

Un approfondimento in questa direzione compiuto per conto della Commissione<sup>37</sup> ha portato alla proposta di utilizzare un concetto di povertà economica – basata sulla stima del *risparmio negativo* – che tenga conto simultaneamente del reddito e del sottoinsieme dei consumi non durevoli come i beni alimentari, i trasporti o l'abbigliamento; il metodo proposto si basa sui dati ricavabili dalle indagini della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane e stima la povertà come comportamento rivelato dall'analisi di alcuni parametri anziché attraverso una esplicita rilevazione diretta. L'ipotesi sottostante al calcolo della *povertà rivelata* è che in tal modo sia possibile tenere conto del diverso sistema dei prezzi a livello territoriale riducendo le stime sul divario tra le aree più sviluppate e quelle più svantaggiate.

La proposta – che presenta punti controversi – sarà oggetto di ulteriori approfondimenti da parte della Commissione.

Alle esigenze conoscitive da cui siamo partiti potrebbero corrispondere in modo più valido ed attendibile le elaborazioni attualmente in corso da parte dell'Istat sui livelli dei prezzi al consumo nelle diverse aree territoriali<sup>38</sup>.

Una possibile soluzione al diverso fabbisogno economico delle famiglie che vivono in povertà o che comunque debbono gestire situazioni altamente problematiche (elevato numero di minori, anziani a carico, disoccupazione, disabilità, ecc.) può derivare dall'utilizzo, in sede di politiche locali, di appropriate scale di equivalenza per parametrare la prova dei mezzi richiesta per l'accesso ai servizi sociali ed assistenziali. La messa a punto di scale di equivalenza differenziate in funzione delle tipologie familiari corrisponde anche ad esigenze di ordine più generale come quelle legate alla riforma degli assegni familiari o degli ammortizzatori sociali<sup>39</sup>.

Uno dei problemi nel calcolo delle scale di equivalenza sta nell'assunzione di una divisione equa delle risorse familiari monetarie e di tempo tra i membri. Questo implica che i livelli di benessere, e conseguentemente della povertà, siano gli stessi per ogni componente. Di fatto, possono però verificarsi situazioni asimmetriche, con casi limite di *bambini "poveri" in famiglie ricche* e di *bambini "ricchi" in famiglie povere* (vedi parte terza)<sup>40</sup>.

### 1.7 La persistenza in stato di povertà

Nell'analisi della povertà un'attenzione particolare deve essere dedicata non solo all'incidenza complessiva del fenomeno, ma alla sua evoluzione dinamica ovvero al carattere transitorio o persistente della povertà per le stesse persone e famiglie.

La stima di questo fenomeno richiede l'uso di indagini longitudinali come in effetti è stato fatto nell'ambito della ECHP (*European Community Household Panel* 1994-2001), l'unica fonte disponibile al momento (anche se interrotta nel 2001)<sup>41</sup> in attesa che siano

<sup>37</sup> Cfr. L. Campiglio, *Stime della povertà e differenze territoriali nel costo della vita: simulazioni e interventi*, paper presentato al convegno CIES "Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale", Milano 19-20 novembre 2004 (si rinvia anche alla terza parte del Rapporto).

<sup>38</sup> Cfr. Istat – Direzione centrale delle statistiche sui prezzi e il commercio estero, *Le informazioni statistiche sui livelli dei prezzi al consumo per l'analisi della povertà*, dattiloscritto, Roma febbraio 2005.

<sup>39</sup> Su questo punto si rinvia a R. Tangorra, P. Sestito, *Rapporto ISEE 2004*, Dipartimento Affari Economici della Presidenza del Consiglio e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma 2004.

<sup>40</sup> F. Perali, *Stime della povertà e scale di equivalenza. Il costo di mantenimento di un bambino*, paper presentato al convegno CIES "Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale", Milano 19-20 novembre 2004 (vedi terza parte del Rapporto).

<sup>41</sup> Si tratta di un'indagine campionaria effettuata su un campione rappresentativo di famiglie italiane, intervistate per la prima volta nel 1994 e poi a cadenza annuale fino al 2001. Ciò permette di studiare le dinamiche individuali di povertà lungo un orizzonte temporale di 8 anni. Un altro vantaggio di questa banca dati è la possibilità di svolgere analisi comparate per i 15 paesi della UE.

disponibili i dati della prima rilevazione europea Eu-Silc (anno 2004). Nel 2001 il 9% della popolazione UE (15 stati) pari a circa 25 milioni di persone era in condizione di povertà persistente (con un reddito inferiore alla soglia per almeno due dei precedenti tre anni), ma salvo che in alcuni paesi (GB) non è stata finora compiuta una analisi accurata delle sue dinamiche.

La nostra Commissione ha pertanto scelto di colmare questa lacuna, di rilevante importanza conoscitiva ed operativa, con una apposita analisi sul rischio di persistenza in stato di povertà delle famiglie italiane<sup>42</sup>.

Combinando le stime dei tassi di uscita con quelli di rientro, l'analisi indica che nel periodo 1994-2001 circa il 46% della popolazione si è trovata al di sotto della soglia di povertà in almeno uno degli 8 anni. Le stime forniscono un quadro di alto turnover in povertà per la maggior parte della popolazione: circa 48% di quelli che cadono in povertà riescono ad uscirne dopo solo un anno e tra il 19 e il 25% di coloro che escono vi rientrano dopo il primo anno; tra il 33 e il 40% di coloro che entrano in povertà ha la probabilità di rimanervi per un totale di almeno 4 anni su sette, circa il 30% vi rimane solo per un anno su sette, mentre tra il 7 e il 14% ha la probabilità di rimanere al di sotto della soglia per tutti e sette gli anni (Tab. 1.19). Considerando le diverse caratteristiche degli intervistati risulta che alcuni sottogruppi siano a rischio di *trappole della povertà*, sistematicamente rimanendo al di sotto della soglia più a lungo che il resto della popolazione.

La distinzione tra analisi statica e dinamica ha importanti implicazioni per il disegno delle *misure per la lotta alla povertà*. Appare infatti rilevante non solo sapere quale percentuale di persone viva al di sotto della linea di povertà in un dato anno, ma anche se questa condizione colpisca prevalentemente le stesse persone o tipologie familiari, o se invece si tratti di un evento di breve durata cui potenzialmente tutta la popolazione è esposta. Le politiche da raccomandare nei due casi sono generalmente diverse.

Se la povertà può potenzialmente colpire chiunque, ma per *periodi* piuttosto *brevi*, allora è presumibile che la presenza di adeguati strumenti assicurativi, assieme a mercati finanziari sufficientemente sviluppati, sia sufficiente ad alleviare i disagi che comunque essa comporta. Cadute temporanee del reddito sono generalmente affrontate dalle famiglie attingendo ai risparmi accumulati o prendendo a prestito, o ricorrendo agli strumenti pubblici di sostegno del reddito nel caso di momentanei periodi di disoccupazione.

Tab. 1.19 - Numero di anni in povertà (valori percentuali)

| Numero di anni<br>in povertà (x) | Frequenza     | Tutto il campione |   | Poveri almeno una volta |   |
|----------------------------------|---------------|-------------------|---|-------------------------|---|
|                                  |               | %                 | Proporzione di<br>poveri alla fine<br>di x anni | %                       | Proporzione di<br>poveri alla fine<br>di x anni |
| 0                                | 6272          | 54,00             | 100,00  | -                       | -   |
| 1                                | 1560          | 13,43             | 46,00   | 29,20                   | 100,00  |
| 2                                | 850           | 7,32              | 32,57   | 15,91                   | 70,80   |
| 3                                | 738           | 6,35              | 25,25   | 13,81                   | 54,89   |
| 4                                | 484           | 4,17              | 18,90   | 9,06                    | 41,08   |
| 5                                | 476           | 4,10              | 14,73   | 8,91                    | 32,02   |
| 6                                | 365           | 3,14              | 10,63   | 6,83                    | 23,11   |
| 7                                | 464           | 3,99              | 7,49  | 8,68                    | 16,28   |
| 8                                | 406           | 3,50              | 3,50  | 7,60                    | 7,60  |
| Totale                           | <b>11.615</b> | <b>100,0</b>      |   | <b>100,0</b>            |   |

<sup>42</sup> F. Devicienti, *Dinamiche e persistenze della povertà in Italia: un'analisi con microdati panel di fonte ECHP*, paper presentato al convegno CIES "Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale", Milano 19-20 novembre 2004.

Compito delle politiche in questo caso è principalmente di garantire un corretto funzionamento dei mercati, quelli finanziari e del lavoro in particolare, e di *predisporre adeguati schemi di assicurazione sociale* che accompagnino le transizioni nel mercato del lavoro minimizzando eventuali effetti disincentivanti.

