ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XLI**
n. **2**

RAPPORTO

SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE

(Anno 2002)

(Articolo 27, comma 3, della legge 8 novembre 2000, n. 328)

Presentata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali
(MARONI)

Trasmessa alla Presidenza il 29 gennaio 2004

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

RAPPORTO SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE – 2003

INDICE

Presentazione ..... *Pag.* 7

PARTE PRIMA
Misure della povertà e politiche pubbliche

1. Le dinamiche della povertà e le risposte delle politiche pubbliche nel biennio 2001-2002 ..... » 13

1.1. La povertà in Italia nel 2001-2002 ..... » 13

1.2. I mobili confini della povertà: famiglie sicuramente povere e appena povere ..... » 20

1.3. Incidenza e intensità della povertà assoluta ..... » 22

1.4. Le dinamiche della povertà nel periodo 1997-2002 . » 23

1.5. Le politiche di contrasto della esclusione sociale . » 30

1.5.1. Gli interventi a sostegno delle responsabilità familiari ..... » 31

1.5.2. Diritto allo studio e riduzione della dispersione scolastica ..... » 33

1.5.3. Politiche del lavoro e riduzione della povertà ..... » 35

1.5.4. Dal reddito minimo di inserimento (RMI) al reddito di ultima istanza (RUI) ..... » 37

1.5.5. Le politiche per la terza età ..... » 39

1.5.6. Le politiche per l'immigrazione: il caso dei minori ..... » 41

1.5.7. Il Piano di Azione Nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005 ..... » 42

1.6. La politica della spesa per la protezione sociale: tendenze recenti ..... » 43

1.7. Effetti sociali delle politiche pensionistiche e « fasce deboli » ..... » 45

1.8. Dal welfare statale al welfare regionale ..... » 47

1.9. Le caratteristiche di base delle politiche di contrasto alla povertà: i tratti idealtipici delle buone prassi ..... » 50

PARTE SECONDA
Alcuni approfondimenti multidimensionali

2. Segnali di disagio economico nel tenore di vita delle famiglie italiane ..... » 55

2.1. Povertà relativa e vulnerabilità ..... » 55

2.2. Il comportamento di spesa delle famiglie povere in senso relativo ..... » 56

2.3. Le famiglie a cui non tornano i conti ..... » 59

2.4. Le famiglie con difficoltà occupazionali ..... » 62

2.5. Le famiglie che vivono in affitto ..... » 66

2.6. Le famiglie giovani con figli piccoli ..... » 67

2.7. Le famiglie di anziani ..... » 70

2.7.1. Le famiglie con un capofamiglia anziano .. » 70

2.7.2. Le famiglie con redditi da pensione ..... » 71

2.8. La vulnerabilità economica come dimensione familiare ..... » 74

3. La percezione soggettiva del disagio sociale ..... » 81

2.1. Le difficoltà finanziarie ..... » 82

3.2. Il contesto e le condizioni dell'abitazione ..... » 83

3.3. La fruizione culturale e l'uso di moderni strumenti tecnologici ..... » 85

3.4. La partecipazione sociale ..... » 87

3.5. Considerazioni di sintesi ..... » 87

4. I minori a rischio di esclusione sociale ..... » 89

4.1. L'incidenza della povertà tra i minori ..... » 91

4.2. La dispersione scolastica come fattore di vulnerabilità sociale ..... » 93

4.2.1. L'evoluzione e le dimensioni del fenomeno delle ripetenze ..... » 96

4.2.2. L'evoluzione e le dimensioni del fenomeno dell'abbandono ..... » 99

4.2.3. La dispersione scolastica nella scuola secondaria superiore ..... » 104

4.3. I minori immigrati ..... » 110

4.3.1. I minori immigrati a scuola ..... » 115

4.3.2. I minori stranieri non accompagnati ..... » 121

PARTE TERZA
Le risposte dell'esclusione sociale

5. Le risposte all'esclusione sociale: il contributo del settore non profit ..... » 127

5.1. La rilevanza sociale ed economica del settore non profit in Italia ..... » 128

5.2. Le risposte del settore non profit: analisi ed esperienze in alcuni settori di attività ..... » 132

5.2.1. Il contributo degli Osservatori della Povertà al monitoraggio del disagio sociale ..... » 133

5.2.2. Le risposte all'indigenza economica ..... » 135

5.2.3. Le risposte alla disoccupazione ..... » 141

5.2.4. Le risposte alla precarietà abitativa ..... » 142

5.2.5. Le risposte alle situazioni di dipendenza .. » 145

5.2.6. Le risposte ai conflitti intrafamiliari ..... » 146

5.2.7. Le risposte all'isolamento dei disabili ..... » 148

5.2.8. Le risposte all'esperienza del carcere ..... » 150

5.2.9. Le risposte alle difficoltà dell'immigrazione . » 153

5.3. I parametri di qualità nell'ambito del settore non profit ..... » 154

PARTE QUARTA
Effetti sociali delle politiche previdenziali

6. La tutela delle fasce deboli nei sistemi previdenziali: una prospettiva comparata ..... » 163

6.1. Il sistema pensionistico tra equità e solidarietà . » 163

6.2. Alcune indicazioni per le politiche previdenziali . » 167

6.3. Verso un'organizzazione anche regionale della previdenza complementare ..... » 169

6.4. La tutela delle fasce deboli ..... » 171

6.4.1. Il trattamento dei lavoratori a basso reddito: il caso americano ..... » 175

6.4.2. Le pensioni minime in quattro paesi europei ..... » 178

RAPPORTO SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTA' E L'ESCLUSIONE SOCIALE - ANNO 2003

Presentazione

Il Rapporto presentato in questo volume è l'esito del primo anno di attività della Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale nominata nel marzo del 2002 dal Ministro del Welfare, ai sensi dell'art. 27 della Legge 328/2000 la quale ha definito un quadro di riferimento nazionale per la progettazione e l'attuazione delle politiche sociali. Questa legge assegna alla Commissione il compito di effettuare ricerche sulla povertà e l'esclusione sociale, di promuoverne la conoscenza e di formulare proposte per rimuoverne le cause; a tal fine predispone annualmente una relazione per il Governo che poi riferisce al Parlamento.

1. Per consentire un'analisi comparativa dell'esclusione sociale, la **prima parte** del Rapporto 2002-2003 riprende l'approccio metodologico utilizzato, a partire dal 1997, anche dalle precedenti Commissioni, di concerto con l'Istat, cui compete la predisposizione dell'indagine annuale sulla povertà e la titolarità dei corrispondenti dati ufficiali di seguito ampiamente commentati. Viene dunque delineato un ampio panorama della povertà in Italia, sia attraverso le consuete misure di incidenza e intensità della povertà relativa e assoluta, sia mediante l'esame del collettivo di famiglie definitesi povere o in condizioni di difficoltà economica. L'analisi segue un duplice obiettivo: l'individuazione delle caratteristiche socio-demografiche ed economiche maggiormente discriminanti l'universo della povertà in Italia, e l'esame dei caratteri differenziali delle famiglie povere rispetto a quelle senza alcuna difficoltà economica. In questa parte del rapporto vengono esaminate anche le politiche pubbliche contro la povertà e l'esclusione adottate nel biennio 2001-2002 (cfr. capitolo 1), che debbono fare i conti con l'inedito scenario derivato dalla riforma del titolo V della Costituzione per effetto della Legge 3/2000, che ha affidato alle Regioni le competenze in materia di politiche sociali ed ha quindi avviato una nuova transizione dal welfare statale al welfare regionale.
2. Accanto ad una serie di sezioni tematiche consolidate, la Commissione ha scelto di effettuare nella **seconda parte** del Rapporto alcuni *approfondimenti.* Un primo livello di approfondimento ha a che vedere con il diffuso riconoscimento del carattere multidimensionale della "povertà" e dello "svantaggio" sociale, cui peraltro non corrispondono ancora studi e dati sufficientemente approfonditi e rappresentativi. All'analisi di questi versanti multidimensionali e multiproblematici si è pervenuti utilizzando le informazioni raccolte sia dall'Istat - attraverso le indagini sui consumi delle famiglie e le indagini multiscopo - sia dalla Banca d'Italia - attraverso le indagini biennali sui bilanci delle famiglie italiane. In pratica, si è cercato di approfondire in che modo alcuni fattori di debolezza a livello di risorse economiche e relazionali si ripercuotano – più o meno cumulativamente - sul "tenore di vita" dei singoli individui. Se la vulnerabilità economica dei singoli soggetti è direttamente correlata all'ammontare del reddito, del patrimonio e del risparmio, la variabile interveniente più determinante è la tipologia familiare (numero di componenti, fasce di età, numero di percettori di un reddito da lavoro, da pensione, da capitale); alla tipologia familiare si collega il maggiore o minor rischio di indigenza, di isolamento, di sovraccarico funzionale e relazionale che rende più difficile conciliare tra loro i bisogni e i ritmi della vita quotidiana. Le famiglie più fragili per ragioni economiche, culturali, anagrafiche (età, genere, stato civile) si trovano a convivere quotidianamente con un sovraccarico di bisogni rispetto alle risorse a loro disposizione, con rischi crescenti di scivolare lungo il piano inclinato dell'emarginazione e dell'esclusione sociale. Le stime sul rischio di povertà basati su indicatori "oggettivi", come il reddito o la spesa per consumi, prescindono interamente

dagli stati di coscienza dei diretti interessati, tuttavia, attraverso la rielaborazione dei dati dell'indagine multiscopo dell'Istat relativa agli "Aspetti della vita quotidiana" – è possibile rilevare le percezioni "soggettive" degli italiani in ordine al loro tenore di vita e alle cause ricorrenti di disagio economico e sociale. Queste indicazioni soggettive forniscono importanti suggerimenti non solo per meglio illustrare e comprendere il fenomeno della povertà, ma anche per ricavare indicazioni sulle politiche di contrasto. Nell'indagine multiscopo il disagio più avvertito da chi si considera povero riguarda non tanto l'abitazione ma il quartiere di residenza, il suo degrado ed isolamento. Ne consegue che la povertà andrebbe studiata non solo attraverso indagini campionarie sull'intera popolazione, ma attraverso campionamenti per aree, in modo da esplorare in profondità le caratteristiche di alcuni ambiti territoriali, comuni, zone, quartieri. Un terzo ambito di approfondimento riguarda le *povertà dei minori* sia attraverso gli indicatori standard forniti dall'indagine sui consumi delle famiglie, sia attraverso la rilettura delle informazioni che segnalano l'inclusione/esclusione nel sistema scolastico e che aiutano a comprendere i possibili effetti perversi dell'insuccesso scolastico tanto negli anni dell'obbligo, quanto nei primi anni delle scuole secondarie superiori. Se l'esclusione precoce dal sistema scolastico è per lo più un effetto di preesistenti svantaggi culturali e relazionali trasmessi dalle famiglie di origine e dall'ambiente sociale di provenienza, non va neppure trascurato il fatto che la fuoriuscita precoce dai processi formativi rappresenta anche un segnale di "insuccesso" della stessa istituzione scolastica a cui le società aperte assegnano il compito strategico di rimuovere le cause culturali dello svantaggio sociale.

3. In linea con le finalità non solo analitiche ma anche valutative e propositive di questo lavoro, la **terza parte** del Rapporto si concentra sull'analisi delle "risposte" ai fenomeni della povertà e dell'esclusione sociale, con una sostanziale innovazione rispetto al passato. Ad integrazione delle risposte delle politiche pubbliche – esaminate nel primo capitolo di sintesi – si è voluto dare voce anche alle risposte di quel vasto movimento della solidarietà organizzata rappresentato dal cosiddetto "terzo settore" e più precisamente dal "settore non profit" del sottosistema economico e sociale italiano. Le ragioni di questa scelta sono legate in primo luogo all'intenzione di documentare quanto siano numerosi e consistenti nel nostro paese i protagonisti della "sussidiarietà orizzontale" (associazioni, fondazioni, imprese sociali), che insieme ai protagonisti della "sussidiarietà verticale" (stato, regioni, province, comuni) sono chiamati a concorrere al funzionamento delle politiche sociali. Non meno importante di questa ragione è la constatazione che il settore non profit della solidarietà sociale vanta nel nostro paese una storia pluridecennale (e talora pluricentenaria), con forme di intervento capillari (a livello territoriale) e multisettoriali (a livello della capacità di intervento) nei confronti delle molteplici manifestazioni individuali e collettive della povertà e del disagio.
4. Tra gli approfondimenti tematici scelti dalla Commissione figura *la tutela delle fasce sociali deboli nell'ambito delle politiche previdenziali*, cui è dedicata la **quarta parte** del Rapporto. Il sistema previdenziale pubblico è un pilastro fondamentale dei sistemi di welfare moderni, perché ad esso competono funzioni non solo assicurative ma anche solidaristico-redistributive. Tali funzioni possono variare di intensità e di estensione, ma non possono essere ignorate senza provocare conseguenze collettive indesiderabili. Mentre è a tutti evidente che la crescita del tasso di invecchiamento della popolazione pone problemi di sostenibilità della spesa previdenziale e richiede di innalzare sia l'età di pensionamento che il tasso di occupazione, è sembrato alla Commissione importante riprendere alcuni temi indicati nel *Rapporto sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici* - predisposto nell'ottobre 2002 dal Governo italiano sulla base di una griglia concordata in sede comunitaria - riguardanti le conseguenze sociali delle riforme previdenziali già fin qui adottate, con particolare riguardo alle fasce deboli. L'intento della Commissione è di richiamare l'attenzione su aspetti attualmente poco dibattuti in

sede politico-istituzionale, anche se ben noti a tutti gli addetti ai lavori, riguardanti: il diverso contributo dato al sistema previdenziale dalle famiglie con figli e senza figli; i rischi legati ad un sistema di primo e secondo pilastro affidati al solo criterio assicurativo-contributivo; i problemi connessi alla progressiva riduzione del reddito pensionistico rispetto allo stipendio percepito ("tasso di sostituzione") in mancanza di un tempestivo avvio della pensione complementare.

5. Le valutazioni sulle politiche sociali adottate nel biennio 2001-2002 non possono prescindere dalla centralità della famiglia nella promozione dell'inclusione sociale, riconosciuta autorevolmente nel corso della *Seconda tavola rotonda europea sulla povertà e l'esclusione sociale* di Torino (16-17 ottobre 2003) e già sottolineato sia dal *Libro bianco sul Welfare* (febbraio 2003), sia dal *Piano di Azione Nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005* (PAN/inclusione), ove sono definite le priorità di azione per il prossimo triennio. L'accento posto sulla famiglia come protagonista dell'inclusione sociale non intende trascurare la centralità della persona in quanto titolare di diritti soggettivi incomprimibili, tiene però conto del fatto che ogni individuo cresce e si esprime all'interno di relazioni affettive e sociali primarie, che necessitano di essere tutelate proprio in vista del benessere dei singoli e della collettività. L'indebolimento delle relazioni familiari – che pure è una tendenza in atto – produce un oggettivo impoverimento di risorse educative di rilevante impatto negativo. Questo dato di fatto è particolarmente evidente se si pensa alla situazione dei minori, che per molti aspetti costituiscono la parte più debole della società. Basti considerare che l'incidenza della povertà relativa tra i minori è uguale a quella presente tra gli anziani, con livelli in entrambi i casi prossimi al 15% nel 2002. Il riferimento all'elevata vulnerabilità dei minori rende evidente la necessità di moltiplicare gli sforzi per *prevenire* le fonti del disagio – attraverso il sostegno al ruolo educativo delle famiglie e ad adeguate politiche dell'istruzione e del lavoro - oltre che per *ripararne* gli effetti. Una seconda emergenza evidenziata dalle dinamiche della povertà relativa ed assoluta nel corso degli ultimi sei anni è che sono le famiglie numerose (con almeno tre figli) quelle con la probabilità maggiore di essere povere. Un certo deterioramento si rileva peraltro anche per le famiglie con meno figli a carico, pur mantenendo un rischio di povertà inferiore (1 figlio) o poco superiore (2 figli) a quello complessivo. All'opposto le persone con la probabilità più bassa di essere povere sono i single – sia giovani che adulti, ma non gli anziani – e le coppie senza figli. Anche questi dati confermano la necessità di incrementare le politiche a favore delle famiglie con figli, sia mediante il sostegno al loro reddito, sia mediante servizi più capillari e flessibili. Anche se, in via ordinaria, gli interventi fiscali svolgono un ruolo strategico nella redistribuzione del reddito tra chi sopporta maggiori carichi familiari, questi interventi non coprono interamente il bisogno di protezione economica di chi è al di sotto della linea di povertà relativa ed assoluta. A gran parte di queste persone è prioritario fornire opportunità di formazione e di lavoro adatte alle loro condizioni di partenza, ma nell'immediato è anche necessario fornire un reddito di base, attraverso quelle misure di "ultima istanza" che pur essendo da tempo previste stentano a decollare.

Il Presidente della Commissione
Giancarlo Rovati

PARTE PRIMA

Misure della povertà e politiche pubbliche

1. LE DINAMICHE DELLA POVERTA' E LE RISPOSTE DELLE POLITICHE PUBBLCHE NEL BIENNIO 2001-2002

Le ultime informazioni diffuse dall'Istat nello scorso mese di luglio[1] forniscono il profilo della povertà relativa ed assoluta nell'Italia del 2002 e consentono di verificare le variazioni intervenute nel corso degli ultimi 6 anni (1997-2002) cioè da quando è stato introdotto il sistema di rilevazione attualmente in vigore. Ulteriori novità dovrebbero emergere dalla disaggregazione su base regionale dei dati sulla povertà dell'anno 2002 che l'Istat renderà noti prossimamente, riprendendo una tradizione interrotta nel 1996, l'ultimo anno nel quale furono elaborati dati direttamente comparabili per ciascuna regione[2]. La ripresa di quest'approccio analitico non può che essere salutata con favore dalla nostra Commissione di Indagine che in sede di avvio dei suoi lavori (giugno 2002) aveva per l'appunto sollecitato l'Istat a predisporre elaborazioni rappresentative dei singoli livelli regionali per avere una base conoscitiva più solida e valutare anche nel dettaglio territoriale gli effetti delle politiche di contrasto della povertà. Come di consueto, la povertà è stata calcolata sulla base di due distinte soglie convenzionali: (i) una soglia "relativa", determinata annualmente rispetto alla spesa media mensile procapite per consumi delle famiglie; (ii) una soglia "assoluta", basata sul valore monetario di un paniere di beni e servizi essenziali aggiornato ogni anno tenendo conto della variazione dei prezzi al consumo. Utilizzando i dati dell'indagine sui consumi delle famiglie, l'incidenza della povertà è calcolata sulla base del numero di famiglie (e relativi componenti) che presentano un'intensità di consumo al di sotto della soglia prescelta[3].

1.1 La povertà in Italia nel 2001-2002

I dati resi noti dall'Istat indicano che 2 milioni 456 mila famiglie (pari all'11% delle famiglie residenti) vivono in condizioni (stabili o temporanee) di *povertà relativa*,

---

[1] I dati ufficiali dell'Istat vengono elaborati e presentati nell'estate successivo all'anno di riferimento, pertanto gli ultimi dati disponibili si riferiscono al 2002 (cfr. Note Rapide Istat del 22.7.2003).

[2] Nell'anno 1996 l'incidenza della povertà relativa a livello nazionale era stimata al 10,4%; al di sotto di queste valore medio si trovavano, in ordine crescente: Veneto (2,1%), Marche (3%), Toscana (3%), Umbria (3,8%), Emilia Romagna (3,3%), Lombardia (3,5%), Trentino Alto Adige (4,1%), Piemonte (5,4%), Friuli Venezia Giulia (6,4%), Liguria (6,5%), Lazio (8,5%); al di sopra si trovavano invece: Sardegna (14,7%). Campania (18,3%), Abruzzo (19%), Molise (22,7%), Sicilia (23,3%), Puglia (23,5%), Calabria (32,9%), Basilicata (34,5%) (Fonte: IRPET, *Rapporto sulla situazione economica della Toscana*, Irpet 2000).

[3] La linea della povertà relativa è stata calcolata sulla base dei dati rilevati su un campione di 27 mila famiglie, estratte casualmente in modo da rappresentare il totale delle famiglie italiane. La scelta di stimare lo stato di benessere-malessere economico in base ai consumi consente stime meno fluttuanti e più affidabili rispetto a quelle conseguibili attraverso i dati sul reddito a causa delle minori resistenze a dichiarare le proprie spese piuttosto che i propri guadagni. D'altra parte il tasso di povertà calcolato sui redditi è una misura più neutra rispetto alle scelta degli individui di destinare le proprie risorse ai consumi o ai risparmi. A minori consumi potrebbero corrispondere maggiori risparmi e viceversa. La rilevazione dei consumi è comunque più laboriosa rispetto a quella dei redditi in quanto richiede una registrazione sistematica delle spese sostenute nell'arco di un mese da parte degli intervistati, con evidenti difficoltà di copertura delle categorie socio-economiche maggiormente deprivilegiate.

dispongono cioè di una capacità di spesa insufficiente per far fronte alle necessità economiche della vita quotidiana.

In pratica, si tratta di 7 milioni 140 mila individui (pari al 12,4% dell'intera popolazione)[4] che si confrontano quotidianamente con livelli di scarsità economica e spesso di vera e propria indigenza (Tav. 1.1).

Tav. 1.1: Povertà relativa per ripartizione geografica. Anni 2001 e 2002, migliaia di unità e valori percentuali

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Migliaia di unità								
Famiglie povere	534	537	363	289	1.766	1.630	2.663	2.456
Famiglie residenti	10.634	10.682	4.304	4.325	7.254	7.263	22.192	22.270
Persone povere	1.339	1.384	1.057	870	5.432	4.886	7.828	7.140
Persone residenti	25.593	25.668	11.061	11.096	20.746	20.734	57.400	57.498
Composizione %								
Famiglie povere	20,1	21,9	13,6	11,8	66,3	66,3	100,0	100,0
Famiglie residenti	47,9	48,0	19,4	19,4	32,7	32,6	100,0	100,0
Persone povere	17,1	19,4	13,5	12,2	69,4	68,4	100,0	100,0
Persone residenti	44,6	44,6	19,3	19,3	36,1	36,1	100,0	100,0
Incidenza della povertà (%) (*)								
Famiglie	5,0	5,0	8,4	6,7	24,3	22,4	12,0	11,0
Persone	5,2	5,4	9,6	7,9	26,2	23,6	13,6	12,4
Intensità della povertà (%) (**)								
Famiglie	17,5	19,3	17,8	20,0	22,9	22,3	21,1	21,4

(*) *L'incidenza della povertà* corrisponde al rapporto tra il numero delle famiglie con spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povertà e il totale delle famiglie residenti.
(**) *L'intensità della povertà* misura di quanto in percentuale la spesa media delle famiglie definite povere è al di sotto della soglia di povertà

Nell'ambito di questo vasto insieme vi sono 926 mila famiglie (4,2% del totale), pari a 2 milioni 916 mila individui (5,1% della popolazione) che vivono in condizioni di *povertà assoluta*, che non sono cioè in grado di acquistare molti dei beni che consideriamo essenziali per condurre una vita minimamente dignitosa, conforme agli standard vigenti nel nostro paese. In pratica, non hanno la possibilità di avere una dieta alimentare abbondante e diversificata, risiedono in abitazioni poco confortevoli e talora malsane, fanno fatica ad acquistare con regolarità giornali e libri e sono di fatto costrette a ridurre al minimo gli spostamenti, i viaggi, le comunicazioni a distanza (Tav. 1.2).

Dal punto di vista economico nel 2002 è povera in senso relativo la famiglia di due persone che ha una capacità di spesa media mensile pari o inferiore a 823 euro; la stessa famiglia è invece povera in senso assoluto se non può spendere più di 574 euro al mese (Tav. 1.3).

Rispetto all'anno precedente, la povertà relativa ed assoluta delle famiglie si riduce in misura significativa: le famiglie relativamente povere diminuiscono di 207 mila unità, pari a 688 mila persone, le famiglie povere in senso assoluto diminuiscono di 14 mila unità pari a 112 mila persone. I passi in avanti si concentrano interamente nelle regioni del Centro e del Mezzogiorno mentre nelle regioni del Nord si manifestano segnali di peggioramento specie per i nuclei familiari più numerosi e le famiglie di anziani. Il dato sul Mezzogiorno è decisamente inedito ed incoraggiante rispetto alle tendenze da tempo consolidate.

[4] L'incidenza della povertà calcolata sugli individui (considerando povero un individuo che vive in una famiglia classificata come "povera" sulla base dei criteri di cui si è detto) assume un valore leggermente più elevato (12,4% invece di 11%) a causa della maggiore numerosità media delle famiglie povere.

Tav. 1.2: Povertà assoluta per ripartizione geografica. Anni 2001 e 2002, migliaia di unità e valori percentuali

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2001	**2002**	**2001**	**2002**	**2001**	**2002**	**2001**	**2002**
Migliaia di unità								
Famiglie povere	135	183	99	94	706	649	940	926
Persone povere	380	480	314	318	2.334	2.118	3.028	2.916
Composizione %								
Famiglie povere	14,4	19,8	10,5	10,2	75,1	70,0	100,0	100,0
Persone povere	12,5	16,5	10,4	10,9	77,1	72,6	100,0	100,0
Incidenza della povertà (%)								
Famiglie	1,3	1,7	2,3	2,2	9,7	8,9	4,2	4,2
Persone	1,5	1,9	2,8	2,9	11,3	10,2	5,3	5,1
Intensità della povertà (%)								
Famiglie	15,5	17,0	15,8	18,2	20,5	20,4	19,3	19,6

Tav. 1.3: Linea relativa e assoluta di povertà per ampiezza della famiglia e scale di equivalenza. Spesa media mensile pro-capite Anno 2001 e 2002 (euro correnti per mese)[5]

	povertà relativa			**povertà assoluta**		
Ampiezza della famiglia	2001	2002	Scala Carbonaro	2001	2002	Scala implicita
1	489	494	0,60	373	383	0,67
2 (linea standard)*	815	823	1,00	560	574	1,00
3	1.083	1.095	1,33	795	815	1,42
4	1.328	1.342	1,63	1.007	1.032	1,80
5	1.548	1.565	1,90	1.269	1.300	2,27
6	1.759	1779	2,16	1.462	1.499	2,61
7 o più	1.955	1.976	2,40	1.650	1.691	2,95
* Nel caso della povertà relativa una volta calcolata la linea standard, si applicano a tale soglia i coefficienti correttivi dati dalla scala di equivalenza al fine di ottenere gli analoghi valori soglia per famiglie con numero di componenti diverso da due						

Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie 2001 e 2002*

I segnali di miglioramento tra il 2001 e il 2002 sono in parte il risultato di una congiuntura economica debole[6] e in parte l'effetto delle politiche avviate nel biennio 2001-2002 rivolte direttamente o indirettamente a contrastare la povertà, attraverso il sostegno allo sviluppo dell'occupazione, gli sgravi fiscali sui redditi delle famiglie, l'aumento delle detrazioni per i figli a carico, l'innalzamento dei minimi pensionistici degli anziani (v. infra). Questi elementi favorevoli hanno operato principalmente nelle regioni del Centro e del Mezzogiorno, ove vi è stato un effettivo miglioramento delle condizioni di vita delle famiglie povere, non hanno invece sortito gli effetti sperati nelle regioni del Nord, ove prevalgono tendenze di segno opposto.

[5] Per offrire termini di paragone per argomenti che saranno trattati nel prossimo paragrafo 4, merita segnalare le soglie di povertà su base annua per alcune famiglie tipo nell'anno 2002: la soglia della povertà relativa è pari a 5.928,84 euro; la soglia di povertà assoluta è pari a 4.591,92 euro; per una famiglia di due adulti e due bambini la soglia di povertà relativa è di 16.106,64 euro, mentre la soglia di povertà assoluta è di 12.381,24 euro.

[6] Nel 2002 si è registrata la flessione in termini reali della spesa per consumi, con un peggioramento delle condizioni di vita medie della popolazione ed una conseguente diminuzione del valore della linea di povertà e delle famiglie povere. La contrazione della spesa per consumi è stata in realtà più accentuata tra le famiglie con i livelli di spesa più alti, mentre le famiglie con consumi più contenuti (spesso difficilmente comprimibili) hanno di fatto mantenuto il loro standard di vita ed hanno pertanto relativamente migliorato la propria condizione rispetto alle altre famiglie.

Nel *Nord* l'incidenza della povertà relativa rimane al 5% peggiora però tra le famiglie di quattro componenti (dal 4,7% al 5,7%) e di cinque e più (dal 9,5% all'11,6%), in particolare tra le coppie con due figli (dal 4,9% al 5,4%) e con tre o più figli (dall'8,5% al 13%). L'andamento negativo si osserva anche per le famiglie con almeno un figlio minore, tra le quali l'incidenza sale dal 5,2% al 6,1% e tra le famiglie monogenitore (dal 5% al 6%). L'incidenza della povertà aumenta anche tra gli anziani soli (dal 7,3% al 7,7%, ma diminuisce tra le coppie con persona di riferimento di 65 anni o più (dall'8,6% al 7,3%). Se si considerano le caratteristiche della persona di riferimento, si osserva un aumento dell'incidenza (di 0,2 punti percentuali) tra le famiglie con a capo un lavoratore dipendente e tra quelle con persona di riferimento d'età inferiore ai 45 anni (di 0,4 punti percentuali se d'età inferiore ai 35 anni e di 1 punto percentuale se d'età compresa tra i 35 e i 44 anni).

Le regioni del *Centro* mostrano una diminuzione della percentuale di famiglie povere generalizzata rispetto alle caratteristiche familiari. Unico risultato in controtendenza è quello relativo alle famiglie con 5 o più componenti che passano dall'11,9% al 15%. Tale aumento è principalmente dovuto l peggioramento della condizione delle famiglie di altra tipologia con 5 o più componenti che nel 2002 raggiungono un valore dell'incidenza pari al 18%. Stabile è infine la povertà nel centro per le famiglie con due o più anziani (dal 14% al 13,6%) e tra le famiglie con due figli minori (dal 10,5% al 9,8%).

La diminuzione della povertà nel Mezzogiorno è sensibile soprattutto tra le famiglie più numerose: in particolare quelle con tre o più figli minori passano dal 37% al 32,9%. Un deciso miglioramento si osserva anche tra le famiglie monogenitore (dal 27,8% al 21,4%) e tra quelle di altra tipologia (dal 38,2% al 35%). Stabile è la condizione delle famiglie con anziani: l'incidenza è prossima al 27% nelle famiglie con un solo anziano e supera il 33% nel caso di famiglie con due o più componenti anziani. In miglioramento è anche la condizione delle famiglie con persona di riferimento lavoratore dipendente (dal 20,8% al 17,6%) e in cerca di prima occupazione (dal 42,5 al 40,7%), mentre è stazionaria la condizione delle famiglie con a capo un lavoratore autonomo o un ritirato dal lavoro.

Di questi andamenti differenziati si ha una conferma sintetica attraverso l'*intensità della povertà* (relativa ed assoluta) che nel 2002 ha registrato un leggero aumento rispetto al 2001, dovuto interamente alle tendenze negative registrate al Nord e al Centro (Tavv. 1.1, 1.2)[7]. In pratica, pur essendo diminuita la percentuale delle famiglie povere, la loro condizione risulta un poco peggiorata: *i poveri sono diminuiti, ma (mediamente) sono diventati più poveri.* Al di là di queste variazioni, ad essere maggiormente colpite dalla povertà (relativa ed assoluta) restano le famiglie residenti nel Mezzogiorno[8] (Tavv. 1.1, 1.2), le famiglie numerose (Tav. 1.4) e i nuclei formati da anziani (Tav. 1.5).

I più esposti al rischio della povertà sono, in particolare, le famiglie con tre o più minori (Tav. 1.6), le famiglie monogenitoriali (in genere con a capo una donna), le coppie anziane senza figli e gli anziani che vivono soli (Tav. 1.5); è dunque su questa parte della

[7] L'intensità della povertà relativa (Tav. 1.1) è cresciuta di 0,3 punti percentuali a livello nazionale, passando dal 21,1% al 21,4%; mentre al Nord la crescita è di 1,8 punti percentuali (dal 17,5% al 19,3%), e al Centro è di 2,2 punti percentuali (dal 17,8% al 20%), al Sud si ha un miglioramento di 1,2 punti percentuali (dal 22,3% al 21,1%). L'intensità della povertà assoluta (Tav. 1.2) è cresciuta anch'essa di 0, 3 punti percentuali tra il 2001 e il 2002 (dal 19,3% al 19,6%), con variazioni di 1,5 punti percentuali al Nord (dal 15,5% al 17%), di 2,4 punti percentuali al Centro (dal 15,8% al 18,2%) di meno 0,1 punti percentuali al Sud (dal 20,5% al 20,4%), dove comunque resta più accentuato lo scarto tra le capacità di spesa dei poveri e dei non poveri.

[8] Nelle regioni del Mezzogiorno sono concentrate 66 su 100 famiglie in povertà relativa (Tav.1.1) e 70 su 100 famiglie in povertà assoluta (Tav. 1.2). Le variazioni favorevoli rispetto al 2001 sono interamente compensate dall'aumento (in valore assoluto e relativo) delle famiglie povere nelle regioni del Nord.

popolazione che andranno concentrate anche per il futuro le politiche di sostegno economico e sociale.

Tav. 1.4: Incidenza della povertà relativa per ampiezza della famiglia e ripartizione geografica. Anni 2001 e 2002, valori percentuali

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
1 componente	4,7	4,9	4,8	3,7	20,0	20,0	9,1	8,8
2 componenti	5,3	4,7	9,7	7,4	24,9	24,0	11,4	10,7
3 componenti	4,6	3,9	7,0	5,8	22,4	19,5	10,2	8,9
4 componenti	4,7	5,7	12,0	8,0	23,8	21,1	14,2	12,5
5 o più componenti	9,5	11,6	11,9	15,0	36,4	32,4	24,5	23,4

Tav. 1.5: Incidenza della povertà relativa per tipologia familiare e ripartizione geografica. Anni 2001 e 2002, valori percentuali

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Persona sola con meno di 65 anni	1,6	1,7	*	*	8,4	8,9	3,4	3,1
Persona sola con 65 anni e più	7,3	7,7	7,0	6,7	26,8	26,4	13,5	13,3
Coppia con p.r. con meno di 65 anni	1,8	1,8	*	*	14,4	12,7	4,6	4,8
Coppia con p.r. con 65 anni e più	8,6	7,3	14,3	10,9	29,9	32,5	16,5	15,7
Coppia con 1 figlio	4,3	3,5	6,3	4,8	20,9	18,6	9,4	8,1
Coppia con 2 figli	4,9	5,4	11,1	8,2	23,1	20,2	14,0	12,2
Coppia con 3 o più figli	8,5	13,0	*	11,7	34,1	31,8	24,5	24,4
Monogenitore	5,0	6,0	8,1	7,1	27,8	21,4	13,0	11,5
Altre tipologie	8,9	7,3	14,8	11,4	38,2	35,0	18,8	15,7

Tav. 1.6: Incidenza della povertà relativa per alcune caratteristiche familiari e ripartizione geografica. Anni 2001 e 2002, valori percentuali

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Famiglie con minori								
Con 1 figlio minore	4,4	4,2	9,4	6,0	23,1	18,3	12,0	9,2
Con 2 figli minori	5,1	7,6	10,5	9,8	27,5	23,2	16,2	15,2
Con 3 o più figli minori	15,5	16,7	*	*	37,0	32,9	28,0	25,9
Almeno 1 figlio minore	5,2	6,1	9,9	7,9	26,5	22,1	14,8	12,8
Famiglie con anziani								
Con 1 anziano	6,5	7,3	9,4	6,8	27,3	27,2	13,8	13,4
Con 2 o più anziani	9,2	8,0	14,0	13,6	33,5	33,3	17,8	17,4
Almeno 1 anziano	7,3	7,5	11,1	9,1	29,2	29,2	15,1	14,7

* il dato non risulta significativo per la scarsa numerosità

Fonte: Istat, *La povertà in Italia nel 2002, Note rapide*, 22 luglio 2003

Particolare attenzione va rivolta alle famiglie povere con minori (pari nel 2001-2002 a circa 990 mila unità): la loro povertà, che coinvolge, di fatto, circa 1 milione e 700 mila bambini ed adolescenti, si trasmette generazionalmente e colpisce in modo indelebile schiere di persone che si preparano a diventare adulti in condizioni economiche e sociali difficili, per lo più senza ricevere un'adeguata istruzione, che è il fattore principale di inclusione/esclusione nelle nostre società tecnologicamente avanzate (vedi oltre, cap. 4).

Le incidenze minime della povertà caratterizzano i single (3,1%), le coppie con persona di riferimento d'età inferiore ai 65 anni (4,8%), ed anche le coppie con un solo figlio (8,1%), a conferma del fatto che la decisione di avere più figli sottopone le famiglie a maggiori rischi d'indigenza, a causa d'insufficienti meccanismi redistributivi che tengano conto delle risorse pro-capite disponibili. Nella media nazionale, il genere della persona di riferimento è poco influente sulla condizione di povertà e a leggero svantaggio delle donne. Nel Centro però la

condizione delle famiglie con persona di riferimento donna appare migliore di quella delle famiglie con a capo un uomo[9] (Tav. 1.7).

Tav. 1.7: Incidenza della povertà relativa per differenza di genere e ripartizione geografica. Anni 2001 e 2002, valori percentuali

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
uomini	4,6	4,5	8,3	7,1	23,9	22,0	12,0	10,9
donne	5,9	6,3	8,7	5,5	25,8	23,7	12,1	11,3

Più discriminante è il livello d'istruzione raggiunto dalle persone di riferimento: risulta povero soltanto il 3,7% delle famiglie con a capo una persona in possesso almeno della licenza media superiore, contro il 17,8% delle famiglie con a capo una persona senza titolo di studio o con solo la licenza elementare (Tav. 1.8). Queste ultime hanno a capo nel 68% dei casi una persona anziana e nel 61% dei casi una persona ritirata dal lavoro, a conferma della correlazione diretta tra età avanzata e basso titolo d'istruzione.

Tav. 1.8: Incidenza della povertà relativa per titolo di studio e ripartizione geografica. Anni 2001 e 2002, valori percentuali

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
Titolo di studio	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Nessuno-elementare	9,3	8,9	13,5	11,2	33,6	32,8	18,7	17,8
Media inferiore	4,5	4,5	8,2	6,1	26,3	23,5	12,5	11,1
Media superiore e oltre	1,5	1,6	4,3	2,9	11,0	7,7	4,8	3,7

La mancanza di lavoro incide pesantemente sulla condizione di povertà. Oltre un quinto delle famiglie con un componente in cerca d'occupazione è povero. Il valore sale ad oltre un terzo (37,3%) nel caso in cui i componenti in cerca di lavoro siano due o più (Tav. 1.9).

