la piena integrazione delle persone disabili, mediante la realizzazione dei centri socio-riabilitativi, delle comunità-alloggio, dei servizi di comunità e di accoglienza per i disabili privi di sostegno familiare
- gli interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio;
- le prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale;
- l'informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto.

- **Territorializzazione** - L'insediamento locale dei servizi favorisce la vicinanza fisica al disagio e la conoscenza diretta delle problematiche territoriali.
- **Lavoro di rete** - La struttura organizzativa a rete, intesa come trama di relazioni non competitive che connette entità autonome, in assenza di controllo e direzione unitaria, nasce dall'esistenza di tante unità diffuse capillarmente sul territorio che permettono risposte operativamente più snelle ed aderenti ai tempi e modi della domanda
- **Innovatività** – E' la capacità di "inventare" soluzioni inedite, combinando in modo efficiente le risposte con le risorse scarse.
- **Flessibilità** – Indica la capacità di adattare gli schemi organizzativi alla logica del problem solving piuttosto che alla conformità procedurale.
- **Accompagnamento** - Uno degli elementi che hanno maggiormente segnato il passaggio storico dall'assistenzialismo "su prestazione" alle forme più innovative d'intervento nell'ambito del disagio sociale è la "presa in carico" della situazione problematica nella sua unicità e complessità.
- **Tempestività** – Indica la capacità di organizzare risposte alle diverse tipologie di disagio in tempi rapidi, data la natura spesso emergenziale dei disagi stessi; molte organizzazioni, infatti, si trovano ad agire in contesti e situazioni ad alta problematicità dove risulta cruciale saper intervenire in tempi ristretti.

## PARTE SECONDA

### **Alcuni approfondimenti multidimensionali**

## 2. SEGNALI DI DISAGIO ECONOMICO NEL TENORE DI VITA DELLE FAMIGLIE ITALIANE

### 2.1 Povertà relativa e vulnerabilità

La ricognizione sull'incidenza, intensità e persistenza della povertà (relativa ed assoluta) tra le diverse tipologie di famiglie, non consente di per sé di cogliere quale sia il tenore di vita di coloro che vivono in condizioni di indigenza economica. La via più immediata per comprendere questi aspetti è di approfondire la composizione della spesa media per consumi delle famiglie in povertà relativa attraverso le informazioni fornite dall'indagine Istat sui consumi a cui abbiamo fin qui fatto riferimento. Una seconda strategia consiste nell'analisi del reddito delle famiglie italiane sulla base dell'indagine campionaria che la Banca d'Italia effettua ogni due anni, in modo da estendere il campo di osservazione non solo alle risorse economiche, ma anche a quelle professionali e sociali. Le elaborazioni e le analisi sviluppate in questa sezione utilizzano i dati dell'ultima indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane che, condotta tra febbraio e luglio del 2001, ha riguardato un campione di circa 8000 famiglie comprensive di oltre 22 mila individui, di cui quasi 14 mila percettori di reddito<sup>52</sup>.

Pur essendo meno aggiornati dei dati Istat sui consumi delle famiglie italiane, quelli della Banca d'Italia - che fotografano la situazione dell'anno 2000 - offrono informazioni più adatte alla prospettiva di carattere esplorativo prescelta<sup>53</sup>.

Adottando un approccio pragmatico vengono definite come vulnerabili le famiglie che rispetto alla "famiglia tipo" di una particolare categoria socio-economica di riferimento risultano carenti di potere d'acquisto, di sicurezze patrimoniali e finanziarie, di opportunità lavorative e di reti sociali<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Rimane comunque il fatto che le osservazioni che vengono tratte da sottogruppi vanno interpretate con cautela quando il gruppo considerato è di esigua numerosità. Ciò non significa necessariamente che le informazioni siano non significative o fuorvianti, ma che in taluni casi vanno interpretate più in senso di "orientamenti" che di veri e propri ordini di grandezza. La dovuta cautela sarà particolarmente necessaria nella parte di analisi sulle famiglie interessate da più segnali di disagio, soprattutto laddove la debolezza economica assume dimensioni di nicchia.