Se invece il fenomeno riguarda principalmente determinate tipologie di individui/famiglie ed è *ricorrente e persistente*, allora il tipo di interventi richiesto può mutare. Da una parte, può rendersi necessario un *targeting selettivo delle misure di assistenza pubblica*: poiché gli schemi di integrazione del reddito tendono ad essere costosi, diventa cruciale identificare correttamente quei gruppi della popolazione che tendono a soffrire più a lungo e in maniera ricorrente di povertà e che in quanto tali rimangono eleggibili anno dopo anno per l'assistenza pubblica. Inoltre, un'elevata *persistenza nello stato di povertà* richiede di spostare il focus degli interventi sulle *cause* che ne determinano l'entrata e/o ne possano ostacolare l'uscita. Sono le loro stesse caratteristiche – incluse quelle non osservabili – a confinare alcuni individui al di sotto della linea di povertà o è piuttosto il fatto stesso di entrare nello stato che ne pregiudica le future possibilità d'uscita? L'analisi empirica del fenomeno povertà, in entrambe le sue *dimensioni statica e dinamica*, non può che essere al centro dei dibattiti sulle *policies*.

## 1.8 Povertà e immigrazione straniera

Sulle stime della povertà relativa nel nostro paese ha pesato scarsamente, fino a questo momento, la popolazione immigrata a causa della bassa probabilità di essere inclusa nel campione di famiglie residenti utilizzato per l'indagine sui consumi. La progressiva crescita numerica di tale popolazione, unita al crescente processo di stabilizzazione sul territorio dovrebbe, in prospettiva, modificare questa situazione, facendo emergere aspetti finora non conosciuti eppure di rilevante importanza sul piano generale. Di fatto, le fonti ufficialmente delegate a descrivere la realtà migratoria nel nostro Paese non sembrano ancora in grado di fornire un'adeguata rappresentazione degli standard di vita che caratterizzano la popolazione immigrata, né tanto meno delle modalità e dell'intensità con cui possono manifestarsi il disagio e l'esclusione sociale entro l'universo di chi è chiamato a vivere in Italia la condizione di "straniero".

Tra le iniziative che si propongono di supplire alle carenze di un panorama informativo ancora limitato, un posto di indubbio rilievo va riconosciuto alle attività dell'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, attivato dalla Fondazione ISMU nel 2001 su incarico della Regione Lombardia<sup>43</sup>.

Da qui la decisione della Commissione di stipulare un'apposita convenzione con l'ISMU<sup>44</sup> per introdurre nella rilevazione campionaria del 2004 – rivolta a circa 8000 stranieri presenti in Lombardia e provenienti dai così detti "paesi a forte pressione migratoria (Pfp)"<sup>45</sup> tradizionalmente impiegato per le analisi dell'Osservatorio - un complesso di informazioni

<sup>43</sup> Informazioni e documentazione sull'attività dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità sono reperibili sul sito <http://www.ismu.org>

<sup>44</sup> Il rapporto di ricerca è stato redatto da E. Barbiano di Belgiojoso e S. Rimoldi, *Povertà e immigrazione straniera: resoconto dell'esperienza di un'indagine pilota nella realtà lombarda*, Cies-Fondazione ISMU, Roma 2004 (vedi parte terza del presente Rapporto: G. C. Blangiardo, *La povertà degli immigrati in Lombardia: un'analisi dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità*, paper presentato al convegno CIES "Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale", Milano 19-20 novembre 2004.

<sup>45</sup> Sostanzialmente i Paesi in via di Sviluppo e quelli est europei, ivi compresi i nuovi membri dell'Unione Europea dopo l'ultimo allargamento a 25 Paesi.

aggiuntive, sostanzialmente assimilabili a quelle raccolte dall'Istat per realizzare gli studi sulla povertà per il complesso della popolazione residente<sup>46</sup>.

Il lavoro proposto in questa sede – che ha le caratteristiche di “esperienza pilota” - intende per l'appunto fornire, *sulla base di indicatori analoghi a quelli adottati nelle indagini sulla povertà in Italia*, un esempio di misurazione oggettiva sia dell'incidenza e dell'intensità del fenomeno tra la popolazione straniera presente in Lombardia, sia degli aspetti differenziali e dei fattori di rischio che ne accompagnano le manifestazioni. Insieme a questo approfondimento la Commissione ha affidato anche un approfondimento di taglio qualitativo, per tracciare un profilo del difficile percorso compiuto dagli immigrati dal momento dell'arrivo nei centri di prima accoglienza fino all'inserimento nelle comunità locali<sup>47</sup>. L'indagine campionaria evidenzia che l'ordine di grandezza del consumo familiare e del reddito (individuale da lavoro) mediano si colloca attorno a 900 euro mensili e presenta livelli di dispersione relativamente contenuti (Tab. 1.20).

**Tab. 1.20 - Consumi, reddito reale e ideale della popolazione straniera immigrata in Lombardia. Anno 2004**

|  | Mediana          | Media | 1° quartile | 2° quartile | 3° quartile |
|--|------------------|-------|-------------|-------------|-------------|
|  | (Valori in Euro) |       |             |             |             |
| Consumo equivalente (famiglia di 2 componenti)   | 938              | 1.030 | 687         | 938         | 1.283       |
| Spesa totale comprensiva di fitti figurativi   | 900              | 951   | 660         | 900         | 1.162       |
| Reddito da lavoro (solo intervistato)  | 900              | 919   | 700         | 900         | 1.120       |
| Reddito medio mensile di cui dovrebbe disporre una famiglia di 2 adulti e 2 bambini per vivere adeguatamente | 2.200            | 2.474 | 1.800       | 2.200       | 3.000       |

Fonte: elaborazione su dati Fondazione ISMU-Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità.

I risultati mostrano un debole ma preoccupante divario tra la somma mediamente necessaria per soddisfare i consumi e il corrispondente importo medio delle risorse che caratterizzano un ipotetico nucleo monoreddito. E' dunque agevole rendersi conto come la presenza di soggetti a carico (siano essi il coniuge, i figli o altri parenti) vada configurandosi come fattore che accresce il rischio di povertà, a meno che – come spesso accade – non vi sia il sostegno di uno o più redditi aggiuntivi.

D'altra parte, non è casuale che valori mediamente corrispondenti a poco più di un doppio reddito da lavoro vengano per l'appunto indicati dagli immigrati come necessari allorché li si interroga su quanto necessario per assicurare risorse adeguate ad una ipotetica coppia con due figli. Lo squilibrio negativo consumi e reddito (più consumo medio che reddito) è diffusamente presente nel folto gruppo di lavoratori che percepiscono non più di 1000 euro mensili.

Si tratta di oltre il 55% degli immigrati presenti sul territorio lombardo, un collettivo cui verosimilmente afferiscono due differenti categorie: da un lato, sembra identificabile un gruppo di soggetti che risultano privi di reddito o con redditi talmente bassi da rendere altamente probabile l'ipotesi di una loro convivenza con un soggetto economicamente più forte. Paradossalmente ciò potrebbe renderli meno esposti al rischio di caduta in povertà di quanto non accada, viceversa, per l'altro sottogruppo, quello formato da soggetti il cui maggior reddito (tra 500 e 1000 euro) può forse giustificare l'assenza del supporto di altri

<sup>46</sup> Si veda, ad esempio, il più recente resoconto: Istat, *La povertà relativa in Italia nel 2003*, Statistiche in breve, 13 ottobre 2004.

<sup>47</sup> Cfr. W. Nanni, *Le problematiche dell'inclusione sociale degli immigrati attraverso l'esperienza dei centri di prima accoglienza*, paper presentato al convegno CIES “Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale”, Milano 19-20 novembre 2004 (parte terza del presente Rapporto).

redditieri, ma non è detto che sia sufficiente ad assicurare piena compensazione del loro livello medio di consumo familiare (nell'ordine di 800-850 euro). E' dunque entro questa categoria che vanno forse identificate le situazioni di maggiore fragilità.

I dati mostrano anche la presenza di un 45% di soggetti il cui reddito da lavoro supera i 1000 euro mensili e per i quali il problema della quadratura del bilancio familiare sembrerebbe attenuarsi. Così come probabilmente diventa meno essenziale per questo gruppo la disponibilità di uno o più redditi aggiuntivi entro il loro nucleo familiare, se non per estendere il potere d'acquisto oltre i confini del bisogno strettamente primario. Le valutazioni sull'incidenza della povertà tra la popolazione immigrata presente sul territorio lombardo a metà del 2004 conducono a stimare nel 43,4% la proporzione di famiglie con un livello di consumi al di sotto della così detta "soglia di povertà relativa", fissata in € 869,50 al mese per una famiglia di due componenti (con gli appropriati adattamenti per numerosità diverse) (Tab. 1.21).