Tav. 1.9: Incidenza della povertà per numero di persone in cerca di occupazione in famiglia. Anni 2001 e 2002, valori percentuali

	2001	2002
Nessuna persona	10,3	9,4
1 persona	22,8	21,1
2 o più persone	41,1	37,3

La situazione appare più grave quando è la persona di riferimento a cercare un'occupazione ((Tav. 1.10): l'incidenza della povertà relativa risulta in questo caso quattro volte superiore a quella delle famiglie con persona di riferimento lavoratore dipendente (32,2% vs. 8,5%), oltre cinque volte superiore a quelle con a capo un lavoratore autonomo (6,4%) e quasi tre volte superiore a chi si è ritirato dal lavoro (12,3%) per pensionamento o altro. Questa situazione di forte squilibrio denuncia l'assenza d'adeguati ammortizzatori economici per chi è al di fuori dal mercato del lavoro ed è peggiorata rispetto al 2001, anche per effetto della contrazione della povertà tra i lavoratori dipendenti (dal 9,8% al 8,5%), i

[9] Ciò è dovuto al fatto che in tale ripartizione le famiglie con a capo una donna sono per il 50% famiglie di anziani soli, mentre le famiglie con a capo un uomo sono per il 68% coppie con figli (Cfr. Istat, Note rapide, 22 luglio 2003). Si deve comunque tener presente che le stime si basano su consumi equivalenti e che pertanto alle donne viene assegnato lo stesso reddito della persona di riferimento con la quale convivono. Le differenze nel dato aggregato dipendono fondamentalmente dall'incidenza della povertà tra le persone dei due sessi che vivono da sole.

lavoratori autonomi (dal 7,5% al 6,4%), i ritirati dal lavoro (dal 13,4% al 12,3%). Questi andamenti favorevoli sono, in ogni caso, più sensibili al Sud che non al Nord e al Centro.

Tav. 1.10: Incidenza della povertà relativa per condizione e posizione professionale della persona di riferimento e ripartizione geografica. Anni 2001 e 2002, valori percentuali

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
dipendente	3,2	3,4	6,8	5,3	20,8	17,6	9,8	8,5
autonomo	3,2	3,0	5,9	2,6	15,3	15,0	7,5	6,4
in cerca di occupazione	8,4	*	19,2	*	42,5	40,7	31,8	32,2
ritirato dal lavoro	6,9	6,2	9,5	8,7	27,8	26,2	13,4	12,3
* il dato non risulta significativo per la scarsa numerosità								

Fonte: Istat, *La povertà in Italia nel 2002, Note rapide*, 22 luglio 2003

Come sarà approfondito nel capitolo 2, l'incidenza della povertà è direttamente correlata al titolo di godimento dell'abitazione: gli individui che vivono in abitazioni in affitto hanno un rischio di povertà doppio rispetto alla media generale e più che doppio rispetta chi ha la casa di proprietà o a titolo gratuito (Tav. 1.11).

Tav. 1.11: Rischio di povertà per titolo di godimento dell'abitazione da parte degli individui. Anni 2001 e 2002, valori percentuali

	Italia	
	2001	2002
Proprietà, usufrutto, titolo gratuito	11,2	10,0
Affitto, subaffitto	24,5	23,7
Totale	13,6	12,4

Al profilo della povertà calcolato in termini di *rischio di povertà* (percentuale di famiglie o d'individui poveri in una data condizione sul totale delle persone in quella condizione) è interessante accostare il profilo della popolazione povera in base ad alcune caratteristiche distintive. L'analisi congiunta del rischio di povertà e della composizione sociale dei poveri permette di evidenziare a quali target prioritari vadano indirizzate le politiche di contrasto della povertà, che debbono essere caratterizzate da azioni per lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione, e da azioni a sostegno delle famiglie mediante trasferimenti monetari e servizi (Tav. 1.12).

Non sempre i gruppi con il rischio di povertà maggiore costituiscono allo stesso tempo la quota maggiore di poveri e viceversa. I lavoratori dipendenti, ad esempio, hanno un rischio di povertà molto basso rispetto agli occupati, ma rappresentano una quota della popolazione simile. Quanto al titolo di godimento della casa, i poveri proprietari sono più del doppio dei poveri affittuari pur avendo questi ultimi un rischio di povertà doppio rispetto ai primi. In via sintetica si deve osservare che la principale caratteristica della povertà italiana è quella di essere territorialmente concentrata. Nel Mezzogiorno il tasso d'incidenza della povertà è circa il doppio di quello nazionale, nel Nord è meno della metà L'analisi dell'incidenza delle povertà secondo la tipologia familiare evidenzia come siano le famiglie numerose (con almeno tre figli) quelle con la probabilità maggiore di essere povere. In termini dinamici, un deterioramento si rileva anche per le famiglie con meno figli a carico, pur mantenendo un rischio di povertà inferiore (1 figlio) o poco superiore (2 figli) a quello complessivo. All'opposto le persone con la probabilità più bassa di essere povere sono i *single* – sia giovani che adulti, ma non quelli anziani (con 65 anni o più) – e le coppie senza figli. Non particolarmente grave sembrerebbe – almeno stando al dato sui consumi – la situazione delle famiglie monogenitore, a differenza di altri contesti in cui tale tipologia familiare rappresenta una priorità per le politiche di contrasto alla povertà. Gli anziani soli

sono più poveri del resto della popolazione, seppure la loro condizione sembri migliorare secondo i dati più recenti. Restano invece elevati e talora in crescita i rischi di povertà dei minori. Non va infine trascurata l'incidenza della condizione lavorativa sul rischio di povertà delle famiglie e degli individui. Sono le persone in cerca d'occupazione quelle con il rischio più alto che trovarsi in famiglie in stato di povertà. Gli occupati hanno invece un tasso di povertà inferiore a quello medio.

Tav. 1.12: Distribuzione degli individui poveri e della popolazione italiana per diverse caratteristiche. Anno 2002, valori percentuali

	Consumi 2002	
	Poveri	**Totale**
Sesso		
Maschi	47,9	48,6
Femmine	52,1	51,4
Classe d'età		
0-15	19,2	15,4
16-24	11,6	10,2
25-49	32,9	37,3
50-64	13,9	19,0
65 e più	22,4	18,1
Ripartizione territoriale		
Nord	19,4	44,6
Centro	12,2	19,3
Mezzogiorno	68,4	36,1
Tipologia familiare		
Persona sola, meno di 30 anni	-	0,5
Persona sola, 30-64 anni	1,0	3,8
Persona sola, 65 anni o più	5,9	5,5
2 adulti (almeno una persona di 65 anni o più) senza bambini/ragazzi a carico	13,1	10,6
2 adulti (entrambi con meno di 65 anni) senza bambini/ragazzi a carico	3,6	8,4
Altre famiglie senza bambini/ragazzi a carico.	20,7	20,5
Monogenitore con bambini/ragazzi a carico	1,8	2,1
2 adulti con 1 bambino/ragazzo a carico	7,0	12,7
2 adulti con 2 bambini/ragazzi a carico	18,5	18,4
2 adulti con 3 o più bambini/ragazzi a carico.	9,3	5,1
Altre famiglie con bambini/ragazzi a carico.	19,0	12,3
Titolo di godimento abitazione		
Proprietà, titolo gratuito	66,7	82,5
Affitto	33,3	17,5
Totale	**100,0**	**100,0**

Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie.*
L'attività lavorativa più frequente non è disponibile per il dato sui consumi (Cfr. NAP/inclusione 2003-2005. *Appendice statistica* - tav. 1.1e)

1.2 I mobili confini della povertà: famiglie sicuramente povere e appena povere.

Il riferimento ad una linea standard per stimare chi è povero e chi non lo è ha l'indubbio vantaggio di semplificare i confronti, rischia però di distogliere l'attenzione dal fatto che i confini della povertà sono mobili o addirittura fluttuanti: in concreto, una parte della

popolazione può trovarsi ufficialmente al di sopra (o al di sotto) della soglia di povertà e tuttavia avere una certa probabilità di peggiorare (o migliorare) la sua condizione[10].

Una prima via per tenere in considerazione i contorni sfumati che separano l'area dei poveri da quella dei non poveri, consiste nel distinguere la popolazione in base ad altre due linee di povertà, pari rispettivamente all'80% e al 120% di quella standard. Si tratta di una strategia che, utilizzando lo stesso metodo nella costruzione della soglia, consente di articolare la condizione di povertà individuando quattro specifiche categorie: (a) le famiglie "sicuramente povere", con consumi inferiori all'80% della linea di povertà; (b) le famiglie "appena povere", con consumi compresi tra l'80% e la linea stessa; (c) le famiglie "a rischio di povertà", con consumi compresi tra il valore della soglia, ma non oltre il 20%; (d) le famiglie "sicuramente non povere", con consumi superiori al 120% del valore della soglia (Tav. 1.13)

Tav. 1.13: Famiglie povere e non povere in base a tre diverse linee di povertà. Anni 2001 e 2002, composizioni percentuali

Tipo di famiglie	2001	2002
Non povere di cui:	88,0	89,0
Sicuramente non povere	80,0	81,0
Linea al 120% di quella standard: euro	***978,00***	***988,00***
Quasi povere	8,0	8,0
Linea standard: euro	***815,00***	***823,00***
Povere di cui:	12,0	11,0
Linea all' 80% di quella standard:euro	***652,00***	***658,00***
Appena povere	6,6	5,9
Sicuramente povere	5,4	5,1

Adottando questo criterio si osserva come l'11% delle famiglie povere nel 2002 si suddividano in un 5,1% di famiglie estremamente povere e in un 5,9% di appena povere. Analogamente, l'89% di famiglie non povere si compone di un 8% di famiglie a rischio di povertà, in quanto immediatamente sopra la soglia della povertà, ed un 81% di famiglie sicuramente non povere. In linea con quanto già osservato, anche in questo caso la situazione del 2002 presenta lievi miglioramenti rispetto all'anno 2001.

Una seconda via per analizzare il continuum che intercorre tra il rischio di cadere in stato di povertà (assoluta o relativa) e la possibilità di rimanerne indenni è di identificare quali sono le famiglie potenzialmente più "deboli" o "a rischio" sotto il profilo delle opportunità legate al reddito, al patrimonio, al lavoro o alle reti sociali. Questo tipo d'analisi (che sarà illustrata nel capitolo 2) consente non solo di capire meglio gli ipotetici percorsi attraverso cui le famiglie identificabili come povere possono arrivare a questa situazione di indigenza estrema, ma anche di pensare a politiche economico-sociali di tipo preventivo, in grado di intervenire su taluni fattori critici, prima che essi diventino cronici e dunque più difficilmente reversibili.

[10] Questo accenno al carattere mobile della povertà non va confuso con la stima della permanenza delle singole famiglie e degli individui in uno stato di povertà: questa forma di mobilità può essere stimato solo attraverso l'analisi longitudinale di un campione di popolazione, come di fatto avviene *nell'European Community Household Panel (ECHP)* che però al momento fornisce dati tra loro comparabili limitatamente al periodo 1993-1999. La persistenza della povertà sarà approfondita nel Rapporto Cies del 2004, attraverso l'elaborazione dei dati raccolti dall'Istat fino all'anno 2001, nell'ambito del *ECHP*.

1.3 Incidenza e intensità della povertà assoluta

Le misure d'incidenza e d'intensità della povertà assoluta, diversamente da quelle che misurano la povertà relativa, fanno riferimento ad un valore soglia sganciato dallo standard di vita medio della popolazione in oggetto[11], definito in termini d'incapacità di acquistare un paniere di beni e servizi essenziali, appena sufficienti a conseguire un livello di vita "socialmente accettabile".

La struttura merceologica del paniere è riferita ad un anno base, il 1997, mentre il valore monetario del paniere viene opportunamente rivalutato di anno in anno per tener conto della variazione del livello dei prezzi al consumo. L'insieme dei beni e servizi essenziali comprende diverse componenti: una alimentare, una per l'abitazione, una relativa alle quote di ammortamento per i principali beni durevoli (frigorifero, lavatrice e televisore a colori) ed una residuale, determinata in modo forfettario (una certa quota della spesa alimentare) per tenere conto di altre spese (trasporto, vestiario e calzature, cura della persona, cultura e attività ricreative). Il paniere esclude la spesa sanitaria e quella per l'istruzione, nell'ipotesi che le famiglie indigenti accedano gratuitamente alla fornitura di tali servizi. La soglia di povertà assoluta viene calcolata per ciascuna ampiezza familiare, aggregando le varie componenti sopra elencate, senza fare uso di alcuna scala di equivalenza (cfr. Tav. 1.1)[12].

Nel 2002 la linea della povertà assoluta per una famiglia di due componenti ammonta a circa 574 euro mensili, un valore inferiore di circa 250 euro alla corrispondente linea di povertà relativa[13], e più basso di circa 84 euro rispetto alla linea all'80% utilizzata per individuare i "sicuramente poveri" dal punto di vista relativo. Tale soglia individua, quindi, quel sottoinsieme di famiglie caratterizzate da condizioni economiche di per sé particolarmente disagiate. Per una famiglia composta da una persona sola, la soglia è pari a 382 euro, valore superiore alle soglie di reddito oltre le quali si perde il diritto all'assegno sociale o al reddito minimo di inserimento (cfr. 5.5).

L'analisi per ripartizione geografica propone un'incidenza della povertà assoluta più contenuta nel Nord (1,7%) e nel Centro (2,2%) e più elevata nel Mezzogiorno (8,9%), dove si concentra ben il 70% delle famiglie residenti sul territorio nazionale che versano in condizioni di povertà assoluta. Rispetto al 2001 va però segnalato il peggioramento nelle regioni del Nord (da 1,3% a 1,7%), cui si contrappone la stabilità del Centro e il miglioramento del Mezzogiorno. Il Sud e le Isole detengono il primato anche nell'indice d'intensità della povertà assoluta (20,4%) rispetto alle altre due ripartizioni, che tuttavia hanno registrato un peggioramento rispetto al 2001 (cfr. Tav. 1.2).

Come già osservato trattando la povertà relativa, anche la povertà assoluta incide maggiormente sulle famiglie numerose: i nuclei con 4 o più elementi presentano valori dell'indice d'incidenza più che doppi rispetto ai nuclei meno ampi (Tav. 1.14).

---

[11] Il fatto che le condizioni di povertà assoluta siano definite indipendentemente dal progresso della società rappresenta anche l'obiezione principale alla adozione di una linea assoluta. Il valore monetario del paniere di beni e servizi essenziali, che rappresenta la linea di povertà assoluta, è calcolato dall'Istat all'interno dell'Indagine campionaria sui Consumi delle Famiglie Italiane (cfr. Istat, *La povertà in Italia nel 2002, Note Rapide*, 22 luglio 2003).

[12] Nella tavola 1.1 è stata riportata solo la scala di equivalenza implicita per famiglie di diversa ampiezza.

[13] Le differenze rispetto agli analoghi valori soglia calcolati per la povertà relativa variano da un minimo di 115 euro in meno per le famiglie con 1 solo componente, ad un massimo di 321 euro in meno per le famiglie composta da 4 membri.

Tav. 1.14: Incidenza della povertà assoluta per caratteristiche della famiglia e della persona di riferimento. Anni 2001-2002, valori percentuali

	Italia	
	2001	**2002**
Ampiezza della famiglia		
1 componente	3,4	3,6
2 componenti	3,0	2,8
3 componenti	2,9	2,9
4 o piu' componenti	7,4	7,0
Tipologia familiare		
Persona sola con meno di 65 anni	1,3	1,2
Persona sola con 65 anni e più	5,0	5,6
Coppia con persona di riferimento con meno di 65 anni	0,8	0,8
Coppia con persona di riferimento con almeno 65 anni	4,5	4,4
Coppia con un figlio	2,4	2,6
Coppia con due figli	4,5	4,5
Coppia con almeno tre figli	14,5	14,4
Monogenitore	4,7	3,4
Altre tipologie	8,7	7,2
Classe d'età della persona di riferimento°		
Fino a 34 anni	3,5	2,6
Da 35 a 44 anni	4,1	4,2
Da 45 a 54 anni	3,6	3,9
Da 55 a 64 anni	3,4	2,9
65 anni e oltre	5,4	5,4
Genere della persona di riferimento°		
Maschio	4,2	4,0
Femmina	4,5	4,5
Totale	**4.2**	**4.2**
(°): intestatario della scheda anagrafica		

Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie 2001-2002*

Analogamente, il rischio di povertà estrema è quasi quattro volte superiori alla media per le coppie con almeno tre figli (14,4%). Altre tipologie familiari particolarmente svantaggiate sono le persone sole con almeno 65 anni con un'incidenza superiore al dato medio nazionale (5,6% rispetto al 4.2), unica tipologia familiare che registra un peggioramento delle proprie condizioni rispetto al 2001.

Per quanto riguarda l'età della persona di riferimento il rischio di povertà assoluta aumenta sensibilmente quando la persona di riferimento è anziana (5,6%).

Differenze contenute si riscontrano infine tra le famiglie la cui persona di riferimento è maschio o femmina, fatte salve le cautele già segnalate in precedenza.

1.4 Le dinamiche della povertà nel periodo 1997-2002

La valutazione delle tendenze più recenti trae giovamento dall'osservazione di quanto è avvenuto nel corso degli ultimi sei anni, poichè la metodologia utilizzata per misurare la povertà è rimasta la stessa (Fig. 1.1).

Fig. 1.1 - Povertà relativa ed assoluta: Italia anni 1997-2002 (incidenza %)

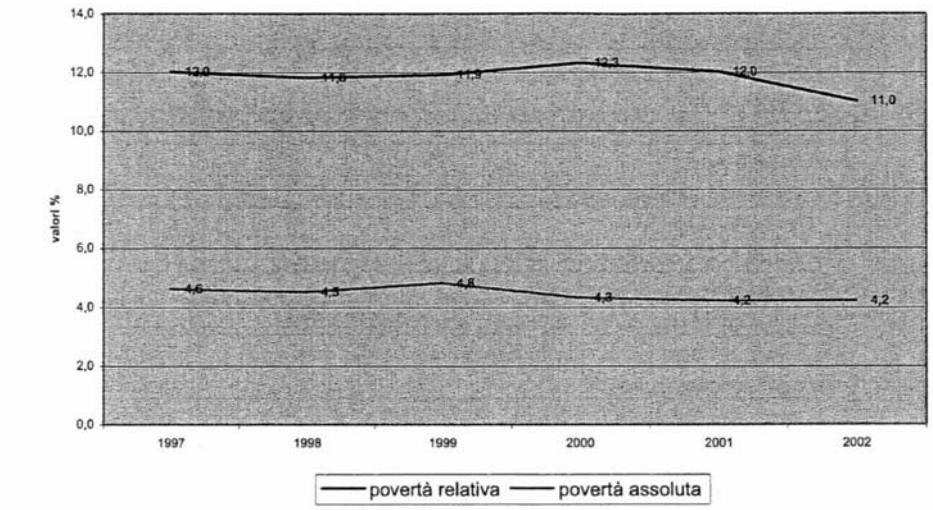
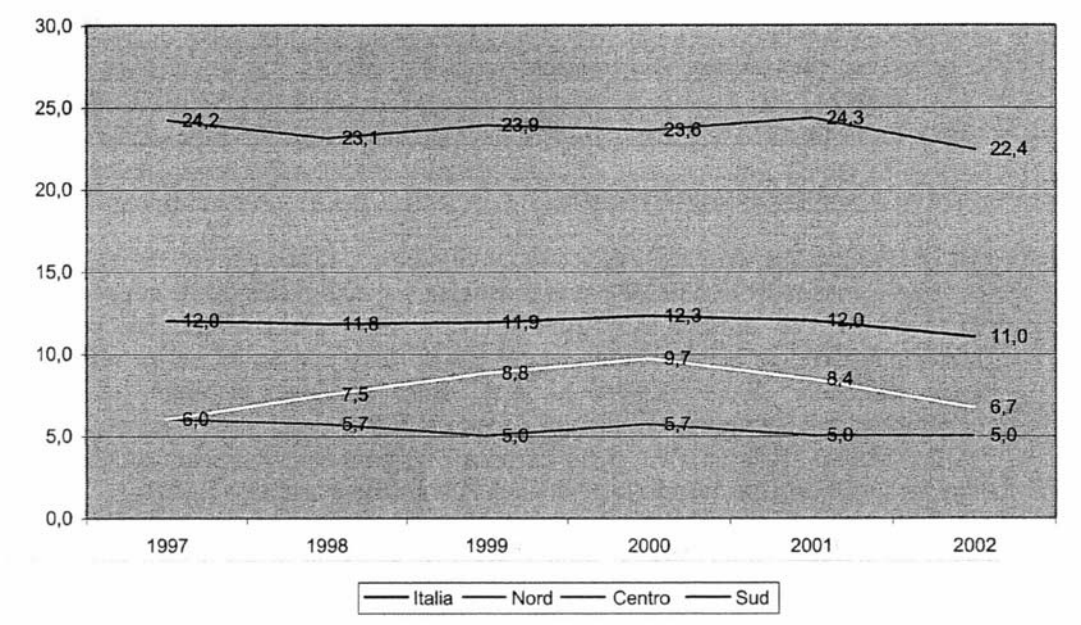


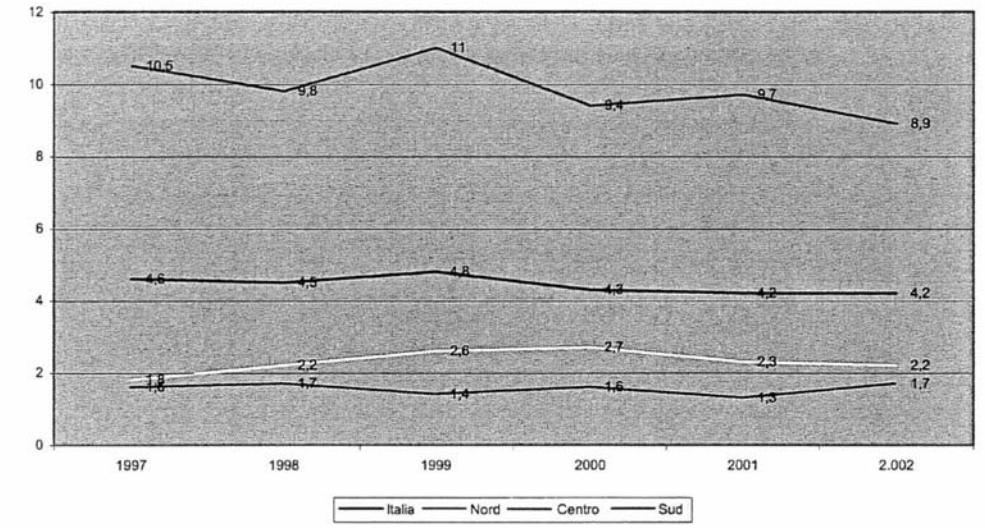
Fig. 1.2 - La povertà relativa per ripartizione geografica: anni 1997-2002 (incidenza %)



A livello nazionale, l'incidenza della *povertà relativa* risulta sostanzialmente stabile fino al 2001, anche se in questo stesso periodo non mancano variazioni significative all'interno delle macroaree regionali (Fig. 1.2).Le maggiori oscillazioni si registrano nelle regioni del Centro che dopo una fase negativa in cui la povertà sale dal 6% del 1997 al 9,7% del 2000, entrano in una congiuntura favorevole con un calo rispettivamente di 1,3 e 1,7 punti percentuali tra il 2000-2001 e il 2001-2002. La diffusione della povertà nel 2002 (6,7%) si attesta comunque su valori superiori a quelli del 1997. Più lineare è il trend nelle regioni del Nord, ove la povertà passa dall'iniziale 6% al 5% finale, raggiunto peraltro nel 2001 e conservato nel 2002. L'andamento nelle regioni del Sud è decisamente stazionario dal 1997

al 2001, con valori oscillanti attorno al 23-24%, ma il dato più clamoroso è che l'incidenza della povertà resta due volte superiore rispetto alla media nazionale. Anche il miglioramento intervenuto nel Sud tra il 2001 e il 2002 non ha modificato questo dato di fondo; nelle regioni meridionali si concentrano tuttora i 2/3 delle famiglie disagiate in senso relativo, per un totale di 1 milione 630 mila unità, corrispondenti a 4 milioni 886 mila individui.

Fig. 1.3 - Povertà assoluta per ripartizione geografica: anni 1997-2002 (incidenza %)



Tendenze del tutto analoghe si riscontrano anche per quanto riguarda la *povertà assoluta* (Fig. 1.3), ma con squilibri ancora più accentuati tra le regioni economicamente più sviluppate del Nord (incidenza dell'1,7% nel 2002) e le regioni del Sud (8,9% nel 2002), che nell'intero periodo 1997-2002 hanno sempre un'incidenza del fenomeno più che doppia rispetto alla media nazionale (passata dal 4,6% del 1997 al 4,2% del 2002); anche se la povertà estrema è scesa nel 2002 di 0,8 punti percentuali, nel Sud e nelle Isole restano concentrati i 3/4 di tutte le famiglie povere in senso assoluto, per un totale di circa 650 mila unità, pari a circa 2 milioni e 100 mila residenti. In controtendenza è la situazione nelle regioni del Nord ove si registra un incremento della povertà assoluta di 0,4 punti, in linea con un andamento ciclico di pari proporzioni verificatosi nel 1998 e nel 2000. Fermo restando l'allarmante squilibrio territoriale tra il Sud e il Centro-Nord – che non ha eguali negli altri stati dell'UE - non si deve ignorare che per arrivare ad una rappresentazione più affidabile della povertà si dovrebbe tener conto delle differenze territoriali del costo della vita[14]; per effetto di questa variabile, vive di fatto in povertà relativa ed assoluta anche una parte della popolazione residente al Centro e al Nord che pur presenta livelli di spesa procapite e di reddito nominalmente superiori alla linea convenzionale dell'indigenza.

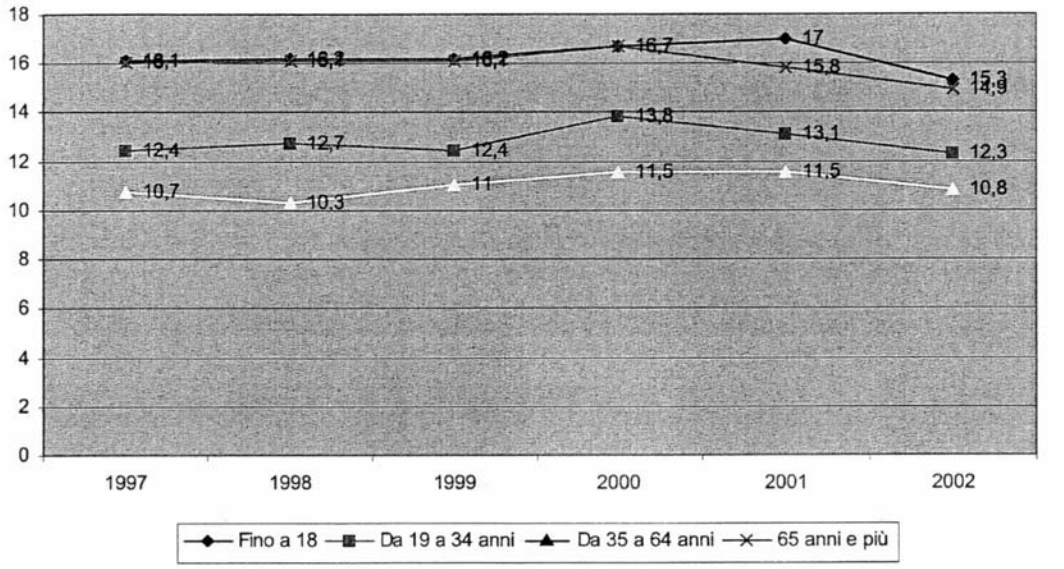
Osservando la sostanziale stabilità della povertà relativa e della povertà assoluta nel periodo dal 1997 al 2002 si deve concludere che le politiche di contrasto fin qui adottate hanno svolto principalmente un'azione di contenimento del fenomeno, ma non sono riuscite ad incidere più in profondità, in modo da ridurne progressivamente le dimensioni. Alle

[14] Questa prospettiva analitica sarà approfondita nel Rapporto 2004, nell'ipotesi che possa affinare la misurazione della povertà economica e migliorare la messa a punto delle politiche di contrasto sia da parte dello Stato che delle singole Regioni, cui competono crescenti responsabilità in tema di politiche sociali (vedi infra, par. 1.8).

regolarità d'ordine generale emerse dalla precedente ricognizione, corrispondono altre regolarità per quanto riguarda i soggetti maggiormente penalizzati. Le più colpite dalla povertà relativa ed assoluta sono le famiglie più numerose (con 4 o più componenti), specialmente quelle con 3 o più figli, seguite dalle famiglie (unipersonali e coniugali) con persona di riferimento con 65 anni o più.

Insieme agli anziani, i soggetti più a rischio di povertà sono i minori di 18 anni (16,1% nel 1997 e 15,8% nel 2002 a livello nazionale), con una punta del 27,8% nel Mezzogiorno (anno 2002), assai vicina alla quota degli ultra 65enni (29,3%) (Fig. 1.4)[15].

Fig. 1.4 - Diffusione povertà relativa ed età degli individui: anni 1997-2002 (incidenza %)



Il rischio di povertà diminuisce all'aumentare del livello d'istruzione della persona di riferimento, con dinamiche costanti nel tempo. Quando il capofamiglia ha conseguito almeno la licenza media superiore, l'incidenza della povertà è decisamente ridotta (3,7% a livello nazionale nel 2002), con una variazione dall'1,5% del Nord all'7,7% del Mezzogiorno; quando la persona di riferimento non ha alcun titolo di studio, o al più la licenza elementare, l'incidenza risulta 4-5 volte superiore (17,8% nel 2002), con sensibili variazioni nelle tre ripartizioni geografiche (9,3% nel Nord, 13,5% nel Centro e 33,6% nel Mezzogiorno), rimaste costanti nell'arco degli ultimi 6 anni (Fig. 1.5).

L'incidenza della povertà relativa tra le donne si è progressivamente ridotta nel corso degli anni, fino ad eguagliare nel biennio 2001-2002 i corrispondenti valori maschili. Differenze lievemente superiori restano invece a livello di povertà assoluta, a svantaggio delle donne (4,5% rispetto al 4% degli uomini nel 2002) (Fig. 1.6).

Sulla povertà relativa grava in misura prevalente la mancanza di occupazione della persona di riferimento (anno 2002: 32,2% a livello nazionale e 40,7% nel Mezzogiorno) (Tav. 1.10), a conferma del circolo vizioso tra disoccupazione e povertà; tuttavia non è sufficiente avere un lavoro dipendente per essere al riparo dall'indigenza: determinante è, infatti, la qualità del lavoro e del reddito relativo. A fare la differenza è anche la presenza (o

[15] I dati sui minori sono frutto di un apposito approfondimento che non ha potuto andare oltre ai dati del 2001 (vedi capitolo 4).

l'assenza) di un secondo percettore di reddito nello stesso nucleo familiare, dato che le famiglie monoreddito sono, in generale, le più vulnerabili dal punto di vista economico.

Fig. 1.5 - Diffusione della povertà e titolo di studio della persona di riferimento. Anni 1997-2002 (incidenza %)

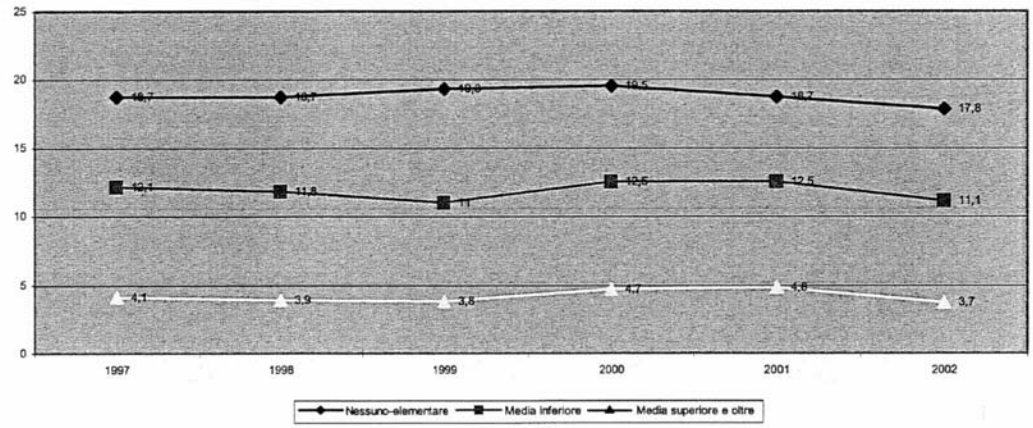
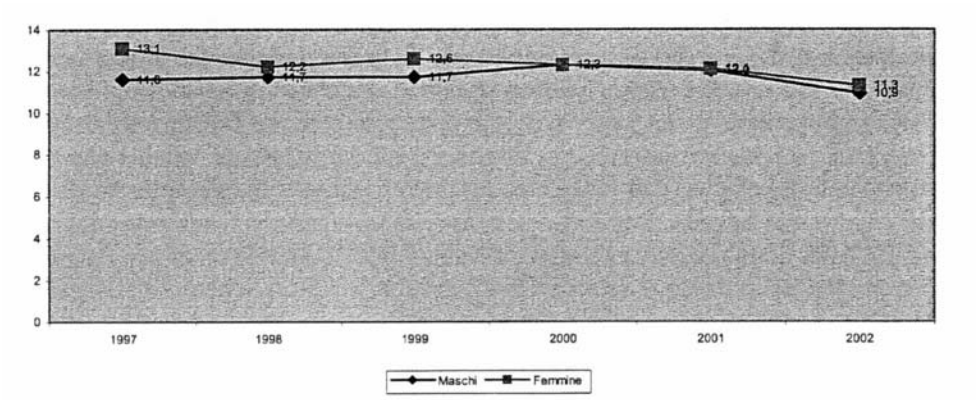
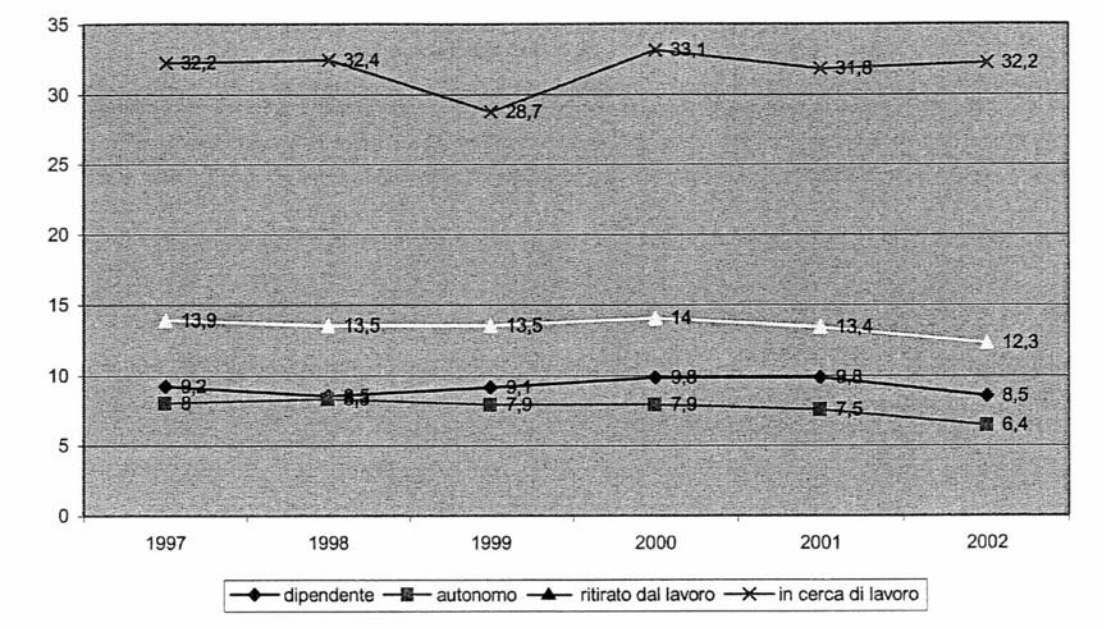


Fig. 1.6 - Diffusione della povertà relativa in base al genere. Anni 1997-2002 (incidenza %)



L'area dei lavoratori poveri in senso relativo ha subito oscillazioni abbastanza ridotte nell'arco di tempo che va dal 1997 (9,2%) al 2002 (8,5%), con una contrazione più apprezzabile nell'ultimo biennio, soprattutto al Sud. Più che la forma contrattuale conta avere un lavoro, perché la situazione cominci a migliorare. In effetti tra chi è disoccupato o in cerca di occupazione l'incidenza della povertà, risulta in media quattro volte superiore a quella delle famiglie con persona di riferimento lavoratore dipendente e oltre cinque volte superiore a quelle con a capo un lavoratore autonomo (Fig. 1.7).

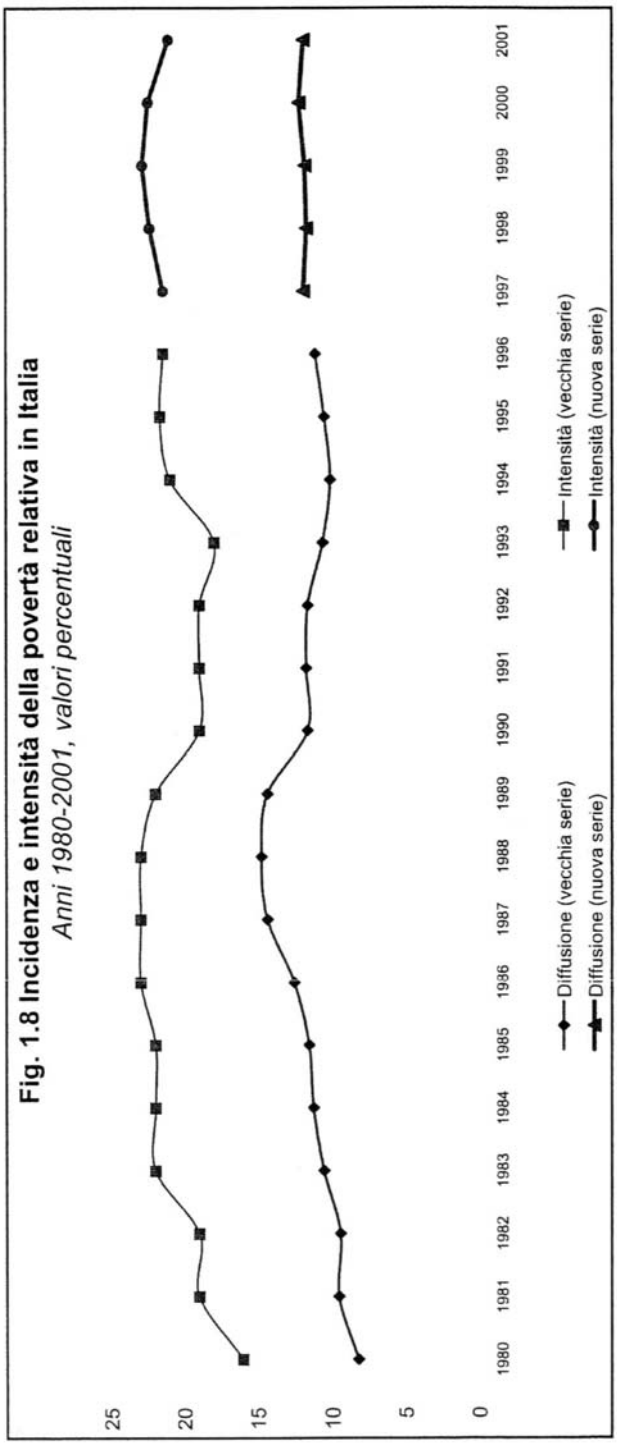
Fig. 1.7 - Diffusione della povertà relativa e condizione professionale della persona di riferimento. Anni 1997-2002 (incidenza %)



Uno degli aspetti più critici relativi alle misure della povertà relativa riguarda il fatto che tali indici sono sensibili a fluttazioni di breve periodo del prodotto interno lordo, in quanto basati su una misura - la linea standard - calcolata in relazione al tenore di vita medio della popolazione in un dato anno. In particolare, un innalzamento o abbassamento del tenore di vita medio determina un conseguente spostamento verso l'alto o verso il basso della linea di povertà. Ciò può avere un impatto sulla stima del numero di famiglie povere, nel caso in cui la spesa per consumi di queste ultime non cresca esattamente "in linea" con quella della popolazione nel suo complesso. Si deve tuttavia tener presente che un eventuale incremento nelle distanze relative tra poveri e non poveri, legato all'allargarsi delle distanze sociali nei periodi di crescita economica, non implica necessariamente un peggioramento assoluto nelle condizioni di vita dei primi. L'evidenza empirica mostra un andamento moderatamente ciclico della povertà relativa in Italia nel periodo 1980-2001, tenendo conto della rottura nella serie storica nell'ultimo quinquennio del periodo esaminato (Fig. 1.8).