<sup>53</sup> La numerosità campionaria non consente delle analisi troppo dettagliate, soprattutto a livello regionale, anche se la Banca d'Italia calcola per ogni famiglia un peso di riproporzionamento rispetto al campione stesso e dunque, applicando tali pesi, la struttura socio-demografica del campione replica quella della popolazione di riferimento. E' il caso di ricordare che gli studiosi della stessa Banca d'Italia hanno condotto una lunga serie di valutazioni metodologiche sulla significatività dei propri dati statistici e questo consente di avere anche una procedura ormai consolidata di correzione dei dati grezzi, con particolare riferimento alle variabili finanziarie, per ovviare al fenomeno della sottostima da parte delle famiglie intervistate. La nostra analisi terrà conto di queste correzioni che sono ormai divenute standard tra gli utilizzatori di tali informazioni statistiche e nello specifico rimandiamo il lettore interessato alla procedura presentata in Cannari, D., D'Alessio, G. (1993). *Non reporting behaviour in the Bank of Italy Survey of Household Income and Wealth*. Bulletin of The International Statistical Institute, Proceedings of the 49th session.

<sup>54</sup> Per la definizione dei segnali di disagio economico che andremo ad utilizzare sono risultati di particolare utilità due tipi di approccio. In primo luogo, le analisi che ridefiniscono il bisogno economico e la soglia della povertà in termini multifattoriali e quindi non solo come carenza di capacità di spesa; tra quelle applicate al

L'area del disagio economico è delineata dall'unione di *fattori specifici di debolezza* economica con *tipologie familiari* fondamentalmente fragili dal punto di vista dell'età, della composizione, della capacità di guadagno, della presenza di eventi critici. Dopo aver esaminato alcuni di questi fattori di debolezza<sup>55</sup> - l'analisi si concentrerà sulle tipologie familiari che mostrano segnali di particolare fragilità in modo da ricavare alcune indicazioni sulle politiche preventive e riparative maggiormente utili ed urgenti per migliorare il tenore di vita dei soggetti svantaggiati.

Anche se questo metodo non consente di identificare dei legami di causalità tra i diversi fattori di vulnerabilità, esso tuttavia aiuta a ragionare sulle tipologie familiari che incontrano maggiori difficoltà nel far fronte alle necessità della vita quotidiana. Questo tipo di analisi consente non solo di capire meglio gli ipotetici percorsi attraverso cui le famiglie maggiormente a rischio di povertà possono arrivare a situazioni di indigenza estrema, ma anche di pensare a politiche economico-sociali di tipo preventivo, in grado di intervenire ex ante su taluni fattori critici, prima che essi diventino cronici e dunque più difficilmente reversibili.

## 2.2 Il comportamento di spesa delle famiglie povere in senso relativo

Tra i nuclei disagiati, così come tra gli altri, le voci di spesa più rilevanti sono quelle relative ai generi alimentari, all'abitazione e ai trasporti (Tav. 2.1).

---

caso italiano si può ricordare, tra gli altri, Lemmi, A. et al. (1997). *Misure di povertà multidimensionale e relative: il caso dell'Italia nella prima metà degli anni Novanta*, Quaderni di discussione n. 13, Istituto Universitario Navale, Napoli. Il secondo filone è quello che tenta di leggere in termini dinamici il fenomeno della povertà; in questo ambito possiamo ricordare alcune applicazioni al caso italiano dei modelli di permanenza nella povertà e, tra le altre, Addabbo, T. (1998). *La povertà in Italia nel 1995: analisi statica e dinamica sui redditi familiari*, paper presentato al Seminario CNEL su “La distribuzione del reddito tra famiglie e nelle famiglie”, ottobre; Trivellato, U. (1998). *Il monitoraggio della povertà e della sua dinamica: questioni di misura ed evidenze empiriche*, Statistica (4), pp. 549-575; Pattarin, F. (1995). *La povertà in Italia tra il 1989 e il 1993: un'analisi dei flussi di mobilità sui dati campionari dell'Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane della Banca d'Italia*, Commissione d'Indagine sulla Povertà e l'Emarginazione, Roma.

<sup>55</sup> Per l'analisi completa di questi elementi si rinvia al volume a cura di G. Rovati, *Tra esclusione e solidarietà. Problemi emergenti e politiche per la sussidiarietà*, IIMS, Roma 2003, che riporta integralmente i lavori preparatori del presente Rapporto.