**Tab. 1.21 - Incidenza e intensità della povertà nella popolazione straniera immigrata in Lombardia. Anno 2004**

| Tipologia              | Famiglie nel campione |              | Consumo medio equivalente di ogni tipologia | Variazione % rispetto alla soglia di 869,50 euro | Individui     |                   |                 |
|------------------------|-----------------------|--------------|---|--|---------------|-------------------|-----------------|
|                        | Valore assoluto       | %            |   |  | Nel campione  | Nella popolazione | Valore assoluto |
| sicuramente povero     | 1.623                 | 25,8         | 537,2                                       | -38,2  | 5.174         | 36,9              | 239.000         |
| Appena povero          | 1.102                 | 17,5         | 790,9                                       | -9,0   | 2.868         | 20,5              | 133.000         |
| quasi povero           | 916                   | 14,5         | 953,7                                       | 9,7  | 1.978         | 14,1              | 91.000          |
| sicuramente non povero | 2.657                 | 42,2         | 1.455,9                                     | 67,4   | 3.984         | 28,4              | 184.000         |
| <b>Totale</b>          | <b>6.299</b>          | <b>100,0</b> | <b>1.029,7</b>                              | <b>18,4</b>                                      | <b>14.004</b> | <b>100,0</b>      | <b>647.000</b>  |

Fonte: elaborazione su dati Fondazione ISMU-Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità

Nel complesso, applicando opportunamente la suddetta stima agli ultimi dati forniti dall'Osservatorio Regionale lombardo riguardo al numero di stranieri presenti alla stessa data, si calcola che vi siano circa 370 mila immigrati che, stante il confronto con il parametro-soglia che identifica a livello nazionale il confine di accesso alla povertà, potrebbero venire etichettati come "poveri". Vale ancora la pena di segnalare come, in una regione per la quale le più recenti stime Istat accreditano la presenza di solo il 5% delle unità familiari sotto la soglia di povertà, ciò che emerge con riferimento al sottoinsieme di quelle immigrate è una quota che - a parità di procedure e di parametri di riferimento - risulta ben 10 volte più grande.

Riguardo all'intensità della povertà - intesa come distanza percentuale del valore medio dei consumi della componente povera dalla soglia di riferimento - i dati mostrano che è complessivamente pari al 26,4% (un valore poco diverso dal 21,4% determinato dalle stime Istat a livello nazionale), ma raggiunge il 38,2% in corrispondenza del gruppo di famiglie identificate come *sicuramente povere*. Un sottoinsieme che accentra 1/4 delle famiglie straniere e poco più di 1/3 dei corrispondenti individui ed è costituito dalle realtà familiari che si spingono sotto la soglia di povertà per oltre il 20%. Sul fronte opposto, il gruppo di coloro che sono stati etichettati come *sicuramente non poveri* (superano la soglia per oltre il 20%) comprende unicamente il 42,2% delle famiglie straniere presenti in Lombardia ed aggrega un insieme di 184 mila individui. L'ampio ventaglio di informazioni acquisite nel corso dell'indagine campionaria che ha fatto da supporto alle presenti analisi consente di valutare l'incidenza e l'intensità della povertà in immigrazione anche in relazione ai punti qualificanti del progetto migratorio e alle caratteristiche personali, familiari e di contesto socio-economico dei soggetti che ne sono coinvolti.

*La regolarità rispetto al soggiorno* non sembra incidere in senso chiaramente negativo o positivo sulla frequenza di famiglie povere, anche se chi ha sempre vissuto in Italia clandestinamente mostra un'incidenza del 55%, là dove chi ha il permesso di soggiorno o sta

regolarizzandosi si attesta attorno al 40%. Ciò che va tuttavia messo in evidenza è la quota straordinariamente elevata di povertà (50,49%) tra le famiglie di coloro che sono entrati in possesso delle carta di soggiorno. Si tratta di un'apparente anomalia che trova spiegazione proprio nella particolare composizione di tali famiglie (che presentano altresì una maggiore anzianità migratoria): la loro spiccata caratterizzazione nucleare, generalmente accompagnata dalla presenza di figli, le espone ad un più alto rischio di caduta in povertà.

Sul fronte della *provenienza*, gli immigrati relativamente meno poveri sono gli asiatici, mentre quelli con l'incidenza più alta sono gli africani dell'area sub-sahariana.

Sotto il profilo della *composizione familiare* la situazione che si rivela più protettiva rispetto alla povertà è quella della semplice convivenza in coppia (25% di famiglie sotto la soglia) o in alternativa quella della famiglia unipersonale (29%). La presenza di figli genera nel complesso più che un raddoppio dell'incidenza (dal 32% al 67%), ma è soprattutto nelle forme familiari allargate alla convivenza con altri parenti, ovvero determinate dalla coabitazione con altri soggetti (parenti e non) che si identificano le condizioni di povertà più accentuata, con punte di intensità che superano l'80% delle famiglie.

Decisamente evidente è anche la correlazione diretta tra incidenza della povertà e dimensione familiare: è inferiore alla media per i soggetti soli o per le famiglie di due componenti, mentre si raggiungono valori già nell'ordine del 75% per quelle formate da quattro persone. Di fatto è la presenza dei figli ad identificare il fattore di più vasto impatto nel determinare la caduta in povertà delle famiglie immigrate. A conferma di quanto già da tempo rilevato attraverso le indagini Istat sul complesso delle famiglie residenti in Italia, anche per l'universo degli immigrati (almeno per quelli dell'area oggetto di attenzione) sono i membri aggregati (i familiari di cui si è detto) e i figli il vero punto debole.

Se è vero che la *disponibilità di un lavoro* – e quindi di un reddito – si configura come naturale strategia di contrasto al rischio della caduta in povertà, verrebbe da credere che, stante il basso livello di disoccupazione degli stranieri presenti in Lombardia, tale rischio sia largamente scongiurato. Il fatto che ciò non accada per un considerevole numero di occupati, induce a riflettere sull'adeguatezza delle loro condizioni di impiego e, ancor di più, dei corrispondenti salari.

Di fatto, posto uguale a 100 il tasso di incidenza della povertà per la condizione di lavoratore dipendente regolare e a tempo indeterminato (tasso il cui reale valore è 35,6%), tra coloro che lavorano irregolarmente l'indicatore sale a 125 se si tratta di occupazione stabile e a 129 in caso contrario. Lo stesso indicatore risulta uguale a 134 per i lavoratori autonomi non regolari, sale a 195 per i disoccupati e a più di 200 per le famiglie la cui persona di riferimento è studente, casalinga o in altra condizione non lavorativa. Famiglie, queste ultime quattro richiamate, ove presumibilmente sussistono altri titolari di reddito, ma che altrettanto verosimilmente vengono pur sempre a trovarsi nella scomoda posizione di famiglia monoreddito.

## 1.9 La dinamica degli indicatori di esclusione sociale

Se la povertà monetaria è di per sé una fonte di svantaggio sociale, anche chi gode di un reddito sufficiente può sperimentare difficoltà di accesso a beni e servizi essenziali di rilevante impatto sul costo e sulla qualità della vita: è questo il caso dei servizi legati ai bisogni sanitari, assistenziali e scolastici che concorrono in modo rilevante a definire non solo il benessere individuale ma anche il grado di sviluppo complessivo di un territorio. E' per queste ragioni che l'accesso a di tali servizi è diventato indicatori convenzionali di benessere o, al contrario, di esclusione sociale.

Le politiche di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale debbono in effetti puntare non solo su politiche di redistribuzione del reddito, ma anche sullo sviluppo dei servizi

formativi, socio-sanitari, socio-assistenziali, ecc. tenuto conto che per molte forme di disagio estremo il punto di partenza non coincide necessariamente con la scarsità di risorse economiche ma con problemi personali (disabilità, malattie, dipendenze, ecc.) o ambientali non affrontabili sul piano puramente monetario.

Sulle reali condizioni di vita dei nuclei familiari incidono non solo il livello della spesa, ma anche l'insorgere di difficoltà occasionali o permanenti che impediscono di destinare le proprie risorse per l'acquisto di maggiori beni, fino al caso estremo di non poter acquistare beni di prima necessità. Al pari dell'accesso ad alcuni servizi basilari, anche queste forme di privazione sono convenzionalmente considerate un sintomo di malessere e di esclusione sociale.

### 1.9.1 Il disagio abitativo

Il *disagio abitativo* può derivare sia dalle condizioni dell'abitazione (scarsa luminosità, infiltrazioni di acqua, infissi e pavimenti fatiscenti) sia da problemi legati alla zona di residenza (sporcizia nelle strade, criminalità, atti vandalici o di violenza, presenza in strada di persone che si drogano, ubriacano o prostituiscono); il 16,3% delle famiglie italiane dichiara di avere almeno un problema nella sua abitazione e tale situazione è particolarmente avvertita tra le famiglie oggettivamente povere (24,6%) rispetto alle non povere (13,2%) a conferma del legame diretto con la minore o maggiore disponibilità di risorse monetarie (Tab. 1.22).