Gli anni in cui la crescita è apparsa più contenuta sono stati anche quelli in cui si sono registrate le maggiori flessioni nella povertà[16]. Limitatamente al periodo 1997-2002 si osserva una sostanziale stabilità dell'intensità e un andamento prima crescente e poi decrescente dell'indice d'incidenza, con un valore massimo raggiunto nell'anno 1999.

[16] Sulla relazione tra indici di incidenza della povertà e andamento congiunturale dell'economia vedi: Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, 1996. *La diffusione della povertà in Italia, 1980-1994*, Roma.


Fig. 1.8 Incidenza e intensità della povertà relativa in Italia
Anni 1980-2001, valori percentuali
25
20
15
10
5
0
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
Diffusione (vecchia serie)
Diffusione (nuova serie)
Intensità (vecchia serie)
Intensità (nuova serie)

1.5 Le politiche di contrasto della esclusione sociale

Le informazioni statistiche esaminate in precedenza offrono un profilo sintetico solo della povertà economica (relativa ed assoluta) che non esaurisce l'area ben più vasta della *deprivazione relativa* rispetto all'accesso e alla fruizione dei diritti sociali di cittadinanza (tra cui figurano il diritto all'istruzione, al lavoro, alla salute, alla previdenza, alla abitazione), che anche nel linguaggio politico-sociale delle istituzioni europee viene ormai convenzionalmente denominata *esclusione sociale*[17]. Nell'esaminare le politiche di contrasto all'esclusione sociale seguiremo un criterio espositivo legato al ciclo di vita delle persone piuttosto che ad una classificazione tipologica che pure utilizzeremo ogniqualvolta diventa necessaria. Verranno pertanto considerate nell'ordine:

- ⇒ le politiche di sostegno delle responsabilità familiari;
- ⇒ le politiche per l'istruzione;
- ⇒ le politiche del lavoro;
- ⇒ le politiche esplicitamente assistenziali a favore di coloro che, per ragioni transitorie o di lunga durata, hanno ridotte capacità di lavoro e vivono a livelli economici di sussistenza[18];
- ⇒ le politiche previdenziali.

Per ciascuno di questi ambiti d'intervento politico-sociale è necessario tener conto della situazione dei diversi interlocutori, a partire dalle loro caratteristiche anagrafiche.

La riduzione del rischio d'esclusione sociale dei minori passa in primo luogo attraverso le politiche per la famiglia, di natura monetaria e fiscale o sotto forma di servizi socio-educativi; ma passa anche, in via ordinaria, attraverso il sostegno al compimento degli studi di base, intervenendo sul fenomeno della *dispersione scolastica* che consiste in una situazione di difficoltà o di rallentamento della carriera, che si manifesta nei fenomeni della *ripetenza* e dell'*abbandono*. Un'istruzione qualitativamente deficitaria condanna le giovani generazioni a rimanere ai margini del mercato del lavoro, riproducendo le situazioni di svantaggio culturale e sociale delle famiglie di provenienza. In base all'indicatore primario usato in sede europea, i giovani tra i 18-24 anni con basso livello d'istruzione sono in Italia il 24,3% del totale; il tasso di rischio è perciò piuttosto elevato, anche se va segnalata la sua riduzione rispetto all'anno 2001 (26,4%)[19].

A favore di chi è in età lavorativa (15-64 anni) contano invece le politiche di sviluppo dell'occupazione, che resta la via maestra dell'inclusione economica e sociale. Di tale sviluppo vi sono stati negli ultimi anni segnali incoraggianti, ma il loro impatto sulla contrazione della povertà stenta a diventare evidente e stabile.

A favore di chi è anziano (65 anni e oltre) o comunque nell'impossibilità soggettiva di svolgere al meglio un'attività remunerativa (come nel caso dei disabili) contano le diverse forme di sostegno del tenore di vita, basati sia su trasferimenti monetari (pensioni di anzianità e vecchiaia o pensioni sociali) sia sul potenziamento dei servizi pubblici e privati di carattere

---

[17] Per la rivisitazione critica del concetto di "esclusione sociale" si rimanda al volume che contiene in versione integrale i documenti preparatori del presente Rapporto: cfr. G. Rovati (a cura di), *Tra esclusione e solidarietà. Problemi emergenti e politiche per la sussidiarietà*, Edizioni dell'Istituto Italiano di Medicina Sociale, Roma 2003, cap. 1.

[18] Rientrano in questo ambito le politiche per gli anziani, i disabili, le categorie deboli in genere.

[19] Il basso livello di istruzione è ancor più evidente nella popolazione italiana al di sopra dei 25 anni, soprattutto per effetto delle fasce di età più anziane: nel 2001 risulta che il 35,1% ha raggiunto al massimo la licenza elementare e il 29,6% ha conseguito solo la licenza media. I diplomati costituiscono il 21,9% del totale e i laureati restano una minoranza, con una quota pari all'8,2%.

sociale e sanitario; questo approccio è necessario soprattutto per coloro che appartengono alla quarta età (75 anni e oltre) decisamente esposta al rischio di malattie invalidanti, che compromettono definitivamente l'autosufficienza. Tenuto conto che varie forme di vulnerabilità degli anziani (anche autosufficienti) provengono dalla solitudine (spesso correlata a depressione, isolamento, deperimento organico), risultano assai importanti le iniziative socio-ricreative e le iniziative di assistenza a domicilio.

1.5.1 Gli interventi a sostegno delle responsabilità familiari

Il *libro bianco sul Welfare* del febbraio 2003 pone al centro delle politiche sociali la famiglia considerata come protagonista essenziale delle dinamiche micro e macrosociali che incidono sulla crescita (o il declino) della coesione sociale. Questa enfasi sulla famiglia non trascura la centralità della persona in quanto titolare di diritti soggettivi incomprimibili, tiene però conto del fatto che ogni individuo cresce e si esprime all'interno di relazioni affettive e sociali primarie, che necessitano di essere tutelate proprio in vista del benessere dei singoli e della collettività. L'indebolimento delle relazioni familiari – che pure è una tendenza in atto – produce un oggettivo impoverimento di risorse educative di rilevante impatto negativo. Questo dato di fatto è particolarmente evidente se si pensa alla situazione dei minori, che per molti aspetti costituiscono la parte più debole della società. Le politiche sociali per la famiglia non possono però limitarsi alle forme d'intervento per le situazioni estreme (povertà, conflitti, violenze), debbono invece tendere, in via ordinaria, a facilitare la sua costitutiva vocazione educativa che sta a fondamento della solidarietà tra le generazioni; il successo delle politiche economiche e sociali dipende in larga misura dalla loro capacità di *prevenire* le fonti di disagio piuttosto che di *riparare* gli effetti. E' dunque in questa prospettiva che vanno anzitutto verificate le politiche già avviate o in via di attuazione.

L'obiettivo complessivo del *Libro bianco sul Welfare* è di raddoppiare, entro 10 anni, le risorse destinate ai servizi alla persona, prevedendo incentivi alla formazione di nuove famiglie, maggiori deduzioni fiscali per le famiglie con figli, aiuti alle giovani coppie, la defiscalizzazione delle spese di accesso ai servizi del privato sociale ed un ulteriore sviluppo degli asili nido e di quelli aziendali, sostegni ai nuclei familiari con in casa persone non autosufficienti.

Il principale provvedimento a favore della famiglia, che il Governo ha approntato in questi anni, è la modifica della disciplina fiscale, avvenuta con le Finanziarie 2002 e 2003 e con la legge di riforma del sistema fiscale italiano (legge 7 aprile 2003, n. 80). I principi fiscali che hanno ispirato le politiche di sostegno per la famiglia, dapprima nelle due finanziarie e quindi nella legge delega sono stati:

1. la progressiva sostituzione delle detrazioni d'imposta con le deduzioni dal reddito;
2. l'introduzione di un livello minimo di reddito escluso dall'imposizione, in funzione della soglia di povertà (no tax area), da quantificare nei decreti attuativi della legge n. 80/2003.

La manovra del 2002 è tutta concentrata sulle detrazioni per i figli a carico, per un importo di euro 516,46 per ogni figlio a carico, per i nuclei familiari con un reddito inferiore a 51.645,69 euro. La Finanziaria 2003, invece, anticipando la legge delega di riforma del Fisco, ha cambiato la tassazione delle persone fisiche che, in linea di principio, dovrebbe comportare un risparmio d'imposta per i redditi medio – bassi. Il principio sul quale si fonda la riforma è quella della no – tax area, vale a dire una quota di deduzione dal reddito imponibile[20].

[20] La legge n. 80/2003 modifica radicalmente il sistema fiscale statale italiano; l'imposta più importante si chiamerà Ire e non più Irpef e prevede a regime le aliquote del 23% per i redditi fino a 100.000 euro e del 33% per i redditi superiori. Inoltre la delega prevede una no-tax area per escludere il reddito equiparabile alla soglia di povertà dalla tassazione, e punta sulla sostituzione del regime delle detrazioni (sconti d'imposta) con quello delle deduzioni (sconti sul reddito imponibile); quest'ultime saranno concentrate su alcuni valori di riferimento (famiglia, casa, sanità, istruzione, formazione, ricerca, previdenza, assistenza all' infanzia).

Altri interventi in materia familiare sono stati:

- il rifinanziamento dell'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli minori (articolo 65, legge 23 dicembre 1998, n. 448 – Finanziaria 1999) e dell'assegno di maternità di base (articolo 74, decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151), avvenuto attraverso il decreto legge 14 aprile 2003, n. 73, convertito nella legge 10 giugno 2003, n. 133;
- le modifiche al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di tutela e sostegno alla maternità e alla paternità;
- il Fondo per gli asili nido attivato con l'articolo 70 della Finanziaria 2002[21];
- un Fondo di rotazione, previsto dalla Finanziaria 2003, di 10 milioni di euro e destinata a datori di lavoro che realizzano nidi nei luoghi di lavoro (articolo 91, legge 27 dicembre 2002, n. 289 – Finanziaria 2003);
- il finanziamento alle giovani coppie per l'acquisto della prima casa e il sostegno alla natalità[22]; la legge Finanziaria 2003 ha stabilito la destinazione e il vincolo del 10% del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali per le giovani coppie, l'acquisto della prima casa e il sostegno alla famiglia e alla natalità. Il Ministero, per il raggiungimento di questo obiettivo, ha trasferito alle Regioni e alle Province autonome 161 milioni di euro.

Gli interventi di natura economica a favore della famiglia hanno un impatto sulla povertà di natura diversa a seconda degli strumenti fin qui utilizzati.

Le *detrazioni per carichi di famiglia* sono destinate a tutti i cittadini soggetti all'Irpef che abbiano a loro carico il coniuge, uno o più figli, altri familiari. Queste detrazioni agiscono più incisivamente sui redditi medio-bassi perché hanno importi decrescenti al crescere del reddito, chi però percepisce redditi molto bassi – come accade per chi è al di sotto delle soglie di povertà - o deve pagare un'imposta inferiore all'ammontare delle detrazione di cui ha diritto (ad esempio 546 euro per il coniuge, più 1033 euro per due figli a carico, per un totale di 1.579 euro), cioè ha un reddito "incapiente", non ottiene alcun beneficio da questo provvedimento. Un eventuale aumento delle detrazioni può dunque non corrispondere ad un aumento del beneficio per i soggetti con redditi molto bassi; in ogni caso, chi non percepisce redditi, come ad esempio i disoccupati non indennizzati (che restano esclusi anche dagli assegni al nucleo familiare), resta totalmente escluso anche da questo strumento. Anche se le leggi Finanziarie del 2002 e del 2003 hanno aumentato le soglie di reddito escluse dall'imposizione e sono quindi andate incontro alle famiglie con redditi medio-bassi, il solo strumento delle detrazioni non intacca l'area della povertà e non può dunque sostituire la necessità di erogare aiuti economici diretti ai nuclei familiari più poveri. Anche sul versante delle politiche familiari sarebbe peraltro necessaria una politica fiscale più incisiva, che tenga specialmente conto dei figli a carico – che come si è visto incidono in maniera determinante sul rischio di povertà - come accade in altri stati europei. Secondo i dati delle dichiarazioni dei redditi del 1998 (gli ultimi disponibili per effettuare queste stime) hanno usufruito delle detrazioni per il coniuge più di 5,4 milioni di contribuenti e delle detrazioni per i figli e altri a carico 10,1 milioni di contribuenti.

L'assegno per il nucleo familiare è al tempo stesso una misura categoriale – in quanto ne beneficiano i lavoratori dipendenti, gli ex-dipendenti ed ora anche i parasubordinati – e una misura soggetta alla prova dei mezzi perché l'erogazione dipende dallo stato di bisogno della

---

[21] Entro il 30 settembre di ogni anno il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, provvede con proprio decreto a ripartire tra le regioni le risorse del Fondo. Le regioni, quindi, provvedono a ripartire le risorse finanziarie tra i comuni, singoli o associati, che ne fanno richiesta per la costruzione e la gestione degli asili nido nonché di micro-nidi nei luoghi di lavoro. L'ammontare complessivo del Fondo è stato di 300 milioni di euro, di cui 50 milioni per il 2002 (già assegnati alle Regioni nell'ottobre 2002), 100 per l'anno corrente e 150 milioni per il 2004. Per quanto riguarda i datori di lavoro e le famiglie, le spese di partecipazione alla gestione dei micro-nidi e dei nidi nei luoghi di lavoro sono detraibili dall'imposta sul reddito.

[22] Cfr. articolo 46, comma 1, legge 27 dicembre 2002, n. 289 – Finanziaria 2003.

famiglia e non solo dalla presenza di figli o altri componenti equiparate. Il contributo integra il reddito familiare quando è inferiore a determinati limiti e la sua misura varia sia in funzione del reddito che del numero dei componenti il nucleo familiare di colui che richiede l'assegno. Dopo un lungo periodo in cui le entrate per assegni familiari sono state destinate prevalentemente per finanziare i trattamenti pensionistici, dal 1994 si è avuto un rilancio dell'istituto attraverso l'aumento sia degli importi che del numero dei beneficiari, arrivando a distribuire interamente le entrate. Le modifiche introdotte negli anni Novanta hanno peraltro creato anche un certo disordine nella struttura delle prestazioni. Gli aumenti sono stati decisi talora a favore delle famiglie molto numerose, talora di quelle monoparentali e di quelle con soggetti inabili, con misure variabili a seconda dell'entità delle risorse messe a disposizione e senza un criterio univoco nel tempo. Il risultato è che gli importi degli assegni variano da nucleo a nucleo, da reddito a reddito, senza alcun riferimento a scale d'equivalenza, tanto che non risulta possibile definire con esattezza la logica entro cui si muove oggi l'istituto. Tra i beneficiari effettivi permangono un numero elevato di coppie senza figli minori (stimate in circa 1,5 milioni di unità), in coerenza con la natura propriamente assistenziale dell'istituto.

Ai due precedenti istituti si sono affiancati negli ultimi anni altri provvedimenti minori, di carattere universale: *l'assegno alle famiglie con almeno tre minori e l'assegno di maternità* per le donne non lavoratrici; nei fatti l'assegno è erogato solo ai nuclei più bisognosi (selezionati attraverso l'Isee), che non debbono avere un reddito superiore a 19.900 euro per una famiglia di 5 componenti. Per l'anno 2002, l'istituto degli assegni al nucleo familiare ha assorbito complessivamente circa 5,3 miliardi di euro di spesa, mentre le detrazioni fiscali per carichi di famiglia sono arrivate, per effetto degli incrementi degli ultimi anni, ad un ammontare pari a 9,6 miliardi di euro[23]; gli assegni per il terzo figlio e la maternità hanno raggiunto invece solo i 280 milioni di euro di spesa (Tav. 1.15).

Tav. 1.15: Principali voci di spesa per prestazioni di sostegno alle responsabilità familiari (in milioni di euro)

Assegni al nucleo familiare	5.330
Detrazioni per carichi di famiglia	9.600*
Assegno per il terzo figlio e assegno di maternità	280
Totale	15.210
* stima al 2002	

Fonte: Dipartimento politiche fiscali del Ministero Economia e finanze, citato in *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, aprile 2003.

1.5.2 Diritto allo studio e riduzione della dispersione scolastica

Tra gli indicatori d'esclusione sociale adottati a livello europeo figura la popolazione senza titolo di studio o con la sola licenza elementare, ma anche la *dispersione scolastica*[24] nella scuola dell'obbligo e, più recentemente, il tasso d'abbandono precoce dell'istruzione da parte dei giovani di 18-24 anni con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore che non frequenta un corso di studio o di formazione professionale. La dispersione scolastica consiste in una situazione di difficoltà o di rallentamento della carriera, che si manifesta nei fenomeni della ripetenza e dell'abbandono. Mentre la *ripetenza* coincide con la permanenza di uno studente nella stessa classe frequentata l'anno precedente, *l'abbandono* consiste nel lasciare la scuola prima della fine degli studi di un determinato ciclo intrapreso (vedi cap. 4).

---

[23] Il dato si riferisce alle detrazioni spettanti, incluse quelle eventualmente non utilizzate per incapienza, e ingloba anche gli aumenti delle detrazioni decise con la finanziaria per il 2002.

[24] Per l'analisi della dispersione scolastica la fonte di riferimento è l'ultima Indagine campionaria realizzata dall'Ufficio Statistica del Ministero dell'Istruzione relativamente all'anno scolastico 2001-02 (cfr. Cap. 4).

Le *ripetenze* registrano nella scuola elementare e nella scuola media una costante e cospicua flessione a partire da metà degli anni settanta, il fenomeno tende però ad aumentare nella scuola secondaria a partire dagli anni ottanta. Nelle scuole medie inferiori 4,6 studenti su 100 frequentanti nei tre anni ripetono una o più classi; nelle scuole superiori ripete il 7,8% sul totale dei frequentanti nei cinque anni, con punte più elevate nelle classi d'inizio ciclo: 6,4% di ripetenti in prima media e 10,6% in prima secondaria.

Anche *l'abbandono* in senso stretto (iscritti mai frequentanti e interruzioni di frequenza non formalizzate) ha andamenti assai differenziati nel diverso ordine d'istruzione. Nella *scuola elementare* l'abbandono in senso stretto è pari allo 0,08% degli iscritti nei cinque anni di corso ed il fenomeno appare stabile da almeno dieci anni. Nei tre anni della *scuola media* l'abbandono è invece pari allo 0,33% degli iscritti. Il fenomeno risulta particolarmente pronunciato nel primo biennio della scuola secondaria superiore, con una incidenza complessiva del 12% degli iscritti al primo anno e del 4,9% degli iscritti al secondo anno. L'area dove si registra il maggior numero di *drop-out* è quella del Sud e delle Isole (36.969 abbandoni in prima superiore, pari al 28,2% del totale), seguita dal Nord (24.247 abbandoni in prima, pari al 20,9% del totale) e dal Centro che mostra dimensioni molto più contenute (11,1%, equivalenti a 13.037 abbandonanti in prima). La stessa graduatoria si ripete per l'abbandono scolastico nel corso della seconda classe (Sud e Isole: 11,7%, Nord: 8,1%, Centro: 5,2%)[25]. Lo studente che corre i maggiori rischi di abbandonare precocemente l'iter scolastico presenta, in pratica, il seguente identikit: è un maschio, del Mezzogiorno, iscritto al primo anno dell'istituto professionale. Il fatto che questi fattori di vulnerabilità siano costanti nel tempo, indipendentemente dalle leve scolastiche, fa propendere verso la conclusione che si tratti di un fenomeno strutturale su cui le politiche scolastiche debbono continuare ad intervenire, tenendo conto delle diverse cause scolastiche ed extra-scolastiche che lo contraddistinguono.

In via generale, il provvedimento legislativo più importante emanato in questo ambito è la legge n. 53/2003, che delega il Governo a definire una nuova normativa nel quadro dell'istruzione e della formazione professionale; la riforma punta, col coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali, a sviluppare un sistema educativo capace, attraverso percorsi flessibili e individuali, di sostenere e orientare i giovani, con l'obiettivo di favorirne, al temine del percorso di apprendimento, un più rapido inserimento nel mondo del lavoro.

In termini più specifici, il più significativo intervento in corso per affrontare il problema della riuscita scolastica è la Misura 3 del "Programma Operativo nazionale" per la scuola (2000-2006). Tale misura ha come obiettivo l'attuazione di azioni di prevenzione e recupero della dispersione scolastica e di riduzione della marginalità sociale, graduate e differenziate secondo le caratteristiche dei soggetti e le condizioni di disagio sociale e culturale dei contesti familiari e territoriali di riferimento. Essa mira a recuperare all'istruzione tutti i soggetti in difficoltà, scolarizzati e non scolarizzati, riconoscendone i bisogni e gli interessi, valorizzandone le risorse intellettuali, relazionali ed operative, promuovendone le capacità ai fini di una migliore integrazione socioculturale e dell'occupabilità. La misura si rivolge a tutti gli allievi a rischio di dispersione - compresi gli alunni in situazione di handicap - sia per difficoltà di apprendimento di varia origine sia per situazioni di contesto socio ambientale, con particolare riguardo agli alunni dell'ultimo anno della scuola dell'obbligo e dei primi anni della secondaria superiore; a giovani che abbandonano precocemente l'istruzione (*drop-out*); ad appartenenti alle fasce deboli. Si attua prevalentemente nelle aree urbane degradate, ad alto tasso di devianza e criminalità giovanile, e nelle aree periferiche (montane, rurali, ecc.) contraddistinte da limitate opportunità culturali, formative e sociali. In base al quadro dei fabbisogni, identificati nel corso del

---

[25] Una diversa graduatoria emerge dall'esame dei percorsi di studio e di lavoro dei diplomati; in questo caso è il Nord ad avere il minor tasso di passaggi all'università (44,8%)- a causa della maggiore attrazione del mondo del lavoro - contro il 47,8% del Centro e il 47,4% del Sud. Cfr. Istat (1999), *Percorsi di studio e di lavoro dei diplomati. Indagine 1998*, Informazioni n. 29, cit., p. 29.

Programma, sono state scelte come destinatarie degli interventi le seguenti regioni: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia (regioni dell'Obiettivo 1)[26].

1.5.3 Politiche del lavoro e riduzione della povertà

Il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale della popolazione in età lavorativa (15-64 anni) passa in via principale attraverso lo sviluppo dell'occupazione. A questo fine possono essere rilevanti le politiche del lavoro attive e passive, in quanto svolgono funzioni preventive o riparative, specie quando intervengono su situazioni di disoccupazione prolungata, di natura congiunturale o strutturale. Queste politiche sono state ridisegnate dapprima nel *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, presentato dal Governo nell'ottobre del 2001, e successivamente nel "*Patto per l'Italia*", sottoscritto dal Governo e dai rappresentanti delle parti sociali ad eccezione della Cgil[27]. Da ultimo sono state perfezionate nella *Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro* (Legge 14 febbraio 2003, n. 30) definita "Legge Biagi" e dal Decreto 10 settembre 2003, n. 276, che si propone tra l'altro, l'obiettivo di: a) garantire a tutti le medesime opportunità di accesso ad un'occupazione regolare; b) innalzare il tasso di occupazione delle donne e, in generale, di tutte le categorie di persone a rischio di esclusione sociale; c) attuare misure specifiche per i lavoratori svantaggiati.

Il provvedimento presenta un insieme di norme rivolte ad assistere chi cerca lavoro, potenziando la rete integrata dei servizi pubblici e privati[28]; prevede interventi sul sistema formativo, reintroducendo il contratto d'apprendistato - anche nella prospettiva di una formazione in alternanza che raccordi i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale - ed il contratto d'inserimento (ex contratto di formazione e lavoro), che si propone di adattare le competenze professionali degli aspiranti al lavoro a un determinato contesto lavorativo. Infine, prevede incentivi finanziari per le assunzioni dei soggetti svantaggiati[29].

Per ragioni in parte legate al ciclo economico e in parte alle scelte programmatiche dei singoli governi, nel periodo1996-2002 si è assistito ad uno spostamento progressivo di risorse dal versante delle politiche passive del lavoro a quello delle politiche attive. L'inversione di tendenza è costante nel tempo, ma il sorpasso si compie solo nell'anno 2000, con effetti durevoli per il 2001 e solo in parte per il 2002. (Fig. 1.9).

---

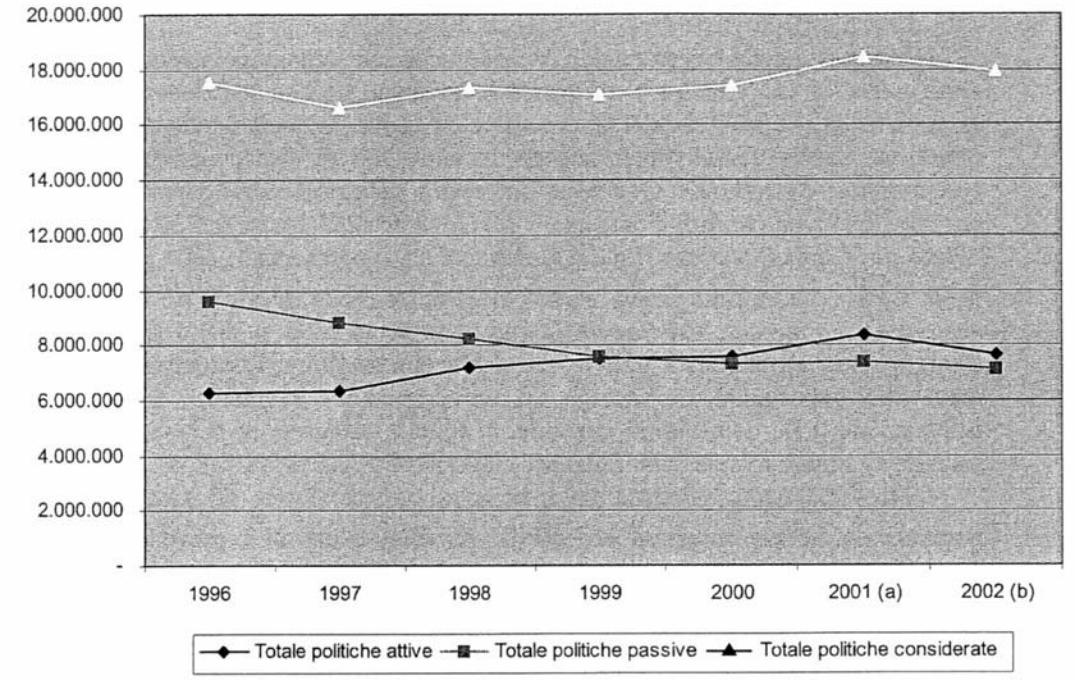
[26] Gli elementi che hanno concorso a definire la scelta di queste regioni sono stati, in generale, il numero degli alunni iscritti in tali regioni, ma, in modo più specifico si è tenuto conto dei seguenti aspetti: *per la scuola dell'obbligo*, il tasso di regolarità nello studio (percentuale di promossi e di non promossi nella scuola media; ritardo nella frequenza della classe terminale, ossia la III); *per la scuola secondaria superiore*, la percentuale di ripetenti, distinti per genere; tassi di insuccesso per anno di corso e tipologia di scuola; tasso di scolarità e ripartizione degli scolarizzati per età. L'intervento delle Misure previste per la linea strategica *"Prevenzione della dispersione scolastica e formativa"* è rivolto quindi a queste regioni e verrà attuato dal PON-Scuola nell'arco di tempo compreso tra il 2000 e il 2006.

[27] Cfr. *Patto per l'Italia - contratto per il lavoro. Intesa per la competitività e l'inclusione sociale*, Roma 7 luglio 2002.

[28] La semplificazione delle procedure di collocamento, una maggiore e rapida efficacia degli operatori, lo sviluppo degli interventi di orientamento e tutoraggio, dovrebbero consentire il potenziamento delle azioni di prevenzione della disoccupazione.

[29] La riforma del mercato del lavoro sarà completato però solo con l'approvazione dell'A.S. 848 bis (Delega in materia di), attualmente in discussione alla Commissione Lavoro del Senato. Il disegno di legge, tra l'altro, si propone: (i) la riforma, mediante delega, del sistema degli incentivi finanziari all'occupazione, attraverso la realizzazione di un sistema organico di misure volte a favorire le capacità di inserimento professionale dei soggetti privi di occupazione, dei disoccupati di lungo periodo, a rischio di esclusione sociale o aventi un'occupazione di carattere precario e a bassa qualità; (ii) la delega per ridefinire la disciplina in materia di ammortizzatori sociali .

Fig. 1.9 - Spese per politiche del lavoro negli anni 1996-2002 - in migliaia di euro (1)



(1) La spesa totale di ogni anno comprende anche gli sgravi di carattere settoriale/contrattuale e le azioni di sistema nel campo dell'istruzione e formazione professionale.

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, aprile 2003.

Anche in rapporto al PIL il dato 2001 evidenzia una tendenza espansiva, ma nell'arco dei sette anni qui considerati si evidenzia una flessione dall'1,61% del Pil del 1996 all' 1,37% del 2001. Le cifre ancora parziali disponibili per il 2002 sembrano evidenziare un calo considerevole della spesa per politiche attive (0,6% del PIL); in leggera ascesa sarebbero invece le politiche passive, che tornerebbero allo 0,63% del PIL, per via dei prepensionamenti e d'un ulteriore incremento della spesa per trattamenti di disoccupazione.

Il trasferimento di risorse dalle politiche passive alle politiche attive ha contribuito positivamente ad avviare al lavoro centinaia di migliaia di persone altrimenti condannate a rimanere ai margini del mercato del lavoro se non escluse; i beneficiari delle diverse forme d'incentivazione dell'occupazione sono in effetti passati dalle 900 mila unità (nel 1996) a circa 1,8 milioni di unità (nel 2001), con andamenti però assai differenziati nelle singole tipologie di contratti agevolati[30]. Rispetto al 2000, l'incremento in termini nominali è stato del 17,8% per le politiche attive e del 2,5% per le passive. Decisamente in aumento sono stati nel 2000-2001 i beneficiari delle agevolazioni relative ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato (passati da 173 mila unità nel 1996 a circa 580 mila nel 2001) - in linea con il più generale passaggio dal lavoro temporaneo a quello permanente registratosi nel corso del 2001-, nonché i beneficiari degli incentivi di stabilizzazione dei contratti a termine (da 64 mila a 103 mila), delle assunzioni a tempo determinato (da 27 mila a 58 mila), degli incentivi all'autoimpiego (da 4 mila a 13 mila

[30]Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, aprile 2003

unità); si sono invece ridotti i beneficiari degli incentivi al mantenimento dell'occupazione (da 360 mila del 1996 a 270 mila del 2001), destinati alle unità locali operanti nel Mezzogiorno.

Delle assunzioni a tempo indeterminato hanno usufruito soprattutto i residenti nel Mezzogiorno, grazie allo sgravio totale degli oneri a favore delle imprese[31]. A risultare più avvantaggiate dalle politiche d'incentivo all'assunzione e all'autoimpiego sono stati soprattutto i giovani fino a 25 anni, tra i quali si registra, in effetti, una riduzione dell'incidenza della povertà nel biennio 2001-2002; sensibilmente meno coinvolti sono stati invece i soggetti occupabili con più di 49 anni, per mancanza di specifiche politiche di reinserimento.

Nel corso del 2002 il numero degli occupati è cresciuto di 315 mila unità, con un aumento dell'1,5% rispetto al 2001[32]. Il tasso d'occupazione della popolazione con età compresa tra i 15 e 64 anni si è attestato al 55,4%, otto decimi di punto in più rispetto all'anno prima (1,9 punti percentuali in più rispetto a due anni prima). Favorevole è anche la performance occupazionale nelle classi dei 55-64enni, che nella media dell'anno raggiungono un tasso d'occupazione pari al 28,9% (era 28% nel 2001 e 27,7% nel 2000), un livello che si avvicina agli obiettivi ribaditi nel vertice europeo di Barcellona (2002). Come accade da alcuni anni, la crescita dell'occupazione è derivata in misura prevalente dalla componente femminile, la cui variazione tra il 2002 e il 2001 è stata del 2,2% a fronte dell'1,1% di quella maschile. Come già accaduto nel 2001, anche nel 2002 le regioni meridionali hanno registrato un risultato migliore di quello medio nazionale (+1,9% a fronte del +1,5% medio nazionale nel 2002, +2,7% contro +2,1% nel 2001), sembrerebbe dunque logico registrare segnali positivi sulla contrazione della povertà relativa nel Sud.

1.5.4 Dal reddito minimo di inserimento (Rmi) al reddito di ultima istanza (Rui)

Mentre era in via di elaborazione la legge quadro per le politiche sociali (328/2000) , la legge 449/97 ha introdotto in via sperimentale il reddito minimo di inserimento (RMI) con lo specifico intento di farne uno strumento di natura universalistica basata sulla prova dei mezzi per contrastare la povertà e l'esclusione sociale. Alla prima sperimentazione limitata a 39 Comuni nel biennio 1999-2000 è seguita una seconda sperimentazione che ha coinvolto complessivamente 315 comuni che terminerà di fatto entro la prima metà del 2004. Il Governo attualmente in carica non ha inserito tra i suoi obiettivi la generalizzazione del RMI così come era stato previsto nella legge 328/2000, tuttavia ha sottoscritto con le parti firmatarie del *Patto per l'Italia* (7 luglio 2002) l'adozione di una ulteriore forma di "reddito minimo" - chiamato Reddito di ultima istanza (RUI) – che nei fatti dovrebbe intervenire là dove non riusciranno ad arrivare le politiche per lo sviluppo dell'occupazione e per la redistribuzione del reddito su base fiscale. Il nuovo strumento – previsto nella legge Finanziaria per il 2004 e tuttora in fase di messa a punto - si basa sul cofinanziamento da parte dell'amministrazione centrale di programmi regionali finalizzati a garantire un reddito essenziale ai cittadini non assistiti da altre misure d'inserimento lavorativo o d'integrazione del reddito.

Al pari del RMI anche il RUI non potrà evitare i problemi connessi alla "prova dei mezzi" e alla disponibilità di risorse professionali ed economiche adeguate. In particolare, in quanto

---

[31] Lo strumento dello sgravio totale ha cessato di operare nel 2001, ma ha trovato una sua ideale continuazione in quello previsto dall'art. 44 della finanzia per il 2002 (L. 448/01) la cui efficacia è rimasta però condizionata dall'autorizzazione da parte della Commissione Europea in materia di tutela della concorrenza. Un ruolo di primo piano è stato svolto anche dal credito d'imposta per le nuove assunzioni (art. 7 Legge 338/2000) cumulabile con altre agevolazioni (cfr. Monitoraggio 1/2002, pp. 22-23).

[32] Nelle stime sull'occupazione nel 2002 non si tiene conto degli effetti statistici della sanatoria degli immigrati extracomunitari (circa 700mila occupati), non ancora inseriti nella popolazione di riferimento dell'indagine delle forze di lavoro da cui il campione dell'indagine forze di lavoro viene estratto.

rivolto a soggetti in gravi condizioni di povertà e a forte rischio di esclusione sociale, anche il Rui non potrà limitarsi solo alle erogazioni monetarie, ma dovrà avvalersi di strumenti di assistenza e di accompagnamento sociale. Torna allora utile ripercorrere alcuni tratti caratteristici dell'ex Rmi al fine di compiere dei passi in avanti nella lotta contro la povertà nei suoi diversi aspetti culturali, economici, sociali.

Nel valutare l'esperimento del RMI è opportuno distinguere tra il *disegno teorico* che lo sorregge, gli *obiettivi specifici* ad esso assegnati, i *problemi gestionali* concretamente incontrati, i *risultati* raggiunti in termini di (re)inserimento, da cui ci si attendeva principalmente le *indicazioni* per il futuro[33].

Il punto maggiormente controverso del RMI, che la sperimentazione non è riuscita a fugare, riguarda la validità e la sostenibilità delle misure d'inserimento, sia sul lato dei soggetti proponenti che dei soggetti beneficiari; malgrado alcuni segnali incoraggianti, il "tasso di fuoriuscita" dal provvedimento per effetto di un miglioramento della condizione di partenza è risultato in generale assai basso, lasciando aperti non pochi interrogativi sulla natura temporanea o cronica del provvedimento. Un significato parimenti controverso ha assunto il "tasso di opportunismo" registrato in corso d'opera, con livelli in alcuni casi preoccupanti e penalmente perseguiti[34].

Alle critiche mosse al RMI i suoi sostenitori hanno risposto che lo scopo specifico della misura era quella di contrastare la *povertà* (economica, culturale, relazionale), lasciando alle politiche del lavoro attive e passive il compito di incrementare le opportunità occupazionali. Se si adotta questo ragionamento – in sé condivisibile – si deve però anche accettare l'idea che, nella versione fin qui sperimentata, il RMI si è mosso anch'esso all'interno di una logica di "ultima istanza", lasciando ad altri strumenti – attualmente ancora carenti – un ruolo propriamente preventivo e promozionale.

Una fonte non secondaria delle difficoltà gestionali del RMI derivano dalla necessità di evitare forme di adattamento passivo, che finiscono per perpetuare la dipendenza dal circuito assistenziale. La scelta di condizionare l'erogazione degli aiuti alla partecipazione a programmi d'inserimento rappresenta, sotto questo profilo, un merito del disegno teorico, ma introduce anche il rischio del *paternalismo* da parte della mano pubblica. Non bisogna, infatti, ignorare che operare sul fronte della povertà implica spesso farsi carico di soggetti multiproblematici, che richiedono interventi personalizzati e tempi di "riuscita" non misurabili rispetto a standard preconfezionati. In altri termini, è realistico riconoscere che in molti casi il "(re)inserimento" sarà molto lungo o addirittura improbabile e che bisogna dunque mettere in preventivo che una parte degli investimenti sia (apparentemente) senza ritorno, a meno di non considerare come un valore in sé (e dunque anche come "utile") un'opera di pura e gratuita solidarietà.