Tav. 2.1: Spesa media mensile familiare per tipologia familiare e per capitoli di spesa - Anno 2001 valori percentuali

	Tabacchi	Abbigliamento e calzature	Abitazione	Combustibili e energia	Mobili, elett. e serv. per la casa	Sanità	Trasporti	Comunicazioni	Istruzione	Tempo libero, cultura e giochi	Altri beni e servizi	Spesa alimentare	Spesa totale
<b>NON POVERI</b>													
Persona sola < 65	1,1	6,7	27,8	4,3	5,7	2,5	13,6	2,3	0,3	5,9	14,2	15,6	100,0
Persona sola > 64	0,4	4,5	37,1	6,5	6,0	5,5	4,5	2,2	0,0	4,0	8,2	21,2	100,0
Coppia con p.r.* < 65	0,9	6,9	23,0	4,4	7,7	3,5	16,6	1,9	0,3	5,2	13,7	16,0	100,0
Coppia con p.r.* > 64	0,5	5,1	29,5	5,6	7,2	5,4	10,4	1,9	0,0	4,1	8,7	21,6	100,0
Coppia con 1 figlio	0,9	7,5	21,5	4,4	7,2	3,5	16,2	2,0	1,3	5,3	12,7	17,5	100,0
Coppia con 2 figli	0,8	8,3	18,9	4,0	7,3	3,4	16,4	2,1	2,3	5,7	12,5	18,3	100,0
Coppia con 3 o + figli	1,0	8,9	17,2	4,1	6,8	2,9	17,2	2,3	2,7	5,5	11,0	20,4	100,0
Monogenitore	0,9	7,0	22,7	4,9	6,3	4,3	14,1	2,3	1,6	5,3	11,7	19,0	100,0
Altro	0,9	6,6	21,0	4,7	8,1	4,0	17,9	2,0	1,0	4,7	10,6	18,5	100,0
<b>Totale</b>	<b>0,8</b>	<b>7,1</b>	<b>23,2</b>	<b>4,6</b>	<b>7,0</b>	<b>3,7</b>	<b>14,8</b>	<b>2,1</b>	<b>1,3</b>	<b>5,2</b>	<b>11,9</b>	<b>18,3</b>	<b>100,0</b>
<b>POVERI</b>													
Persona sola < 65	2,8	2,1	39,1	6,7	2,5	2,5	6,0	2,1	0,0	1,2	5,3	29,7	100,0
Persona sola > 64	0,4	2,2	38,2	9,1	3,0	3,9	1,4	3,1	0,0	2,0	3,4	33,3	100,0
Coppia con p.r.* < 65	1,2	2,7	31,2	7,0	3,3	2,0	12,5	3,0	0,0	1,8	4,9	30,4	100,0
Coppia con p.r.* > 64	0,6	2,4	33,9	8,3	3,4	3,8	5,8	3,2	0,0	2,4	3,5	32,7	100,0
Coppia con 1 figlio	1,5	4,3	26,8	6,6	3,3	2,4	13,0	3,0	0,4	2,8	5,4	30,5	100,0
Coppia con 2 figli	1,6	5,7	25,2	5,9	3,2	1,7	14,0	2,8	0,5	3,2	6,4	29,8	100,0
Coppia con 3 o + figli	1,9	5,8	21,8	6,5	3,5	1,6	13,5	3,0	1,0	3,5	6,4	31,5	100,0
Monogenitore	1,3	3,1	32,4	7,2	3,0	2,1	8,8	3,2	0,2	3,1	5,4	30,2	100,0
Altro	1,9	4,5	26,3	6,9	3,4	2,6	10,8	2,9	0,3	3,1	5,5	31,8	100,0
<b>Totale</b>	<b>1,4</b>	<b>4,4</b>	<b>27,8</b>	<b>6,9</b>	<b>3,3</b>	<b>2,3</b>	<b>11,0</b>	<b>3,0</b>	<b>0,4</b>	<b>2,9</b>	<b>5,5</b>	<b>31,1</b>	<b>100,0</b>

(\*) Persona di riferimento: intestatario della scheda anagrafica.  
Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie 2001*

Tra le famiglie povere, tuttavia, i capitoli abitazione e alimenti acquistano una maggiore rilevanza all'interno della distribuzione di spesa mensile: essi assorbono, rispettivamente, il 27,8% e il 31,1% mentre tra le famiglie non povere rappresentano il 23,3% e il 18,3%. Tale circostanza è da leggersi in corrispondenza alle condizioni di precarietà economica vissute dalle famiglie povere, le quali meno frequentemente – come si vedrà piu' avanti – sono proprietarie dell'abitazione in cui vivono e, per tale motivo, devono piu' spesso affrontare spese connesse all'affitto o al pagamento di un mutuo. Esse, date le limitate risorse economiche a disposizione, vedono il loro consumo mensile assorbito in misura proporzionalmente maggiore da alimenti. Tra i nuclei poveri oltre i due terzi della spesa media mensile familiare è assorbita dai tre capitoli sopra citati, contro poco piu' della metà nel caso delle famiglie non povere, ciò ad indicare come nei nuclei poveri il margine per le spese diverse da quelle legate a esigenze primarie, come il cibo e la casa, sia piuttosto ristretto. Il comportamento di spesa dei nuclei familiari poveri appare in generale sensibilmente differenziato da quello delle famiglie senza problemi economici.