**Tab. 1.22 – Famiglie che dichiarano problemi in relazione all'abitazione per ripartizione geografica. Anno 2002 (valori percentuali)**

| AREA GEOGRAFICA       | scarsa luminosità | Infiltrazioni di acqua | Infissi pavimenti fatiscenti | Almeno un problema |                     |                 |
|-----------------------|-------------------|------------------------|------------------------------|--------------------|---------------------|-----------------|
|                       |                   |                        |                              | Famiglie povere    | Famiglie non povere | Totale famiglie |
| Piemonte              | 9,3               | 7,9                    | 4,2                          | 30,8               | 15,4                | 16,4            |
| Valle d'Aosta         | 5,6               | 3,3                    | 3,1                          | *                  | 8,0                 | 8,7             |
| Lombardia             | 6,5               | 7,6                    | 3,7                          | 24,6               | 13,2                | 13,6            |
| Trentino-Alto Adige   | 5,2               | 5,6                    | 6,1                          | 15,1               | 12,6                | 12,8            |
| <i>Bolzano</i>        | 6,2               | 7,5                    | 10,7                         | *                  | 17,0                | 17,8            |
| <i>Trento</i>         | 4,3               | 3,9                    | 1,9                          | *                  | 8,5                 | 8,4             |
| Veneto                | 5,5               | 10,3                   | 3,6                          | 24,4               | 15,0                | 15,4            |
| Friuli-Venezia Giulia | 4,6               | 9,9                    | 4,4                          | 26,5               | 12,5                | 13,9            |
| Liguria               | 9,5               | 4,6                    | 2,6                          | 20,3               | 12,9                | 13,3            |
| Emilia Romagna        | 5,1               | 8,7                    | 3,6                          | 19,1               | 13,1                | 13,4            |
| <b>Nord</b>           | <b>6,7</b>        | <b>8,1</b>             | <b>3,8</b>                   | <b>24,5</b>        | <b>13,7</b>         | <b>14,3</b>     |
| Toscana               | 7,3               | 6,3                    | 3,5                          | 17,3               | 13,1                | 13,3            |
| Umbria                | 8,6               | 9,5                    | 4,8                          | 19,6               | 17,4                | 17,5            |
| Marche                | 6,0               | 8,9                    | 3,4                          | 27,0               | 14,1                | 14,7            |
| Lazio                 | 10,5              | 7,2                    | 4,6                          | 23,8               | 15,0                | 15,7            |
| <b>Centro</b>         | <b>8,8</b>        | <b>7,3</b>             | <b>4,1</b>                   | <b>21,9</b>        | <b>14,4</b>         | <b>14,9</b>     |
| Abruzzo               | 7,4               | 7,1                    | 3,2                          | 16,9               | 13,8                | 14,3            |
| Molise                | 11,5              | 10,5                   | 5,0                          | 27,2               | 16,9                | 19,6            |
| Campania              | 13,4              | 6,3                    | 5,7                          | 28,2               | 16,2                | 19,1            |
| Puglia                | 9,7               | 6,7                    | 4,6                          | 19,8               | 15,4                | 16,4            |
| Basilicata            | 14,9              | 10,0                   | 5,3                          | 34,1               | 20,0                | 23,8            |
| Calabria              | 12,0              | 11,4                   | 5,8                          | 26,5               | 20,2                | 22,1            |
| Sicilia               | 14,4              | 10,2                   | 6,1                          | 30,6               | 21,5                | 23,5            |
| Sardegna              | 12,8              | 14,7                   | 6,1                          | 33,3               | 21,5                | 23,5            |
| <b>Mezzogiorno</b>    | <b>12,4</b>       | <b>8,8</b>             | <b>5,4</b>                   | <b>26,9</b>        | <b>18,2</b>         | <b>20,1</b>     |
| <b>ITALIA</b>         | <b>8,9</b>        | <b>8,1</b>             | <b>4,4</b>                   | <b>25,8</b>        | <b>15,1</b>         | <b>16,3</b>     |

(\*) il dato non risulta significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Fonte: Istat, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002*, dicembre 2003.

Il disagio legato alla zona di residenza non si associa invece strettamente alla condizione di povertà bensì all'aumentare dell'ampiezza del comune di residenza, con una incidenza particolarmente marcata nei comuni con popolazione superiore ai 200.000 abitanti<sup>48</sup>. Se però si tiene conto di chi avverte contemporaneamente almeno un problema nell'abitazione e nella zona di residenza (7% del totale delle famiglie) il divario tra poveri e non poveri torna a farsi evidente, con valori rispettivamente del 13% e del 7,1%. Il Mezzogiorno è la ripartizione con la quota più elevata di famiglie che dichiarano entrambe le difficoltà (11,3%), ma la quota di famiglie povere che è in questa stessa situazione è più elevata nei comuni del Nord con più di 200.000 abitanti (20,3%) che non in quelli del Mezzogiorno (19,7%).

### 1.9.2 L'accesso ai servizi sanitari

Nel contesto di un sistema di welfare che voglia garantire a tutti i cittadini alcuni servizi essenziali, le difficoltà di accesso a tali servizi costituiscono un obiettivo impedimento al pieno godimento dei diritti di cittadinanza, specie al crescere del fabbisogno di tali servizi per ragioni di necessità, come nel caso della popolazione anziana o inferma.

Una prima spiegazione di tali difficoltà è riconducibile alle caratteristiche dell'offerta in termini di distribuzione territoriale, di adeguatezza dimensionale e di efficienza, con effetti di razionamento che colpiscono la popolazione residente nel relativo bacino di utenza. Non è però scontato constatare che chi è povero economicamente incontra più difficoltà (17,1%) di chi non lo è (10,3%) ad accedere ai servizi sanitari offerti dalla ASL e/o dai pronto soccorso, specie nelle regioni del Nord (15%) e del Sud (18,9%). In Piemonte, Valle d'Aosta, e Liguria la difficoltà tra i poveri è più che doppia rispetto ai non poveri. Nelle regioni del Mezzogiorno lo scarto tra le famiglie povere e non povere è meno pronunciato, ad indicare che le cause dei disagi sono innanzitutto di ordine strutturale, in quanto i servizi non sono equamente distribuiti sul territorio<sup>49</sup> (Tabella 1.23).

Questa selezione negativa verso i più deboli – che sembra risolta dalle regioni del Centro - richiede un impegno specifico delle istituzioni attraverso un sistema integrato di servizi sanitari e sociali, che sappiano orientare e accompagnare chi incontra maggiori ostacoli, sia per ragioni di età – posto che tra gli anziani l'incidenza della povertà è, in generale, superiore alla media – sia perchè ha minori capacità di ricevere informazioni, essendo anche questo un tratto caratteristico di chi ha un reddito molto basso. Le informazioni a disposizione (Tab. 1.23) indicano in effetti che le famiglie con maggiori difficoltà di utilizzo dei servizi delle Asl o dei pronto soccorso sono più spesso costituite da anziani soli (14% per Asl e 16,2% per pronto soccorso), da coppie senza figli con persona di riferimento anziana (9% per Asl e 11,4% per pronto soccorso) e da famiglie monogenitore (7,4% per ASL e 10,3% per pronto soccorso).

<sup>48</sup> La percentuale di famiglie povere e non povere che dichiarano di avere almeno uno di questi problemi è all'incirca la stessa (34,2% vs. 31,2% rispetto al valore medio nazionale del 31,5%); variano invece dal 20% al 50% le famiglie che avvertono lo stesso problema a seconda che risiedano in comuni fino a 10.000 abitanti o in comuni con oltre 200.000 abitanti.

<sup>49</sup> E' sintomatico che sia nel Mezzogiorno che nelle altre ripartizioni le maggiori difficoltà di accesso a uno o ad entrambi i servizi si registrano nei comuni di dimensioni piccole (fino a 10.000 abitanti) e in quelli grandi (oltre 50.000 persone).

Tab. 1.23 – Difficoltà di accesso ai servizi sanitari. Anno 2002 (valori percentuali)

| AREA<br>GEOGRAFICA    | ASL         | Pronto<br>soccorso | Famiglie che hanno dichiarato molte difficoltà<br>nell'utilizzo di servizi offerti dalla ASL e/o dal<br>pronto soccorso |                        |                 |
|-----------------------|-------------|--------------------|---|------------------------|-----------------|
|                       |             |                    | famiglie non<br>povere  | famiglie non<br>povere | Totale famiglie |
| Piemonte              | 7,8         | 8,1                | 22,4  | 9,8                    | 10,7            |
| Valle d'Aosta         | 3,6         | 10,0               | 22,1  | 10,7                   | 11,5            |
| Lombardia             | 5,2         | 7,4                | 15,4  | 8,5                    | 8,7             |
| Trentino-Alto Adige   | 2,8         | 10,4               | 15,2  | 10,2                   | 10,7            |
| <i>Bolzano</i>        | 2,8         | 14,5               | *   | 15,0                   | 15,0            |
| <i>Trento</i>         | 2,7         | 6,7                | *   | 5,9                    | 6,9             |
| Veneto                | 6,4         | 6,8                | 14,7  | 8,5                    | 8,7             |
| Friuli-Venezia Giulia | 3,0         | 3,1                | *   | 3,8                    | 3,9             |
| Liguria               | 7,0         | 10,3               | 22,5  | 11,1                   | 11,6            |
| Emilia Romagna        | 4,6         | 7,1                | *   | 7,9                    | 7,7             |
| <b>Nord</b>           | <b>5,7</b>  | <b>7,5</b>         | <b>15,0</b>   | <b>8,6</b>             | <b>9,0</b>      |
| Toscana               | 3,8         | 6,1                | *   | 6,7                    | 6,5             |
| Umbria                | 5,7         | 7,7                | *   | 8,1                    | 8,4             |
| Marche                | 3,8         | 4,5                | *   | 5,6                    | 6,0             |
| Lazio                 | 6,9         | 12,4               | 13,7  | 13,4                   | 13,4            |
| <b>Centro</b>         | <b>5,4</b>  | <b>9,0</b>         | <b>10,9</b>   | <b>9,8</b>             | <b>9,8</b>      |
| Abruzzo               | 4,5         | 6,1                | *   | 7,3                    | 6,8             |
| Molise                | 6,5         | 9,1                | 13,3  | 9,4                    | 10,4            |
| Campania              | 13,2        | 13,3               | 19,3  | 15,5                   | 16,4            |
| Puglia                | 9,0         | 10,1               | 18,6  | 10,6                   | 12,3            |
| Basilicata            | 10,1        | 11,9               | 17,2  | 11,3                   | 12,9            |
| Calabria              | 10,8        | 16,2               | 20,8  | 15,6                   | 17,1            |
| Sicilia               | 8,8         | 11,5               | 18,9  | 12,5                   | 13,8            |
| Sardegna              | 9,9         | 22,7               | 29,6  | 23,9                   | 24,9            |
| <b>Mezzogiorno</b>    | <b>10,0</b> | <b>12,7</b>        | <b>18,9</b>   | <b>13,7</b>            | <b>14,9</b>     |
| ITALIA                | 7,0         | 9,5                | 17,1  | 10,3                   | 11,1            |

(\*) il dato non risulta significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Fonte: Istat, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002*, dicembre 2003.