Per valutare l'efficacia delle misure di contrasto alla lotta alla povertà si deve guardare a tutti i segnali positivi che vanno: a) nella direzione dell'offerta incrementale di opportunità economiche altrimenti inesistenti; b) della responsabilizzazione individuale e della possibilità di esercitarla; c) della ricostruzione di reti sociali virtuose; d) della fuoriuscita dal circuito perverso dell'indebitamento, dello sfruttamento e della marginalità. Specialmente nelle forme più croniche di povertà assoluta, ogni intervento aggiuntivo non può che rappresentare una goccia salutare, né si può pensare che basti una singola misura "riparativa" per rimuovere le cause

---

[33] Per una serie di informazioni analitiche si rinvia al numero monografico della rivista "Prospettive Sociali e Sanitarie", XXXII, n. 13-15, luglio-settembre 2002, che contiene anche un'utile sintesi del Rapporto di valutazione della prima sperimentazione.

[34] Il fatto che quest'ultimo tipo di comportamento sia stato scoperto e contrastato va, per un verso, a merito degli organi gestionali, ma dall'altro ha avvalorato i timori che anche il Rmi possa produrre diffusi effetti perversi. La questione ha peraltro una portata ben più generale, in quanto coinvolge tutte le forme di intervento basate sui trasferimenti monetari o sulla erogazione di servizi che richiedono la prova dei mezzi.

strutturali, culturali e sociali che generano queste forme di vulnerabilità ed esclusione sociale. Il criterio di riferimento per il contrasto della povertà deve allora essere in primo luogo di tipo culturale e sociale perché è dall'investimento su queste dimensioni che può rinascere anche il senso della dignità e della responsabilità personale, che sono la molla di ogni spinta al cambiamento.

Nella logica di quanto indicato nel Patto per l'Italia, il RUI è una misura d'intervento che non può rientrare in una logica di welfare "occupazionale" tale per cui viene data assistenza (più o meno adeguata) solo a chi ha già avuto precedenti esperienze lavorative. Le tutele vanno in questi casi legate ai classici "ammortizzatori sociali" per la disoccupazione di breve o di lungo periodo. Al pari del RMI, anche il RUI deve farsi carico della popolazione in età lavorativa esclusa dal mercato del lavoro per ragioni "involontarie", o a causa della strutturale mancanza di lavoro o a causa di condizioni soggettive (carichi familiari, inabilità, dipendenza, salute, marginalità sociale, ecc.) che rendono impossibile svolgere un lavoro "convenzionale", percependo un reddito sufficiente alle necessità personali o familiari del vivere quotidiano. In questa prospettiva, sembra logico che l'ammontare del RUI sia tale da "scoraggiare" il rifiuto di un reddito da lavoro, senza però escludere la possibilità d'integrazioni al minimo, là dove il RUI fosse l'unica forma di sostentamento della singola persona o del suo nucleo familiare. L'accertamento delle condizioni di accesso richiede idonei strumenti di verifica, ma anche la creazione di una anagrafe degli aiuti assistenziali in modo da ridurre l'opportunismo dei beneficiari e la discrezionalità degli erogatori.

Un'ultima questione controversa, ma per certi aspetti dirimente, riguarda il reperimento delle risorse necessarie per estendere il RUI sull'interno territorio nazionale, anche nell'ipotesi che una parte del finanziamento sia a carico delle Regioni e che venga mantenuto il finanziamento di circa 25 milioni di euro destinato al RMI. In proposito, pare realistico pensare che anche questo strumento di contrasto della povertà passi attraverso una revisione strutturale della nostra spesa sociale, che rispetto agli altri partner dell'UE risulta notoriamente schiacciata sulla spesa pensionistica (cfr. par. 7)

1.5.5 Le politiche per la terza età

Le principali politiche di lotta alla povertà degli anziani sono costituite in Italia da alcune prestazioni pensionistiche di carattere d'assistenza sottoposte alla prova dei mezzi. Gli istituti con queste caratteristiche sono l'*assegno sociale*[35] – trattamento universale minimo garantito agli ultrasessantacinquenni che abbiano un reddito annuale inferiore a una certa soglia (pari nel 2002 a 4.557 euro annuali, ovvero 380 euro mensili[36]) – e l'*integrazione al minimo della pensione*– corrisposta ai pensionati che abbiano maturato il diritto ad una pensione inferiore ad un determinato trattamento minimo definito dalla legge (5.105 euro annuali nel 2002, pari a 425 euro mensili) e anch'essa sottoposta alla prova dei mezzi[37]. In entrambi i casi il trattamento

---

[35] L'assegno sociale ha sostituito a decorrere dal 1996 la pensione sociale, istituto dalle caratteristiche simili che resta in vita per coloro che ne hanno fatto richiesta e hanno maturato il diritto prima del 31.12.95.

[36] Questa cifra è inferiore alla soglia della povertà relativa di un singolo (nel 2002 pari a 494 euro mensili, ovvero 5.928 euro annuali) ed equivale alla linea assoluta di povertà (nel 2002 pari a 383 euro mensili e 4.596 euro annuali). Se l'anziano è coniugato, il suo reddito è cumulato a quello del coniuge e la soglia è raddoppiata a 9.114 euro, cifra che resta comunque inferiore alla linea standard di povertà che nello stesso anno è stata pari a 823 euro mensili e 9.876 euro annuali.

[37] L'integrazione spetta comunque a chi ha un reddito individuale annuale non superiore a due volte il trattamento minimo e, se coniugato, un reddito cumulato non superiore a quattro volte il minimo (se coniugato, devono essere soddisfatti entrambi i requisiti). L'integrazione è corrisposta nella misura intera nel caso in cui il reddito del

consiste nell'integrare il reddito (nel caso dell'assegno sociale) o la pensione (nel caso dell'integrazione al minimo) fino alle soglie sopra specificate (rivalutate annualmente in linea con le variazioni del costo della vita). Insieme all'assegno sociale e alla pensione integrata al minimo viene corrisposta una *maggiorazione sociale*, differenziata a seconda dell'istituto (è più bassa nel caso dell'assegno sociale) e dell'età e del reddito del beneficiario (Tav. 1.16).

Tav. 1.16: Prestazioni assistenziali per la terza età: anno 2002

	anno 2002			
Titolari di:	(*) reddito minimo individuale (su base annua)	reddito minimo individuale (su base mensile)	(**) soglia individuale di povertà relativa (su base mensile)	(**) soglia individuale di povertà assoluta (su base mensile)
Assegno sociale	4.557	380	494	383
Integrazione al minimo della pensione	5.105	425	494	383
maggiorazione sociale	6.714	516	494	383
(*) I valori in euro sono arrotondati all'unità. (**) La soglia di povertà è riferita ai consumi				

La finanziaria per il 2002 è intervenuta sulla disciplina delle maggiorazioni sociali prevedendo che tutti i titolari di pensione (incluso l'assegno sociale e altre prestazioni assistenziali quali quelle legate all'invalidità civile) di almeno 70 anni (65 anni per i titolari di prestazioni assistenziali)[38] e con un reddito annuo inferiore a 6.713,98 euro (corrispondenti a 13 mensilità di 516,46 euro nel 2002, elevato a 525,89 euro per il 2003) ricevano una maggiorazione sociale che permetta loro di raggiungere tale soglia, superiore alla linea della povertà relativa[39]. Tale provvedimento ha potenzialmente l'effetto di creare, per gli ultrasettantantenni, un pavimento uguale per tutti, quali che siano le prestazioni previdenziali e assistenziali a cui si acceda[40].

L'articolo 38 della Finanziaria 2002 ha stabilito che tali maggiorazioni vadano a favore delle seguenti categorie (subordinatamente alla prova dei mezzi):

- titolari di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, mezzadri e coloni);
- titolari di pensione della gestione speciale per i lavoratori delle miniere, cave e torbiere;
- titolari di pensioni dei fondi esclusivi e sostitutivi dell'assicurazione generale obbligatoria;
- titolari di pensione sociale;
- titolari di assegno sociale;
- titolari di prestazioni assistenziali (invalidi civili, sordomuti e ciechi).

Per determinare il reddito si fa riferimento non solo al reddito soggetto all'Irpef, ma anche a quelli esenti (es. rendita Inail) o a quelli con ritenuta alla fonte (es. interessi bancari e postali), mentre non si tiene conto del reddito della casa d'abitazione.

---

pensionato non superi il trattamento minimo annuo e, se coniugato, il reddito cumulato non superi tre volte il trattamento minimo. Negli altri casi, l'integrazione può essere solo parziale.

[38] Il requisito anagrafico può essere ridotto nel caso delle pensioni di inabilità e invalidità e nel caso siano state versate alcune annualità di contribuzione.

[39] Per il 2003, l'incremento può essere erogato a chi abbia compiuto almeno 70 anni ed abbia un reddito annuo:

- inferiore a 6.836,57 euro, se non coniugato o se il coniuge non è possessore di altro reddito;
- inferiore a 11.503,44 euro, se il coniuge è possessore di altro reddito.

[40] Gli istituti preesistenti rimangono peraltro in vita essendo l'incremento dovuto solo alla maggiorazione sociale.

Per effetto di tale riforma alcune fonti hanno stimato che circa 70 mila anziani sarebbero usciti dalla soglia della povertà[41].

Il *Rapporto sulle strategie previdenziali* (ottobre 2002) nota comunque che mentre al 1° gennaio 2001 il numero delle maggiorazioni sociali corrisposte era, nel sistema Inps, pari complessivamente a 440.735, al 1° gennaio 2002 il numero era salito nel complesso a 1.047.792 su un totale previsto a regime di 1,8 milioni di pensionati potenzialmente interessati al provvedimento. Solo i dati finali sull'attuazione di questo provvedimento - attualmente non ancora divulgati – consentiranno di compiere stime e valutazioni più attendibili.

Anche se non si può negare che a favore degli anziani siano stati compiuti progressi significativi nel corso dell'ultimo decennio, molta altra strada resta da compiere per debellare l'indigenza di chi attualmente gode solo di una pensione sociale. Oltre agli aiuti monetari vanno potenziati i servizi a favore dei soggetti non autosufficienti, destinati a crescere in ragione del costante innalzamento dell'età, con interventi che stimolino lo sviluppo di servizi di cura e valorizzino il ruolo delle responsabilità familiari[42].

1.5.6 Le politiche per l'immigrazione: il caso dei minori

La crescita della popolazione extracomunitaria rappresenta uno delle sfide epocali con cui si sta confrontano l'Unione europea e rappresenta anche uno dei più significativi banchi di prova della capacità di inclusione nel sistema dei diritti di cittadinanza europei e di integrazione culturale e sociale tra popoli e culture differenti[43].

La popolazione straniera legalmente residente in Italia è più che raddoppiata rispetto alla situazione registrata dieci anni fa (649.000 permessi al 1 gennaio 1992); agli aumenti della presenza straniera determinati dai diversi provvedimenti di regolarizzazione succedutisi negli anni Novanta si è accompagnato un ulteriore incremento dovuto ai flussi di ingresso per ricongiungimento familiare. I dati ufficiali più recenti relativi ai permessi di soggiorno rilasciati a stranieri in Italia risalgono al 1gennaio 2002: la presenza complessiva ammonta a 1.362.630 stranieri. La cifra è inferiore alla situazione di fatto anche per effetto dei processi di regolarizzazione in corso di completamento.

La legge 189/2002 (detta "Bossi-Fini") e il successivo decreto legge n. 195 del 9 settembre 2002, convertito in legge n. 222/2002, hanno modificato la normativa precedentemente in vigore. Le nuove norme consentono di rilasciare il permesso di soggiorno solo allo straniero che ha già un contratto di lavoro, mentre hanno abolito la figura dello sponsor prevista dalla precedente normativa. Le nuove norme hanno comunque consentito la regolarizzazione di rapporti di lavoro subordinato instaurati di fatto da datori di lavoro italiani con cittadini extracomunitari privi di permesso di soggiorno a condizione che i lavoratori stranieri risultassero occupati nei tre mesi precedenti all'entrata in vigore della legge (settembre 2002). Facendo ricorso a tale possibilità, sono state presentate nel 2003 più di 700.000 domande di regolarizzazione di lavoratori extracomunitari. Pur essendo la fonte ufficiale primaria per la valutazione delle presenze

---

[41] Cfr. Istat, *Annuario 2001*, Roma 2002, introduzione.

[42] In questo ambito, è allo studio del Governo l'attivazione di un "Fondo contro i rischi della non autosufficienza" finalizzato, con il concorso delle Regioni, ad offrire prestazioni e voucher, che soddisfino i bisogni di assistenza domiciliare, residenziale e semi-residenziale delle persone non autosufficienti, ad integrazione dei fondi pubblici esistenti.

[43] Il Governo italiano è stato uno dei primi quattro paesi ad aver dato attuazione alla direttiva n. 2000/43 che introduce il principio della parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, prevedendo la costituzione ad hoc di un Ufficio anti-discriminazioni presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

regolari, i permessi di soggiorno non permettono di cogliere la reale entità della presenza dei minori stranieri in Italia, perché i minori di 14 anni, per legge, non sono titolari di un permesso di soggiorno autonomo, ma sono iscritti in quello di uno dei genitori. La presenza di minori stranieri in Italia è attualmente stimata attorno alle 300.000 unità.

La nuova legge contiene anche nuove disposizioni per quanto riguarda i minori non accompagnati da parenti ed ammessi per almeno tre anni ad un progetto d'integrazione sociale e civile di un ente pubblico o privato, i quali potranno avere il permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni. A tale data, l'ente gestore del progetto deve provare che il minore si trova in Italia da non meno di quattro anni, ha seguito il progetto d'integrazione da non meno di tre, ha una casa e frequenta corsi di studio oppure lavora, ovvero è in possesso di un contratto di lavoro anche se non ha ancora iniziato l' attività. Questa norma sta incontrando innumerevoli problemi d'ordine interpretativo ed attuativo a causa di un vuoto legislativo contenuto nella stessa legge e a seguito dell'interpretazione restrittiva della Legge 184/83 che disciplina l'adozione e l'affidamento dei minori, con il rischio che – malgrado vengano rispettati una serie di adempimenti – al compimento della maggiore età il giovane immigrato possa essere espulso.

1.5.7 Il Piano di Azione Nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005

In linea con gli accordi europei adottati nel Consiglio europeo di Lisbona (2000) e dei successivi vertici, il 31 luglio del 2003 il Consiglio dei Ministri ha approvato il Piano di Azione Nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003 – 2005 (PAN/inclusione), ove sono definite le priorità di azione per il prossimo triennio, comprendenti:

- *Politiche in favore della famiglia e della natalità*

Oltre alle misure già elencate nel Libro Bianco sul Welfare, il PAN prevede l'ulteriore riduzione dei carichi fiscali delle famiglie, il sostegno del lavoro di cura svolto dalla famiglia nell'assistenza dei propri componenti, lo sviluppo della rete di servizi per la famiglia.

- *Misure per il sostegno alle persone con disabilità*

Il Governo intende realizzare una serie d'iniziative per colmare alcune lacune nella legislazione attuale. In questo ambito sono comprese misure quali l'estensione al coniuge del congedo biennale per gravi motivi e l'eliminazione, o quantomeno la riduzione, del periodo di attesa per beneficiare di tale congedo da parte dei genitori di minori. E' previsto inoltre lo sviluppo di forme di partenariato e di cofinanziamento con gli Enti locali per l'attuazione dei progetti di rete realizzate con il Terzo settore nell'ambito dell'aiuto alla disabilità. Il Governo si impegna anche: a) ad aumentare il numero dei disabili inseriti nel mondo del lavoro, sviluppando anche forme di autoimprenditorialità, per le quali sarà istituito un apposito Fondo di euro 5.500.000; b) a sviluppare i servizi per le persone con disabilità e a migliorare l'accesso di costoro alle nuove tecnologie.

- *Politiche di lotta alle povertà estreme*

Gli obiettivi sono la riduzione delle persone in situazioni di povertà estreme, l'aumento dei servizi a livello locale in favore di questi soggetti e la necessità di rendere "socialmente visibili" i senza fissa dimora[44].

- *Interventi per contrastare la non autosufficienza*

Il Governo intende rafforzare gli interventi in favore delle persone non autosufficienti attraverso un nuovo sistema d'organizzazione dei servizi e d'integrazioni delle prestazioni. In questo quadro anche in coerenza con quanto affermato nel Libro Bianco, intende sviluppare l'integrazione tra servizi sociali e servizi sanitari, promuovere l'assistenza domiciliare,

---

[44] Va segnalato che il PAN-inclusione 2003-2005 richiama in questo contesto il superamento del RMI a favore del RUI, lasciando trapelare l'idea che questo tipo di misura sia destinata solo a casi "estremi" piuttosto che ad una platea più vasta di persone e di famiglie in grave difficoltà economica e sociale.

sviluppare la rete delle strutture residenziali e semiresidenziali, favorire la diffusione e l'accessibilità delle nuove tecnologie.

- *Politiche attive di lavoro e di pari opportunità*

Il Governo intende promuovere e sostenere tutti gli strumenti utili ad assistere l'individuo nel suo inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro. Gli obiettivi che intende perseguire sono l'aumento del tasso di occupazione delle donne e degli over 55 (in particolare nel Mezzogiorno), l'emersione del lavoro nero e l'incoraggiamento ai processi di adattabilità e mobilità; ritiene inoltre necessario sviluppare la formazione continua.

- *Interventi contro il disagio minorile e a favore delle fasce deboli*

In quest'ambito è stato predisposto il Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei minori 2002 - 2004. Sono previste inoltre iniziative a favore del reinserimento, non solo lavorativo ma anche sociale, di soggetti marginalizzati quali i detenuti, i tossicodipendenti, gli immigrati.

1.6 La politica della spesa per la protezione sociale: tendenze recenti

L'ultima edizione del *Rapporto di Monitoraggio sulle politiche dell'occupazione* (aprile 2003) presenta un quadro contabile-statistico, definito in sede Eurostat, delle spese di protezione sociale che consente di cogliere in chiave comparata gli andamenti italiani più recenti[45]. La spesa in protezione sociale – comprendendo tutte le istituzioni, pubbliche e private – è stata in Italia nel 2001 pari a 308.103 milioni di euro, il 25,3% del PIL, un dato sostanzialmente stabile rispetto a quello dell'anno precedente (25,2%) e circa di due punti percentuali inferiore a quello medio dei restanti paesi dell'Unione Europea (27,1% del PIL nel 2000, ultimo anno disponibile) (Fig. 1.10). Meno dell'Italia spendono solo l'Irlanda (che col 14,1% del PIL rappresenta l'estremo inferiore) seguita da Spagna (20,1%), Portogallo (22,7%) e Lussemburgo (21%)[46]. La distribuzione delle prestazioni secondo le diverse funzioni evidenzia per l'Italia la ben nota preponderanza della spesa per le funzioni vecchiaia e superstiti (pari al 62,7% del totale nel 2001) che rispetto alla media europea va a discapito soprattutto delle funzioni "famiglia" (la quota sul totale in Italia è meno della metà rispetto a quella media in Europa), "disoccupazione" (la quota italiana è tra un quarto ed un terzo di quella europea) e "abitazione" ed "esclusione sociale" (in Italia praticamente irrilevanti). Più in linea col dato medio Europeo è invece la quota di spese destinate a sanità e invalidità (Fig. 1.11).

Una costante delle spese sociali italiane è rappresentata dal loro ridotto effetto redistributivo in rapporto alla media europea; su tale andamento influisce la minor diffusione degli interventi basati sulla "prova dei mezzi" che consentono di avvantaggiare i soggetti in condizione di maggior bisogno. Includendo nei sistemi di calcolo anche la spesa per le integrazioni al minimo pensionistico, si evidenzia peraltro che l'Italia si caratterizza per il fatto che la "prova dei mezzi" è ora concentrata sulla funzione vecchiaia (vedi par. 1.5.5).

All'opposto, nella funzione disoccupazione, che nella media degli altri paesi è in genere orientata verso la spesa *means-tested,* l'Italia si caratterizza non solo per un livello complessivo di spesa più contenuto ma anche per l'assenza di una qualunque selettività in base alle condizioni economiche.

---

[45] Per la serie aggiornata e disaggregata dei dati relativi alla spesa sociale nell'Europa dei 15 si veda anche il recente Rapporto Cefass 2003, *Il Welfare in Europa*, Società Editrice Fiorentina, Firenze 2003 (a cura in M. Barrea, G. Cesana).

[46] Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT. Le medie sono ottenute utilizzando come pesi le relative popolazioni del 1995.

La conclusione che si può trarre è quindi che:

i) la spesa sociale italiana, specie ove si tenga conto di una possibile sovrastima, è leggermente inferiore a quella media europea nel suo complesso;

ii) rimane confermata, anche se in misura inferiore a quanto di solito ritenuto, la caratterizzazione pensionistica del modello di *welfare* italiano;

iii) si evidenzia come, per effetto della caratterizzazione pensionistica sopra detta, il modello di *welfare* italiano sia poco "redistributivo" nei confronti dei soggetti in età da lavoro e molto concentrato sulle prestazioni monetarie.

Fig. 1.10 - Spesa in protezione sociale come % del Pil (1990-2001)

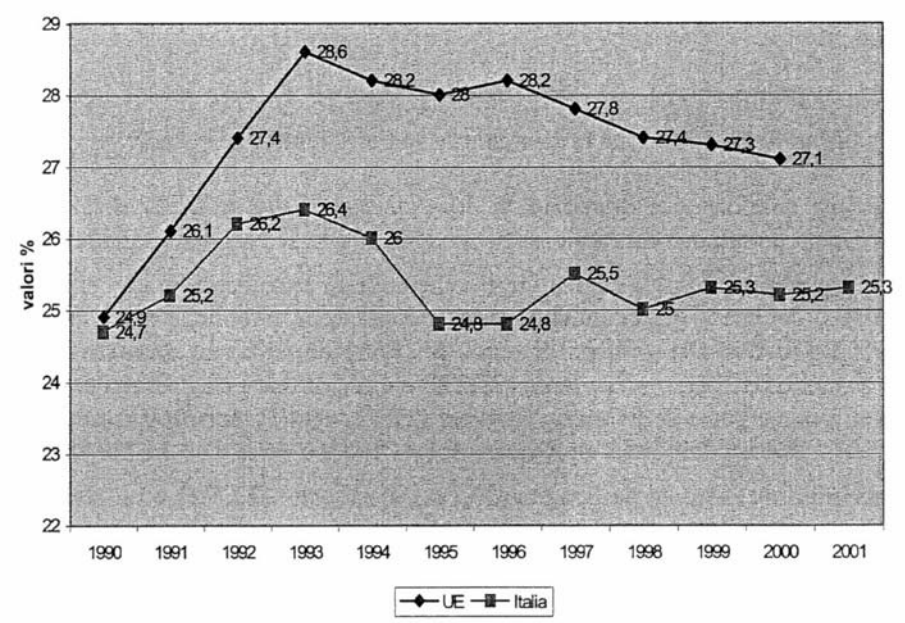
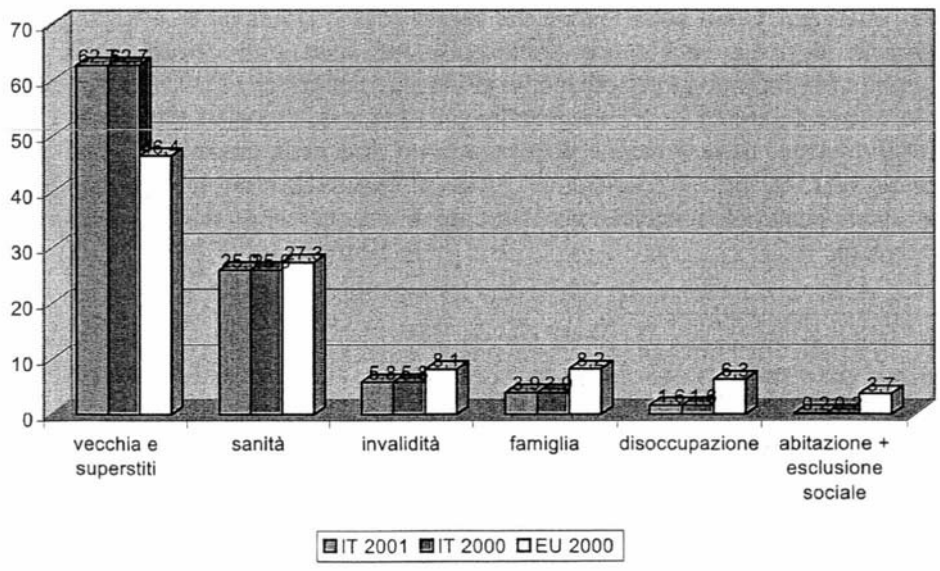


Fig. 1.11- Composizione della spesa in prestazioni sociali: Italia e UE (in % del totale)



1.7 Effetti sociali delle politiche pensionistiche e tutela delle "fasce deboli"

Un intero capitolo di questo Rapporto (cfr. cap. 6) è dedicato ad una serie di riflessioni sugli effetti sociali del sistema previdenziale sulla scia di quanto è stato evidenziato nel *Rapporto sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici* (con inclusa *Appendice statistica*) predisposto nell'ottobre 2002 dal Governo italiano sulla base di una griglia concordata in sede comunitaria. Qui ci limitiamo a ribadire che l'intento della Commissione è di richiamare l'attenzione su aspetti attualmente poco dibattuti in sede politico-istituzionale anche se ben noti a tutti gli addetti ai lavori. Le esigenze immediate e contingenti della contrattazione politico-sindacale – incentrate sulla questione delle pensioni di anzianità e sulla conseguente determinazione dell'età anagrafica e contributiva minima per poter usufruire del beneficio previdenziale – tendono di fatto a mettere in ombra le conseguenze collettive legate alla tendenziale riduzione del "tasso di sostituzione" rispetto al reddito percepito prima di entrare in pensione, stimato attorno al 48% (in mancanza di pensione complementare) rispetto all'attuale 67% (Tav. 1.17).

Tav. 1.17: Tasso di sostituzione (rapporto pensione / ultimo reddito da lavoro)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Dipendente privato, 60 anni di età, 35 anni di contribuzione						
Previdenza pubblica (obbligatoria)	67,3	67,1	56,0	49,6	48,5	48,1
Previdenza privata	=	4,7	9,4	14,5	16,7	16,7
Totale	67,3	71,8	65,4	64,1	65,2	64,8

Fonte: *Rapporto di strategia nazionale sulle pensioni (Italia 2002)*, Roma ottobre 2002, pp. 11. ss

Tale impatto è stato, in effetti, attenuato per coloro che all'entrata in vigore della legge 335/1995 avevano maturato l'anzianità convenzionale di 18 anni, ma comincia a diventare un problema acuto per l'attuale generazione dei 40-45enni, che attraverso il sistema di calcolo pro-rata è di fatto esclusa in larga misura dal paracadute del sistema retributivo ed altrettanto esclusa dai vantaggi della previdenza complementare di fatto non ancora decollata. A questa fascia di cittadini - che oggi ha raggiunto, al massimo, un'anzianità contributiva di 25 anni, continua a pagare le vecchie aliquote previdenziali e si avvia ad andare in pensione tra 10 anni (in altre parole nel 2013)[47] - va aggiunta la parte rimanente, formata da molti milioni di persone, che entreranno in pensione negli anni successivi. Una situazione particolarmente vulnerabile è costituita dai lavoratori a basso reddito, da chi ha avuto carriere lavorative discontinue, da coloro che hanno usufruito per vari anni di contratti di lavoro c.d. "atipici" con aliquote contributive (12-19%) che servono a sostenere l'ente previdenziale più che a fornire una copertura reale agli individui che le pagano. Sulla base di queste stime, non è difficile prevedere che il nostro paese dovrà fare i conti con un crescente numero di pensionati relativamente più poveri di quelli attuali, con possibili effetti non dissimili da quelli che nel 1978 avevano suggerito di introdurre la "pensione sociale", ovvero un minimo garantito a quei cittadini che durante la loro carriera lavorativa non avevano versato contributi pensionistici sufficienti a fornire una rendita pensionistica di qualsivoglia misura.

Per ovviare, almeno in parte, a questa situazione è urgente procedere alla generalizzazione della previdenza integrativa, corrispondente al così detto "secondo pilastro", con una organizzazione che – come indicano alcune esperienze già in atto - potrebbero assumere un'impostazione anche su *base regionale*. Le Regioni sono in ogni caso chiamate in causa dalla progressiva separazione della componente assicurativa del trattamento pensionistico da quella assistenziale, perché di quest'ultima dovranno farsi carico sempre più direttamente.

[47] Questa stima di massima tiene conto – a titolo esemplificativo – solo della coorte che nel 1995 aveva maturato 17 anni di anzianità contributiva e attualmente (2003) vanta 25 anni di anzianità ed avrà la possibilità teorica di andare in pensione dopo 35 anni di contribuzione.

La prospettiva qui delineata non vuole negare le questioni legate alla sostenibilità, desidera però introdurre nel dibattito in corso ulteriori elementi di riflessione che sono stati fin qui trascurati. Non si devono in pratica sottacere le ragioni di chi potrebbe, tra non molti anni, andare ad ingrossare l'esercito dei poveri assoluti o relativi. Per garantire la sostenibilità dei sistemi pensionistici a ripartizione (quale resta il sistema italiano, malgrado il passaggio dal sistema di calcolo contributivo invece che retributivo) in presenza di tassi di invecchiamento e indici di carico crescenti, si può – come noto – far leva su tre elementi:

1. ridurre le prestazioni unitarie (proporzionalmente al prolungamento della speranza di vita residua ad una età data considerata come età normale di pensionamento);
2. innalzare gli oneri contributivi sui lavoratori attivi;
3. posticipare l'età standard di pensionamento così da ridurre il numero (e non l'importo unitario) dei trattamenti in parallelo ai processi di invecchiamento.

Il sistema contributivo si caratterizza, a regime, per la prima opzione, essendo previsto che i trattamenti unitari si riducano di pari passo al miglioramento della speranza di vita residua; la terza opzione è possibile nella misura in cui l'individuo scelga (entro una finestra dai 57 ai 65 anni) di posticipare il proprio pensionamento, anche se non è precisabile a priori quanto tali opportunità indurranno un effettivo posticipo del pensionamento. Se questa terza opzione tarda ad entrare in vigore o si rivela insufficiente nei suoi effetti, non resta che operare sulla seconda opzione, con la conseguenza però di innalzare il prelievo ed il costo del lavoro e di contrarre ulteriormente i redditi disponibili per consumi ed investimenti. Non va in ogni caso trascurato il fatto che la sostenibilità e l'adeguatezza dei trattamenti previdenziali dipende in via principale dal numero degli occupati, ovvero dal tasso di occupazione della popolazione; è dunque su questo versante che vanno concentrati gli sforzi dei governi e delle parti sociali come indicato nell'agenda di Lisbona 2000. L'innalzamento anche solo di qualche punto percentuale del tasso d'occupazione risulta più efficace dei correttivi istituzionali che per loro natura richiedono tempi lunghi.

Per garantire livelli di reddito maggiori anche dopo *l'età standard* di pensionamento è anche possibile rimuovere o ridurre le proibizioni al cumulo fra reddito da lavoro e pensione, come di fatto è già stato previsto nella legge finanziaria del 2003[48]. Più in generale è necessario rendere operativo il sistema previdenziale a "tre pilastri" sotteso alla riforma del 1995 - con (i) pensione pubblica obbligatoria, (ii) pensione complementare volontaria, finalizzata al mantenimento del tenore di vita, (iii) pensione individuale aggiuntiva e volontaria, di natura privata - conservando al sistema pubblico la sua fondamentale funzione redistributiva e favorendo allo stesso tempo la responsabilizzazione dei singoli cittadini rispetto all'obbiettivo di garantire un reddito che sia adeguato alle proprie aspettative e potenzialità, dopo l'uscita dal mercato del lavoro. Tale sistema non è ancora andato a regime, con il risultato di aver finora ridotte le prestazioni unitarie, mantenendo però inalterata l'aliquota contributiva massima (32,5%) e di aver aperto nello stesso tempo una seria falla a livello di solidarietà intergenerazionale. La riforma incompiuta ha dunque generato nuovi squilibri, che se non ricadono sulla finanza pubblica e dunque danno l'impressione di aver migliorato il problema della sostenibilità macroeconomica del nuovo sistema, finiscono però per ricadere interamente sulla spalle dei singoli, senza che nessuno si preoccupi di farlo comprendere a chiare lettere.

Le politiche previdenziali per le "fasce deboli" è ancora troppo affidata al meccanismo degli sconti sull'età pensionabile, mentre mancano altre formule di pensionamento flessibile con eventuali interventi sul lato della contribuzione figurativa, specialmente quando la "debolezza" è legata a situazioni transitorie del ciclo di vita. Emblematica è in proposito la condizione di chi deve far fronte ai carichi familiari connessi alla cura dei figli, tenuto conto che in un sistema pensionistico a ripartizione, le nuove generazioni costituiscono, non solo per modo di dire, un

[48] L'art. 44 della Finanziaria 2003 ha esteso la cumulabilità tra redditi da lavoro e pensioni di anzianità per i pensionati con almeno 58 anni di età e con anzianità contributiva di almeno 37 anni.

vero e proprio investimento. Le famiglie con figli generano un flusso bi-direzionale perché i loro contributi previdenziali vanno a favore sia dei pensionati presenti al tempo attuale nel sistema economico, sia a favore dei figli, vale a dire di coloro sui quali si baserà la produzione di risorse per il mantenimento dei futuri pensionati (cfr. cap. 6).

La sostenibilità del sistema previdenziale passa anche attraverso un recupero di efficienza degli enti gestori e attraverso un processo di razionalizzazione delle erogazioni. Il casellario centrale dei pensionati indica che nel 2000 i trattamenti pensionistici sono stati nel complesso oltre 22 milioni, ma dal punto di vista concreto hanno riguardato poco più di 16 milioni di soggetti che dunque risultano mediamente titolari di 1,35 pensioni (Tav. 1.18).

Tav. 1.18: Numero dei pensionati e delle pensioni in Italia nell'anno 2000

Tipologia pensione	Numero pensionati	% pensio-nati	Numero Tratta-menti pensio-nistici	% tratta-menti	Importo totale annuo (milioni di euro)	% importo comples-sivo	Importo medio annuo (in euro)	Numero pensioni su Numero pensionati
Vecchiaia	7.596.745	46,5	7.969.264	36,1	92.600	53,3	12.189,49	1,05
Invalidità	1.405.994	8,6	1.413.377	6,4	8.606	5,0	6.120,66	1,01
Superstiti	1.653.443	10,1	1.797.847	8,1	12.240	7,0	7.402,51	1,09
Indennitarie	476.002	2,9	480.958	2,2	1.358	0,8	2.852,18	1,01
Assistenziali	1.135.195	6,9	1.192845	5,4	4.518	2,6	3.980,37	1,05
Più di una I.V.S. (1)	2.023.237	12,3	4.221.672	19,1	25.330	14,6	12.519,73	2,09
I.V.S + Indennitarie	1.088.552	6,6	2.486.697	11,3	15.689	9,0	14.412,98	2,28
I.V.S. + Assistenziali	899.004	5,5	2.180.707	9,9	11.833	6,8	13.162,15	2,43
Altro	106.499	0,6	350.511	1,6	1.648	0,9	15.469,51	3,29
Totale	16.384.671	100,0	22.093.878	100,0	173.833	100,0	10.608,81	1,35

Invalidità, vecchiaia, superstiti
Fonte: INPS – Casellario centrale dei pensionati

In questa direzione si muove anche il disegno di Legge delega in materia di previdenza sociale presentata dal Governo[49] che prevede tre direttrici principali :
- tutela dei diritti pensionistici acquisiti ed incentivi alla permanenza al lavoro con garanzia del diritto di ottenere, in ogni caso, le prestazioni pensionistiche già maturate;
- misure di sostegno alla previdenza complementare;
- riordino degli enti pubblici di previdenza e assistenza obbligatoria.

1.8 Dal welfare statale al welfare regionale

Nel contesto delle politiche socio-assistenziali italiane un importante punto di approdo, di svolta e di rilancio è rappresentato dalla Legge quadro 328/2000 che – recependo in buona misura esperienze già in atto a livello regionale o locale - ha previsto la creazione di una rete mista sia pubblica che privata capace di dare sostegno alla persone e alle famiglie attraverso una pluralità di interventi e servizi uniformi sul territorio, secondo i dettami del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale.

Il futuro delle politiche socio-assistenziali deve fare i conti con la riforma del Titolo V della Costituzione che all'art. 117 attribuisce alle regioni, alle province e a i comuni la competenza semi-esclusiva delle politiche sociali (Legge Cost. 3/2001), in linea con il principio di "sussidiarietà verticale". Il Governo, il Parlamento e le diverse rappresentanze nazionali dei gruppi economici e sociali "possono" proseguire la loro opera d'indirizzo, fissando standard

[49] Il provvedimento è ora in discussione alla Commissione Lavoro del Senato, dopo essere stato approvato dalla Camera dei deputati il 27 febbraio 2003 (A.S. 2058).

minimi vincolanti per tutti, ma sul piano formale debbono devolvere le loro competenze ai nuovi titolari delle potestà legislative in tema di politiche sociali[50].

Una prima anticipazione di questo nuovo scenario è rintracciabile nella legge finanziaria per il 2003, che all'art. 46 ha attribuito alle Regioni la quota di loro competenza del Fondo nazionale per le politiche sociali "senza vincoli di destinazione", sia pure nel rispetto di "livelli essenziali" delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale". Per effetto di tale cambiamento le singole regioni sono chiamate a decidere già nel corso del 2003 le loro priorità, in funzione delle esigenze ma anche delle sensibilità politiche locali. Le singole Regioni possono introdurre innovazioni anche profonde che, attraverso la logica delle *best practices* e del coordinamento aperto, possono diventare esempi trainanti anche per altre realtà amministrative. Interessante risulta, in proposito, l'insegnamento offerto dall'esperienza della Spagna ove le politiche sociali sono di competenza esclusiva delle 17 Province autonome e le riforme si sono propagate per effetto di un principio d'imitazione virtuosa.

L'attribuzione alle Regioni di maggiori discrezionalità nell'uso delle risorse ad esse assegnate attraverso la tassazione nazionale e locale non contrasta con il permanere di forme redistributive tra aree più ricche e aree meno ricche, come prevede ogni ordinamento federale. Questo stesso orientamento è stato recepito a livello europeo in più occasioni, assegnando ai fondi strutturali il compito di promuovere le aree più svantaggiate, per evitare polarizzazioni controproducenti, sia sotto il profilo sociale che economico.

In una fase di profonde revisioni degli assetti istituzionali, le regioni possono riorganizzare le proprie politiche sociali attraverso rinnovate forme di collaborazione tra il settore pubblico, il mercato ed il terzo settore dando impulso a quel principio di sussidiarietà orizzontale che ha trovato un interessante riconoscimento anche nella legge quadro 328 del 2000 e già oggi è un punto di forza di alcune comunità regionali e locali.

La ricognizione per ora solo iniziale sulla produzione normativa e sui sistemi organizzativi adottati dalle diverse Regioni per intervenire in tema di politiche sociali, documenta una capacità propositiva di buon livello.