Le distanze più elevate tra i due collettivi si osservano in corrispondenza di abbigliamento e calzature, che rappresentano il 7,1% della spesa mensile media per i non poveri e solo il 4,4% per i poveri; di mobili, elettrodomestici e servizi per la casa, che incidono per il 7% sulla spesa mensile tra i nuclei non poveri e solo il 3,3% tra le famiglie povere; e – come già rilevato - di prodotti alimentari: quasi un terzo del totale della spesa mensile familiare dei nuclei poveri è dedicata a tale capitolo, mentre le famiglie non povere indirizzano a tale voce meno di un quarto del loro consumo medio mensile. Le spese per l'istruzione sono praticamente inesistenti tra le famiglie disagiate (0,4% del totale della spesa media mensile familiare) e contenute anche tra le altre famiglie. Particolarmente penalizzate risultano, anche nel confronto con i gruppi non poveri, le risorse economiche dedicate al tempo libero, alla cultura e ai giochi, pari al 2,9% tra le famiglie povere e al 5,2% tra quelle non povere. Questo tipo di spese risulta tra le famiglie povere molto variabile in corrispondenza della tipologia familiare e assume proporzioni piu' elevate tra le coppie con figli, forse a indicare che se si rinuncia facilmente alla cultura e ad altre attività di svago, non si sacrificano le attività ludiche dei figli. Vi sono altre voci di spesa che assumono un peso maggiore tra le famiglie povere: i tabacchi, 1,4% contro lo 0,8% dei nuclei non poveri; i combustibili e l'energia, 6,9% contro il 4,6%; le comunicazioni, 3% contro 2,1%. Anche in questo caso i risultati vanno letti in connessione alle particolari condizioni di vita delle famiglie povere. La quota di spesa dedicata ai trasporti non è sensibilmente diversa nei due gruppi, 11% per i poveri e 15% per i non poveri. Le differenze, inoltre, si riducono tra i nuclei con figli. Le spese sanitarie variano sensibilmente nei diversi tipi di famiglia e risultano più elevate in corrispondenza dei nuclei con anziani in entrambi i collettivi. Lo stato di precarietà dei nuclei poveri si caratterizza anche attraverso la minore frequenza con cui essi risultano proprietari di abitazione: solo poco più della metà contro oltre i ¾ delle famiglie non povere (Tav. 2.2).

Tav. 2.2: *Famiglie per titolo di godimento dell'abitazione. Anno 2001, composizione percentuale*

	Totale famiglie	Famiglie non povere	Famiglie povere
Affitto o subaffitto	19,5	17,7	33,3
Proprietà*	72,2	74,3	56,1
Usufrutto	1,8	1,6	2,7
Uso gratuito	6,4	6,3	7,5
Abitazione impropria**	0,1	0,1	0,4
<b>Totali</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* Comprende comproprietà e riscatto

\*\* Baracca, grotta, containers e altri alloggi precari

Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie 2001*.

Al contrario, quando si considerino i servizi presenti nell'abitazione, i poveri non sembrano penalizzati rispetto al resto delle famiglie italiane: la quota di poveri che dispongono dei diversi servizi è dello stesso ordine di grandezza di quella delle famiglie non povere, se si escludono la disponibilità di cucina separata e la presenza di una linea telefonica (Tav. 2.3).

Tav. 2.3: *Famiglie per servizi nell'abitazione. Anno 2001, valori percentuali*

	Totale famiglie	Famiglie non povere	Famiglie povere
Cucina separata	84,7	85,4	79,8
Wc	99,2	99,2	98,8
Bagno separato	98,9	99,2	96,9
Acqua potabile	98,9	99,1	98,0
Acqua calda	99,5	99,6	98,8
Riscaldamento	92,8	94,6	79,8
Energia elettrica	100,0	100,0	100,0
Linea telefonica	88,4	90,4	73,6

Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie 2001*

I beni durevoli meno diffusi tra le famiglie al di sotto della linea di povertà sono il condizionatore d'aria, lavastoviglie e le macchine per cucire, posseduti dal 3%, 11% e 29%, rispettivamente, dei nuclei poveri (Tav. 2.4). Aspirapolvere e cucine elettriche sono disponibili in circa la metà delle famiglie povere, mentre gli altri beni considerati, come frigoriferi, congelatori e lavatrici, sembrano essere alla portata di tutte le famiglie, povere e non. Probabilmente qui la discriminazione tra i due gruppi corre sulla qualità dei prodotti, piuttosto che sulla presenza o meno del bene in questione.