### 1.9.3 L'accesso ai servizi per l'infanzia

Tra le famiglie con bambini tra 0 e 5 anni sono state rilevate le difficoltà incontrate nell'utilizzo di servizi offerti da asili nido o scuola materna. Poco più del 50% delle famiglie interessate riferisce di non aver incontrato alcuna difficoltà nell'accesso a questo tipo di servizi; meno del 20% dichiara di avere avuto molte o qualche difficoltà e poco meno del 30% non esprime opinione al riguardo (Tabella 1.24).

Le Regioni con la quota più elevata di famiglie in difficoltà sono il Piemonte (28,4%), la Sicilia (22,2%) e il Friuli-Venezia Giulia (20,7%). Tra le regioni con la maggior quota di famiglie che non hanno avuto alcuna difficoltà, al primo posto si trova l'Umbria (72,4%), seguita dalla Puglia (67%) e dalle Marche (64,3%).

Va peraltro osservato che l'elevata quota di famiglie che hanno avuto difficoltà può dipendere sia da un'offerta oggettivamente bassa, sia da un'offerta oggettivamente più alta, ma insufficiente. È quello che si sta verificando in situazioni di elevati tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro, dove la forte domanda del servizio non riesce ad essere soddisfatta malgrado la presenza di un'offerta comparativamente più elevata.

**Tab. 1.24 – Famiglie con bambini da 0 a 5 anni per livello di difficoltà nell'utilizzo di servizi offerti dall'asilo nido o dalla scuola materna per regione. Anno 2002 (valori percentuali)**

| AREA GEOGRAFICA       | Molte o qualche difficoltà | Nessuna difficoltà | Non so      | Totale famiglie (=100%) |
|-----------------------|----------------------------|--------------------|-------------|-------------------------|
| Piemonte              | 28,4                       | 5,1                | 26,5        | 187.297                 |
| Valle d'Aosta         | 18,5                       | 41,5               | 40,0        | 5.629                   |
| Lombardia             | 12,6                       | 56,2               | 31,2        | 403.793                 |
| Trentino-Alto Adige   | 18,8                       | 59,8               | 21,4        | 48.019                  |
| <i>Bolzano</i>        | 27,1                       | 57,4               | 15,5        | 26.037                  |
| <i>Trento</i>         | *                          | 62,7               | 28,3        | 21.982                  |
| Veneto                | 16,7                       | 62,1               | 21,2        | 193.566                 |
| Friuli-Venezia Giulia | 20,7                       | 47,6               | 31,7        | 43.138                  |
| Liguria               | 6,6                        | 62,1               | 31,3        | 60.098                  |
| Emilia Romagna        | 13,4                       | 61,4               | 25,2        | 163.631                 |
| <b>Nord</b>           | <b>16,4</b>                | <b>56,2</b>        | <b>27,4</b> | <b>1.105.171</b>        |
| Toscana               | 17,7                       | 56,4               | 25,9        | 134.325                 |
| Umbria                | 8,7                        | 72,4               | 18,9        | 29.395                  |
| Marche                | 13,2                       | 64,3               | 22,5        | 62.354                  |
| Lazio                 | 13,1                       | 58,8               | 28,1        | 208.820                 |
| <b>Centro</b>         | <b>14,2</b>                | <b>59,8</b>        | <b>26,0</b> | <b>434.893</b>          |
| Abruzzo               | 19,9                       | 55,4               | 24,7        | 58.094                  |
| Molise                | 16,2                       | 54,1               | 29,7        | 13.387                  |
| Campania              | 17,9                       | 52,3               | 29,8        | 284.790                 |
| Puglia                | 13,1                       | 67,0               | 19,9        | 184.180                 |
| Basilicata            | 14,9                       | 53,1               | 32,0        | 27.368                  |
| Calabria              | 14,6                       | 57,4               | 28,0        | 95.116                  |
| Sicilia               | 22,2                       | 34,1               | 43,7        | 261.757                 |
| Sardegna              | 11,0                       | 58,2               | 30,8        | 69.508                  |
| <b>Mezzogiorno</b>    | <b>17,4</b>                | <b>51,3</b>        | <b>31,3</b> | <b>994.200</b>          |
| <b>ITALIA</b>         | <b>16,4</b>                | <b>54,9</b>        | <b>28,7</b> | <b>2.534.265</b>        |

(\*) il dato non risulta significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Fonte: Istat, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002*, dicembre 2003.

#### 1.9.4 La povertà alimentare

Le *Indagini Multiscopo sulle famiglie*, condotte ogni anno dall'Istat, segnalano da tempo una diffusa difficoltà delle famiglie italiane ad acquistare beni e servizi essenziali, come cibo, utenze per l'abitazione (gas, luce, telefono, ecc.) o cure mediche. Nel 2002 anche l'indagine sui consumi ha approfondito questo aspetto nel tentativo di metterlo in relazione con la povertà monetaria, registrando che il pagamento delle utenze domestiche è la spesa che mette in difficoltà il maggior numero di famiglie (8,9%), seguite dalle spese per cure mediche o per l'acquisto di medicinali (6%) e dalle spese per comprare cibo necessario (3,6%) (Tab. 1.25).

La quota di famiglie che dichiara di aver avuto almeno una difficoltà tra le diverse tipologie considerate raggiunge l'11%, con livelli più elevati in quasi tutte le regioni del Mezzogiorno e nel Lazio. Nel sottogruppo delle famiglie povere queste soglie, già di per sé consistenti, si raddoppiano a livello nazionale (23,3%), con punte superiori al 30% nel caso della Sicilia, e della Campania. Tra le famiglie povere, le difficoltà per l'acquisizione dei beni e servizi essenziali sembra legata all'ampiezza del comune di residenza: la difficoltà sale dal 16,4%, per chi risiede nei comuni con meno di 10.000 abitanti, al 28,7% per chi risiede in comuni con oltre 50.000 abitanti, con un andamento più accentuato tra le regioni del Mezzogiorno.

**Tab. 1.25 – Famiglie che spesso o qualche volta hanno avuto difficoltà per comprare cibo necessario, pagare bollette, sostenere spese per cure mediche, per condizione di povertà e per regione. Anno 2002 (valori percentuali)**