---

[50] Il nuovo articolo 117 della Costituzione, che definisce le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, quelle concorrenziali tra Stato e Regioni e, con una clausola residuale, le materie di competenza legislativa delle Regioni ("Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato", *Cost. art. 117, c.4*), non colloca le politiche sociali tra le materie riservate allo Stato, di fatto attribuendo alle Regioni la potestà legislativa in materia e assegnando così, in questa maniera, ai legislatori regionali la potestà di costruire il proprio sistema di protezione sociale. Vero è anche che questa potestà esclusiva delle Regioni in materia di Welfare è temperata sempre dal medesimo articolo 117, il quale al secondo comma , lettera m), attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva nella "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". E' evidente, in questo senso, che pur essendo la Costituzione, così modificata dalla legge costituzionale n. 3/2001, improntata in senso federalista anche per quanto riguarda le politiche sociali, è tuttavia vero che il contenuto della lettera m) è finalizzato a contenere i rischi di una disomogeneità dei livelli essenziali delle prestazioni nelle diverse aree del Paese. In questa ottica di può così ritenere che le previsioni contenute all'articolo 22, comma 2, della legge n. 328/2000 possono continuare a mantenere una propria validità legislativa. L'esigenza di impedire una disomogeneità delle politiche sociali fra le diverse regioni è ribadito anche in altri due articoli riformati della Costituzione. L'articolo 119, comma 5, attribuisce allo Stato il potere di destinare risorse aggiuntive e di effettuare interventi speciali in favore di determinati Enti locali e Regioni "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona". L'articolo 120, comma 2, invece attribuisce allo Stato un potere sostitutivo nei confronti degli Enti locali e delle regioni "quando lo richiedono la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".

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
TOTALE	757.760.410	771.461.269	896.823.876	139.063.466

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[51] 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.

---

[51] 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[52].

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[53].

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[54].

---

[52] 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.

[53] 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.

[54] 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[55] - 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 multidimensionali 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.

[55] 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
NON POVERI													
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
Totale	0,8	7,1	23,2	4,6	7,0	3,7	14,8	2,1	1,3	5,2	11,9	18,3	100,0
POVERI													
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
Totale	1,4	4,4	27,8	6,9	3,3	2,3	11,0	3,0	0,4	2,9	5,5	31,1	100,0

(*) 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
Totale	100,0	100,0	100,0

* 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[56]. 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[57]. In termini relativi, hanno redditi che sono solo il 29% rispetto a quello medio equivalente delle famiglie italiane (Tav. 2.5)[58]. 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[59]. Ad essere maggiormente coinvolte sono le famiglie numerose, le coppie con figli piccoli[60], 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

---

[56] 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.

[57] 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.

[58] 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.

[59] 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.

[60] 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)[61].

	Percettori/ componenti	Reddito equivalente	Consumo alimentare equivalente	Consumo totale equivalente	Attività finanziarie	Valore abitazione
A basso reddito	63	29	67	51	11	28
di cui:						
- 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[62]: 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

[61] 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.

[62] 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[63].

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

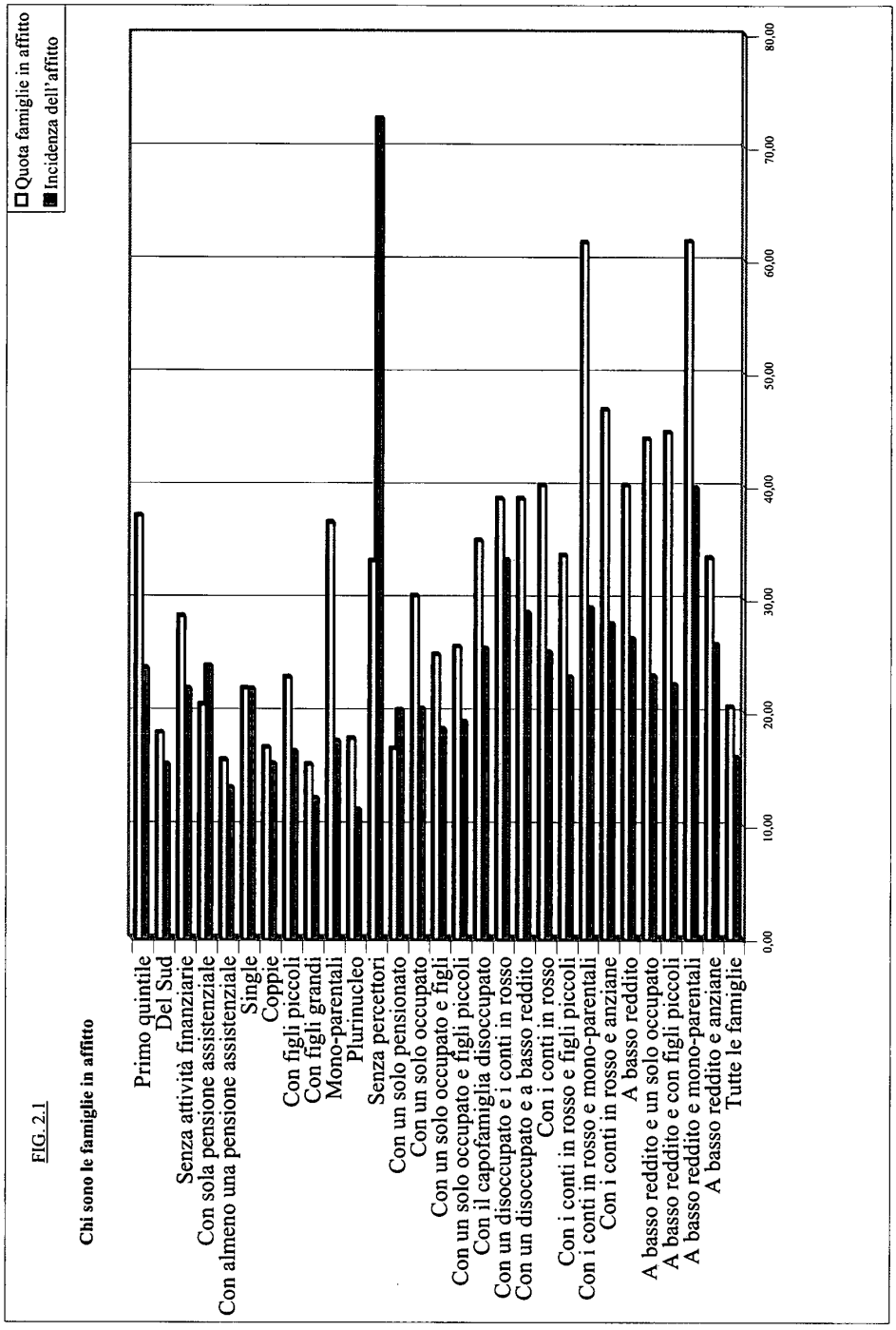
[63] Alle nuove forme di disoccupazione dentro le famiglie è dedicato, ad esempio, il volume di AA.VV. (1999). *Padri e figli: le nuove forme di disoccupazione,* Giuffrè, Milano, a cui rimandiamo il lettore.

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.

FIG. 2.1

Chi sono le famiglie in affitto



Con un reddito di 19 milioni annui non possono permettersi in media di sostenere 7 milioni di spese straordinarie. Forse non vivono privazioni di beni essenziali, ma la frequente presenza di un solo percettore di reddito, che guadagna risorse contenute, rende molto vulnerabili le famiglie nel mantenimento di un dignitoso tenore di vita. L'impossibilità di combinare redditi diversi come fonte e come numero di percettori li espone in modo pesante agli effetti delle "emergenze" che sono poi consumi che, per molte famiglie con un rapporto equilibrato fra percettori e componenti, sarebbero spese "normali" e non eccezionali. Quest'ultima osservazione richiama alla mente la rilevanza soprattutto tra i giovani della precarietà contrattuale e dei cosiddetti *lavori atipici*. La modificazione più rilevante, che ha interessato il mercato del lavoro italiano[64] e che, di conseguenza, ha attraversato anche la struttura dei redditi da lavoro individuale e familiare, è stata la sempre maggior diffusione di posti di lavoro meno stabili contrattualmente e con minore durata presso la stessa azienda. La stessa Banca d'Italia, nella propria relazione annuale[65], segnala l'incidenza della precarietà lavorativa, stimando che il 55% degli individui vive in famiglie in cui vi sono solo impieghi tradizionali, il 14% in famiglie in cui vi sono anche impieghi atipici (nella quasi totalità dei casi nel nucleo familiare ci sono due occupati), l'8,5% in cui vi sono solo lavoratori atipici[66]. Tra questi ultimi sono di particolare rilievo coloro che svolgono attività lavorativa a tempo determinato: il 7% di costoro vive in famiglie in cui vi è un solo occupato. I capifamiglia sono presenti in misura rilevante soprattutto tra i lavoratori a termine, mentre sono marginali tra i lavoratori interinali e tra i collaboratori coordinati e continuativi. Tra coloro che hanno un contratto a tempo definito, un terzo sono capofamiglia, un 30% sono coniugi, il 24% sono figli ed il rimanente altri componenti. Si noti comunque che solo una quota pari al 15% circa ha lavorato saltuariamente nell'anno di rilevazione mentre i rimanenti hanno lavorato più di dieci mesi in media (di cui oltre il 33% tutto l'anno). La precarietà lavorativa rappresenta un indebolimento significativo della capacità del lavoratore di procurarsi un reddito: lo dimostra il fatto che il reddito medio per percettore di reddito da lavoro dipendente è circa 27 milioni, se il contratto è a tempo indeterminato, ma scende a meno di 12 milioni annui sia per il contratto a termine che per il lavoro interinale[67]. Questo significa che soprattutto nelle famiglie in cui non vi siano altri redditi regolari e stabili, la precarietà lavorativa rappresenta un fattore importante di disagio economico. Il 27% dei lavoratori a tempo definito vive in *famiglie a basso reddito*, mentre nel 10% dei casi si concentrano nella stessa famiglia più di un lavoratore a termine. Si conferma di nuovo il fatto che la mancanza di redditi stabili rappresenti un fattore significativo di indebolimento economico della famiglia, la quale spesso necessita, per il mantenimento del proprio equilibrio, non solo del reddito da lavoro del capofamiglia, ma anche di quello di altri componenti. Se questo viene a mancare, perché nella famiglia vi sono disoccupati o perché alcuni trovano solo posti di lavoro precari e a basso reddito, il nucleo familiare risulta fortemente indebolito.

---

[64] Su questa tematica, si veda, tra gli altri, Frey, L., Livraghi, R. (1998). *Contratti atipici e tempo di lavoro*, Quaderni di economia del lavoro n. 62, Franco Angeli, Milano.

[65] Si veda la tavola B26 della Relazione Annuale della Banca d'Italia (2002), p. 140, che utilizza lo stesso insieme di dati di questa analisi.

[66] Il rimanente 22,4% è rappresentato da individui che vivono in famiglie senza occupati di cui il 21% circa rappresentato da famiglie di pensionati.

[67] La numerosità campionaria è modesta e dunque i valori vanno considerati con cautela, ma si può notare come stiano relativamente meglio i collaboratori coordinati e continuativi che hanno un reddito medio per percettore di poco superiore ai 22 milioni annui.

2.5 Le famiglie che vivono in affitto

Molte famiglie, non necessariamente povere, tendono però a combinare fattori di carenza sia reddituale che patrimoniale e ciò si manifesta, nello specifico, nei casi in cui non si abbia la proprietà della casa in cui si vive. Diviene opportuno in questa fase dell'analisi prendere in considerazione quell'insieme di famiglie - pari a poco più del 20% - per le quali il pagamento di un canone d'affitto potrebbe rappresentare una componente consistente di un bilancio corrente già precario[68]. Per avere un termine di paragone, è utile partire dalle caratteristiche delle famiglie che vivono in una casa in affitto (anche se alcune di loro potrebbero possedere altri immobili). Si tratta di nuclei con un capofamiglia cinquantenne, con un tasso di incidenza percettori/componenti leggermente inferiore a quello medio, un reddito pari a 38 milioni (cioè solo il 71% di quello medio equivalente) ed un consumo equivalente inferiore di un 15% circa, che per oltre il 30% viene speso per gli alimentari. Siamo quindi in presenza di famiglie che hanno una scarsa capacità di risparmio[69] in termini relativi (circa 7 milioni annui, cioè meno della metà di quello medio). Possiedono attività finanziarie per un valore pari a 59 milioni, una ricchezza reale pari a meno di 40 milioni di cui la metà è rappresentata dal possesso di beni immobili. Sono inoltre gravate da passività per circa 2 milioni e si sono indebitate prevalentemente per l'acquisto di mezzi di trasporto[70]. Siamo quindi di fronte a famiglie che, pur non essendo necessariamente povere, appartengono prevalentemente alle fasce redistributive più basse ed oltre ad essere private di risorse correnti sono anche relativamente carenti sotto il profilo patrimoniale. Sono inoltre famiglie in cui spesso sono presenti dei figli, avendo dimensioni medie pari a 2,66. Esiste una forte correlazione tra livello di reddito e proprietà dell'abitazione: le famiglie che appartengono al quintile più basso nella distribuzione del reddito pagano l'affitto nella proporzione di quasi il 36% e solo nel 52% dei casi vivono in una casa che è loro. Tali valori sono invece pari rispettivamente al 7% ed all'86% per il quintile di reddito più alto. Un differente modo per constatare lo stesso tipo di legame passa attraverso la valutazione per numero di percettori. Le famiglie che non hanno alcun percettore (pari all'1,4% del totale) hanno almeno la proprietà dell'abitazione in poco più del 45% dei casi e nel 19% circa ne

---

[68] Si noti che tutte le categorie familiari strutturalmente deboli o interessate da qualche fattore di disagio economico presentano la caratteristica comune di avere una quota di famiglie in affitto più alta della media. Ciò implica che molte famiglie economicamente deboli, qualunque sia il fattore di debolezza, presentano la caratteristica di non avere la casa di proprietà e di non averne neppure l'uso gratuito da parte di proprietari legati da relazioni di parentela o di solidarietà. Il pagamento di un canone d'affitto rappresenta, da questo punto di vista, un elemento di raccordo tra un fattore di debolezza legato al tenore di vita corrente e la carenza di una dotazione patrimoniale che pone il segnale di disagio economico in una prospettiva di più lunga durata.

[69] Definiamo come risparmio la differenza tra reddito disponibile e consumo totale e dunque la famiglia italiana media nel corso del 2000 ha accantonato 17,56 milioni di lire, pari al 30% del reddito disponibile. Il 18% delle famiglie italiane, come vedremo nel successivo paragrafo 2.1.3., ha speso più di quanto ha guadagnato e studieremo, tra i fattori di disagio economico, anche il fatto di avere i conti in rosso, cioè squilibri nel bilancio corrente.

[70] Una famiglia possiede attività finanziarie se detiene depositi postali e bancari, titoli di stato o altri titoli (ad esempio, azioni, obbligazioni, fondi comuni) che, di norma, sono finalizzati ad ottenere una remunerazione sul capitale investito. Possiede invece passività finanziarie se ha ottenuto un prestito dal sistema di intermediazione, di norma per l'acquisto di immobili e altri beni reali, su cui paga degli interessi per il debito contratto. Una famiglia può detenere nell'anno 2000 sia attività che passività finanziarie il cui saldo netto determina, sommato al valore della ricchezza reale posseduta, l'ammontare del patrimonio (o ricchezza) netto disponibile.

hanno l'uso gratuito, ma oltre un terzo paga un canone. La proprietà dell'abitazione caratterizza soprattutto le famiglie di medie dimensioni, infatti sia i single giovani che le famiglie con più di quattro componenti hanno una probabilità superiore alla media di dover pagare un affitto. Anche il luogo di residenza condiziona il titolo di godimento della propria abitazione: le famiglie incontrano maggiori difficoltà nell'acquisto della casa nei grandi centri urbani. In questo caso, solo il 55% vive in una casa di proprietà, mentre il 35% paga l'affitto. La situazione è molto diversa nei piccoli centri in cui meno del 15% è in affitto ed il 73% vive in una casa di proprietà. Sul bilancio familiare l'onere dell'affitto pesa mediamente per il 16% del reddito; tenendo conto del fatto che le famiglie in affitto consumano per alimenti il 25% del proprio budget, siamo di fronte a nuclei familiari che destinano oltre il 40% dei propri introiti al cibo ed alla casa in cui vivere. L'affitto medio è pari a 6 milioni annui con punte leggermente più elevate per le famiglie con figli piccoli, quelle monoparentali, con un solo occupato e con i conti in rosso. Con riferimento al reddito disponibile, il canone pesa in modo particolarmente rilevante per alcune tipologie familiari: è pari al 73% del reddito per le famiglie senza percettori, al 34% per i non occupati, al 32% per chi ha un reddito inferiore ai 20 milioni, al 26% per i nuclei a basso reddito, al 25% per le famiglie con i conti in rosso e al 20% per le case collocate nelle grandi città.

2.6 Le famiglie giovani con figli piccoli

Abbiamo già avuto modo di notare in più occasioni come le famiglie giovani con figli piccoli rappresentino una realtà in cui possono concentrarsi differenti fattori di fragilità, specie in presenza di dimensioni familiari abbastanza sostenute che, almeno teoricamente, spingono verso un disequilibrio rispetto al numero dei percettori. Le giovani famiglie rappresentano una tipologia in cui tendono ad essere più probabili, rispetto alla media, sia alcuni elementi penalizzanti legati alla giovane età (guadagni relativamente modesti, scarsa capacità di risparmio e di accumulazione della ricchezza) sia fattori di squilibrio che risentono di un rapporto sfavorevole percettori/componenti, anche alla luce del fatto che alcuni percettori potenziali di reddito decidano di stare al di fuori del mercato del lavoro in presenza di bambini da accudire. Le famiglie con figli piccoli rappresentano il 57% delle famiglie con un solo occupato ed altri redditi, il 74% di quelle con un solo reddito da lavoro ed il 76% di quelle a basso reddito e con un solo occupato. In generale, le coppie giovani con figli risultano penalizzate sia rispetto alla famiglia media che alle coppie con figli più grandi. Hanno infatti un reddito medio di circa 60 milioni se il figlio piccolo è uno solo, 58 milioni se sono due e sotto i 53 milioni se sono almeno tre. Più del 50% delle famiglie che hanno un bambino stanno nei due quintili redistributivi più elevati, tale quota scende al 46% per quelle con due e solo al 30% per quelle con almeno tre figli. In quest'ultimo caso, il 14% di famiglie sta nel quintile più basso ed il valore modale si colloca nel secondo segmento redistributivo. Il consumo supera i 40 milioni per tutte le famiglie e, mentre il livello totale scende al crescere delle dimensioni familiari, la quota destinata ai beni alimentari tende ad aumentare; siamo quindi di fronte a bilanci familiari maggiormente concentrati sulle spese non voluttuarie e non episodiche. Nel complesso, abbiamo una tipologia familiare che tende a risparmiare meno delle altre famiglie, soprattutto di quelle con figli più grandi. Il risparmio in ogni caso decresce al crescere del numero dei figli. E' importante puntualizzare meglio come il processo di ricomposizione del reddito familiare possa essere differenziato per le famiglie con figli piccoli rispetto a tutte le altre con figli. Il valore della componente legata al reddito da lavoro tende infatti a decrescere all'aumentare delle dimensioni familiari e questo potrebbe essere un primo indicatore del fatto che non sta tanto riducendosi la consistenza del singolo stipendio quanto il numero degli occupati all'interno della famiglia. Prendendo in

considerazione il disaggregato per percettori possiamo valutare meglio questo tipo di dinamica[71]. Nel caso delle famiglie con un solo figlio piccolo, il 42% ha un unico percettore; se i bambini sono due, la quota di quelle che hanno un solo reddito sale al 48%, raggiungendo il 61% dei casi là dove ci sono tre figli piccoli. Le famiglie *con un solo occupato* hanno un reddito disponibile che è circa 2/3 di quello delle altre famiglie giovani, mentre il loro reddito equivalente, date le maggiori dimensioni, poco più della metà del campione totale (Tav. 2.7).

Tav. 2.7: Segnali di disagio economico per le famiglie con figli: il divario dalla famiglia media con figli (numeri indice con base famiglia media =100).

	Percettori/ componenti	Reddito equivalente	Consumo alimentare equivalente	Consumo totale equivalente	Attività finanziarie	Valore abitazione
Con figli e un solo occupato	56	66	88	55	65	70
Con figli, un solo occupato e in affitto	58	48	86	46	31	--
Con figli ed a basso reddito	58	32	68	35	17	29
Con figli ed i conti in rosso	71	60	94	72	39	68
Con figli piccoli e un solo occupato	54	64	85	53	56	70
Con figli piccoli ed a basso reddito	52	32	67	35	15	26
Con figli piccoli ed i conti in rosso	67	56	88	68	34	57
Monoparentali con i conti in rosso	104	58	97	110	24	47
Monoparentali a basso reddito	85	29	71	56	11	13
Tutte le famiglie con figli	100 (=0,52 mil. di lire)	100 (=43,2 mil. di lire)	100 (=8,6 mil. di lire)	100 (=30,4 mil. di lire)	100 (=90,9 mil. di lire)	100 (=268,2 mil. di lire)

Essendo il loro consumo equivalente circa l'85% di quello delle altre famiglie, sono meno in grado di accantonare quote destinate al risparmio ed all'investimento finanziario. Le famiglie monoreddito sono meno dotate anche dal punto di vista patrimoniale, hanno una probabilità inferiore di avere la casa di proprietà, hanno minori attività finanziarie, ma anche minori passività. Le famiglie giovani con una buona situazione reddituale e patrimoniale stanno invece pagando in proporzioni più elevate il mutuo per le proprietà immobiliari. In generale, le famiglie giovani ricevono prestiti dal sistema, ma quelle con un solo percettore di reddito da lavoro tendono ad ottenere prestiti in modo più consistente dai canali informali di finanziamento. E' inoltre più probabile che le giovani famiglie monoreddito da lavoro vivano in abitazioni di proprietà di parenti o di amici. Sembrerebbe essere questa la modalità con cui risolvono, almeno in parte, le eventuali emergenze di natura finanziaria e patrimoniale.Ci interessa infine sottolineare come per le famiglie con figli piccoli risultino più frequenti i casi di conti in rosso nel bilancio corrente e sia più diffuso il fenomeno del basso reddito. Il 27% delle famiglie con figli al di sotto dei 15 anni è infatti caratterizzato

[71] Nel caso delle famiglie con figli piccoli, il 46% ha un solo percettore mentre ne ha uno solo il 34% di tutte le coppie con figli.

dalla presenza di uno *squilibrio di bilancio*[72] per un ammontare medio di quasi 10 milioni. Il reddito equivalente di queste famiglie è penalizzante (solo il 56% di quello delle altre famiglie con figli), pur tenendo conto del fatto che siamo in presenza di famiglie con elevate dimensioni familiari. Ciò che differenzia però le famiglie che non possono risparmiare da tutte le famiglie con figli piccoli, è dato dalla presenza di un rapporto percettori su componenti particolarmente sfavorevole e dalla scarsa consistenza del reddito medio da lavoro. Di fatto tendono a cumularsi tra loro la presenza di un minor numero di percettori con una maggiore probabilità di redditi bassi per coloro che svolgono un'attività lavorativa. Non dovrebbe stupire il fatto che le famiglie con figli piccoli e con i conti in rosso siano maggiormente presenti al Sud, ove, a fronte di una quota demografica del 23%, vi è un 47% di famiglie con squilibri di bilancio corrente.

La situazione si presta ad essere maggiormente precisata allorché si prendono in esame le famiglie *con figli piccoli a basso reddito*. In questo caso, abbiamo una quota del 5% rispetto al complesso delle famiglie e del 22% nell'ambito delle famiglie con figli piccoli. Anche rispetto al disaggregato di famiglie visto sopra, la situazione risulta essere ancora maggiormente compromessa: le dimensioni familiari aumentano ed il rapporto percettori/componenti peggiora. Si tratta infatti di famiglie con una dimensione media superiore a 4, con un reddito di circa 22 milioni ed un livello di consumo di circa 24, di cui poco più di 9 milioni destinato ai beni alimentari. Il reddito pro-capite è solo di poco superiore ai 5 milioni annui, mentre il reddito da lavoro è pari a poco più di 12 milioni. Siamo quindi di fronte in questo caso a famiglie che vivono forme di privazione economica molto accentuata, al limite della sopravvivenza, essendo il loro reddito equivalente poco più del 30% di quello del nucleo familiare medio con figli, il consumo totale equivalente il 35% e quello alimentare circa due terzi. Il sottoinsieme delle famiglie numerose - in genere, mono-occupate e con bassi salari - vive per il 75% nel Sud; da notare è che il 45% vive in una casa in affitto ed il 16% a titolo amichevole. Il canone d'affitto incide per oltre il 22% del reddito disponibile.

Quello che ci preme sottolineare per concludere è il confronto tra le due tipologie di famiglie con figli piccoli che abbiamo considerato: le famiglie con solo uno squilibrio di bilancio e quelle che sono a basso reddito. Le prime hanno un reddito equivalente che è di poco inferiore a quello di tutte le famiglie con figli piccoli, un consumo pro-capite che è invece simile e quindi si indebitano per garantire un livello di vita che sia paragonabile a quello delle altre famiglie con la medesima tipologia. I capifamiglia delle famiglie a basso reddito questo non lo possono garantire ai propri componenti e ciò è, in parte, il risultato di una minore presenza di percettori dentro il nucleo familiare, ma, soprattutto, di una consistenza del reddito da lavoro per percettore che è solo il 70% di quella delle altre famiglie simili. Questo dimostra che quando la figura del lavoratore principale si indebolisce, il nucleo familiare entra immediatamente nell'area del disagio economico. Nell'ambito delle famiglie con figli è infatti la possibilità di avere redditi aggiuntivi a quello del capofamiglia che consente, come abbiamo visto, di uscire dall'area di vulnerabilità; in particolare, per le coppie con figli piccoli, che hanno una maggiore probabilità di essere monoreddito, è la presenza di un reddito da lavoro significativo ciò che consente alle famiglie, pur tirando la cinghia, di non entrare nel circuito perverso della povertà cronica ed in forme di privazione economica al limite della sussistenza.

---

[72] Per memoria, si noti che presentano squilibri di bilancio anche le famiglie con figli più grandi per il 21%. In questo caso, lo squilibrio è leggermente più elevato in media, ma sono meno precarie le condizioni reddituali e soprattutto patrimoniali delle famiglie in questione.

2.7 Le famiglie di anziani

Il disagio economico appare diffuso anche tra le altre famiglie in cui sono presenti anziani (soprattutto donne) che vivono soli o in nuclei familiari in cui siano poco presenti redditi da lavoro. Dopo una prima analisi basata essenzialmente sulla dimensione anagrafica, tratteremo nello specifico le famiglie con redditi da pensione.

2.7.1 Le famiglie con un capofamiglia anziano

Se si osservano le famiglie con un anziano come persona di riferimento si ha l'impressione di avere di fronte nuclei familiari che comunque cercano di vivere del loro reddito corrente e di risparmiare qualcosa, non acquistano beni durevoli, non chiedono prestiti né si indebitano, anzi sostengono finanziariamente i propri familiari più giovani, seppure per valori modesti. In oltre l'80% dei casi le famiglie più anziane vivono in una casa di proprietà loro oppure dei loro familiari; in quasi la metà dei casi non hanno attività finanziarie in misura consistente e chi ha fatto tali investimenti ha scelto le modalità che più tutelano il capitale, cioè titoli di stato e quote di fondi di investimento. Nel complesso tendono, come è giustificabile nell'età anziana, ad avere comportamenti di mantenimento dello status quo. Le difficoltà economiche cominciano peraltro a pesare relativamente di più tra le famiglie con *capofamiglia sopra i 70 anni* (Tav. 2.8).

Tav. 2.8: I segnali di disagio per le famiglie di anziani: il divario dalla famiglia media anziana (numeri indici con base famiglia media = 100)[73].

	Indice dipendenza	Reddito equivalente	Consumo alimentare equivalente	Consumo totale equivalente	Attività finanziarie	Valore abitazione
> 70 anni	106	95	96	95	105	87
A basso reddito	83	30	65	50	8	26
Con i conti in rosso	84	55	99	110	23	67
Monoparentali	101	114	105	97	138	79
Con un solo reddito da pen-sione	85	90	99	97	83	81
Con figli e un reddito da pensione	54	64	95	91	52	88
Con sola pensione assistenziale	103	57	68	57	97	35
Con almeno un reddito da pensione assistenziale	109	78	85	77	82	73
Tutte le famiglie anziane	100 (=0,87)	100 (=50,1 mil. di lire)	100 (=8,7 mil. di lire)	100 (=31,4 mil. di lire)	100 (=187 mil. di lire)	100 (=237,4 mil. di lire)

Nell'ambito delle famiglie più anziane, si può notare che in genere chi non ha attività finanziarie tende ad avere anche un tenore di vita mediamente più precario, che possiamo assumere come segnale di una maggiore debolezza economica. Se prendiamo in considerazione i nuclei familiari anziani che possiedono attività finanziarie fino un valore massimo di 10 milioni (poco meno della metà di tutte le famiglie con persona di riferimento settantenne), assistiamo infatti ad peggioramento di oltre il 30% del reddito, sia totale che equivalente, e di oltre il 20% del consumo rispetto all'intero aggregato degli ultrasettantenni. Abbiamo in questo disaggregato un'età media leggermente più elevata dell'intero campione

[73] Definiamo nella presente tabella una famiglia anziana se ha il capofamiglia con un'età superiore ai 60 anni.

di famiglie anziane, una maggiore presenza di donne ed una composizione del reddito per il 70% costituita da trasferimenti (a fronte di un 59% della media generale) ed un livello delle pensioni che è però relativamente meno consistente. Si riduce di molto quindi la capacità di tali famiglie di fronteggiare l'incertezza economica sia attraverso le risorse finanziarie che patrimoniali. Il loro risparmio annuo è infatti di circa 5 milioni, il reddito da capitale è di fatto rappresentato dagli affitti imputati sulla casa di proprietà, le attività finanziarie raggiungono mediamente i 2 milioni, la ricchezza reale è rappresentata dalla propria abitazione che ha un valore di circa 130 milioni. Si tratta di famiglie che non si indebitano, ma che difficilmente sono in grado di affrontare emergenze finanziarie di una qualche rilevanza e che possono solo trovare un qualche aiuto, seppure per somme modeste, nella cerchia di parenti ed amici. Anche rispetto alle famiglie anziane, si dimostra un fenomeno di cui abbiamo già sottolineata la rilevanza e cioè che, qualora venga meno un percettore di reddito forte[74], è sufficiente la presenza di un qualche segnale di debolezza sotto il profilo patrimoniale per rendere l'organizzazione familiare particolarmente fragile nell'affrontare l'incertezza economica. Le famiglie anziane sembrerebbero in equilibrio di fronte al mantenimento dello status quo, ma particolarmente vulnerabili se risultano carenti, per ragioni diverse, i meccanismi di accumulazione patrimoniale costruiti nella precedente vita attiva. Che la popolazione anziana possa poi essere maggiormente esposta al fatto di dover fronteggiare cambiamenti non sempre positivi, ad esempio legati alla salute, è certamente una dimensione che non può essere sottovalutata.

La quota di *famiglie anziane a basso reddito* tende ad aumentare al crescere del numero di donne che vivono sole e della quota di nuclei familiari in cui vi è un solo reddito da pensione. Abbiamo già avuto modo di sottolineare come le donne anziane che vivono sole tendano a concentrare in sé due fattori di debolezza: il basso ammontare del reddito corrente e l'estrema difficoltà ad accumulare risorse. In genere, hanno redditi da pensione relativamente modesti, con redditi da capitale quasi assenti, poca capacità di risparmio ed una maggiore probabilità di ricevere aiuti finanziari da parenti ed amici piuttosto che di concederli. Si ricordi infatti che tra le famiglie a basso reddito circa il 12% è rappresentato da single anziani, di cui quasi il 90% è costituito da donne che vivono sole. A questo va aggiunto un 6% di coppie anziane. In complesso, il 26% di tutti i nuclei familiari a basso reddito ha un capofamiglia avanti negli anni.

2.7.2 Le famiglie con redditi da pensione

Le famiglie italiane in cui entra almeno un reddito da pensione sono oltre la metà e questo non rappresenta un segnale di fragilità economica nella misura in cui le dimensioni familiari siano contenute oppure laddove nel nucleo familiare esistano altri redditi che siano in grado di mantenere un buon rapporto tra percettori e componenti. Possiamo infatti notare come in quasi la metà (46%) delle famiglie che percepiscono almeno un reddito da pensione entra anche un reddito da lavoro dipendente o autonomo e questo rende le famiglie che stiamo osservando non distinguibili dalla media o forse leggermente favorite, soprattutto dal punto di vista della dotazione patrimoniale. La situazione diventerebbe meno rosea se venisse meno questo equilibrio tra risorse e bisogni, come accade in presenza di minori capacità delle famiglie più anziane di combinare al proprio interno anche redditi da lavoro e di mantenere quindi un buon rapporto tra numero di redditi e dimensioni familiari. La considerazione di alcuni sottoinsiemi di famiglie anziane ci consentirà di comprendere

[74] Si noti nella tavola 2.5 che le famiglie monoparentali con persona di riferimento anziana tendono ad avere un tenore di vita migliore della media degli anziani grazie ad un miglior rapporto tra percettori e componenti e soprattutto alla presenza di redditi forti che rende la consistenza del reddito equivalente particolarmente rilevante.

meglio quali tipologie siano più vulnerabili e siano maggiormente esposte al rischio d'impoverimento.

Come primo insieme, consideriamo un disaggregato che fa riferimento al rapporto tra percettori e tipologia di reddito. Vi è infatti un insieme significativo di nuclei familiari, pari al 23% della popolazione, in cui vi è *un solo reddito da pensione* e non vi sono occupati. Per lo più siamo di fronte famiglie con un'età media del capofamiglia di oltre 71 anni, che nel 73% dei casi ha più di 65 anni e nel 25% dei casi ne ha più di 50. Il fatto di essere in presenza di nuclei familiari di piccole dimensioni rende il rapporto tra percettori e componenti non particolarmente penalizzante (Tavola 2.8) anche se non è facile mantenere con un reddito da pensione circa 1,5 componenti. Il reddito da pensione medio è circa 20 milioni annui a cui vanno aggiunti redditi da capitale superiori ai 10 milioni. La struttura patrimoniale sembra solida dal punto di vista degli ammontari, tenuto conto anche del fatto che circa il 71% delle famiglie vive in un'abitazione di sua proprietà a cui va aggiunto un 12% che abita in immobili di proprietà di familiari. Rispetto alle rispettive quote demografiche, abbiamo una relativamente maggiore concentrazione di questo aggregato al Sud e nei piccoli centri. Il 41% del disaggregato è rappresentato da donne che vivono sole, il 16% da coppie anziane ed il 12% da uomini che vivono soli. Il 6% di famiglie con un solo reddito da pensione è costituito da famiglie con figli grandi e di questo sottogruppo il 64% vive al Sud. In questa realtà, il reddito da pensione diviene l'unica fonte di reddito di famiglie la cui dimensione potrebbe essere di particolare rilievo. Illuminante risulta fare qualche puntualizzazione specifica sulle *famiglie con figli che vivono con un solo reddito da pensione*[75]. In questo caso, la presenza di dimensioni familiari consistenti fa emergere un rapporto penalizzante tra percettori e componenti tenuto conto che si mantengono, con un solo reddito da pensione, più di tre persone. Il reddito equivalente è circa il 64% di quello medio delle famiglie anziane ed il consumo equivalente oltre il 90% e quindi il livello del risparmio risulta più contenuto della media anche se, in genere, sono famiglie in grado di far quadrare il bilancio corrente. Abbiamo nuclei familiari con un reddito medio da pensione di quasi 24 milioni annui, cioè relativamente elevato, a cui si aggiunge un reddito da capitale di poco superiore ai 10 milioni. La ricchezza reale è inferiore a quella delle altre famiglie con figli, ma è maggiormente diffusa in quanto il 77% delle famiglie vive in una casa di proprietà. Rispetto alle famiglie di pensionati discusse in precedenza, l'età del capofamiglia è molto più giovane in quanto il 64% ha un'età compresa tra i 50 ed i 65 anni di età.

Un'analisi maggiormente dettagliata merita anche l'insieme di famiglie, pari al 10% del totale, in cui entra almeno una pensione di tipo assistenziale[76]. Lo scopo per cui puntualizziamo nello specifico questa categoria di pensionati è duplice. In primo luogo, perché la presenza di un trattamento pensionistico assistenziale è indice che nella famiglia sono rilevabili altri fattori strutturali di debolezza legati alla vecchiaia, alla malattia, all'invalidità di alcuni componenti ed inoltre perché, rispetto ai dati che stiamo utilizzando, questo rappresenta forse l'unico disaggregato di famiglie sufficientemente ampio che consente di fare qualche osservazione, seppure parziale, sul legame tra tenore di vita e Welfare pubblico[77]. Senza entrare nel merito di questo dibattito[78], possiamo notare come,

---

[75] La scarsa dimensione campionaria di questo disaggregato non consente un'analisi approfondita.

[76] Includiamo in tale categoria le pensioni sociali, di guerra, di invalidità civile ed anche quelle di invalidità a fronte delle quali siano stati versati dei contributi (presso INPS, INPDAP, INAIL) e che, almeno in parte, entrerebbero tra i trattamenti previdenziali.

[77] E' infatti possibile avere qualche informazione sui redditi da trasferimento non pensionistici, ma tra questi osserviamo fonti di reddito troppo diverse tra di loro per poterle aggregare e troppo poco numerose per poterle

anche nella maggior parte delle famiglie in cui vi è una pensione assistenziale, vi siano altri redditi. Nel 12,5% dei casi infatti troviamo due percettori di pensione assistenziale e nel 38% dei casi abbiamo anche un reddito da lavoro dipendente oppure autonomo. Infatti i nuclei che stiamo osservando hanno una media di circa due percettori ed inoltre un rapporto per componente migliore di quello che caratterizza altre famiglie di pensionati. Questo non significa comunque che la situazione economica di questo disaggregato sia più favorevole della media sotto il profilo sia reddituale che patrimoniale[79]. Il loro reddito è di circa 10 milioni inferiore a quello delle famiglie con redditi da pensione ed è circa l'80% di quello medio, sia in termini assoluti che reso equivalente (calcolato per tenere conto delle diverse dimensioni familiari). Quello che si nota all'interno delle famiglie con pensioni assistenziali è il fatto che non sono carenti le fonti di reddito, ma l'ammontare di ciascuno di essi. La consistenza di un assegno di pensione assistenziale è poco più della metà di un trattamento pensionistico medio ed anche i redditi da lavoro percepiti dagli altri percettori sono solo il 60-70% di quello medio per la stessa tipologia di reddito. In ciò sta il principale fattore di debolezza delle famiglie con un pensionato assistito e, forse, giustifica la ragione stessa per cui entri in quei nuclei familiari un provvedimento di trasferimento pubblico. Le famiglie risulterebbero fortemente indebolite se venisse a mancare il trattamento assistenziale. Ciò nonostante, i nuclei familiari a basso reddito presentano un'incidenza di quasi il 21% che non solo è molto più rilevante di quella media, ma è particolarmente significativa rispetto alle altre famiglie in cui entrano redditi da pensione[80].