Tav. 2.4: *Famiglie per possesso di beni durevoli. Anno 2001, valori percentuali*

	Totale famiglie	Famiglie non povere	Famiglie povere
Cucine elettriche	65,4	67,5	50,2
Cucine non elettriche	62,7	61,8	69,5
Frigoriferi, congelatori	99,4	99,5	99,1
Lavastoviglie	32,1	35,0	10,9
Lavatrice	96,7	97,2	92,7
Aspirapolvere etc.	75,0	79,0	45,4
Stufe, scaldabagni etc.	73,9	74,0	73,5
Condizionatori d'aria	10,9	12,0	3,0
Macchine per cucire e maglieria	35,8	36,8	28,8

Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie 2001*

### 2.3. Le famiglie a cui non tornano i conti

Le carenze di potere d'acquisto sono attribuibili sia ad una dotazione di reddito di per sé insoddisfacente se rapportata ai valori medi, sia ad una inadeguatezza relativa rispetto agli specifici fabbisogni della famiglia.

Per chiarire entrambi questi aspetti è opportuno prendere a riferimento le famiglie che in base agli indicatori standard convenzionali risultano sicuramente povere; in tal modo è possibile cogliere meglio da chi è formata l'area grigia delle famiglie che sono ulteriormente a rischio di povertà, in quanto risultano svantaggiate rispetto al resto delle famiglie italiane dal punto di vista della compatibilità tra risorse e bisogni. Applicando il calcolo della *standard poverty line* ai dati sul reddito delle famiglie italiane rilevati dalla Banca d'Italia risulta che nel 2000 (ultimo anno disponibile) il 14% dei nuclei familiari è in situazione di

povertà<sup>56</sup>. Il reddito medio di questo insieme di famiglie è di poco inferiore ai 18 milioni annui e quello equivalente è poco meno di 14 milioni<sup>57</sup>. In termini relativi, hanno redditi che sono solo il 29% rispetto a quello medio equivalente delle famiglie italiane (Tav. 2.5)<sup>58</sup>. I nuclei familiari a basso reddito hanno consumi di oltre 20 milioni annui (di cui il 36% è destinato agli alimentari) e presentano dunque squilibri tra entrate ed uscite di poco meno di 3 milioni in media. In pratica, si tratta di famiglie con i conti in rosso che si indebitano per coprire le spese necessarie e che probabilmente non sostengono spese straordinarie perché non se le possono permettere. Si noti che, in generale, le famiglie con carenze di potere d'acquisto presentano una distanza dalla media più marcata per il consumo totale equivalente rispetto al consumo alimentare equivalente. Questo dipende dal fatto che le famiglie in difficoltà comprimono relativamente meno le spese per beni essenziali e pertanto ad esse destinano quote di consumo più elevate della media, perdendo gradi di libertà nelle opportunità di utilizzo del reddito disponibile. Quasi il 75% delle famiglie a basso reddito vive al Sud dove la diffusione del fenomeno riguarda il 32% dei nuclei familiari<sup>59</sup>. Ad essere maggiormente coinvolte sono le famiglie numerose, le coppie con figli piccoli<sup>60</sup>, le famiglie monoparentali e le donne anziane sole. La privazione economica interessa in modo particolare le famiglie con figli, sia quelle in cui sono presenti entrambi i genitori (nel 52% dei casi) sia quelle in cui vi è un solo adulto (nel 9% dei casi) e questo fa sì che la povertà di risorse tocchi in misura notevole soprattutto la popolazione giovane. Oltre il 18% dei

<sup>56</sup> Per poter determinare la consistenza numerica delle famiglie a basso reddito abbiamo bisogno di poter calcolare la discrepanza tra il reddito di una famiglia di due componenti ed il reddito pro-capite. E' necessario però poter rendere il reddito delle famiglie che hanno dimensione diversa da 2 componenti equivalente a quello dei nuclei caratterizzati da una diversa numerosità. Allo scopo viene utilizzata una scala di equivalenza che introduce un sistema di pesi differenziati per le famiglie che hanno diversa dimensione in modo da poter considerare il loro reddito, o qualsiasi altra variabile monetaria, come se fosse quello relativo alla famiglia composta da due persone. La scala di equivalenza più utilizzata per le famiglie italiane è quella proposta da Carbonaro, G. (1985). *Nota sulla scala di equivalenza*, in "La povertà in Italia", Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, pp. 153-159.