| AREA GEOGRAFICA       | Comprare cibo necessario | Pagare bollette | Pagare spese per cure mediche | Almeno una difficoltà |                     | Totale      |
|-----------------------|--------------------------|-----------------|-------------------------------|-----------------------|---------------------|-------------|
|                       |                          |                 |                               | Famiglie povere       | Famiglie non povere |             |
| Piemonte              | 3,3                      | 7,0             | 4,9                           | 19,2                  | 8,5                 | 9,2         |
| Valle d'Aosta         | Non sign.                | 1,7             | 1,7                           | Non sign.             | 2,8                 | 2,7         |
| Lombardia             | 2,5                      | 4,4             | 2,8                           | 15,0                  | 6,0                 | 6,3         |
| Trentino-Alto Adige   | 1,8                      | 2,2             | 1,3                           | Non sign.             | 3,2                 | 3,3         |
| <i>Bolzano</i>        | 2,8                      | 3,0             | 1,8                           | Non sign.             | 4,7                 | 4,6         |
| <i>Trento</i>         | Non sign.                | Non sign.       | Non sign.                     | Non sign.             | 1,9                 | 2,2         |
| Veneto                | 2,6                      | 4,8             | 3,2                           | 13,2                  | 6,2                 | 6,5         |
| Friuli-Venezia Giulia | 1,7                      | 4,5             | 3,5                           | 17,1                  | 4,5                 | 5,8         |
| Liguria               | 2,1                      | 3,9             | 3,7                           | Non sign.             | 5,3                 | 6,0         |
| Emilia Romagna        | 2,0                      | 4,1             | 2,2                           | 14,3                  | 4,5                 | 4,9         |
| <b>Nord</b>           | <b>2,5</b>               | <b>4,7</b>      | <b>3,2</b>                    | <b>15,3</b>           | <b>6,0</b>          | <b>6,5</b>  |
| Toscana               | 2,1                      | 6,0             | 3,9                           | 16,7                  | 6,8                 | 7,3         |
| Umbria                | 1,2                      | 4,1             | 3,4                           | Non sign.             | 5,8                 | 5,9         |
| Marche                | 2,0                      | 4,2             | 2,8                           |                       | 5,3                 | 5,7         |
| Lazio                 | 4,3                      | 11,7            | 6,8                           | 23,1                  | 12,7                | 13,5        |
| <b>Centro</b>         | <b>3,0</b>               | <b>8,3</b>      | <b>5,1</b>                    | <b>19,2</b>           | <b>9,3</b>          | <b>9,9</b>  |
| Abruzzo               | 1,5                      | 8,7             | 3,2                           | 12,5                  | 8,9                 | 9,6         |
| Molise                | 4,9                      | 9,7             | 5,4                           | 16,6                  | 8,5                 | 10,6        |
| Campania              | 5,8                      | 15,5            | 11,3                          | 30,3                  | 14,6                | 18,3        |
| Puglia                | 3,8                      | 11,3            | 8,5                           | 19,6                  | 13,5                | 14,8        |
| Basilicata            | 4,5                      | 12,7            | 8,1                           | 20,9                  | 12,5                | 14,7        |
| Calabria              | 5,2                      | 14,4            | 8,7                           | 20,3                  | 15,2                | 16,7        |
| Sicilia               | 7,8                      | 22,7            | 16,8                          | 37,3                  | 23,1                | 26,1        |
| Sardegna              | 6,9                      | 12,0            | 6,8                           | 22,3                  | 13,2                | 14,8        |
| <b>Mezzogiorno</b>    | <b>5,6</b>               | <b>15,5</b>     | <b>10,8</b>                   | <b>26,7</b>           | <b>15,9</b>         | <b>18,4</b> |
| <b>ITALIA</b>         | <b>3,6</b>               | <b>8,9</b>      | <b>6,0</b>                    | <b>23,3</b>           | <b>9,3</b>          | <b>11,0</b> |

Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie*, 2002

Ancorché minoritario sul piano statistico, decisamente preoccupante è il numero delle famiglie che ha dichiarato di avere avuto "spesso" o "qualche volta" difficoltà ad acquistare beni alimentari di prima necessità (3,6%, pari a 802 mila unità e a circa 2 milioni 330 mila persone). Le cifre sono imponenti e danno un'idea allarmante sia delle difficoltà sperimentate da una parte notevole dei residenti, sia del potenziale fabbisogno di aiuti (diretti e indiretti) per sovvenire a questo tipo di disagio economico-sociale. A fronte della estensione quantitativa di quella che possiamo definire la *povertà alimentare* sperimentata dalle famiglie italiane, non è difficile concludere che le diverse forme di aiuto alimentare già oggi in atto riescono a rispondere solo alla parte emersa dell'iceberg e che pertanto necessitano di essere ulteriormente sostenute ed incrementate per essere maggiormente all'altezza della domanda effettiva e potenziale<sup>50</sup>. Anche in questo caso, l'incidenza del fenomeno è superiore nelle regioni del Mezzogiorno (5,6%) rispetto al resto del paese, ma non è di poco conto osservare che anche nelle regioni del Nord la *povertà alimentare* colpisce in modo stabile o saltuario il 2,5% delle famiglie residenti pari a circa 267 mila nuclei familiari.

<sup>50</sup> L'estensione del fenomeno fornisce, in particolare, una misura di quanti sono i soggetti potenzialmente interessati ad una o più delle diverse forme di aiuto alimentare erogate sul territorio nazionale dagli oltre 6500 enti non profit che - in base ai dati forniti dalla Fondazione Banco Alimentare (*Rapporto Annuale 2003*, Milano 2004) - hanno distribuito nel 2002-2003 viveri sufficienti al fabbisogno quotidiano di circa 1 milione di persone bisognose.

Il dato è ancor più sintomatico perché in tali regioni opera una fitta rete di centri di aiuto per lo più gestiti da organizzazioni non profit di tipo locale o sovralocale che per l'appunto hanno come loro missione quella di distribuire beni di prima necessità in modo stabile e sistematico a chiunque ne faccia richiesta.

### 1.9.5 Povertà e aiuti informali

Le famiglie in difficoltà si trovano in condizioni più o meno gravi a seconda della possibilità che hanno di ricevere aiuti sia dalle istituzioni che dalle reti di sostegno sociale di natura parentale, associativa e volontaria. Sotto questo profilo risultano particolarmente significativi i dati sulle famiglie che sempre nel corso del 2002 hanno ricevuto aiuti informali in natura e/o in denaro da parte di vari soggetti. Se per un verso questi dati danno una misura dello stato di bisogno delle famiglie, da un altro punto di vista rivelano anche in che misura operano alcune reti di solidarietà sociale senza delle quali i fenomeni di povertà e di esclusione sarebbero ancora più ampi (Tab. 1.26).

**Tab. 1.26 - Famiglie che hanno ricevuto aiuti informali in natura e/o in denaro nei dodici mesi precedenti l'intervista, per regione e per ripartizione geografica. Anno 2002 (valori percentuali)**

|                       | Aiuti<br>in natura | Aiuti<br>in denaro | Ammontare medio<br>degli aiuti in denaro<br>(euro) | Almeno<br>un aiuto |
|-----------------------|--------------------|--------------------|--|--------------------|
| Piemonte              | 3,8                | 1,6                | 3.625,34   | 5,4                |
| Valle d'Aosta         | 2,4                | *                  | *  | 3,4                |
| Lombardia             | 3,1                | 2,1                | 2.193,16   | 4,5                |
| Trentino-Alto Adige   | 4,4                | 1,0                | 2.384,61   | 5,6                |
| <i>Bolzano</i>        | 4,2                | 1,3                | 1.247,56   | 5,7                |
| <i>Trento</i>         | 4,6                | *                  | *  | 5,5                |
| Veneto                | 2,7                | 1,5                | 3.536,06   | 4,0                |
| Friuli-Venezia Giulia | 3,3                | 1,8                | 3.383,52   | 4,7                |
| Liguria               | 4,0                | 1,5                | 1.341,76   | 5,0                |
| Emilia Romagna        | 3,3                | 1,9                | 2.837,59   | 4,7                |
| <b>Nord</b>           | <b>3,3</b>         | <b>1,9</b>         | <b>2.837,59</b>                                    | <b>4,7</b>         |
| Toscana               | 2,6                | 2,0                | 2.526,90   | 4,0                |
| Umbria                | 2,4                | 1,1                | 3.063,37   | 2,9                |
| Marche                | 5,5                | 1,4                | 3.336,34   | 6,6                |
| Lazio                 | 3,1                | 2,0                | 2.605,99   | 4,6                |
| <b>Centro</b>         | <b>3,2</b>         | <b>1,9</b>         | <b>2.669,97</b>                                    | <b>4,5</b>         |
| Abruzzo               | *                  | 3,2                | 2.126,80   | 4,2                |
| Molise                | 6,3                | 3,0                | 2.826,40   | 7,8                |
| Campania              | 4,5                | 2,9                | 2.189,75   | 6,0                |
| Puglia                | 3,6                | 2,2                | 1.800,52   | 4,8                |
| Basilicata            | 1,8                | *                  | *  | 2,1                |
| Calabria              | 3,0                | 1,4                | 1.226,12   | 4,1                |
| Sicilia               | 3,7                | 2,9                | 2.086,88   | 5,7                |
| Sardegna              | 5,4                | 2,4                | 2.090,62   | 7,1                |
| <b>Mezzogiorno</b>    | <b>3,8</b>         | <b>2,5</b>         | <b>2.043,33</b>                                    | <b>5,4</b>         |
| <b>ITALIA</b>         | <b>3,4</b>         | <b>2,1</b>         | <b>2.493,45</b>                                    | <b>4,9</b>         |

(\*) Il dato non risulta significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Le famiglie che hanno dichiarato di aver ricevuto una qualche forma di aiuto sono nel complesso il 4,9%; tra queste, circa i 2/3 hanno beneficiato di aiuti informali (3,4% del totale) e 4 su 10 hanno beneficiato di aiuti economici (2,1% del totale) per un ammontare medio di 2 mila 493 euro. La rete informale appare più estesa nel Mezzogiorno (5,4%), tanto più che sia gli aiuti in natura (3,8%) che quelli in denaro (2,5%) si collocano sopra la media nazionale; guardando invece all'ammontare medio degli aiuti, la rete informale appare più intensa nelle regioni del Nord (con 2.837 euro). In questa ripartizione, la regione con l'importo più elevato è il Piemonte (con 3.625 euro), seguita dal Veneto (3.536 euro) e dall'Emilia Romagna (2.837 euro). Alla luce dei dati sulla incidenza della povertà, merita osservare che nel Trentino Alto Adige la percentuale delle famiglie che hanno potuto usufruire di almeno un aiuto informale

(5,6%) supera sia i valori medi nazionali che quelli della ripartizione Nord; la rete solidaristica – che è un indicatore sociale positivo – è dunque piuttosto attiva, specie per quanto riguarda gli aiuti in natura. Il sistema degli aiuti informali raggiunge valori particolarmente elevati anche nelle Marche (6,6%), nel Molise (7,8%) e in Sardegna (7,1%), mentre risulta inferiore alla media in Umbria (2,9%), Basilicata (2,1%), Valle d'Aosta (3,4%).