In sintesi, l'analisi sulle famiglie di anziani mette in evidenza una realtà di disagio economico non tanto legata all'età ed al tipo di reddito, ma, ancora una volta, al rapporto tra percettori e componentii, nonché alla possibilità di combinare fonti diverse di reddito che è ciò che rende la famiglia meno esposta ai fattori di indebolimento. Da rimarcare è il fatto che, in assenza di altri redditi, la famiglia anziana potrebbe risultare particolarmente

---

osservare separatamente. Anche le voci di sostegno all'occupazione di tipo monetario, ad esempio i sussidi legati alla Cassa Integrazione Guadagni, appaiono interessare disaggregati poco rilevanti di famiglie.

[78] Sono diversi i lavori che hanno studiato lo stato sociale italiano e le relative politiche, ma ci sembrano interessanti soprattutto alcune analisi che hanno studiato anche l'impatto sulla distribuzione del reddito familiare degli strumenti di Welfare. Ricordiamo, tra gli altri, Ferrera, M. (1998). *Le trappole del Welfare*, Il Mulino, Bologna; Bosi, P. (1999). *La riforma della spesa per assistenza dalla Commissione Onofri ad oggi: una valutazione in corso d'opera*, WP 260, Università di Modena; Malerba, G. (2000). *Famiglia, distribuzione del reddito e politiche familiari: una survey della letteratura degli anni Novanta. Parte prima: I nuovi fenomeni e i vecchi squilibri delle politiche sociali*, Quaderno n. 27, Istituto di Politica economica, Università Cattolica di Milano, aprile; Id. (2001a). *Famiglia, distribuzione del reddito e politiche familiari: una survey della letteratura degli anni Novanta. Parte seconda: La riforma del Welfare e le sue contraddizioni*, Quaderno n. 34, Istituto di Politica economica, Università Cattolica di Milano, giugno; Rostagno, M., Utili, F. (1998). *The Italian Social Protection System: The Poverty of Welfare, International Monetary Fund*, Working paper n. 74, maggio.

[79] Dalla tavola 2.8 si può notare come il tenore di vita sia ancora più modesto nel caso in cui nella famiglia entri solo un reddito da pensione assistenziale.

[80] Sembrerebbe che le famiglie che percepiscono pensioni assistenziali siano relativamente più diffuse al Sud e soprattutto tra queste si concentrerebbero i poveri. La ragione potrebbe essere una minore diffusione al Sud delle famiglie che percepiscono anche altri redditi da lavoro e quindi sono più frequenti i nuclei familiari che hanno solo pensioni assistenziali e di bassa consistenza. La scarsa numerosità campionaria non consente di avere informazioni di maggior dettaglio soprattutto se volessimo entrare, come sarebbe forse opportuno, nelle diverse tipologie dei trattamenti pensionistici.

vulnerabile in caso di malattia e invalidità, soprattutto se vi è un solo percettore di pensione. L'intervento pubblico, di cui abbiamo solo accennato la portata, si dimostra rilevante nell'alleviare questo processo di indebolimento, anche se tra le famiglie che percepiscono pensioni assistenziali continuano a concentrarsi fasce di popolazione particolarmente indebolite, che potrebbero peraltro aumentare in assenza di tali interventi. Questa valutazione non vuole essere certamente esaustiva di una problematica, come è quella dell'impatto delle politiche sociali sul benessere delle famiglie italiane, semmai segnala la necessità di maggiori approfondimenti specifici.

2.8 La vulnerabilità economica come dimensione familiare

L'analisi condotta in questa sede ha cercato di fare luce sull'area grigia di disagio economico che ha interessato il tenore di vita di alcune famiglie italiane nel corso dell'anno 2000.

Tav. 2.9: I segnali di disagio economico delle famiglie italiane: la rilevanza dei divari dalla famiglia media[81].

	Percettori/ Componenti	Reddito equivalente	Consumo alimentare equivalente	Consumo totale equivalente	Attività finanziarie	Attività reali	Quota in affitto	Incidenza affitto
Nel primo quintile di reddito	**	***	**	**	***	***	***	**
Nel secondo quintile di reddito	*	**	*	**	***	**	*	*
A basso reddito	**	***	**	**	***	***	***	***
Con un solo occupato a basso reddito	***	***	**	**	***	***	***	**
Con sola pensione assistenziale		**	**	**		***		**
Con almeno una pensione assistenziale		*	*	**		**		
Un solo reddito da pensione		*	*	*	*	**		**
Con almeno un disoccupato	**	**	*	**	**	**	**	*
Con un solo occupato	**	*	*	*	**	*	**	**
In affitto	*	**	*	*	**	***	--	--
Senza attività finanziarie	*	**	*	**	--	***	**	**
Con i conti in rosso	**	**	*		***	**	***	***
Residenti al Sud	*	**	*	**	***	**		
Tutte le famiglie	0,71	47,8 milioni di lire	8,7 milioni di lire	32,3 milioni di lire	128,7 milioni di lire	284,9 milioni di lire	20,5%	16,0%

[81] Definiamo nella presente tabella una famiglia anziana se ha il capofamiglia con un'età superiore ai 60 anni.

Abbiamo toccato diverse angolature del fenomeno ed abbiamo identificato un insieme di fattori che, dal punto di vista del bilancio corrente, delle dotazioni patrimoniali e delle opportunità, potessero essere segnali della presenza di maggiori difficoltà per alcune tipologie di nuclei familiari. Questo ci ha consentito di individuare, di volta in volta, un insieme di famiglie maggiormente interessate - sia rispetto alla famiglia media che a quella della propria tipologia di riferimento - da quel particolare segnale di disagio economico. La nostra analisi evidenzia infatti la rilevanza di un'area grigia, pari grosso modo al 20-25% delle famiglie, costituita da nuclei familiari che, pur non rientrando tutte tra i poveri, presentano forme di fragilità strutturale o congiunturale che potrebbero convogliare, in assenza di interventi, a realtà di bisogno economico più marcato. In molti casi, è presente un singolo fattore di debolezza, ma, in altri, tali fattori tendono a cumularsi. Non sempre l'effetto cumulo è sufficiente a spingere la famiglia in povertà perché le strategie messe in atto da alcuni nuclei familiari, ma non da tutti, consentono loro di evitare che il segnale di disagio economico si traduca in dura realtà. Questi risultati sono riassunti nelle tavole 2.9 e 2.10 che consentono di farsi un'idea anche del grado di fragilità che caratterizza nello specifico alcune tipologie di famiglie rispetto ad alcuni dei fattori analizzati. In questo paragrafo conclusivo pertanto vogliamo tentare di sintetizzare, utilizzando le chiavi di lettura che ci hanno finora guidato nell'analisi, le principali indicazioni emerse sul significato di disagio economico per le famiglie più deboli.

1. L'equilibrio economico dell'organizzazione familiare è legato, come prima dimensione, alla disponibilità di risorse per rispondere alle esigenze dei componenti la famiglia stessa. La *stabilità del reddito corrente* - e soprattutto la possibilità di combinare all'interno della famiglia una pluralità di redditi, in particolare da lavoro - rappresenta l'elemento strategico che, a parità di dimensioni familiari, pone la famiglia al di fuori dell'area grigia della precarietà. Un cattivo rapporto tra percettori e componenti ci indica, per converso, la mancanza di un numero adeguato di redditi rispetto alle dimensioni familiari. E' importante ricordare come siano presenti in Italia alcuni nuclei familiari "a rischio" rispetto a questo primo insieme di fattori.

(i) Le *famiglie monoreddito*, ed in particolare quelle con un solo occupato e con figli, rappresentano circa il 14% delle famiglie totali e sono nuclei strutturalmente caratterizzati da un rapporto percettori/componenti penalizzante. Un quarto di questi nuclei familiari pagano l'affitto e ciò li pone più frequentemente nella situazione di avere i conti in rosso e di non essere in grado di accumulare risorse. Si tratta inoltre di nuclei che entrano nell'area dell'indigenza qualora l'unico reddito da lavoro non sia quello del capofamiglia. Tra le famiglie con figli ed un solo occupato, la quota di quelle a basso reddito è del 37%, cioè oltre il doppio rispetto a quella dell'intera popolazione. Vivono forme di privazione rilevante, pur rappresentando solo il 2% dei nuclei familiari, anche le coppie con figli in cui l'unico reddito percepito è da pensione in quanto tendono a cumulare al loro interno due fattori di debolezza: bassi livelli di reddito e significative dimensioni familiari.

(ii) Anche le famiglie *monoparentali* presentano un rapporto squilibrato tra risorse e bisogni. Sono circa il 7% in Italia e la quasi totalità vede la presenza di una donna con figli. Solo la metà di queste famiglie presenta però una realtà evidente di disagio dovuto ad un rapporto squilibrato tra percettori e componenti che è decisamente pronunciato nel caso in cui la persona di riferimento sia una donna con figli non ancora autosufficienti dal punto di vista economico. Il 45% delle famiglie con un solo genitore è mono-reddito ed il 16% ha solo un reddito da pensione. Si tratta per lo più di nuclei familiari molto fragili sotto il profilo reddituale: nel 23% dei casi hanno squilibri nel bilancio corrente e presentano un'incidenza delle famiglie a basso reddito del 19%.

(iii) Un breve cenno meritano le *famiglie giovani con figli piccoli* che rappresentano circa il 22% dei nuclei familiari italiani e costituiscono una tipologia in cui, in genere, si possono cumulare elevate dimensioni familiari con la presenza di un solo percettore. E'

infatti la presenza nella famiglia di una madre lavoratrice il fattore che tutela questa tipologia dall'indebolimento soprattutto nella capacità di accumulazione di risparmio e quindi di patrimonio. La probabilità che nella famiglia la donna sia attiva tende però a ridursi al crescere del numero di figli piccoli. Ne consegue che il 27% di loro ha squilibri di bilancio corrente ed il 22% è a basso reddito. Queste ultime tendono ad essere caratterizzate non solo da un rapporto sfavorevole tra redditi (da lavoro) percepiti e dimensioni familiari, ma anche da bassi salari. Le famiglie con più di un figlio piccolo presentano segnali di vulnerabilità sotto il profilo patrimoniale soprattutto qualora sia assente anche la proprietà della casa di abitazione. Sia tra le famiglie a basso reddito che tra quelle con i conti in rosso oltre il 30% è in affitto ed il relativo canone incide per più del 20% del reddito disponibile.

(iv) Particolare attenzione merita la presenza dell'*instabilità lavorativa* tra le famiglie italiane. In circa l'11% dei nuclei familiari sono presenti soggetti alla ricerca di un lavoro sia perché hanno perso un precedente posto di lavoro sia perché sono alla ricerca di una prima occupazione.

La situazione riguarda, in meno di un quarto dei casi, la figura del capofamiglia, ma in questi nuclei familiari il tenore di vita è particolarmente compromesso, essendo il loro reddito corrente meno della metà di quello medio. Non solo infatti non sono in grado di far quadrare i conti (nel 34% dei casi), ma hanno alle spalle una situazione patrimoniale e finanziaria che le rendono particolarmente esposte all'impoverimento (44% delle famiglie con almeno una persona in cerca di occupazione sono a basso reddito). Nella maggior parte dei casi ad essere senza occupazione è un figlio ed in qualche caso il coniuge, tutto ciò rende relativamente meno pesante il quadro reddituale e patrimoniale, ma certamente non mette la famiglia in condizioni particolarmente favorevoli, date le dimensioni spesso di rilievo. La mancanza di redditi aggiuntivi indebolisce l'equilibrio economico della famiglia, soprattutto in presenza di altri fattori di debolezza, legati anche alla realtà territoriale del Sud.

(v) Anche la *precarietà contrattuale* rappresenta un fattore d'indebolimento nella capacità d'accesso alle risorse, soprattutto per quelle famiglie in cui i lavoratori atipici tendono a cumularsi. Nell'8,5% delle famiglie italiane vi sono solo lavoratori precari, soprattutto con contratti a tempo definito, anche se non è molto frequente la situazione in cui l'instabilità lavorativa interessi l'unico percettore o il capofamiglia. Il rischio di appartenere ad una famiglia a basso reddito è più elevato della media per coloro che hanno un impiego atipico e ciò dimostra la rilevanza del fenomeno quale fattore di disagio per le famiglie interessate. La precarietà contrattuale presa a sé stante non sembrerebbe rappresentare un fattore d'indebolimento, ma lo diviene nella misura in cui si protrae nel tempo in quanto non consente di consolidare la consistenza monetaria del reddito da lavoro che è spesso legata all'anzianità nel medesimo posto di lavoro. Nelle famiglie interessate dalla precarietà lavorativa, soprattutto se tocca i soggetti adulti, il fattore di debolezza è quindi rappresentato dai bassi redditi da lavoro, piuttosto che da una carenza nel numero di redditi percepiti.

Tav. 2.10: Il disagio economico di alcune tipologie familiari: la rilevanza dei divari rispetto alla famiglia media[82]

	Percettori/ componenti	Reddito equivalente	Consumo alimentare equivalente	Consumo totale equivalente	Attività finanziari e	Attività reali	Quota in affitto	Incidenza affitto
Con figli piccoli	**	*	*	*	**	*	*	*
Con un solo occupato e figli	***	**	*	*	***	*	*	*
Con un solo occupato e figli piccoli	***	**	*	**	***	*	**	*
Con figli piccoli ed a basso reddito	***	***	**	***	***	***	***	**
Con figli piccoli ed i conti in rosso	**	**	*	*	***	**	***	**
Con il capofamiglia disoccupato	**	***	**	**	***	***	***	***
Monoparentali		*	*	*		*	***	*
Monoparentali e a basso reddito	**	***	**	**	***	***	***	***
Monoparentali e con i conti in rosso	*	**	*		***	***	***	***
> 70 anni			*	*		*		*
Capofami-glia anziano e a basso reddito		***	**	***	***	***	***	***
Capofami-glia anziano e con i conti in rosso		**	*		***	**	***	***
Tutte le famiglie	0,71	47,8 milioni di lire	8,7 milioni di lire	32,3 milioni di lire	128,7 milioni di lire	284,9 milioni di lire	20,5%	16,0%

2. La seconda dimensione da prendere in considerazione è rappresentata dalla *capacità di risposta ai bisogni* dei nuclei familiari che dipende, nel breve periodo, sostanzialmente dal reddito disponibile e, nel lungo periodo, soprattutto dalla dotazione di ricchezza reale e finanziaria. Le insufficienze nella componente patrimoniale tendono sia ad esasperare i fattori di fragilità - che si manifestano come carenza di disponibilità di risorse correnti - che a rendere maggiormente esposta la famiglia all'incertezza economica. Da questo punto di vista, sono riconoscibili specifici fattori d'indebolimento all'interno di alcune tipologie di famiglie italiane.

(i) Carenze reddituali e patrimoniali tendono ad essere esasperate soprattutto tra i nuclei familiari più poveri. Le famiglie *a basso reddito* costituiscono circa il 14% dei nuclei familiari, una quota che comprende per una metà famiglie con figli caratterizzate da un rapporto penalizzante tra percettori e componenti e per una metà famiglie in cui, pur non essendo squilibrato tale rapporto, si hanno redditi da pensione o da lavoro particolarmente modesti. Il fenomeno assume particolare rilievo al Sud, tra le famiglie numerose con figli

[82] L'assenza di asterischi indica che il nucleo familiare che rientra in quella tipologia non risulta essere penalizzato da quel particolare fattore mentre al crescere del numero di asterischi aumenta la consistenza della penalizzazione rispetto alla famiglia di riferimento e quindi il grado di vulnerabilità. Nello specifico, la presenza di tre asterischi indica un divario superiore al 50% rispetto alla media, con due asterischi il divario scende tra il 50 ed il 25% e con un asterisco è inferiore al 25%. Si noti che i valori non sono standardizzati e dunque il numero degli asterischi è indicativo di un diverso peso di quel particolare fattore di disagio per le diverse tipologie familiari. Ci fornisce quindi un ordine di grandezza tra le diverse tipologie familiari se letto in verticale, ma non ci consente dei confronti tra le variabili leggendolo in orizzontale.

piccoli, tra quelle mono-reddito e tra le donne anziane che vivono sole. Abbiamo quindi individui e famiglie che spesso si privano anche del consumo necessario e, nonostante questo, frequentemente non riescono a far quadrare i conti. In molti casi, le famiglie a basso reddito hanno alle spalle una storia di squilibri finanziari non risolti che hanno impedito a coloro che sono oggi in stato di bisogno di costruirsi nel tempo dei meccanismi di tutela monetaria e patrimoniale. Tali famiglie non solo non sono in grado di far fronte alle proprie necessità, ma non possono accedere ai canali formali di finanziamento e quindi molte di loro sarebbero ancora relativamente più povere se non potessero ottenere aiuti dalle reti di solidarietà parentale e amicale che offrono loro prestiti e l'uso gratuito dell'abitazione.

(ii) *Le donne anziane sole* si dimostrano, in genere, particolarmente vulnerabili in quanto tendono ad avere redditi bassi, scarse capacità di accumulazione e ridotte attività finanziarie. In molti casi, soprattutto se hanno più di 70 anni, tendono a perdere, a favore dei figli, anche la proprietà della casa d'abitazione, pur mantenendone l'uso, risultando sfavorite anche sotto l'aspetto patrimoniale. In genere, tra gli anziani ultra settantenni, che non possiedono attività finanziarie superiori ai 10 milioni annui, osserviamo un peggioramento del tenore di vita in termini sia di reddito che di consumo, relativamente al resto delle famiglie anziane. Si tratta quindi di famiglie che continuano a mantenere un loro equilibrio tra risorse e bisogni, ma che difficilmente sarebbero in grado di affrontare emergenze finanziarie di una qualche consistenza. In alcuni casi, potrebbero trovare aiuto nella cerchia di parenti ed amici e molte donne anziane già vi fanno ricorso, seppure per somme modeste. Tra le famiglie a basso il 10% è costituito da donne anziane che vivono sole a cui va aggiunto un 6% di coppie anziane con più di 65 anni di età. Nel complesso, il 26% di tutti i nuclei familiari poveri ha un capofamiglia con più di 65 anni.

(iii) L'analisi condotta ci dice che circa il 18% di famiglie italiane ha i *conti in rosso*, cioè ha speso più di quanto ha guadagnato e questo non è necessariamente un segnale di disagio economico se fosse stato esclusivamente il consumo straordinario a mandare in rosso il bilancio annuale. Un terzo delle famiglie interessate è costituito da coppie con figli piccoli che, pur in presenza di elevate dimensioni familiari, tendono a consumare meno della media per beni alimentari e quindi di prima necessità. Non possiamo non notare che sono soprattutto i minori a vivere in situazioni di privazione economica, anche dal punto di vista del consumo. Il 18% dei ragazzi vive in famiglie che sono caratterizzate da una carenza di reddito disponibile ed un 15% anche da privazioni in termini di consumo. Inoltre le famiglie che hanno difficoltà a far quadrare il bilancio tendono ad essere caratterizzate anche da altri fattori di debolezza, soprattutto legate al processo d'accumulazione delle risorse nel tempo e dunque hanno risparmiato poco anche in passato e sono pertanto carenti di capitale finanziario e di patrimonio immobiliare.

(iv) A questo si aggiunga che il 18% delle famiglie ha contratto *passività finanziarie* prevalentemente per l'acquisto dell'abitazione, ma questo non ha creato particolari difficoltà a quelle con un buon rapporto tra percettori e componenti e, nello specifico, a quelle coppie giovani con figli che hanno due percettori di redditi da lavoro. Incontrano invece difficoltà ad indebitarsi attraverso i canali tradizionali i nuclei familiari meno solvibili finanziariamente e che non possiedono garanzie reali. Diventano importanti in questi casi gli aiuti economici ottenuti all'interno della propria rete familiare ed amicale che sostituiscono o completano i prestiti ottenuti nel mercato del credito. Le famiglie con figli piccoli hanno ottenuto circa l'8% del valore delle proprie passività finanziarie dalle famiglie d'origine o dagli amici e tale quota sale al 20% per le famiglie monoparentali.

(v) La proprietà della casa di abitazione rappresenta la voce di ricchezza reale più significativa per oltre i due terzi delle famiglie italiane; questo le mette in condizione sia di avere un minore razionamento sul mercato del credito che di sostenere minori *spese di affitto*, soprattutto se la proprietà perviene attraverso trasferimenti tra generazioni familiari. In Italia, solo una quota pari al 20% circa delle famiglie paga un canone d'affitto in quanto

sono significative le situazioni in cui la proprietà dell'abitazione sia di un familiare e quindi ceduta formalmente a titolo gratuito. Si noti però che solo il 5% delle famiglie italiane non possiede attività reali e quindi molti nuclei familiari hanno beni patrimoniali diversi, e spesso di minor valore, rispetto a quelli di un'ipotetica abitazione. La proprietà di beni immobiliari di per se stessa non sembrerebbe però essere un fattore che sia in grado di tenere sempre la famiglia fuori dall'area di disagio economico e spesso neppure dalla povertà. Il fatto di dover pagare l'affitto è maggiormente presente tra le famiglie a basso reddito, con i conti in rosso, monoreddito, monoparentali, unipersonali e anziane e quindi tende ad interessare nuclei familiari già strutturalmente deboli e pertanto rappresenta un fattore che potrebbe cumularsi ad altre forme di fragilità economica. Sembrerebbe quindi rappresentare il fattore sistematico che, insieme ad un cattivo rapporto tra percettori e componenti, caratterizza tutte le tipologie familiari già toccate da altri segnali di indebolimento. La spesa per l'affitto costituisce circa il 16% del reddito disponibile, ma tende a rappresentare una quota ben più elevata per le famiglie senza percettori, a basso reddito, con i conti in rosso ed, in generale, quelle con un solo reddito percepito che si trovano dunque ad avere un bilancio familiare più vincolato per la risposta a bisogni essenziali.

(vi) La capacità di affrontare l'incertezza futura è certamente rafforzata dai meccanismi di accantonamento anche di *ricchezza finanziaria* che rappresenta la quota più liquida e più facilmente smobilizzabile della ricchezza netta familiare. Esiste un 8% di famiglie che non possiedono attività finanziarie e più della metà di coloro che la possiedono in realtà hanno solo un conto a deposito. Una quota consistente dei nuclei familiari possedeva alla fine del 2000 meno di 10 milioni di lire di attività finanziarie e, comprendendo anche chi non ne possiede, l'ammontare medio era di poco superiore ai 3 milioni. Il 40% di chi non possiede attività finanziarie non ha neppure la proprietà dell'abitazione in cui vive e quindi si trova sprovvisto di ricchezza netta e non è neppure in grado di indebitarsi. Si tratta prevalentemente di donne anziane, ma la quota di un terzo circa riguarda le famiglie con figli.

(vii) Possiamo chiederci, prima di concludere, se esista una domanda latente, e quindi insoddisfatta, di *sostegno da parte delle istituzioni*. La nostra analisi infatti sembrerebbe fare emergere in modo poco evidente, per la realtà delle famiglie italiane, la presenza di una rete di tutela rappresentata dal settore pubblico. Abbiamo però avuto modo di notare la rilevanza dei trattamenti pensionistici assistenziali all'interno di alcune famiglie che, in assenza di tali integrazioni al reddito, sarebbero ancora più impoverite, data la scarsa consistenza degli altri redditi disponibili. Risulta invece irrilevante il numero di famiglie, anche a basso reddito, che dichiara di ottenere sussidi pubblici consistenti di sostegno al reddito o di vivere in modo significativo di integrazioni al reddito, quali la cassa integrazione guadagni oppure i sussidi di disoccupazione. Se questo può essere il segnale di una situazione economica complessivamente soddisfacente, tale da rendere marginale la quota di famiglie che ricorre in modo significativo all'assistenza pubblica, potrebbe però evidenziare una carenza delle politiche sociali nel rispondere a forme di disagio economico che si manifestano in modo più articolato e forse meno valutabile sulla base degli indicatori ufficiali di povertà o di disoccupazione. Il disagio economico non è solo carenza di reddito, ma spesso carenza di opportunità di accesso al reddito. I tentativi di risposta normativa dovrebbero pertanto attraversare trasversalmente i tradizionali capitoli delle politiche fiscali, di quelle per i giovani, per l'occupazione, per la casa, per la salute, per l'handicap, per l'esclusione sociale che devono essere ricondotte quindi ad un orizzonte comune. E' più facile inoltre cogliere questo tipo di dimensione in una prospettiva di tipo familiare e non individuale in quanto spesso il bisogno del singolo non si evidenzia perché la famiglia fa emergere al suo interno una capacità di risposta. Questo non significa che il bisogno non esista, ma neppure che la famiglia sia sempre in grado di fornirvi una risposta e per tempi lunghi.

3. LA PERCEZIONE SOGGETTIVA DEL DISAGIO SOCIALE

Un modo alternativo per individuare le aree a maggior rischio di povertà è quello di fare riferimento alla percezione che le famiglie hanno della propria condizione economica[83], - in termini di difficoltà a far fronte ad alcuni bisogni elementari, come cibo, abiti, ed altri beni di prima necessità, quali il pagamento del canone di affitto o delle utenze di servizi pubblici essenziali (gas, luce, acqua, telefono) - utilizzando l'indagine multiscopo dell'Istat relativa agli "Aspetti della vita quotidiana". Anche se si tratta di informazioni non direttamente paragonabili con le stime della povertà relativa e assoluta, il quadro delle difficoltà economiche che emerge da tale analisi risulta ampiamente coerente con i risultati ottenuti mediante l'impiego degli indici "oggettivi". Al pari dei differenziali di povertà oggettiva, il disagio e la marginalità economica soggettivamente valutati si alimentano per lo più attraverso la residenza territoriale, l'ampiezza e la tipologia familiare. Le principali caratteristiche del disagio sono infatti: la residenza nel Mezzogiorno, la presenza di un elevato numero di componenti familiari, la condizione di persona sola e anziana. Il disagio economico appare, ancora una volta, più accentuato nell'Italia meridionale e insulare, dove si registrano quote più consistenti di famiglie in difficoltà. Le tipologie familiari in condizioni di più accentuato stress finanziario sono le coppie con almeno tre figli e i nuclei monogenitore, seguiti dai nuclei familiari anziani.

Attraverso il confronto tra la situazione denunciata dalle famiglie che si definiscono "povere" con quella di chi non si considera tale[84] è possibile individuare un profilo tipico dei "poveri", non solo in termini di specifiche difficoltà di spesa, ma anche di disagi per quanto riguarda la zona di abitazione, la fruizione culturale, la partecipazione sociale. L'indagine multiscopo indica che nel 2001 si considerano povere circa 1 milione e 959 mila famiglie, pari al 9% di quelle residenti. Esse sono concentrate soprattutto nel Sud e nelle Isole, come emerge dall'esame della distribuzione percentuale per area geografica (Tav. 3.1).

Tav. 3.1: Famiglie per percezione della situazione economica e ripartizione geografica - Anno 2001, valori percentuali

	NORD OVEST	NORD EST	CENTRO	SUD	ISOLE	ITALIA
Famiglie che non si considerano povere						
	28,6	19,7	20,4	20,8	10,4	100,0
Famiglie che si considerano povere						
	23,5	14,1	16,7	29,9	15,8	100,0
Totale famiglie						
	28,3	19,1	20,1	21,7	10,8	100,0

Fonte: Istat, *Indagine Multiscopo sulle famiglie, anno 2001*

[83] Sulla metodologia relativa alle misure di povertà soggettiva, vedi, tra gli altri, Hagenaars Aldi J.M. *The perception of poverty*, Elsevier, Amsterdam 1986.

[84] La domanda utilizzata per individuare l'insieme degli individui poveri è la seguente: "Facendo riferimento alla situazione economica della famiglia, lei la definirebbe: molto ricca, ricca, nè ricca nè povera, povera, molto povera". Il collettivo delle persone (o famiglie) povere si ottiene aggregando le modalità di risposta "povera" e "molto povera".

Tali nuclei familiari dichiarano la propria situazione economica per lo più peggiorata (53,8%), o stazionaria (43,5%) rispetto all'anno precedente, mentre la maggior parte delle famiglie non povere forniscono valutazioni meno pessimistiche delle variazioni dell'economia familiare nel biennio 2000-2001: il 71%, afferma condizioni di stabilità (Tav. 3.2).

Tav. 3.2: Famiglie per percezione della situazione economica e raffronto della situazione economica rispetto a quella dell'anno precedente - Anno 2001, valori percentuali

	NON RISPONDE	SITUAZIONE MIGLIORATA	SITUAZIONE RIMASTA UGUALE	SITUAZIONE PEGGIORATA	TOTALE
Famiglie che non si considerano povere	0,2	11,5	71,10	17,20	100,0
Famiglie che si considerano povere	0,0	2,6	43,5	53,8	100,0
Totale famiglie	1,0	10,6	68,2	20,3	100,0

Fonte: Istat, *Indagine Multiscopo sulle famiglie, anno 2001*

3.1 Le difficoltà finanziarie

Se si considerano alcune specifiche difficoltà di spesa, il collettivo di famiglie che si auto definisce povero si differenzia sensibilmente - come è logico aspettarsi - da quello dei nuclei non poveri.

Tav. 3.3: Famiglie per momenti di difficoltà ad effettuare delle spese per ripartizione geografica, distinte in base alla percezione della situazione economica della famiglia - Anno 2001, valori percentuali

Difficoltà nel(le)...									
	Comprare cibo	Comprare vestiti necessari	Spese per malattie	Spese per l'affitto	Pagare il mutuo	Spese per bollette	Spese per la scuola	Spese per trasporti	pagare debiti diversi
Famiglie che non si considerano povere									
NORD-OVEST	0,6	4,1	2,1	1,3	0,8	2,9	0,7	1,0	2,0
NORD-EST	0,8	3,4	2,0	1,0	1,0	2,9	0,9	1,4	2,1
CENTRO	0,7	4,6	2,8	1,0	1,2	4,1	1,2	1,4	1,8
SUD	2,6	13,2	7,8	2,6	1,4	10,8	4,2	3,9	5,0
ISOLE	1,1	13,5	8,4	2,2	1,8	13,1	3,6	4,8	5,6
ITALIA	1,1	6,9	4,1	1,5	1,1	5,8	1,9	2,2	3,0
Famiglie che si considerano povere									
NORD-OVEST	14,0	33,2	22,0	23,2	5,0	29,9	4,0	7,4	15,0
NORD-EST	12,7	30,3	18,3	14,3	3,8	27,6	4,1	11,4	14,3
CENTRO	13,9	43,6	39,0	18,1	4,3	37,8	10,0	14,3	20,9
SUD	22,6	61,7	40,6	22,5	2,4	52,1	13,0	16,1	17,6
ISOLE	31,3	56,4	44,4	20,4	6,4	56,6	18,6	22,1	28,1
ITALIA	19,1	46,7	33,4	20,4	4,2	41,8	10,0	14,1	18,7

Fonte: Istat, *Indagine Multiscopo sulle famiglie Anno 2001*

Il primo sperimenta, infatti, in proporzioni nettamente superiori, momenti di disagio nel procurarsi risorse di prima necessità. Le differenze rispetto alle famiglie non povere sono molto elevate per ogni voce di spesa, massime per l'acquisto di vestiti (39,8 punti percentuali assoluti), e minime per il pagamento del mutuo (3,1 punti percentuali assoluti). In generale, i disagi finanziari più avvertiti dai poveri concernono, oltre all'acquisto di abiti necessari (46,7%), spese per le bollette (41,8%), per le malattie (33,4%), e per l'affitto (20,4%) (Tav. 3.3). Anche nelle singole aree geografiche l'acquisto di abiti e il pagamento di bollette sono le problematiche maggiormente ricorrenti tra le famiglie povere. Nel Sud e nelle Isole questi tipi di disagio sono dichiarati da oltre la metà delle famiglie povere. Nel Centro si registrano anche cospicue quote di nuclei con difficoltà nel sostenere spese mediche (39%), mentre nel Nord-Ovest, il terzo problema più frequente, dopo vestiti e bollette, riguarda il pagamento dell'affitto (22,3%). Interessante è notare come tra i non poveri del Mezzogiorno le proporzioni di famiglie che non riescono facilmente a procurarsi vestiti e che faticano a pagare le bollette siano sensibilmente superiori alle analoghe percentuali osservate nelle altre ripartizioni territoriali.

3.2 Il contesto e le condizioni dell'abitazione

Completamente diversa appare la situazione nel caso in cui la fonte di disagio sia rappresentata dai problemi dell'abitazione.

Tav. 3.4: Famiglie per problemi dell'abitazione e ripartizione geografica, distinte in base alla percezione della situazione economica della famiglia - Anno 2001, valori percentuali

	Problemi dell'abitazione				
	Spese troppo alte	Abitazione troppo piccola	Troppo distante da familiari	Irregolarità erogazione acqua	Abitazione in cattive condizioni
Famiglie che non si considerano povere					
NORD-OVEST	52,3	88,8	82,7	91,8	96,6
NORD-EST	42,1	89,1	86,4	92,9	95,7
CENTRO	42,0	86,8	82,1	87,3	95,8
SUD	47,3	85,6	76,6	71,2	94,0
ISOLE	48,0	87,3	75,9	59,5	94,2
ITALIA	46,7	87,6	81,3	83,5	95,5
Famiglie che si considerano povere					
NORD-OVEST	29,1	78,2	63,3	95,1	81,4
NORD-EST	24,4	85,2	75,2	94,4	84,2
CENTRO	28,3	68,1	57,4	80,3	75,9
SUD	34,9	66,9	68,3	68,6	77,1
ISOLE	33,3	66,3	67,0	52,2	76,4
ITALIA	30,7	72,2	66,0	77,8	78,8

Sono, infatti, sempre le famiglie non povere a lamentare maggiormente (le differenze sono dell'ordine di circa 10 punti percentuali assoluti) spese troppo alte (46,7%), abitazioni troppo piccole (87,6%), troppo distanti dai familiari (81,3%), in cattive condizioni (95,5%) e con irregolarità nell'erogazione dell'acqua (83,5%). Tale fenomeno va forse messo in relazione al più elevato standard di vita economico delle famiglie benestanti che fa aumentare anche le esigenze relative ai servizi, agli spazi e alle condizioni dell'abitazione.

L'irregolarità nell'erogazione dell'acqua è l'unica difficoltà in corrispondenza della quale le differenze tra famiglie povere e non povere si attenuano: il 77,8% delle prime contro l'83,5% delle seconde dichiara tale disagio (Tav. 3.4). Tale problema è senza dubbio il più ricorrente nel Centro-Nord, mentre nel Mezzogiorno le cattive condizioni dell'abitazione assumono una maggiore importanza (esse sono sentite dal 77% delle famiglie nel Sud e dal 76,4% nelle Isole). Interessante è notare la più elevata quota di famiglie che lamentano abitazioni troppo piccole nel Nord-Est rispetto alle altre ripartizioni (Tav. 3.4).I problemi presenti nella zona in cui è situata l'abitazione interessano in maggior misura l'insieme delle famiglie povere. Ad esclusione della scarsa illuminazione delle strade, difficoltà avvertita dal 64,2% delle famiglie senza problemi economici e dal 57,8% di quelle povere, simili disagi coinvolgono più frequentemente i nuclei familiari in difficoltà (Tav. 3.5). Tra questi ultimi sono più ricorrenti soprattutto i problemi legati al rumore e alla presenza di criminalità, denunciati, rispettivamente, dal 48,5% e dal 41,4% delle famiglie povere e dal 37,8% e 30% di quelle non povere. Inoltre, più della metà di nuclei familiari disagiati vive in zone con problemi di traffico (54,6%), l'aspetto negativo in assoluto più sentito tra i poveri, mentre tra le famiglie non povere esso occupa la seconda posizione dopo la scarsa illuminazione delle strade (rispettivamente 47,3% e 64,2%). Tra i poveri del Nord-Ovest e del Nord-Est il traffico e l'inquinamento sono più diffusi (66,7 e 60,6% per il Nord-Ovest e 52 e 44,6% per il Nord-Est), mentre nel Centro e nel Sud Italia i disagi più gravi, oltre a quelli legati al traffico, riguardano la cattiva condizione delle strade (57,8% e 47,9%, rispettivamente, nelle due aree geografiche menzionate), difficoltà frequente anche nelle Isole (47%), dopo quella legata alla scarsa illuminazione delle strade (51,6%) (Tav. 3.5).

Tav. 3.5: *Famiglie con problemi nella zona in cui vive la famiglia classificata secondo la ripartizione geografica e della situazione economica delle famiglie – Anno 2001, valori percentuale*

	Problemi della zona in cui vive la famiglia									
	sporcizia nelle strade	parcheggio	mezzi pubblici	traffico	inquina-mento	rumore	criminalità	odori	scarsa illuminazione	strade in cattive condizioni
Famiglie che non si considerano povere										
NORD-OVEST	35,8	43,2	30,8	49,3	48,1	39,4	32,8	21,6	68,8	40,7
NORD-EST	25,3	31,3	28,2	44,5	38,2	30,7	27,7	21,7	65,9	39,3
CENTRO	38,1	45,1	30,1	50,0	40,9	38,8	30,3	20,3	59,4	46,8
SUD	31,4	44,9	33,0	45,8	35,1	41,2	32,1	21,9	63,0	46,3
ISOLE	34,0	42,5	29,8	45,0	28,2	38,7	22,2	16,6	60,4	42,5
ITALIA	33,1	41,5	30,5	47,3	39,9	37,8	30,0	20,9	64,2	43,0
Famiglie che si considerano povere										
NORD-OVEST	50,7	52,2	34,2	66,7	60,6	55,4	45,2	28,8	33,6	48,2
NORD-EST	30,5	31,3	31,2	52,0	44,6	43,5	30,4	24,5	30,6	41,2
CENTRO	51,9	52,5	42,9	61,8	47,2	54,7	48,4	23,4	51,9	57,8
SUD	37,8	44,9	37,0	49,7	37,4	45,9	43,8	26,5	39,6	47,9
ISOLE	43,9	45,1	41,1	40,4	28,0	41,0	33,7	27,9	51,6	47,0
ITALIA	43,1	46,0	37,1	54,6	44,0	48,5	41,4	26,4	57,8	48,5

Fonte: Istat, *Indagine Multiscopo sulle famiglie Anno 2001*

In maniera non sorprendente, gli individui che si definiscono poveri annoverano la povertà tra i tre maggiori problemi del paese. In questo gruppo si contano proporzioni circa doppie di persone che percepiscono la povertà come una delle questioni più importanti del paese (31,9%) rispetto al collettivo dei non poveri (16,4%). Differenze dello stesso ordine di grandezza si osservano nelle singole aree geografiche, ad eccezione delle Isole, dove il 37,5% dei poveri e il 25,6% dei non poveri considera la povertà come uno dei principali problemi nazionali (Tav. 3.6).

Tav. 3.6: Persone che percepiscono la povertà come uno dei tre maggiori problemi per il Paese, classificate secondo la ripartizione geografica, e la percezione della situazione economica della famiglia - Anno 2001, valori percentuali

	Non povere	Povere	Totale
NORD-OVEST	13,6	22,0	14,1
NORD-EST	11,8	25,8	12,4
CENTRO	15,7	32,4	16,7
SUD	19,7	36,2	21,6
ISOLE	25,6	37,5	26,9
ITALIA	16,4	31,9	17,6

Fonte: Istat, *Indagine Multiscopo sulle famiglie Anno 2001*

3.3 La fruizione culturale e l'uso di moderni strumenti tecnologici

Nel campo della fruizione culturale, l'uso del personal computer così come l'utilizzo di internet sono le attività che distinguono maggiormente il comportamento dei poveri da quello degli altri individui: l'80% dei primi non ha mai usato un PC contro poco più della metà degli individui non poveri (il 56,8%), mentre l'83,4% dei poveri non si è mai collegato ad internet, contro il 64,9% degli altri individui.