<sup>57</sup> Per avere un termine di paragone, si ricordi che il reddito disponibile medio in Italia era nel 2000 pari a 54,4 milioni di lire, quello equivalente era 47,8 milioni di lire e quello pro-capite era 21,5 milioni di lire. Il consumo della famiglia media era di 36,9 milioni di lire (di cui 10 milioni circa destinati all'acquisto di beni alimentari) e quello equivalente di 32,3 (di cui 8,7 era la spesa alimentare equivalente). La ricchezza netta della famiglia italiana media era pari a 352 milioni di lire.

<sup>58</sup> Nella tavola 2.5 viene presentata la realtà di disagio economico che caratterizza le famiglie che appartengono al primo ed al secondo quintile di reddito equivalente. Questa classificazione ci consente di avere un differente punto di vista rispetto alle carenze di potere d'acquisto. In questo caso, non stiamo utilizzando direttamente una soglia monetaria per identificare le famiglie a basso reddito, bensì stiamo studiando il tenore di vita del 20% dei nuclei familiari a più basso reddito equivalente (primo quintile) e del successivo 20% (secondo quintile). Si tratta di famiglie che non sono così impoverite come il 14% di nuclei a basso reddito di cui ci stiamo occupando in dettaglio, ma che presentano un tenore di vita relativamente più sfavorevole rispetto a quello della famiglia media. Questo ci consente di notare, seppure in modo grossolano, che il 40% delle famiglie italiane "più povere" presenta carenze, soprattutto di tipo patrimoniale, abbastanza significative anche se meno gravi rispetto a quelle che caratterizza le famiglie che abbiamo definito a basso reddito.

<sup>59</sup> La tavola 2.5 ci consente di analizzare, per avere un termine di paragone, la situazione di tutte le famiglie meridionali. Possiamo notare come mediamente la loro situazione sia di relativo disagio economico, rispetto al tenore di vita medio, con riferimento soprattutto alle variabili patrimoniali.

<sup>60</sup> In questa analisi consideriamo piccoli i figli di età inferiore ai 15 anni che non possono quindi svolgere attività lavorativa e sono pertanto dipendenti dagli adulti percettori di reddito.

minorenni vive in famiglie con un reddito disponibile scarso; il 16% dei giovani tra i 18 ed i 29 anni vive - nella famiglia d'origine oppure in quella di nuova costituzione - forme di privazione nell'accumulazione delle risorse o nel potere d'acquisto.

Tav. 2.5: *Le carenze di potere d'acquisto: il divario dalla famiglia media (numeri indice con base famiglia media =100)*<sup>61</sup>

	Percettori/ componenti	Reddito equivalente	Consumo alimentare equivalente	Consumo totale equivalente	Attività finanziarie	Valore abitazione
A basso reddito di cui:	63	29	67	51	11	28
- con 1 solo occupato	44	31	71	52	11	28
- con figli	42	29	68	49	12	32
- con figli piccoli	38	29	67	48	11	29
- monoparentali	62	26	70	53	8	15
Nel primo quintile di reddito equivalente	69	34	70	54	13	28
Nel secondo quintile di reddito equivalente	96	60	88	72	27	48
Abitazione in affitto	96	71	94	85	46	--
Residenti al Sud	89	69	82	72	46	70
Tutte le famiglie	100 (=0,71 mil. di lire)	100 (=47,8 mil. di lire)	100 (=8,7 mil. di lire)	100 (=32,3 mil. di lire)	100 (=128,6 mil. di lire)	100 (=241,3 mil. di lire)