La tipologia dei beneficiari degli aiuti vede in primo piano i single con meno di 65 anni (7,7%), seguono a distanza i single anziani (6,8%), le famiglie monogenitore (6,5%) e le coppie con tre o più figli (6%), che sul piano monetario ottengono però una cifra inferiore alla media. A ricevere l'aiuto economico più consistente sono le coppie senza figli con persona di riferimento di età inferiore ai 65 anni (3.160 euro), mentre l'aiuto economico più contenuto è andato alle coppie con due figli (1.855 euro) (Tab. 1.27).

**Tab. 1.27 – Famiglie che hanno ricevuto aiuti informali in natura e/o denaro nei dodici mesi precedenti l'intervista, per tipologia familiare. Anno 2002 (valori percentuali)**

| Tipologia familiare                 | Aiuti      |            | Ammontare medio degli aiuti in denaro (euro) | Almeno un aiuto |
|-------------------------------------|------------|------------|--|-----------------|
|                                     | in natura  | in denaro  |  |                 |
| Persona sola con meno di 65 anni    | 5,8        | 3,7        | 2.812,76                                     | 7,7             |
| Persona sola con 65 anni e più      | 5,7        | 1,5        | 1.951,54                                     | 6,8             |
| Coppia con p.r. con meno di 65 anni | 2,6        | 1,7        | 3.160,05                                     | 3,7             |
| Coppia con p.r. con almeno 65 anni  | 1,5        | 0,5        | 2.389,79                                     | 1,8             |
| Coppia con un figlio                | 2,7        | 1,8        | 2.850,35                                     | 4,0             |
| Coppia con due figli                | 2,4        | 2,3        | 1.855,23                                     | 4,4             |
| Coppia con almeno tre figli         | 3,4        | 3,3        | 2.196,98                                     | 6,0             |
| Monogenitore                        | 4,1        | 3,4        | 2.624,32                                     | 6,5             |
| Altre tipologie                     | 2,7        | 1,5        | 3.033,68                                     | 4,0             |
| <b>ITALIA</b>                       | <b>3,4</b> | <b>2,1</b> | <b>2.493,45</b>                              | <b>4,9</b>      |

p.r. : persona di riferimento, intestatario della scheda anagrafica

A fornire gli aiuti sia in natura che in denaro sono nella gran parte dei casi i parenti, che dunque esercitano una forma di solidarietà spontanea e primaria, al fuori delle particolari mediazioni motivazionali ed organizzative a cui rispondono invece le reti di solidarietà secondarie (come quelle di tipo caritative, filantropiche, umanitarie). Questa prevalente modalità di intervento – di cui è indubbia l'utilità pratica immediata – risulta particolarmente esposta alle risorse (e ai limiti) dei donatori che potrebbero essere incapaci di sostenere da soli gli sforzi necessari per superare o per condividere stabilmente i problemi. Da qui la necessità di politiche istituzionali orientate alla redistribuzione delle opportunità sociali (economiche, professionali, formative, assistenziali) all'interno di una logica sussidiaria delle (insostituibili) solidarietà primarie.

#### 1.9.6 Povertà monetaria ed esclusione sociale

Il confronto tra la povertà monetaria e gli indicatori di esclusione sociale condotta dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia e della Finanze fa emergere correlazioni ma anche specificità interessanti per tracciare una valutazione sintetica<sup>51</sup>. Il forte divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno è in generale confermato anche dai valori regionali degli indicatori di esclusione sociale, si registra tuttavia una elevata variabilità fra le regioni, specialmente al Sud. La graduatoria delle regioni in base agli indicatori di esclusione sociale cambia a seconda degli indicatori considerati, mostrando che essi sono in

<sup>51</sup> La correlazione con la povertà monetaria è significativa per gli indicatori di inadeguatezza delle abitazioni e di difficoltà ad acquistare beni di prima necessità (pari in entrambi i casi allo 0,75).

grado di catturare diversi aspetti delle condizioni di vita in una stessa regione. La Basilicata, la Calabria ed il Molise – che mostrano i tre valori più alti per la povertà monetaria – registrano, ad esempio, una performance migliore rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno se si considerano alcuni indicatori di esclusione sociale. Analoghe situazioni si verificano in Trentino Alto Adige e nel Friuli Venezia-Giulia (Tab. 1.28).

**Tab. 1.28 - Graduatoria regionale (all'interno delle due macro aree) per l'indicatore di povertà monetaria e gli indicatori di esclusione. Anno 2002 (1= caso peggiore, 12 = caso migliore)**

|             | ORDINAMENTO PER<br>MACRO AREE<br>(dal caso peggiore<br>al migliore) | Povertà<br>monetaria | Inadeguatezza<br>delle abitazioni | Difficoltà<br>nell'utilizzo dei<br>servizi sanitari | Difficoltà<br>nell'utilizzo dei<br>servizi per<br>l'infanzia | Difficoltà a<br>comprare beni<br>di prima<br>necessità |
|-------------|---|----------------------|-----------------------------------|---|--|--|
| Centro-Nord | Trentino Alto Adige   | 1                    | 11                                | 4   | 3  | 11   |
|             | Friuli Venezia Giulia   | 2                    | 6                                 | 12  | 2  | 8  |
|             | Lazio   | 3                    | 3                                 | 1   | 9  | 1  |
|             | Valle d'Aosta   | 4                    | 12                                | 3   | 4  | 12   |
|             | Piemonte  | 5                    | 2                                 | 4   | 1  | 2  |
|             | Umbria  | 6                    | 1                                 | 8   | 11   | 7  |
|             | Toscana   | 7                    | 9                                 | 10  | 5  | 3  |
|             | Marche  | 8                    | 5                                 | 11  | 8  | 9  |
|             | Liguria   | 9                    | 9                                 | 2   | 12   | 6  |
|             | Emilia Romagna  | 10                   | 8                                 | 9   | 7  | 10   |
|             | Veneto  | 11                   | 4                                 | 6   | 6  | 4  |
|             | Lombardia   | 12                   | 7                                 | 6   | 10   | 5  |
| Mezzogiorno | Calabria  | 1                    | 4                                 | 2   | 6  | 3  |
|             | Basilicata  | 2                    | 1                                 | 5   | 5  | 6  |
|             | Molise  | 3                    | 5                                 | 7   | 4  | 7  |
|             | Campania  | 4                    | 6                                 | 3   | 3  | 2  |
|             | Puglia  | 5                    | 7                                 | 6   | 7  | 4  |
|             | Sicilia   | 6                    | 2                                 | 4   | 1  | 1  |
|             | Abruzzo   | 7                    | 8                                 | 8   | 2  | 8  |
|             | Sardegna  | 8                    | 2                                 | 1   | 8  | 4  |

Fonte: Elaborazioni del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (gennaio 2005) su dati Istat, anno 2002.

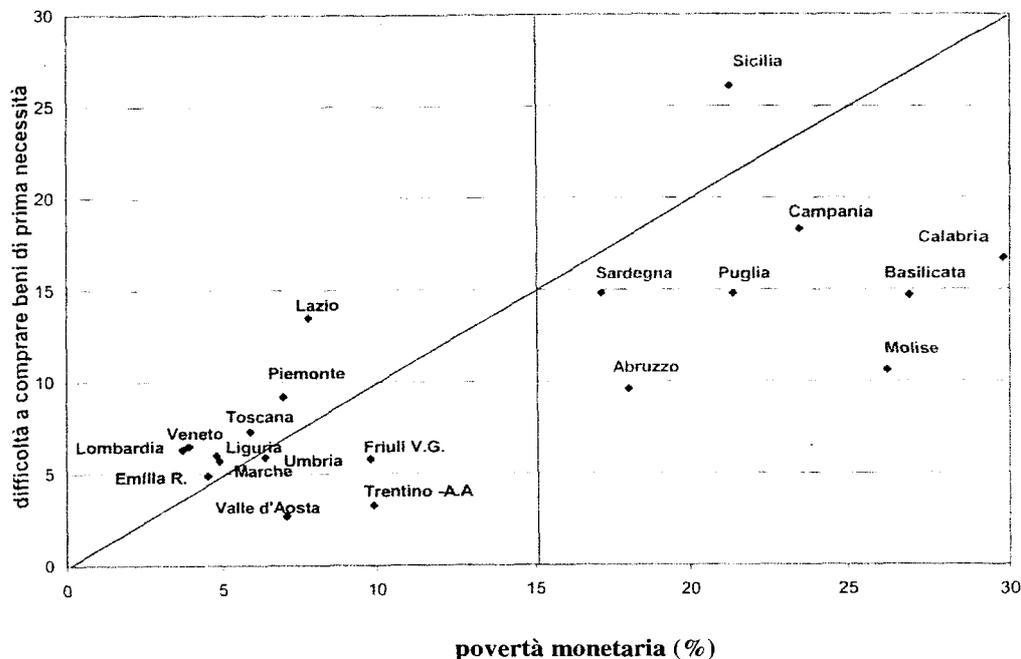
Se si assume la difficoltà ad acquistare beni di prima necessità (beni alimentari, spese mediche, bollette) come predittore diretto del disagio economico, si constata che la sua correlazione con il livello di spesa per consumi non è ovunque significativa, specie nelle regioni del Sud dove le difficoltà monetarie vengono percepite come meno gravi che nelle regioni del Centro-Nord. La povertà monetaria appare dunque una misura insufficiente per descrivere il benessere-malessere delle famiglie, al contrario degli indicatori di esclusione sociale, che hanno anche il vantaggio di fornire indicazioni di *policy* più puntuali ed immediate<sup>52</sup> (Fig. 1.13).