Le differenze tra i due gruppi rimangono elevate per quanto riguarda sia la frequenza al cinema, sia le visite a musei (dell'ordine di circa 20 punti percentuali assoluti in entrambi i casi), anche se su livelli diversi. I concerti di musica classica sono l'attività culturale meno fruita in ambedue i gruppi: l'89,4% dei poveri e l'82,5%, degli individui non poveri non ha mai ascoltato tali concerti nel corso del 2001. Al contrario, il cinema è una delle attività culturali meno insolite, come dimostrano le quote più contenute di persone che non hanno mai usufruito di spettacoli cinematografici (63,4% e 43,8%, rispettivamente, tra i poveri e i non poveri).

L'analisi a livello di singola area geografica non mostra differenze di rilievo rispetto al quadro emerso a livello nazionale. In generale nel collettivo dei poveri, che risultano scarsamente coinvolti nelle attività culturali, le variazioni tra le singole voci considerate sono contenute, mentre tra i non poveri, culturalmente più attivi, la fruizione dei vari intrattenimenti varia molto a seconda del tipo di attività (Tav. 3.7).

Tav. 3.7 : Persone che non usano il pc ed internet e che non fruiscono di diversi tipi di spettacoli ed intrattenimenti per ripartizione geografica, distinte in base alla percezione della situazione economica della famiglia - Anno 2001, valori percentuali

	Personal computer	Internet	Teatro	Cinema	Musei	concerti musica classica	Altri Concerti	spettacoli sportivi	Discoteche	Monumenti
Individui che non si considerano poveri										
NORD-OVEST	52,8	63,4	72,5	41,9	60,0	83,4	74,9	65,0	66,6	68,4
NORD-EST	54,0	62,7	71,8	45,4	57,1	81,8	72,0	63,3	64,5	67,5
CENTRO	54,3	61,4	70,2	40,1	61,8	82,0	72,6	61,6	64,8	67,7
SUD	62,2	68,9	76,1	45,7	71,5	82,1	72,0	64,5	68,2	76,1
ISOLE	64,1	72,3	76,6	48,0	70,1	83,7	71,7	65,6	66,4	73,9
ITALIA	56,8	64,9	73,1	43,8	63,6	82,5	72,9	64,0	66,2	70,5
Individui che si considerano poveri										
NORD-OVEST	80,1	86,0	85,6	65,9	84,9	91,5	85,7	79,9	74,8	86,5
NORD-EST	75,5	80,3	81,9	64,9	74,4	85,5	83,2	74,6	74,6	80,3
CENTRO	81,5	85,3	85,1	63,2	81,3	92,0	84,3	76,7	77,3	84,5
SUD	81,8	83,3	84,7	61,8	84,7	89,1	82,5	74,3	78,7	86,9
ISOLE	78,9	81,3	84,8	63,0	82,5	87,9	78,7	74,4	72,9	84,4
ITALIA	80,2	83,4	84,6	63,4	82,6	89,4	82,8	75,8	76,2	85,3

Fonte: Istat, *Indagine Multiscopo sulle famiglie Anno 2001*

3.4 La partecipazione sociale

La partecipazione sociale degli individui poveri appare più attenuata rispetto a quella delle persone non povere, specialmente quando si tratta di politica, a cui, nell'ultimo anno, non si è mai interessato il 28,7% dei secondi e il 47,7% dei primi. Il volontariato non è mai praticato dall'81,2% dei poveri, ma risulta un'attività alquanto rara anche tra gli altri individui (76%). Per quanto riguarda la partecipazione religiosa, le differenze tra i due collettivi non sono molto pronunciate: il 21,4% dei poveri non si è mai recato in chiesa nel corso del 2001, contro il 14,6% delle persone senza problemi economici (Tav. 3.8).

Tav. 3.8: Persone che non partecipano socialmente per ripartizione geografica, distinte in base alla percezione soggettiva della situazione economica della famiglia - Anno 2001, valori percentuali

Ripartizione	frequenza chiese	interessi politici	volontariato
Individui che non si considerano poveri			
NORD-OVEST	17,1	25,1	76,7
NORD-EST	17,0	23,9	73,5
CENTRO	17,4	27,6	76,9
SUD	8,9	34,8	76,3
ISOLE	11,2	35,3	76,8
ITALIA	14,6	28,8	76,0
Individui che si considerano poveri			
NORD-OVEST	30,7	45,6	85,6
NORD-EST	23,0	44,1	81,2
CENTRO	24,7	45,0	83,8
SUD	15,7	47,7	78,5
ISOLE	19,3	54,5	79,5
ITALIA	21,4	47,7	81,2

Fonte: Istat, *Indagine Multiscopo sulle famiglie Anno 2001*

3.5 Considerazioni di sintesi

Il quadro socio demografico delle famiglie che si sentono soggettivamente in difficoltà economica risulta ampiamente coerente con le stime oggettive della povertà. La marginalità economica, al pari dei differenziali di povertà, si accentua nel Mezzogiorno, tra le famiglie numerose o con persona anziana.

Dal punto di vista economico le famiglie che si considerano povere avvertono evidenti difficoltà ad acquistare beni di prima necessità, un certo disagio legato alla zona dell'abitazione, una spiccata sensibilità verso problematiche relative alla povertà, una limitata partecipazione ad attività culturali e sociali, una quasi completa esclusione dall'utilizzo di moderni strumenti tecnologici. I disagi finanziari più frequentemente sentiti tra i nuclei definitisi poveri riguardano, in particolare, l'acquisto di abiti, il pagamento di bollette e le spese sanitarie, che peraltro risultano le spese più difficili da sostenere anche per il complesso delle famiglie italiane.

Ciò che differenzia le famiglie che si autodefiniscono povere non è tanto il possesso di taluni beni durevoli, o la presenza dei vari servizi relativi all'abitazione, quanto piuttosto il titolo di godimento dell'abitazione, che, in misura superiore alla media, è in affitto e dunque

non rappresenta una potenziale fonte di garanzia reale nell'eventualità di dovere affrontare spese o investimenti finanziari di tipo straordinario.

Da notare infine è il fatto che questi nuclei familiari non enfatizzano tanto i problemi connessi alle condizioni abitative (spese troppo alte, abitazioni troppo piccole o troppo distanti dai familiari, ecc.), quanto i disagi legati alla zona in cui è situata l'abitazione, in particolare per quanto riguarda la criminalità, il rumore e la sporcizia nelle strade. Sono, in altri termini, più direttamente a contatto con fenomeni di degrado urbanistico, sociale ed ambientale, a conferma di una certa concentrazione su basi territoriali delle situazioni di maggior deprivazione relativa.

4. I MINORI A RISCHIO DI ESCLUSIONE SOCIALE

Gli effetti della insufficiente dotazione di risorse economiche, culturali e relazionali che connota la condizione di chi è povero risultano, in un certo senso, ancor più amplificati nel caso delle famiglie con figli minori, siano essi ancora nella fase dell'infanzia o dell'adolescenza.

Condizioni di povertà sperimentate nella prima fase del ciclo di vita tendono, di fatto, a condizionare e compromettere tutta la carriera educativa e lavorativa degli individui, con il rischio di accentuare e cronicizzare gli svantaggi di partenza. In assenza d'incisive e durature politiche di prevenzione e di rimozione dei fattori d'emarginazione, si ottiene così un risultato esattamente opposto agli intenti promozionali nei confronti delle risorse umane che rappresentano uno dei tratti tipici delle culture politico-sociali europee. In linea generale convergono su questo intento sia gli approcci solidaristici, sia gli approcci meritocratici là dove si vogliono ampliare – su basi universalistiche – i diritti di cittadinanza e nello stesso tempo ridurre la perdita dei talenti.

In presenza di legami diretti tra la povertà dei minori e le minori opportunità di formazione e di qualificazione professionale è risultato abbastanza naturale sviluppare una ricognizione approfondita sulle forme di vulnerabilità che si formano e si riproducono a livello del sistema formativo, al quale compete – sul piano ideale e fattuale – un ruolo strategico nell'ambito delle politiche finalizzate alla riduzione delle disuguaglianze ereditate dalle famiglie di origine e dal background di provenienza.

A questa problematica di ordine generale – che non coinvolge esclusivamente chi è meno dotato di risorse economiche ma coinvolge anche chi ha deficit di motivazione e di capacità derivanti da cause di ordine psicologico e relazionale – che vede al centro dell'analisi il ruolo formativo e promozionale del sistema scolastico – si è scelto di aggiungere due altre questioni altrettanto cruciali per una parte consistente del mondo minorile: il lavoro e l'immigrazione.

Alcuni studi e molteplici esperienze d'intervento sociale confermano che anche nei paesi industriali avanzati e specificamente nel nostro paese persiste il problema del lavoro non tutelato dei minori.

Ancor più rilevante sul piano quantitativo - sia oggi che in prospettiva - è la particolare situazione di vulnerabilità culturale e sociale cui vanno incontro i minori immigrati, tanto più che il loro numero è cresciuto costantemente nell'ultimo decennio e tenderà a crescere anche nei prossimi anni.

I processi d'espulsione precoce dal sistema scolastico e formativo che – come si vedrà – già oggi coinvolgono ogni anno migliaia di ragazzi e ragazze di nazionalità italiana, sono verosimilmente destinati a permanere se non anche ad aumentare proprio in previsione del crescente ingresso nel sistema scolastico di cittadini di altre nazionalità; questa situazione tenderà verosimilmente a far crescere sia la pressione sociale sul sistema formativo, affinché sappia accogliere nuove schiere di giovani utenti, sia la possibile espulsione/emarginazione di giovani extracomunitari qualora la loro riuscita scolastica risulti particolarmente al di sotto della media e dunque assai critica a livello individuale e collettivo.

Tav. 4.1 : Incidenza della povertà relativa per ripartizione geografica ed età degli individui. Anni 1997-2001, valori percentuali

	NORD					CENTRO					MEZZOGIORNO					ITALIA				
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
Classe d'età degli individui																				
Fino a 18	6,0	6,1	5,2	7,4	6,4	6,9	8,9	9,5	11,2	10,9	27,9	27,3	28,1	27,1	28,8	16,1	16,2	16,2	16,7	17,0
Da 19 a 34 anni	4,6	4,9	4,1	5,3	3,9	6,3	7,1	8,1	9,8	8,7	24,2	24,4	23,4	25,0	26,0	12,4	12,7	12,4	13,8	13,1
Da 35 a 64 anni	4,5	4,3	3,8	4,5	4,4	5,4	6,5	7,7	8,4	8,4	22,5	20,9	22,7	23,2	23,1	10,7	10,3	11,0	11,5	11,5
65 anni e più	10,2	9,5	8,2	8,6	7,8	9,1	11,3	13,5	15,4	11,8	29,3	29,6	29,4	29,3	30,3	16,0	16,1	16,1	16,7	15,8

Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie 1997-2001*

4.1 L'incidenza della povertà tra i minori

L'indagine ISTAT sui consumi delle famiglie evidenzia che i minori sono segnati dall'esperienza della povertà in misura superiore alla media, con livelli pressoché identici a quelli raggiunti dagli anziani. La curva della povertà per classi di età degli individui ha in effetti un andamento a forma di U, con valori massimi, intorno al 16-17%, per le due classi estreme, la più giovane (fino a 18 anni), e la più anziana (65 anni e più), e valori minimi e inferiori alla media nelle età intermedie 35-64 anni (11.5%) (Tav. 4.1).

La povertà tra i minori assume dimensioni ancora più accentuate se è accompagnata dalla ricorrenza di almeno una delle caratteristiche discriminanti l'universo dei poveri nel nostro paese, ovvero la residenza nel Mezzogiorno, l'elevata ampiezza familiare, o la mancanza di occupazione della persona di riferimento della famiglia.

Così, ad esempio, nel Mezzogiorno, area geografica dove si concentra quasi il 73% delle famiglie povere con minori, il 29,1% dei minorenni e il 27,2% delle famiglie con minori, sono povere, contro indici d'incidenza pari rispettivamente al 26,2% e al 24,3%, se calcolati sul complesso d'individui e famiglie (Tav. 4.2). Si può dunque a ragione concludere che i minori rappresentano un segmento di popolazione particolarmente esposto al rischio di povertà[85].

Tav. 4.2: Povertà relativa tra le famiglie con minori per ripartizione geografica - Anno 2001, migliaia di unità e valori percentuali

	NORD	CENTRO	SUD	ITALIA
Migliaia di unità				
Famiglie con minori povere	146	122	722	990
Famiglie con minori residenti	2.650	1.192	2.651	6.492
Minori poveri	242	190	1.274	1.706
Minori residenti	3.839	1.784	4.375	9.998
Composizione percentuale				
Famiglie con minori povere	14,7	12,3	72,9	100,0
Famiglie con minori residenti	40,8	18,4	40,8	100,0
Minori poveri	14,2	11,1	74,7	100,0
Minori residenti	38,4	17,8	43,8	100,0
Incidenza della povertà (%)				
Famiglie con minori povere / totale famiglie con minori	5,5	10,3	27,2	14,8
Minori poveri / totale minori	6,3	10,6	29,1	17,0
Intensità della povertà (%)				
Famiglie con minori	16,0	17,3	22,7	21,0

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

Anche l'analisi rispetto al profilo delle famiglie segnala che il rischio di essere povero è correlato alla presenza di minori ed aumenta al crescere del numero dei minori: il complesso delle famiglie con minori, poco meno di 6,5 milioni, mostra in effetti indici di povertà più elevati rispetto a quelli del totale delle famiglie (14,8% rispetto alla media del 12%), mentre il 25% delle coppie con almeno tre figli al di sotto dei 18 anni e il 19,6% delle altre tipologie

[85] Nell'analisi di povertà tra minori ed anziani si utilizzano solamente gli indici di povertà relativa, sia per motivi di sintesi espositiva, sia perché in un certo senso la nozione di povertà relativa è quella che più riflette un problema di mancata uguaglianza delle opportunità. Si tenga tuttavia presente che i risultati fin qui conseguiti non hanno evidenziato differenze degne di nota qualora siano state impiegate le misure della povertà assoluta invece di quelle della povertà relativa al fine di individuare i caratteri socio-demografici tipici dell'universo dei poveri .

familiari con minori (famiglie con membri aggregati) si trova in stato di povertà relativa, a fronte di valori più contenuti tra le coppie con un solo figlio minorenne (9,8%) (Tav. 4.3).

Tav. 4.3: Incidenza della povertà per tipologia familiare - Anni 1997-2001, valori percentuali

	Italia				
	1997	1998	1999	2000	2001
Persona sola	11,2	10,0	10,1	9,3	9,0
Coppia	10,9	10,7	10,9	11,7	10,9
Coppia con un figlio minore	9,6	9,0	8,0	10,0	9,8
Coppia con due figli minori	14,9	16,5	15,4	15,9	15,3
Coppia con tre o più figli minori	24,4	26,7	26,1	26,0	25,1
Monogenitore con solo figli minori	13,5	9,6	11,0	11,4	12,2
Monogenitore con solo figli maggiori	11,0	11,9	14,3	12,7	12,5
Coppia con solo figli maggiori	10,2	10,9	10,7	11,1	11,0
Altre tipologie familiari con minori	16,8	16,3	18,1	19,4	19,6
Altre tipologie familiari senza minori	13,1	13,7	14,6	15,7	15,8
Totale	12,0	11,8	11,9	12,3	1,0

Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie 1997-2001.*

Non è irrilevante notare che nel periodo 1997-2001 la tendenza alla crescita nell'incidenza della povertà si registra solo tra le tipologie familiari con individui non ancora maggiorenni.

La particolare fragilità economica delle coppie con tre figli minorenni si ricava anche dall'esame della tavola 4.4, che evidenzia come tale tipologia sia presente in termini proporzionalmente superiori all'interno del gruppo di famiglie povere, 10,5%, rispetto ai due gruppi di famiglie con minori residenti (6,4%), e di famiglie con minori non povere (5,6%). Al contrario le coppie con due figli minori, pur costituendo un terzo delle famiglie povere, assumono lo stesso peso anche all'interno del totale delle famiglie, siano esse il complesso di quelle residenti o di quelle non povere.

Tav. 4.4: Famiglie con minori residenti e famiglie con minori povere e non povere, distinte per tipologia familiare. - Anno 2001, migliaia di unità e composizione percentuali

	Famiglie con minori residenti		Famiglie con minori povere		Famiglie con minori non povere	
Coppia con un figlio minore	1.975	30,4	194	19,9	1.781	32,4
Coppia con due figli minori	2.087	32,1	319	32,2	1.768	32,1
Coppia con tre o più figli minori	414	6,4	104	10,5	310	5,6
Monogenitore	292	4,5	36	3,6	256	4,7
Altre famiglie con minori	1.724	26,6	337	34,0	1.387	25,2
Totale	6.492	100,0	990	100,0	5.502	100,0

Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie 1997-2001.*

Una delle caratteristiche suscettibili di contrastare o attenuare la povertà tra i minori è la presenza di più percettori di reddito all'interno del nucleo familiare.

Quando almeno due persone della famiglia percepiscono un reddito gli indici d'incidenza appaiono di quattro volte inferiori tra le coppie con un solo figlio (4,3% contro 17,1%), diminuiscono di tre volte nel caso di due figli (7,3% contro 22,4%), e si riducono a circa la metà nei nuclei con tre o più figli (14,3 contro 30,8%) (Tav. 4.5).

Tav. 4.5: Incidenza della povertà per tipologia familiare e numero di percettori di reddito - Anno 2001, valori percentuali*

	0 –1 percettore	2 o più percettori	Italia
Persona sola	9,0	-	9,0
Coppia	11,8	10,4	10,9
Coppia con un figlio minore	17,1	4,3	9,8
Coppia con due figli minori	22,4	7,3	15,3
Coppia con tre o più figli minori	30,8	14,3	25,1
Monogenitore con solo figli minori	12,3	*	12,2
Monogenitore con solo figli maggiori	20,6	8,5	12,5
Coppia con solo figli maggiori	17,9	8,8	11,0
Altre tipologie familiari con minori	28,5	13,9	19,6
Altre tipologie familiari senza minori	30,7	12,6	15,8
Totale	14,3	9,4	12,0

(*): valore non significativo a motivo della scarsa numerosità.
Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie 2001*.

4.2 La dispersione scolastica come fattore di vulnerabilità sociale

Mentre è innegabile che nel corso degli ultimi decenni si siano verificati in Italia progressi notevoli nella scolarizzazione primaria e secondaria, non si può ignorare che persistono tuttora ampie sacche d'*insuccesso scolastico* a livello dell'obbligo che di fatto penalizzano sul piano culturale migliaia di ragazzi e ragazze, con effetti cumulativi sul versante dell'inserimento lavorativo e sociale. La forma più evidente di tale fenomeno è rappresentato dalla *dispersione scolastica* a cui concorrono sia le *ripetente* che gli *abbandoni* precoci dei percorsi intrapresi dalle giovani leve.

L'istituzione della scuola media unica e obbligatoria (1962) e la liberalizzazione degli accessi universitari (1969) hanno indubbiamente sancito e potenziato il decollo della scolarizzazione di massa nel nostro paese, non si può tuttavia dire che siano scomparsi nell'intera popolazione italiana gravi deficit culturali e profonde sacche di arretratezza (Tav. 4.6).

Tav. 4.6: Popolazione residente di oltre 25 anni per titolo di studio, classe di età e sesso - dati in migliaia e composizione percentuale

Dottorato, laurea e diploma universitario		Maturità		Qualifica professionale		Licenza media		Licenza elementare, nessun titolo		Totale	
Valori Assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
MASCHI											
1.814	8,9	4.818	23,8	1.012	5,0	6.708	33,1	5.930	29,2	20.282	100
FEMMINE											
1.686	7,6	4.477	20,2	1.200	5,4	5.866	26,4	8.983	40,4	22.212	100
MASCHI+FEMMINE											
3.501	8,2	9.292	21,9	2.213	5,2	12.574	29,6	14.911	35,1	42.491	100

Fonte: Ns. elaborazione dati Istat, *Annuario statistico italiano 2002*

Nel 2001 il 35,1% della popolazione italiana al di sopra dei 25 anni ha raggiunto al massimo la licenza elementare; il 29,6% ha conseguito solo la licenza media; i diplomati costituiscono il 21,9% del totale e i laureati restano una minoranza, arrivando appena alla quota dell'8,2%. A parziale attenuazione di quest'ultima considerazione va ricordato che

l'accresciuto accesso al sistema scolastico delle nuove generazioni è coinciso, negli ultimi anni, con una riduzione della popolazione giovanile per effetto del calo demografico[86], perciò è ancora oggi tutto sommato modesto l'impatto del pur sostenuto processo di scolarizzazione sui complessivi livelli d'istruzione della popolazione nel suo insieme[87].

Con la scolarizzazione di massa a livello medio e medio superiore, il problema dell'istruzione si presenta sotto un altro aspetto: sorge una nuova tradizione di studi che considera non solo la possibilità di *accesso* di tutti ai diversi livelli di scolarità, ma anche le *probabilità di riuscita.* In altre parole, si evidenzia uno spostamento dell'attenzione dalla selezione in entrata alla selezione durante il percorso scolastico e alla sua uscita.

Secondo i dati Istat e Ministero dell'Istruzione[88], nell'anno scolastico 1997-98 (Tav. 4.7), i licenziati dalla scuola media inferiore sono il 98,8% degli esaminati; il tasso di maturi 19enni è pari al 65,8%, mentre il tasso di produttività della scuola secondaria superiore (diplomati rispetto agli iscritti 5 anni prima) è del 78%; infine il tasso di produttività dell'università (laureati rispetto agli iscritti 6 anni prima) è del 35,6%. Questi dati indicano come, ancora al termine degli anni Novanta, l'efficacia del nostro sistema scolastico ed universitario, misurata attraverso i risultati raggiunti dagli studenti nei diversi livelli d'istruzione, non possa ancora essere considerata soddisfacente.

Il deficit di produttività del sistema d'istruzione è legato anzitutto al permanere della *dispersione scolastica,* che consiste in una situazione di difficoltà o di rallentamento della carriera, che si manifesta nei fenomeni della ripetenza e dell'abbandono[89].

Mentre la *ripetenza* coincide con la permanenza di uno studente nella stessa classe frequentata l'anno precedente, *l'abbandono* consiste nel lasciare la scuola prima della fine degli studi di un determinato ciclo intrapreso.

---

[86] L'anno che segna una vera e propria inversione di tendenza è il 1993-94. Infatti, in quell'anno la scuola elementare ha subito un ridimensionamento degli iscritti in complesso pari a circa il 2,9% del totale censito l'anno precedente e anche nelle scuole medie si è avuto un calo del 3% che corrisponde a 4.227 classi in meno. Il 1993-94 è l'anno di svolta anche per la scuola secondaria: si registrano infatti 101.605 iscritti in meno rispetto al 1992-93. Le avvisaglie di questa nuova tendenza si erano già avute nell'a.s. 1991-92 con il calo degli iscritti in prima (17.203 alunni in meno rispetto all'anno precedente). In base ai dati dell'anno scolastico 2001-2002 - l'ultimo di cui si hanno a disposizione i dati ufficiali completi - il livello di studi più frequentato è quello costituito dalla scuola elementare statale con 2.534.209 alunni in complesso, seguito dall'istruzione secondaria di secondo grado con 2.421.303 studenti e, infine, dalla scuola secondaria di primo grado con 1.704.479 ragazzi. Cfr. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – EDS (2002), *La scuola statale: sintesi dei dati – a.s. 2001/02*, www.istruzione.it.

[87] Isfol (2002), *Rapporto 2002*, Angeli, Milano, p. 147.

[88] Ministero dell'Istruzione (2002), *Programma Operativo Nazionale 2000-2006*, www.istruzione.it.

[89] Definizioni UNESCO in UNESCO (1972), *Etude statistique sur les déperditions scolaires*, UNESCO-BIE, Paris-Genève.

Tav. 4.7: Indicatori della selezione scolastica per livello di scolarità, sesso e ripartizione territoriale (a.s. 1997-98)

	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzo-giorno
SCUOLA ELEMENTARE					
Ripetenti per 100 iscritti	0,4	0,3	0,2	0,3	0,6
Ripetenti per 100 iscritti femmine	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4
Ripetenti al I anno per 100 iscritti	0,6	0,4	0,3	0,4	0,9
Licenziati per 100 esaminati (b)	99,5	99,6	99,7	99,7	99,4
Tasso di scolarità (c)	100,6	101,0	100,0	102,1	100,1
SCUOLA MEDIA					
Ripetenti per 100 iscritti	4,8	3,8	3,5	4,1	5,9
Ripetenti per 100 iscritti femmine	2,9	2,3	1,8	2,5	3,7
Ripetenti al I anno per 100 iscritti	6,9	5,5	5,4	6,0	8,4
Licenziati per 100 esaminati	98,8	99,2	99,5	99,2	98,2
Tasso di scolarità (c)	105,6	104,0	104,2	106,5	106,5
SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE					
Ripetenti per 100 iscritti	8,1	7,9	6,9	8,1	8,6
Ripetenti per 100 iscritti femmine	5,5	5,6	4,6	5,3	6,0
Ripetenti al I anno per 100 iscritti	10,7	9,9	9,8	10,3	11,2
Maturi per 100 19 enni (a)	65,8	60,6	65,8	74,2	65,3
Maturi per 100 19 enni (a) : maschi	60,9	55,2	68,5	75,7	61,4
Maturi per 100 19 enni (a) : femmine	71,0	66,2	71,6	80,9	69,3
Tasso di conseguimento del diploma (a) (d)	78,0	74,9	78,0	80,1	78,6
Tasso di conseguimento del diploma (a) (d) : maschi	72,8	70,5	74,6	73,6	73,0
Tasso di conseguimento del diploma (a) (d) : femmine	83,2	79,3	81,2	86,6	84,4
Tassi di passaggio dalla scuola media (a) (e)	94,2	92,4	90,4	101,9	92,3
Tasso di scolarità (c)	83,1	81,7	84,3	92,9	79,4
UNIVERSITA'					
Studenti fuori corso per 100 iscritti	29,6	37,3	37,4	40,4	36,4
Laureati per 100 iscritti al I anno sei anni prima (b)	35,6	40,9	41,1	31,7	31,9
Laureati per 100 iscritti al I anno sei anni prima (b): maschi	33,1	40,0	37,4	29,9	28,0
Laureati per 100 iscritti al I anno sei anni prima (b): femmine	38,2	41,9	45,1	33,4	35,9
Laureati per 100 24enni (a)	12,6	14,7	14,5	14,9	9,2
Laureati fuori corso per 100 laureati (1995-96)	84,1	73,2	90,0	91,0	85,1
Tassi di passaggio dalla scuola superiore (f)	66,5	62,8	73,1	79,3	59,7
Tasso di scolarità (c)	43,2	39,1	46,5	63,0	35,6

Fonte: Ns. elaborazione dati Istat, Indagine sull'Università e Istituti superiori riportata in Ministero dell'Istruzione, Piano Operativo Nazionale 2000-2006 valutazione ex-ante

(a) dati riferiti al 1996-97

(b) dati riferiti al 1995-96

(b2) Ove non diversamente indicato i dati si riferiscono al totale dei corsi di diploma, scuola dirette a fini speciali e corsi di laurea

(c) Tasso di scolarità e di iscrizione: iscritti per 100 giovani di età teorica corrispondente (6-10; 11-13 anni; 19-23 anni)

(d) Tasso di conseguimento del diploma: maturi nell'anno di corso indicato per 100 iscritti al I anno 5 anni prima al netto dei ripetenti

(e) Tasso di passaggio dalla scuola media: iscritti al primo anno nelle scuole superiori al netto dei ripetenti per 100 licenziati dalla scuola media nell'anno precedente

(f) Tasso di passaggio dalle scuole superiori: immatricolati per 100 maturi dell'anno precedente

4.2.1 L'evoluzione e le dimensioni del fenomeno delle ripetenze

Il percorso scolastico dei giovani italiani è piuttosto accidentato: ad esempio, nel 1995, il 31,7% dei maturi ha conseguito il diploma dopo i 19 anni.

L'approdo al titolo oltre l'età regolare è dovuto a vari motivi: *in primis* ad un ritardo nell'iscrizione alle scuole superiori, imputabile ad insuccessi nella scuola dell'obbligo (il 9,4% dei maturi dell'anno 1995 si è iscritto alla scuola superiore a più di 14 anni); in secondo luogo a diversi "incidenti" nel percorso scolastico intrapreso. Un maturo su quattro (25,5%) è stato almeno un volta ripetente nel corso degli studi intrapreso. Un maturo su quattro (25,5%) è stato almeno un volta ripetente nel corso degli studi secondari e il 6,2% ha conseguito la maturità in un tipo di scuola diverso da quello in cui si era iscritto dopo la licenza media[90].

Il fenomeno della ripetenza ha quindi tuttora un peso importante nel percorso scolastico, con un'evoluzione nel tempo, sia di tipo quantitativo che di tipo qualitativo.

Mentre le *ripetenze* registrano nella scuola elementare e nella scuola media una costante e cospicua flessione a partire da metà degli anni settanta (Tavole 4.8, 4.9, 4.10 e 4.11) esse tornano ad aumentare a livello di scuola secondaria negli anni ottanta. La media delle ripetenze nei cinque anni di scuola elementare passa dal 4,5% nell'a.s. 1973/74, all'1,1% nell'a.s. 1984/85 e poi si attesta sullo 0,4% nel 1996/97[91].

Le ripetenze nella scuola secondaria di primo livello – cioè nella scuola media dell'obbligo - hanno avuto un andamento altalenante passando dal 6,7% nell'a.s.1973/74, all'8,5% nel 1984/85 (con un picco in I media pari al 12,5%), ma poi si attesta nell'ultimo anno di cui si dispongono i dati completi (1997/98) al 4,6%.

Nella scuola secondaria superiore, invece, il fenomeno delle ripetenze non è mai calato, passando da una media nei cinque anni pari al 6,6% nell'a.s. 1973/74, al 7,7% nel 1984/85 e, infine, al 7,8% nel 1997/98 (ultimo anno disponibile). In sintesi, si deve notare che il fenomeno della ripetenza raggiunge ancora oggi tassi complessivi rilevanti soprattutto nelle scuole medie inferiori (in media ripetono 4,6 studenti su 100 frequentanti nei tre anni) e superiori (ripete il 7,8% sul totale dei frequentanti nei cinque anni), con punte più elevate nelle classi d'inizio ciclo: 6,4% di ripetenti in prima media e 10,6% in prima secondaria.

Come hanno evidenziato molte ricerche, il primo anno di ogni ciclo, tende ad assumere soprattutto nelle medie e nelle secondarie superiori, una funzione di *filtro* tra la scuola precedente e quella successiva: il momento del passaggio costituisce sia per lo studente che per l'organizzazione scolastica una circostanza critica che tuttora deve essere affrontata potenziando l'orientamento ed il sostegno.

La riuscita scolastica è fortemente collegata a tre importanti fattori: il *genere,* l'*anno di frequenza* e la *distribuzione territoriale*. In tutti e tre i livelli d'istruzione considerati e senza distinzione di classe frequentata, i *maschi* mostrano un rendimento scolastico decisamente peggiore di quello delle femmine, con valori di insuccesso che quasi raddoppiano nelle scuole medie e secondarie superiori.

In tutti i livelli considerati l'insuccesso scolastico si registra soprattutto negli anni iniziali di ogni ciclo, in particolare la classe più a rischio è la *prima,* con l'eccezione della scuola elementare (dove negli ultimi anni anche la la quinta classe si avvicina alle percentuali di ripetenza della prima classe).

Per quanto riguarda la distribuzione geografica, si conferma lo svantaggio del Meridione: al Sud la media delle ripetenze raggiunge il 4,5% nei tre anni di scuola

---

[90] Istat (1999), *Percorsi di studio e di lavoro dei diplomati. Indagine 1998,* Informazioni n. 29, Istat, Roma, pp. 20-21.

[91] I dati utilizzati si riferiscono all'ultimo annuario Istat disponibile relativo a questo livello scolastico, ossia: Istat, *Statistiche della scuola materna ed elementare, a.s.1996/97*, a. n. 8, Roma 2000.

secondaria di primo livello, nelle Isole addirittura il 7,9% con un valore percentuale che è quasi doppio rispetto alla media nazionale (4,6%).

A favore del Mezzogiorno va sottolineato che in queste regioni d'Italia gli studenti iniziano prima gli studi superiori: il 12,1% dei maturi del Sud e Isole ha cominciato a meno di 14 anni contro il 4,6% dei maturi del Nord e il 5,7% dei maturi del Centro; così pure nel Mezzogiorno si riscontra una maggior tendenza a concludere gli studi in anticipo: il 17,2% dei maturi delle regioni meridionali ha conseguito il titolo a meno di 19 anni, mentre nelle regioni settentrionali e centrali tale percentuale è pari rispettivamente al 4,1% e al 7,2%[92].

Tav. 4.8: Alunni ripetenti della SCUOLA ELEMENTARE in complesso per anni scolastici, anni di corso e sesso

		ITALIA					
Anni	Anno	Ripetenti (valore assoluto)			Ripetenti (% sugli iscritti)		
Scolastici	di corso	TOTALE	M	F	TOTALE	M	F
1973-74	I	65.168	38.426	26.742	6,9	7,9	5,9
	II	54.006	32.656	21.350	5,3	6,2	4,3
	III	42.852	25.362	17.490	4,2	4,8	3,5
	IV	36.072	21.402	14.670	3,5	4,0	2,9
	V	23.634	13.547	10.087	2,5	2,8	2,2
1984-85	I	9.534	5.910	3.624	1,4	1,7	1,1
	II	8.750	5.581	3.169	1,2	1,5	0,9
	III	6.685	4.286	2.399	0,9	1,1	0,6
	IV	6.459	4.089	2.370	0,8	1,0	0,6
	V	9.275	5.760	3.515	1,1	1,3	0,8
1996-97	I	3.271	2.073	1.198	0,6	0,7	0,4
	II	2.718	1.808	910	0,5	0,6	0,3
	III	1.827	1.183	644	0,3	0,4	0,2
	IV	1.702	1.120	582	0,3	0,4	0,2
	V	2.743	1.725	1.018	0,5	0,6	0,4

Fonti: ns elaborazioni su dati Istat, tratti da:
Istat, *Annuario scolastico dell'istruzione, a.s. 1973/74*, vol. 27, tomo 1, Roma 1975.
Istat, *Annuario scolastico dell'istruzione, a.s. 1984/85*, vol. 38, tomo 1, Roma 1989.
Istat, *Statistiche della scuola materna ed elementare, a.s. 1996/97*, a. n. 8, Roma 2000.

[92] Istat (1999), *Percorsi di studio e di lavoro dei diplomati. Indagine 1998, Informazioni n. 29*, cit., p. 22.

Tav. 4.9: *Alunni ripetenti della SCUOLA MEDIA in complesso per anni scolastici, anni di corso e sesso*

		ITALIA					
Anni	Anno	Ripetenti (valore assoluto)			Ripetenti (% sugli iscritti)		
Scolastici	di corso	TOTALE	M	F	TOTALE	M	F
1973-74	I	88.782	56.239	32.543	9,3	11,1	7,2
	II	58.152	37.219	20.933	6,9	8,4	5,3
	III	28.246	18.024	10.222	3,9	4,7	2,9
1984-85	I	124.322	85.711	38.611	12,5	16,1	8,4
	II	81.895	55.323	26.572	8,8	11,3	6,0
	III	38.111	24.422	13.689	4,4	5,5	3,2
1997-98	I	38.881	28.406	10.475	6,4	8,8	3,7
	II	26.770	19.158	7.612	4,4	6,0	2,7
	III	18.019	11.685	6.334	3,0	3,8	2,2
TOTALE 1997-98		83.670	59.249	24.421			
	di cui pluriripetenti	12.577	9.239	3.338			

Fonti: ns elaborazioni su dati Istat, tratti da:
Istat, *Annuario scolastico dell'istruzione, a.s. 1973/74*, vol. 27, tomo 1, Roma 1975.
Istat, *Annuario scolastico dell'istruzione, a.s. 1984/85*, vol. 38, tomo 1, Roma 1989.
Istat, *Statistiche della scuola media inferiore*, a.s. 1997/98, a. n.11, Roma 2001.

Tav. 4.10: *Alunni ripetenti della SCUOLA MEDIA in complesso per anni scolastici, anni di corso e sesso per area geografica (a.s. 1997-98)*

Area Geografica	Anno di corso	Ripetenti (valore assoluto)			Ripetenti (% sugli iscritti)		
		TOTALE	M	F	TOTALE	M	F
Nord Ovest	I	6.561	4.760	1.801	5,1	7,0	3,0
	II	4.286	3.123	1.163	3,3	4,6	1,9
	III	3.281	2.258	1.023	2,6	3,4	1,6
	di cui pluriripetenti nei 3 anni	1.690	1.276	414			
Nord Est	I	4.472	3.372	1.100	5,1	7,3	2,6
	II	2.785	2.067	718	3,1	3,3	1,7
	III	2.228	1.631	597	2,5	3,5	1,4
	di cui pluriripetenti nei 3 anni	881	719	162			
Centro	I	6.104	4.341	1.763	5,9	8,0	3,6
	II	3.810	2.753	1.057	3,7	4,4	2,1
	III	3.177	2.123	1.054	3,1	3,9	2,1
	di cui pluriripetenti nei 3 anni	1.366	1.006	360			
Sud	I	12.472	9.108	3.364	6,5	8,9	3,8
	II	8.677	6.068	2.609	4,6	9,8	2,9
	III	4.313	2.395	1.918	2,3	2,5	2,1
	di cui pluriripetenti nei 3 anni	4.415	3.123	1.292			
Isole	I	9.272	6.825	2.447	9,9	13,4	5,8
	II	7.212	5.147	2.065	8,0	8,3	4,9
	III	5.020	3.278	1.742	5,7	7,2	4,1
	di cui pluriripetenti nei 3 anni	4.225	3.115	1.110			
ITALIA	tot pluriripetenti nei 3 anni	12.577	9.239	3.338			

Fonti: ns elaborazioni su dati Istat, tratti da:
Istat, *Annuario scolastico dell'istruzione*, a.s. 1973/74, vol. 27, tomo 1, Roma 1975.
Istat, *Annuario scolastico dell'istruzione*, a.s. 1984/85, vol. 38, tomo 1, Roma 1989.
Istat, *Statistiche della scuola media inferiore*, a.s. 1997/98, a. n.11, Roma 2001.