Tra le famiglie a basso reddito abbiamo una carenza nel numero di redditi percepiti rispetto alle dimensioni familiari<sup>62</sup>: in pratica, il singolo percettore mantiene con il suo guadagno altre due persone. Il caso limite è rappresentato dal 9% di famiglie che non hanno alcun percettore di reddito. Le famiglie a basso reddito vivono prevalentemente di reddito da lavoro la cui consistenza media per percettore è inferiore a 15 milioni annui (cioè meno della metà di quella del lavoratore medio), ma la presenza anche di un solo occupato rende la situazione corrente del nucleo familiare relativamente meno grave. I redditi da trasferimento risultano nel complesso assai modesti per valore e per incidenza; avendo inoltre a che fare con famiglie che non risparmiano e che hanno quantità contenute di attività reali e finanziarie, non deve sorprendere che i redditi da capitale siano ridotti, se non addirittura assenti. Anche la consistenza della ricchezza reale posseduta è modesta ed è rappresentata fondamentalmente dal possesso della casa di abitazione il cui valore medio è intorno ai 67 milioni di lire, cioè il 28% del valore medio nazionale. Più della metà delle famiglie a basso reddito non sostiene spese per l'affitto o perché abita in una casa di proprietà (47%) o perché vive in condizioni di uso gratuito (12%).

Qualunque sia la composizione familiare, la privazione economica tende ad essere inesistente se si hanno a disposizione almeno 40 milioni di reddito annuo; questa soglia di

<sup>61</sup> Tutte le tavole contenute nel testo, sia la presente che le successive, interpretano il divario monetario di una variabile riferita ad una particolare tipologia familiare come numero indice, fatto 100 quindi il valore che caratterizza la famiglia media. Con riferimento alla presente tabella, ad esempio, il valore di 29 che compare nella colonna del reddito equivalente per i nuclei familiari a basso reddito è da interpretarsi come il 29% di quello della famiglia italiana media.

<sup>62</sup> Utilizziamo il rapporto tra il numero dei percettori di reddito ed il numero dei componenti per avere informazioni sull'incidenza dei redditi percepiti rispetto alle dimensioni familiari. Questo indicatore ci dice, intuitivamente, la frazione di reddito a disposizione di ciascun componente. La famiglia media italiana ha a disposizione 0,71 percettori per ogni componente mentre quella a basso reddito solo 0,45. Il corrispettivo numero indice è pari a 63, come compare nella tavola 2.5.

reddito non impedisce però che un certo numero di famiglie – pari al 7% del totale - resti sfavorita dal punto di vista del consumo.

## 2.4 Le famiglie con difficoltà occupazionali

A fare esperienza di difficoltà occupazionali sono, seppure per ragioni diverse, sia i disoccupati in senso stretto che i giovani in cerca di prima occupazione: si trova in questa situazione l'11% dei nuclei familiari. In cerca di lavoro è, nel 66% dei casi, un figlio, nel 13% il coniuge e nel 23% il capofamiglia. La disoccupazione sembrerebbe riguardare prevalentemente percettori di reddito aggiuntivi al capofamiglia o al coniuge, anche se in alcuni nuclei familiari coloro che sono alla ricerca di un posto di lavoro potrebbero essere più di un componente. Infatti circa il 2,8% degli individui disoccupati appartiene a famiglie in cui vi è almeno un altro componente in cerca di lavoro. In genere, però, quando è disoccupato il capofamiglia non si hanno altre persone in cerca di lavoro; in qualche rarissima situazione sono disoccupati il coniuge ed altri componenti della famiglia; frequente è invece l'effetto cumulativo rispetto alla disoccupazione dei figli<sup>63</sup>.

Tav. 2.6: *Le carenze di opportunità occupazionali: il divario dalla famiglia media (numeri indice con base famiglia media = 100).*

	Percettori/ componenti	Reddito equivalente	Consumo alimentare equivalente	Consumo totale equivalente	Attività finanziarie	Valore abitazione
Con un disoccupato	61	59	82	69	56	73
Con il capo-famiglia disoccupato	51	37	69	61	37	45
Con un disoccupato e povere	44	24	62	46	11	29
Con un disoccupato ed i conti in rosso	21	29	74	67	18	49
Tutte le famiglie	100 (=0,71 mil. di lire)	100 (=47,8 mil. di lire)	100 (=8,7 mil. di lire)	100 (=32,3 mil. di lire)	100 (=128,6 mil. di lire)	100 (=241,3 mil. di lire)

Le famiglie in cui è disoccupato il capofamiglia vivono forme di forte privazione economica (Tav. 2.6) avendo un reddito sia assoluto (meno della metà di quello medio) che equivalente particolarmente scarso (circa il 37% di quello medio); hanno quote di consumo, anche alimentare, relativamente ridotte (pur avendo dimensioni familiari superiori alla media), ma che non possono permettersi. Hanno quindi squilibri di bilancio corrente e forti carenze finanziarie e patrimoniali alle spalle, denotate da scarsi redditi da capitale, modeste attività finanziarie e contenute garanzie reali per potersi indebitare. La situazione economica tende, in termini relativi, a migliorare qualora la persona in cerca d'occupazione sia il coniuge e diviene quasi normale se vi è un figlio in cerca di lavoro. Quello che in realtà migliora è il rapporto percettori/componenti e soprattutto la capacità di guadagno del soggetto o dei soggetti che mantengono un rapporto attivo con il mercato del lavoro, tenuto conto del fatto che le famiglie con disoccupati sono relativamente giovani.