La povertà monetaria appare dunque una misura insufficiente per descrivere il benessere-malessere delle famiglie, al contrario degli indicatori di esclusione sociale, che hanno anche il vantaggio di fornire indicazioni di *policy* più puntuali ed immediate<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Il Documento curato dal DPS del Ministero dell'Economia e delle Finanze dichiara a questo proposito che "le misure unidimensionali (ndr. del benessere) non consentono una comprensione adeguata dell'arretratezza o dello sviluppo di una data area, né offrono indicazioni per l'azione pubblica", in particolare "la povertà monetaria non fornisce molte indicazioni per gli interventi di *policy*. Invocando di fatto misure redistributive, essa oscura completamente i problemi di accesso ai servizi e alle opportunità, che nessuna misura redistributiva potrà mai affrontare" (cit. pp. 20-21).

<sup>53</sup> Il Documento curato dal DPS del Ministero dell'Economia e delle Finanze dichiara a questo proposito che "le misure unidimensionali (ndr. del benessere) non consentono una comprensione adeguata dell'arretratezza o dello sviluppo di una data area, né offrono indicazioni per l'azione pubblica", in particolare "la povertà monetaria non fornisce molte indicazioni per gli interventi di *policy*. Invocando di fatto misure redistributive, essa oscura completamente i problemi di accesso ai servizi e alle opportunità, che nessuna misura redistributiva potrà mai affrontare" (cit. pp. 20-21).

**Fig. 1.13 – Distribuzione regionale della povertà monetaria e della difficoltà a comprare beni di prima necessità (valori percentuali)**



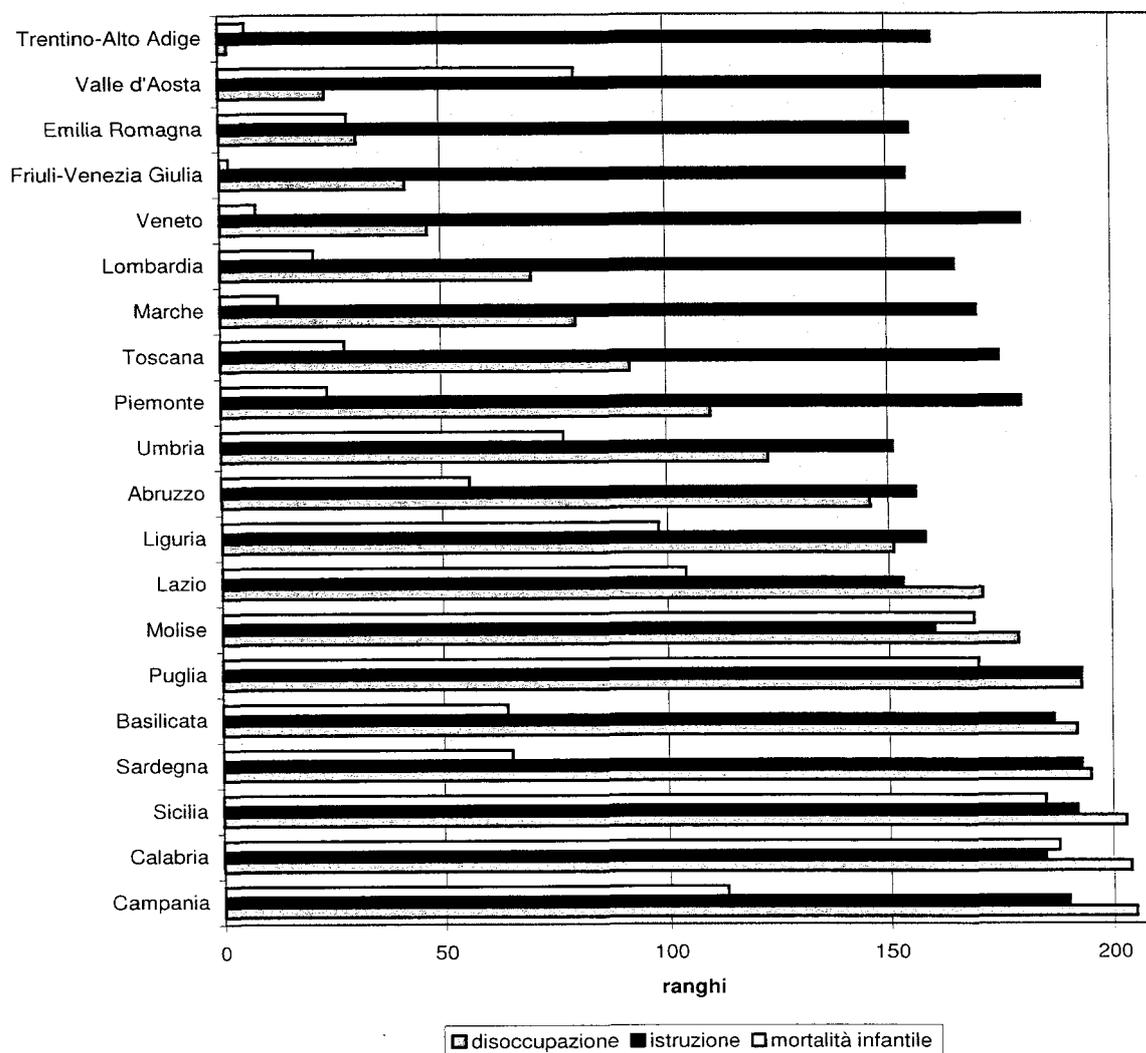
Fonte: Elaborazioni del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (gennaio 2005) su dati Istat, anno 2002.

L'esigenza di disporre di adeguate conoscenze sulle cause e sulle dinamiche della povertà e dell'esclusione sociale trascende i confini nazionali ed accomuna da tempo gli stati membri dell'Unione Europea che al Consiglio europeo di Lisbona, di Nizza (anno 2000) e di Laeken (anno 2001) hanno ridefinito una serie di obiettivi comuni tanto nel campo delle politiche di contrasto della vulnerabilità (attraverso l'elaborazione di Piani nazionali per l'inclusione – Nap/inclusione) quanto nel campo degli strumenti conoscitivi. Questo orientamento coinvolge oggi anche i paesi entrati a far parte dell'Unione dopo il 1° maggio 2004 e la mappa delle vulnerabilità economiche e sociali tenderà ad arricchirsi di nuovi elementi e profili. Utilizzando gli indicatori concordati in sede comunitaria, ma introducendo anche ulteriori integrazioni sulle condizioni abitative e di salute che possono influenzare notevolmente la qualità della partecipazione sociale, la Commissione ha elaborato su scala nazionale e regionale un profilo dei rischi di esclusione sociale in Italia<sup>54</sup> (Figura 1.14).

L'istruzione sembra essere la variabile che discrimina maggiormente le regioni italiane rispetto al resto dell'Unione dei quindici. Alcune aree del territorio italiano si caratterizzano per l'accumularsi di condizioni di relativo disagio nelle tre dimensioni considerate (Sicilia, Calabria, Puglia, Molise), mentre si notano aree caratterizzate da condizioni di vita particolarmente favorevoli, ma con problemi specifici in termini di istruzione (Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, per citare solo due esempi). Altre aree con livelli relativamente elevati di disagio sociale (in termini di disoccupazione e istruzione) sembrano invece vantare posizioni relativamente favorevoli in termini di salute pubblica.

<sup>54</sup> Cfr. R. Cagiano de Azevedo, *Misure e analisi dell'esclusione sociale nel panorama europeo*, paper presentato al Convegno CIES "Misure della povertà e politiche per l'inclusione", Milano 19-20 novembre 2004. L'analisi proposta si riferisce a 207 regioni (su 211) appartenenti ai quindici stati membri dell'Unione Europea prima dell'allargamento, indicate dalla normativa europea come "NUTS 2". Nella analisi effettuate sono stati esclusi i territori d'oltremare francesi (4).

**Fig. 1.14 – Rango delle regioni italiane in alcuni indicatori di disagio**



*I ranghi vanno da 1 a 207. Per ogni indicatore di disagio viene rappresentata, in ascisse, il rispettivo rango*