Per le famiglie che hanno un rapporto difficoltoso con il mercato del lavoro, rimane comunque una scarsa capacità di accumulare ricchezza anche se molte di loro non hanno grosse emergenze nella gestione del bilancio corrente, ad eccezione del caso sopra discusso

<sup>63</sup> Alle nuove forme di disoccupazione dentro le famiglie è dedicato, ad esempio, il volume di AA.VV. (1999). *Padri e figli: le nuove forme di disoccupazione*, Giuffrè, Milano, a cui rimandiamo il lettore.

in cui viene a mancare il lavoratore primario. Nel 42% dei casi il fenomeno della disoccupazione interessa famiglie con figli in età lavorativa e con capofamiglia cinquantenne e, in queste realtà, sono quasi esclusivamente i soggetti più giovani ad essere alla ricerca di un posto di lavoro. Nel 19% dei casi, la famiglia con un disoccupato è costituita da una coppia con figli che non sono in grado, per la giovane età, di lavorare e, in genere, la persona in cerca di un posto di lavoro è la madre. In pratica, si ha a che fare con una disoccupazione femminile di quarantenni che, probabilmente, non cercano un lavoro qualunque, ma un posto di lavoro con caratteristiche tali da consentire la compatibilità con le esigenze familiari in presenza di figli (ancora) piccoli. La disoccupazione si dimostra un fenomeno al femminile anche all'interno delle famiglie con figli ed un solo genitore. Nel 93% dei casi risulta alla ricerca di un posto una donna quarantacinquenne con carico familiare. Le famiglie monoparentali con un disoccupato sono il 12% a fronte di una quota demografica che è del 7%. I dati confermano la forte concentrazione della disoccupazione nelle famiglie meridionali; le famiglie con almeno una persona in cerca di lavoro vivono per quasi i 2/3 al Sud e più frequentemente in centri medio-piccoli, dove verosimilmente sono più sporadiche le occasioni lavorative. La mancanza di un rapporto con il mercato del lavoro d'alcuni componenti del nucleo familiare - e a fortiori del capofamiglia - rappresenta il segnale un'elevata debolezza economica della famiglia. Quasi il 44% delle famiglie con almeno un componente alla ricerca di un posto di lavoro sono a basso reddito, mentre oltre il 34% vive almeno una realtà di forte squilibrio tra reddito e spesa.

Situazioni di particolare privazione sono presenti nelle *famiglie a basso reddito con un disoccupato*. Tenuto conto delle dimensioni familiari, abbiamo un percettore ogni 3 componenti ed inoltre il reddito equivalente è meno di un quarto di quello medio. Anche il consumo pro-capite è a livello di sussistenza malgrado le famiglie in questione spendano circa 4 milioni in più di quanto guadagnano. Le famiglie a basso reddito con disoccupati hanno verosimilmente alle spalle una lunga serie di difficoltà a far quadrare i conti: non hanno attività finanziarie perché non sono in grado di accumulare risorse, hanno attività reali di valori modesti ed in quasi il 39% dei casi vivono in affitto (Figura 2.1) non avendo a disposizione una propria abitazione e neppure l'utilizzo a titolo gratuito della casa in cui vivono. Spendono per l'affitto poco meno del 30% del reddito disponibile. La situazione è solo leggermente migliore per quelle famiglie con un disoccupato che non sono a basso reddito, ma che hanno difficoltà ricorrenti a far quadrare i conti. Si tratta di famiglie con un numero di percettori ed una struttura familiare simile a quella delle altre famiglie con risparmio negativo, ma i cui livelli di reddito sono particolarmente modesti. Pur consumando meno della media, anche nei consumi essenziali, non possono permettersi di fare spese straordinarie ed impreviste. L'acquisto di un mezzo di trasporto oppure la manutenzione straordinaria della casa di abitazione, li pone subito in condizioni di disequilibrio tra risorse e bisogni. Con un reddito di 19 milioni annui non possono permettersi in media di sostenere 7 milioni di spese straordinarie.