Tav. 4.11: Alunni ripetenti della SCUOLA SUPERIORE in complesso per anni scolastici, anni di corso e sesso

		ITALIA					
Anni scolastici	Anno di corso	Ripetenti (valore assoluto)			Ripetenti (% sugli iscritti)		
		TOTALE	M	F	TOTALE	M	F
1973-74	I	43.556	30.017	13.539	7,7	9,5	5,5
	II	34.300	24.008	10.292	7,9	10,0	5,3
	III	26.864	19.168	7.696	7,0	9,1	4,4
	IV	16.493	11.694	4.799	5,5	7,0	3,7
	V	11.115	8.989	2.126	4,8	5,9	2,6
1984-85	I	77.448	45.342	32.106	10,7	12,3	9,0
	II	48.598	29.411	19.187	8,6	10,7	6,6
	III	41.366	26.080	15.286	8,3	10,8	6,0
	IV	25.995	17.456	8.539	6,3	8,6	4,0
	V	15.287	11.134	4.153	4,4	5,8	2,7
1998-99	I	63.185	40.269	22.916	10,6	13,1	7,9
	II	47.647	31.205	16.442	9,0	11,6	6,2
	III	47.337	31.086	16.251	9,2	12,2	6,3
	IV	34.054	23.787	10.267	7,3	10,4	4,3
	V	12.616	9.037	3.579	3,0	4,2	1,7

Fonti: ns elaborazioni su dati Istat, tratti da:
Istat, *Annuario scolastico dell'istruzione*, a.s. 1973/74, vol. 27, tomo 1, Roma 1975.
Istat, *Annuario scolastico dell'istruzione*, a.s. 1984/85, vol. 38, tomo 1, Roma 1989.
Istat, *Statistiche delle scuole secondarie superiori*, a.s. 1998/99, a. n. 10, Roma 2002.

4.2.2 L'evoluzione e le dimensioni del fenomeno dell'abbandono

Come viene sottolineato anche nel rapporto Istat del 2001 "il dato relativo alle ripetenze tende a sottostimare il fenomeno delle bocciature: non tutti i respinti, infatti, si iscrivono nuovamente a scuola ma, anzi, ad una bocciatura, specie se reiterata, può seguire l'interruzione degli studi"[93]. La valutazione di questo fenomeno risente di alcuni problemi informativi, specie per quanto riguarda la completezza e la tempestività dei dati. Mentre in passato era possibile avere dati nazionali e locali[94] relativi all'abbandono vero e proprio sia per quanto riguarda la scuola dell'obbligo che la secondaria superiore, oggi il fenomeno della dispersione scolastica viene approfondito analizzando solo una parte del fenomeno dell'abbandono, ossia quella degli *alunni non valutati in sede di scrutinio finale*: fra essi, come afferma lo stesso Ministero dell'Istruzione, "possono essere inclusi gran parte di coloro che abbandonano la scuola o che evadono l'obbligo scolastico"[95]. Stante, infatti, la definizione di dispersione scolastica precedentemente riportata bisogna ricordare che i non valutati non coincidono *tout court* con gli abbandoni. Per l'analisi della dispersione

[93] Istat (2002), *Rapporto 2001*, p. 255.

[94] I dati nazionali erano presentati ogni anno nel Rapporto Censis. Varie ricerche hanno incede approfondito alcune situazioni locali: Besozzi E. (1983), *Differenziazione culturale e socializzazione scolastica*, Vita e Pensiero, Milano; Ribolzi L. (1984), *La scuola incompiuta*, Vita e Pensiero, Milano; Bigatti A., Ghellini, Longoni G., Ribolzi L., Rigetti E., Salati M., *I giovani hanno voglia di tornare a scuola? Percorsi formativi e di lavoro dei giovani tra i 18 e i 21 anni: una ricerca e una proposta nel distretto scolastico 66*, Provincia di Milano, Milano 1990; Campedelli M., Polettini P., Tartarotti L., *La scuola per prova*, Angeli, Milano 1991.

[95] Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2002), *Indagine campionaria sulla dispersione scolastica nelle scuole elementari, medie e secondarie superiori, a.s. 2001-2002*, www.istruzione.it

scolastica a livello di *scuola dell'obbligo* la fonte principali a nostra disposizione è l'ultima Indagine campionaria realizzata dall'Ufficio Statistica del Ministero dell'Istruzione relativamente all'anno scolastico 2001-02 (Tavole 4.12, 4.13 ,4.14 e 4.15). Nella *scuola elementare* il dato medio risultante dagli indicatori dell'abbandono in senso stretto (iscritti mai frequentanti e interruzioni di frequenza non formalizzate) nei cinque anni di corso è pari allo 0,08% degli iscritti: si tratta di una percentuale di poco superiore a quello dell'anno precedente ed il fenomeno appare stabile da almeno dieci anni. Nella *scuola media*, invece, si può segnalare una diminuzione dello 0,97% rispetto a dieci anni prima, anche se questo risultato dipende più da un riallineamento dei valori di abbandono del Sud e delle Isole rispetto al dato medio nazionale che non da un calo generalizzato. In pratica, nei tre anni di scuola media l'abbandono in senso stretto (iscritti mai frequentanti e interruzioni di frequenza non formalizzate) è pari allo 0,33% degli iscritti. Poiché l'Indagine campionaria sulla dispersione scolastica fornisce solo delle percentuali sugli iscritti, senza indicare i valori assoluti, si è ritenuto utile affiancare alle tavole precedenti quelle relative agli alunni iscritti nell'a.s. 2001-2002[96] (Tav. 4.14) in moda da dare un'idea delle dimensioni del fenomeno oggetto d'indagine L'abbandono scolastico nella scuola dell'obbligo mostra alcune caratteristiche peculiari che si confermano col passare degli anni, ossia la maggiore criticità del primo anno di ciascun ciclo scolastico e la diversa intensità del fenomeno in relazione alla distribuzione territoriale. Nella *scuola elementare* la percentuale più alta di alunni non valutati si registra in *prima* (0,24%) e la maggior parte di questa percentuale è costituita dagli iscritti mai frequentanti (0,16%). L'area geografica più svantaggiata per il 2001-02 sembrerebbe il Centro (0,20%) anche se unendo la percentuale di alunni non valutati del Sud a quella delle Isole si arriva allo 0,25%; in ultima posizione si colloca il Nord con lo 0,09%. Alle *scuole medie* si conferma la problematicità della *prima* classe (0,50% contro lo 0,44% della seconda e lo 0,42% della terza). Le Isole e il Sud mostrano il maggiore tasso di alunni non valutati (pari rispettivamente allo 0,91% e il 0,71%). Il Nord registra lo 0,19% e il Centro lo 0,20%. Per completare il profilo statistico sarebbe stato interessante conoscere le dimensioni del fenomeno relativamente ad un'altra variabile che si è sempre dimostrata fondamentale per lo studio dell'abbandono, ossia il *genere*, ma l'indagine Ministeriale non riporta dati al riguardo. Per fornire alcune indicazioni più qualitative sulle cause della dispersione scolastica a livello di scuole dell'obbligo dobbiamo far riferimento ad alcune ricerche condotte nel corso degli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso[97]. I *drop-out*[98] intervistati hanno spesso un curricolo caratterizzato da un marcato insuccesso (insufficienze, bocciature, ripetente) già nella scuola elementare; si è potuto per esempio verificare come coloro che incorrono nella bocciatura in prima media abbiano alte possibilità di non terminare la scuola dell'obbligo, mentre i pluriripetenti sono in genere destinati a diventare dei drop-out nelle superiori; esiste, quindi, all'interno della scuola media, una "popolazione a rischio" per quanto riguarda le probabilità di riuscita e di conseguimento del titolo di studio. Per queste ragioni, risulta sicuramente problematica la presenza nella scuola media di 12.577 alunni pluriripetenti registrati dall'Istat, 4.415 dei

---

[96] I dati sugli iscritti sono tratti da: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – EDS (2002), *La scuola statale: sintesi dei dati – a.s. 2001/02*, www.istruzione.it.

[97] Cfr. Besozzi E. (1983), *Differenziazione culturale e socializzazione scolastica*, Vita e Pensiero, Milano; Ribolzi L. (1984), *La scuola incompiuta*, Vita e Pensiero, Milano; Bigatti A., Ghellini, Longoni G., Ribolzi L., Rigetti E., Salati M., *I giovani hanno voglia di tornare a scuola? Percorsi formativi e di lavoro dei giovani tra i 18 e i 21 anni: una ricerca e una proposta nel distretto scolastico 66*, Provincia di Milano, Milano 1990; Campedelli M., Polettini P., Tartarotti L., *La scuola per prova*, Angeli, Milano 1991.

[98] Con il termine *drop-out*, che significa letteralmente "caduto fuori/ che si è lasciato cadere fuori", si designano quegli individui che hanno abbandonato il ciclo di studi intrapreso, prima della sua conclusione.

quali distribuiti nel Sud e 4.225 nelle Isole. La situazione socio-culturale familiare dei drop-out denota spesso una povertà culturale, con carenze a livello di scolarizzazione dei genitori. Ad esempio, fin dalle prime ricerche condotte dal Dipartimento di Sociologia dell'Università Cattolica di Milano, agli inizi degli anni Ottanta si rilevava che su un totale di 130 genitori di drop-out considerati, "solo una madre ha continuato dopo l'obbligo: la stragrande maggioranza dei genitori non ha terminato le medie e di questi addirittura 20 padri e 31 madri non hanno neppure terminato le elementari, e si possono considerare analfabeti o analfabeti di ritorno"[99]. In un'altra ricerca condotta in provincia di Arezzo[100], sempre agli inizi degli anni Ottanta, si è potuto rilevare che "l'estrazione sociale dei drop-out è certamente inferiore, o meglio, spostata verso il basso. Tuttavia, in più di tre quarti dei casi essa è assolutamente analoga a quella dei giovani che portano a termine la scuola media [...].

L'analisi del livello culturale familiare, identificato attraverso i titoli di studio dei genitori, conduce a conclusioni analoghe"[101]. Il livello culturale della famiglia d'origine non è infatti sufficiente a definire e a determinare il percorso scolastico del figlio. Per quanto riguarda le *motivazioni all'abbandono*, le ricerche mettono in evidenza il prevalere di una interiorizzazione da parte dei ragazzi della propria inadeguatezza, demotivazione e responsabilità verso il mancato apprendimento scolastico. Non si tratta tanto di un atteggiamento negativo nei confronti della scuola, quanto di una consolidata sfiducia circa le proprie possibilità di trarre frutto dalla frequenza scolastica. Ad esempio, in una ricerca condotta sui *drop-out* nell'hinterland milanese, emerge che tra le cause dell'abbandono "prevalgono nettamente, coprendo da sole quasi la metà dei casi, le motivazioni di auto responsabilizzazione del fallimento: 'andavo male', 'sono stato bocciato', 'non avevo più voglia' "[102]. In alcuni ragazzi che abbandonano matura invece un atteggiamento di presa di distanza dalla situazione scolastica, ritenuta non più confacente alle proprie aspirazioni, rispetto soprattutto a situazioni lavorative sperimentate e risultate molto più soddisfacenti. Recenti indagini mostrano chiaramente come sia possibile ricostruire un atteggiamento positivo verso lo studio e l'apprendimento anche a partire da esperienze lavorative che da un lato rinsaldano la stima di sé e dall'altro fanno emergere bisogni di formazione e qualificazione[103]. Da un'indagine condotta dall'Isfol su 3.000 apprendisti - finalizzata a delineare il loro profilo scolastico e la loro motivazione al lavoro - emerge che il 34% circa degli intervistati ha provato a reinserirsi in un percorso formativo e che la maggior parte di essi (45%) ha optato per la formazione professionale. In particolare, sono i più giovani a tentare la prosecuzione degli studi (il 56% della fascia 15-17 anni) e le persone con la sola licenza media (59%). Degli apprendisti con la licenza media, il 61% ha abbandonato i successivi percorsi scolastici e formativi per scarso interesse allo studio[104]. In molte situazioni di abbandono si registra un notevole disagio riguardo all' apprendimento e al rapporto con gli insegnanti. Pur nella consapevolezza delle carenze del sistema scolastico gli insegnanti tendono però frequentemente a dare un'interpretazione dell'insuccesso scolastico e

---

[99] Besozzi E. (1983), *Differenziazione culturale e socializzazione scolastica*, cit., p. 225.

[100] Alacevich F., (1984), *I giovani tra scuola e lavoro nella provincia di Arezzo*, provincia di Arezzo.

[101] *Ibid*, pp. 42 e 44.

[102] Bigatti A., Ghellini, Longoni G., Ribolzi L., Rigetti E., Salati M. (1990), *I giovani hanno voglia di tornare a scuola? Percorsi formativi e di lavoro dei giovani tra i 18 e i 21 anni: una ricerca e una proposta nel distretto scolastico 66*, Provincia di Milano, Milano, p. 65.

[103] Cfr. Albert L., Allasino E., Cerruti P. (1996), *Dispersi e ritrovati. Indagine sui percorsi di uscita dalla scuola e di rientro in formazione dei giovani torinesi,* Bollati Boringhieri, Torino; Besozzi E. (1997), *"La nuova domanda sociale dell'istruzione",* in Scuola secondaria, a. 16, n. 2/3, apr-sett, pp. 69-86; Isfol (2000), *Inclusione ed esclusione. Ritratto di una generazione di giovani alle soglie del 2000*, Angeli, Milano.

[104] Isfol (2002), *Rapporto 2002*, cit., pp. 386-387.

dell'abbandono come se si trattasse di fatti esogeni e in qualche misura inevitabili, piuttosto che a stabilire un legame tra selezione e carenze interne alla scuola.

Tav. 4.12: Alunni NON VALUTATI (valori percentuali sugli iscritti)*

	SCUOLA ELEMENTARE STATALE - Anni scolastici 1991/92-2001/02											Variazione 91/92-2001/02
	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	
NORD	0,06	0,06	0,03	0,04	0,02	0,04	0,04	0,04	0,03	0,05	0,07	0,01
CENTRO	0,11	0,06	0,06	0,04	0,04	0,05	0,07	0,09	0,11	0,10	0,15	0,04
SUD	0,20	0,17	0,19	0,14	0,14	0,12	0,08	0,05	0,07	0,08	0,06	-0,14
ISOLE	0,30	0,23	0,17	0,10	0,06	0,08	0,09	0,08	0,09	0,09	0,09	-0,21
ITALIA	0,15	0,11	0,10	0,08	0,06	0,07	0,07	0,06	0,07	0,07	0,08	-0,07

*Alunni non valutati agli scrutini finali perché mai frequentanti (C), sebbene iscritti, e alunni che hanno interrotto la frequenza scolastica,in corso d'anno, senza fornire alcuna motivazione (B).

Fonte: M.I.U.R. -S.A.I.I.T. - UFFICIO DI STATISTICA – Ufficio 6°

Tav. 4.13: Alunni NON VALUTATI agli scrutini finali per causalità, ripartizione geografica ed anno di corso –valori percentuali sugli iscritti

SCUOLA ELEMENTARE STATALE - Anno scolastico 2001-02							
		ALUNNI RITIRATI UFFICIALMENTE per:					
Ripartizione geografiche	Anni di corso	Trasferimento all'estero	Ritiro in istruzione famil.	A	B	C	PS
NORD	1°	0,08	0,02	0,00	0,01	0,09	0,02
	2°	0,05	0,01	0,00	0,03	0,04	0,01
	3°	0,03	0,01	0,00	0,02	0,06	0,02
	4°	0,03	0,01	0,00	0,01	0,02	0,01
	5°	0,04	0,00	0,01	0,02	0,06	0,06
	Totale	0,05	0,01	0,00	0,02	0,05	0,02
CENTRO	1°	0,07	0,01	0,01	0,09	0,26	0,05
	2°	0,02	0,00	0,00	0,03	0,06	0,03
	3°	0,06	0,00	0,00	0,03	0,05	0,02
	4°	0,03	0,01	0,00	0,04	0,09	0,00
	5°	0,04	0,00	0,02	0,05	0,06	0,09
	Totale	0,05	0,00	0,01	0,05	0,10	0,04
SUD	1°	0,01	0,12	0,01	0,03	0,12	0,07
	2°	0,01	0,01	0,01	0,01	0,05	0,02
	3°	0,00	0,04	0,00	0,00	0,02	0,01
	4°	0,01	0,04	0,01	0,02	0,01	0,01
	5°	0,01	0,02	0,01	0,00	0,04	0,12
	Totale	0,01	0,04	0,01	0,01	0,05	0,04
ISOLE	1°	0,07	0,00	0,02	0,00	0,29	0,05
	2°	0,03	0,02	0,00	0,02	0,02	0,03
	3°	0,00	0,00	0,00	0,02	0,03	0,03
	4°	0,03	0,02	0,00	0,01	0,04	0,03
	5°	0,01	0,02	0,02	0,04	0,00	0,07
	Totale	0,03	0,01	0,01	0,02	0,07	0,04
ITALIA	1°	0,06	0,04	0,01	0,03	0,16	0,04
	2°	0,03	0,01	0,00	0,02	0,05	0,02
	3°	0,02	0,02	0,00	0,01	0,04	0,02
	4°	0,03	0,02	0,00	0,02	0,03	0,01
	5°	0,03	0,01	0,01	0,02	0,05	0,09
	Totale	0,03	0,02	0,00	0,02	0,06	0,03

R= Ritirati ufficialmente entro il 15 marzo 2002 (esclusi i trasferiti ad altra scuola)
A= Non valutati per assenze dovute a motivi di salute B= Non valutati per interruzione di frequenza in corso d'anno scolastico per motivi non conosciuti dalla scuola C= Non valutati perché mai frequentanti sebbene iscritti PS= Rinviati alle prove suppletive N.B.: non sono compresi i dati del Trentino e della Valle d'Aosta
Fonte: M.I.U.R. -S.A.I.I.T. - UFFICIO DI STATISTICA – Ufficio 6°

Tav. 4.14: Alunni iscritti alla scuola elementare statale per ripartizione geografica ed anno di corso

	SCUOLA ELEMENTARE STATALE - anno scolastico 2001-02		
Ripartizioni geografiche	Anni di corso	Valori assoluti	Valori percentuali
NORD	1°	189.348	19,72
	2°	189.644	19,75
	3°	191.254	19,92
	4°	194.965	20,31
	5°	194.910	20,30
	Totale	960.121	100,00
CENTRO	1°	87.748	19,49
	2°	87.666	19,47
	3°	89.504	19,88
	4°	93.010	20,66
	5°	92.297	20,50
	Totale	450.225	100,00
SUD	1°	140.631	18,40
	2°	146.342	19,14
	3°	153.694	20,11
	4°	161.095	21,07
	5°	162.656	21,28
	Totale	764.418	100,00
ISOLE	1°	66.913	18,62
	2°	68.579	19,08
	3°	72.360	20,13
	4°	75.258	20,94
	5°	76.335	21,24
	Totale	359.445	100,00
ITALIA	1°	484.640	19,12
	2°	492.231	19,42
	3°	506.812	20,00
	4°	524.328	20,69
	5°	526.198	20,76
	Totale	2.534.209	100,00

Fonte: Ns. elaborazioni dati Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – EDS (2002), *La scuola statale: sintesi dei dati – a.s. 2001/02*

Tav. 4.15: Alunni NON VALUTATI (valori percentuali sugli iscritti)*

	SCUOLA MEDIA STATALE - Anni scolastici 1991/92-2001/02											Variazione
	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	1991/92 2001/02
NORD	0,28	0,20	0,21	0,13	0,17	0,16	0,11	0,11	0,08	0,09	0,11	-0,17
CENTRO	0,38	0,35	0,32	0,21	0,21	0,22	0,24	0,16	0,19	0,13	0,17	-0,21
SUD	2,09	1,70	1,18	1,24	1,06	0,96	0,74	0,79	0,62	0,55	0,59	-1,50
ISOLE	3,13	2,56	2,19	2,00	2,28	1,69	0,97	0,91	0,81	0,67	0,57	-2,56
ITALIA	1,30	1,07	0,82	0,75	0,75	0,62	0,48	0,48	0,39	0,31	0,33	-0,97

*Alunni non valutati agli scrutini finali perché mai frequentanti (C), sebbene iscritti, e alunni che hanno interrotto la frequenza scolastica, in corso d'anno, senza fornire alcuna motivazione (B).

Fonte: M.I.U.R. -S.A.I.I.T. - UFFICIO DI STATISTICA - Ufficio 6°

4.2.3 La dispersione scolastica nella scuola secondaria superiore

L'analisi della dispersione scolastica nelle scuole medie superiori – ove l'abbandono risulta molto frequente in tutti i gradi di istruzione – viene di proposito limitata solo al biennio in quanto è l'ambito più problematico. La scelta dei corsi di studio tiene invece conto di quelli più frequentati, vale a dire gli istituti tecnici che raccolgono il 39,5% del totale degli studenti, seguiti dai licei (classico, scientifico e linguistico) con il 30% e dagli istituti professionali con il 19,4%[105]. I tassi di abbandono della prima e seconda classe di scuola secondaria in Italia, distribuiti per sesso e per tipo di istituto, evidenziano per il 1998-99 una serie di caratteristiche particolarmente importanti ai fini conoscitivi e decisionali[106]. Innanzitutto, abbandonano in percentuale più alta i *maschi* che non le *femmine* (al primo anno: Maschi 14,2%, Femmine 9,5%; al secondo anno: Maschi 6,3%; Femmine 3,5%). In secondo luogo, il fenomeno dell'abbandono è diversamente distribuito nei vari *indirizzi* e si concentra soprattutto negli istituti professionali (con 25.079 abbandoni in prima classe, (pari al 17,7% del totale), negli istituti tecnici industriali (11.737 abbandoni pari al 15%), nei licei scientifici (6.655 pari al 6%) e negli istituti tecnici commerciali (6.002 pari al 5,9%). Rispetto all'anno precedente, si nota una forte contrazione degli abbandoni negli istituti tecnico commerciali (da 12.066 a 6.002 unità, cioè dall'11,1% al 5,9%). Per questo motivo il liceo scientifico, pur registrando quasi lo stesso numero di abbandoni dell'anno precedente (6.655 contro 6.475, pari al 6%) si attesta per la prima volta tra gli indirizzi in cui si registra la maggiore difficoltà di permanenza. In tutti i casi, gli abbandoni che si verificano nella scuola secondaria avvengono in misura maggiore nel corso del *primo anno*, con un'incidenza pari complessivamente al 12% degli iscritti, a fronte del 4,9% in seconda. In sintesi, si deve notare che il fenomeno dell'*abbandono* scolastico, ma anche quello della *ripetenza*, è contraddistinto da caratteristiche che restano *costanti nel corso degli anni*: una maggiore vulnerabilità della componente maschile, di alcuni indirizzi di studio e del primo anno che riveste una funzione di filtro a qualsiasi livello della scolarità (dalle medie, alle secondarie, all'università) in quanto è in esso che emergono le maggiori difficoltà e si assiste ad una maggiore selezione.

A queste caratteristiche va aggiunto anche il ruolo della *distribuzione territoriale degli abbandoni* nel biennio della scuola secondaria: l'area dove si registra il maggior numero di drop-out è quella del Sud e delle Isole (36.969 abbandoni in prima superiore, pari al 28,2% del totale), seguita dal Nord (24.247 abbandoni in prima, pari al 20,9% del totale) e dal Centro che mostra dimensioni molto più contenute (11,1%, equivalenti a 13.037 abbandonanti in prima). La stessa graduatoria si ripete per l'abbandono scolastico nel corso della seconda classe (Sud e Isole: 11,7%, Nord: 8,1%, Centro: 5,2%)[107]. Lo studente che

---

[105] Istat (2202), *Statistiche delle scuole secondarie superiori. Anno scolastico 1998/1999.* Annuario n. 10, Roma, p. 20.

[106] Per la migliore comprensione dei dati da noi elaborati si ritiene opportuno precisare che i tassi di abbandono presentati sono solo una stima delle dimensioni reali del fenomeno, ricavati in base ad una formula che permette, partendo dai dati forniti dall'Istat, di calcolare il numero dei drop-out. In pratica si sottrae al numero degli iscritti di una determinata classe in un determinato anno il numero di iscritti alla classe precedente nell'anno scolastico precedente, depurando il dato da nuove entrate quali i ripetenti dell'anno in corso e dell'anno anteriore e i nuovi iscritti dell'anno considerato. Precisiamo, inoltre, che si tratta degli ultimi dati disponibili, in quanto l'ultima pubblicazione Istat utilizzabile, che è del 2002, è relativa all'anno scolastico 1998-99 (Istat, *Statistiche delle scuole secondarie superiori, a.s. 1998/99*, annuario n. 10, Roma, 2002). Gli abbandoni calcolati sono quindi quelli verificatisi nel passaggio tra l'a.s. 1997-98 e il 1998-99.

[107] Una diversa graduatoria emerge dall'esame dei percorsi di studio e di lavoro dei diplomati; in questo caso è il Nord ad avere il minor tasso di passaggi all'università (44,8%)- a causa della maggiore attrazione del mondo

corre i maggiori rischi di abbandonare precocemente l'iter scolastico scolastico presenta, in pratica, il seguente identikit: è un maschio, del Meridione, iscritto al primo anno dell'istituto professionale. Il fatto che questi fattori di vulnerabilità siano costanti nel tempo, indipendentemente dalle leve scolastiche, fa propendere verso la conclusione che si tratti di un fenomeno strutturale su cui le politiche scolastiche debbono continuare ad intervenire, tenendo conto delle diverse cause che lo contraddistinguono. livello della scuola secondaria l'abbandono può essere ricondotto *a cause istituzionali* – che agiscono sia sul versante scolastico sia su quello extrascolastico - *e cause individuali*[108].

I) Per molti anni, le *responsabilità dell'istituzione* sono state addebitate principalmente alla carenza delle strutture, alle classi ancora troppo numerose in alcuni indirizzi, alla mancanza di un corretto orientamento e soprattutto alla rigidità del sistema che impediva i passaggi da un indirizzo scolastico all'altro in caso di ripensamenti: questo problema dovrebbe essere risolto dall'attuazione della riforma sul riordino dei cicli scolastici che dovrebbe garantire la possibilità di passare da un modulo all'altro anche di aree e di indirizzi diversi, mediante l'attivazione di apposite iniziative didattiche finalizzate all'acquisizione di una preparazione adeguata alla nuova scelta. In questa linea si collocano le *responsabilità dell'insegnante* riconducibili, in generale, al divario esistente tra le diverse aspettative degli studenti e degli insegnanti. In particolare, a livello di scuola secondaria superiore, si rileva la tendenza da parte degli insegnanti a circoscrivere il proprio ruolo ad un ambito "tecnico" o "neutro", che ostacola l'interazione con gli allievi. La riflessione sugli aspetti istituzionali-scolastici ha invero identificato un'altra serie di spiegazioni, rivelatesi particolarmente valide[109] e riconducibili alla:

- *selezione differita*: la scuola secondaria si trova oggi ad espellere anche quei ragazzi che in passato sarebbero già stati selezionati alle medie e che quindi non avrebbero proseguito gli studi, ma ai quali l'istituzione concede una specie di proroga facendoli arrivare alle superiori;

- *ripresa di selettività*: il trend degli abbandoni nella scuola, soprattutto nel biennio della secondaria, sembra risentire di un andamento altalenante che testimonia il clima culturale generale: dopo un crollo degli abbandoni registrato negli anni '70 – conseguenza probabile dell'influenza che il movimento del 1968 esercitava ancora sugli insegnanti - si assiste a partire e per tutti gli anni '80 ad un maggiore rigore. I primi anni '90 segnano invece una diminuzione dei livelli di selettività che sembrano riprendere forza negli ultimi anni, anche se con differenze percentuali molto contenute;

- *mancanza di un corretto orientamento*: la carenza dell'orientamento è dovuta a diversi motivi, quali ad esempio la scarsità di risorse degli istituti, la poca preparazione in questo senso degli insegnanti, la difficoltà di una lettura del territorio e del mercato del lavoro[110].

---

del lavoro - contro il 47,8% del Centro e il 47,4% del Sud. Istat (1999), *Percorsi di studio e di lavoro dei diplomati. Indagine 1998*, Informazioni n. 29, cit., p. 29.

[108] Besozzi E. (1990), *Le cause dell'insuccesso e dell'abbandono scolastico*, in "Scuola Democratica", 13, 1, pp. 82 - 8, e Salati M. (1998), *Forme di disuguaglianza nel sistema scolastico italiano* in "Aggiornamenti Sociali", a. 49, n. 1, pp. 59-68.

[109] Si fa riferimento soprattutto ai risultati delle ricerche contenuti in Besozzi E. (1983), *Differenziazione culturale e socializzazione scolastica*, Vita e Pensiero, Milano e Ribolzi L.(1984), *La scuola incompiuta*, Vita e Pensiero, Milano e Gasperoni G. (1996), *Diplomati e istruiti. Rendimento scolastico e istruzione secondaria superiore*, Il Mulino, Bologna 1996.

[110] Un' ulteriore conferma di questo fenomeno è contenuta in Campedelli M., Polettini P., Tartarotti L. (1991), *La scuola per prova*, Angeli, Milano.

II) Le *cause extrascolastiche* coinvolgono una pluralità di fattori, in primo luogo le caratteristiche della famiglia da cui provengono gli studenti, ma poi anche i significati attribuiti all'istruzione dalle diverse *agenzie educative* (gruppo dei pari, mass media, ecc.) e la mancata di interazione tra le stesse.

a) *cause socio-economiche*: la dispersione scolastica è, ancora oggi, collegabile allo status socio-economico familiare, non tanto nel senso che i genitori non possono mantenere un figlio agli studi, bensì nel senso che il livello di reddito influenza la scelta del tipo di istituto da frequentare e quindi anche il significato da attribuire all'istruzione e al titolo di studio. Una ricerca dell'Istituto Cattaneo[111] - condotta su un campione nazionale di circa 1.700 alunni di scuola secondaria – ha ancora una volta dimostrato che le origini sociali condizionano fortemente la scelta dell'istituto superiore e il rendimento scolastico. Più precisamente, la professione del padre presenta una distribuzione decisamente squilibrata verso la parte bassa della scala occupazionale negli istituti tecnici (37,3% di operai e lavoratori agricoli negli istituti tecnici industriali e 26,5% negli istituti tecnici commerciali contro il 10% nei licei) e, di converso, verso l'alto nei licei (37% di dirigenti, liberi professionisti e imprenditori presso i licei classici e 30,3% negli scientifici contro il 17,5% negli istituti tecnici commerciali e il 9,4% negli istituti tecnici industriali) e lo stesso andamento si registra per il lavoro svolto dalla madre. Il legame tra rendimento scolastico ed estrazione sociale è stato confermato anche dall'indagine Istat del 1999 sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati: da essa emerge infatti che: a) esiste un rapporto piuttosto stretto tra il tipo di indirizzo scelto dopo il conseguimento della licenza media e il titolo di studio dei genitori; b) la possibilità di essere uno studente universitario è decisamente crescente all'aumento del titolo di studio posseduto dai genitori. Più precisamente, hanno un padre con la licenza elementare il 36,1% dei maturi degli istituti professionali, il 27% di quelli degli istituti tecnici o magistrali e solo il 10,1% di quelli provenienti dai licei; all'opposto la percentuale dei ragazzi con un padre laureato è minima tra i diplomati all'istituito professionale (1,1%) e massima (22,4%) tra gli ex liceali[112]. Inoltre, il titolo di studio dei padri dei diplomati iscritti all'università è per il 24% dei casi la licenza elementare, per il 32% la licenza media, per il 51% il diploma e per il 78% la laurea[113]. Ancora, il proseguimento negli studi di uno studente proveniente dalle classi sociali inferiori è maggiormente condizionato dal livello di rendimento conseguito: l'insuccesso determinerà la sua uscita dal sistema scolastico in termini più precoci di quanto non avvenga al compagno di status economico-sociale più elevato il quale, invece, metterà in atto tutta una serie di strategie per evitare o per procrastinare il più possibile la sua uscita (es. trasferimento ad un altro istituto o indirizzo);

b) *cause socio-culturali*: la dispersione scolastica dipende anche da cause socio-culturali, del resto strettamente connesse alle cause socio-economiche. Come infatti notava Bourdieu, "l'azione dell'ambiente famigliare sul rendimento scolastico è quasi esclusivamente culturale"[114] chiarendo che il vantaggio più importante che gli studenti derivano dall'appartenere a famiglie con un buon livello culturale, non è quello che essi traggono dall'aiuto diretto dei genitori quanto dal clima culturale generale che essi vivono in casa. In altre parole, si fa riferimento in questo caso alla cultura intesa in senso più ampio, non solo e non tanto come nozioni quanto come 'stile di vita' (interiorizzazione di comportamenti e di

---

[111] Cfr. Gasperoni G. (1996), Diplomati ed istruiti. *Rendimento scolastico e istruzione secondaria superiore*, Il Mulino, Bologna.

[112] Istat (1999), *Percorsi di studio e di lavoro dei diplomati. Indagine 1998*, Informazioni n. 29, cit., p. 53.

[113] *Ibid.*, p. 54.

[114] Bourdieu P. (1978), *La trasmissione dell'eredità culturale*, in Barbagli M. (a cura di) (1978), *Istruzione, legittimazione e conflitto*, Il Mulino, Bologna, pag. 287.

idee condivisi e allo stesso tempo richiesti dal sistema sociale); come possibilità di accesso ai consumi culturali (letture, cinema, teatro, concerti, viaggi, visita di musei, ecc...); come competenza linguistica, ossia la capacità di esprimersi ma anche di comprendere i significati e i legami logici. Infine, la mancanza di un adeguato clima culturale familiare porta il giovane ad una scarsa sintonia con la cultura scolastica, con ciò che essa trasmette e questo può limitare la sua stessa aspirazione al successo a scuola.

Un'ultima serie di cause extrascolastiche della dispersione, non ancora adeguatamente indagate dalle ricerche, si riferiscono soprattutto alla *mancanza di una rete di relazioni tra le varie agenzie formative.* Oltre alla scuola e alla famiglia, infatti, esistono altre agenzie di socializzazione che non vengono adeguatamente considerate, quali il *gruppo dei pari*, che invece spesso è portatore di una sottocultura non orientata in prima istanza alla riuscita scolastica.

III) Le *cause individuali* della dispersione si differenziano da quelle istituzionali perché fanno direttamente riferimento ad un livello strettamente soggettivo. Esse si legano sia ad una debolezza della socializzazione sia ad una caduta di fiducia del soggetto nei confronti della scuola. La *mancanza di un livello adeguato di socializzazione* è causa di dispersione scolastica nel senso che essa determina di frequente il formarsi di personalità con difficoltà relazionali, sia con gli insegnanti (rifiuto dell'autorità, ecc.), sia con i compagni e quindi facilmente esposte all'insuccesso scolastico, nonostante siano dotate di buone capacità intellettuali.

Tra le cause della dispersione va inoltre collocata la *caduta di centralità della scuola nell'esistenza* dei giovani, per un duplice ordine di motivi: da un lato, la crescita dell'offerta formativa anche al di fuori degli ambiti formativi tradizionali, e dall'altro, il desiderio di percorsi sempre più personalizzati. Negli ultimi anni, nel sistema formativo italiano si sono verificate molteplici trasformazioni, sia sul versante della domanda formativa, sia su quello dell'offerta scolastica ed extrascolastica[115]. In particolare, "l'eterogeneità della domanda di formazione trae origine anche da un *graduale differenziarsi degli atteggiamenti dell'utenza* nei confronti delle stesse strutture formative. Infatti, da parte degli allievi e delle loro famiglie, si rafforza la convinzione che la scuola non costituisca più il canale esclusivo di formazione, ma che, accanto ad essa, esista una molteplicità di occasioni più o meno istituzionalizzate di formazione [...] Un'ulteriore spinta all'eterogeneità della domanda formativa è costituita da un tratto culturale emergente, ma già notevolmente diffuso, definibile in termini di *soggettività*, cioè di enfasi sull'autorealizzazione"[116].

L'individuazione delle suddette cause di abbandono ci consente di isolare, per maggiore chiarezza, i singoli fattori che concorrono a determinare il fenomeno della dispersione scolastica. Non bisogna, però, dimenticare che tale problema è estremamente complesso e multidimensionale. Per questo motivo, si rende necessario assumere un'ottica sistemica, cioè analizzare quella "rete di rapporti", dove ogni soggetto coinvolto interagisce con gli altri e dove ognuno ha una funzione originale insostituibile e consistenti responsabilità. Come si è sottolineato più volte, la mancanza d'istruzione è spesso un effetto di povertà culturale e di marginalità economico-sociale, ma non va trascurato il fatto che ne è anche la causa.

I soggetti "deboli" o "marginali" sul versante scolastico "non esprimono in sostanza una debolezza intrinseca, bensì sono portatori di una 'privazione relativa' rispetto a risorse considerate fondamentali dal contesto sociale in cui viviamo"

---

[115] Cesareo V. (1985), *La società flessibile*, Angeli, Milano.

[116] *Ibid.*, pp. 131-132.

Tav. 4.16: Alunni NON VALUTATI agli scrutini finali per causalità, ripartizione geografica ed anno di corso – valori percentuali sugli iscritti

		SCUOLA MEDIA STATALE - Anno scolastico 2001-02						
		ALUNNI RITIRATI UFFICIALMENTE per:						
Ripartizione geografiche	Anni di corso	Trasferimento all'estero	Ritiro in istruzione familiare	Assolvimento obbligo scolastico	A	B	C	D
NORD	1°	0,05	0,03	0,01	0,01	0,04	0,12	0,02
	2°	0,01	0,06	0,03	0,01	0,04	0,04	0,07
	3°	0,01	0,11	0,13	0,01	0,04	0,06	0,11
	Totale	0,02	0,07	0,06	0,01	0,04	0,07	0,07
CENTRO	1°	0,04	0,07	0,04	0,02	0,13	0,16	0,03
	2°	0,04	0,12	0,04	0,01	0,03	0,09	0,09
	3°	0,04	0,09	0,04	0,03	0,05	0,06	0,19
	Totale	0,04	0,09	0,04	0,02	0,07	0,10	0,1
SUD	1°	0,02	0,14	0,07	0,04	0,20	0,56	0,07
	2°	0,03	0,26	0,06	0,01	0,12	0,47	0,11
	3°	0,02	0,18	0,03	0,02	0,08	0,31	0,12
	Totale	0,02	0,19	0,05	0,02	0,14	0,45	0,10
ISOLE	1°	0,02	0,08	0,08	0,01	0,26	0,41	0,18
	2°	0,03	0,13	0,12	0,03	0,26	0,36	0,33
	3°	0,02	0,30	0,30	0,02	0,17	0,26	0,45
	Totale	0,02	0,17	0,17	0,02	0,23	0,34	0,32
ITALIA	1°	0,03	0,08	0,05	0,02	0,14	0,29	0,05
	2°	0,02	0,14	0,05	0,01	0,09	0,22	0,12
	3°	0,02	0,15	0,11	0,02	0,07	0,16	0,17
	Totale	0,03	0,12	0,07	0,02	0,1	0,23	0,12

R= Ritirati ufficialmente entro il 15 marzo 2002 (esclusi i trasferiti ad altra scuola)

A-B-C-D= Alunni non valutati, ma non ritirati ufficilamente, per i seguenti motivi:

A= per asssenze dovute a motivi di salute

B= per interruzione di frequenza in corso d'anno scolastico per motivi non conosciuti dalla scuola

C= perché mai frequentanti sebbene iscritti

D= per interruzione di frequenza per assolvimento dell'obbligo in corso d'anno scolastico

N.B.: non sono compresi i dati del Trentino e della Valle d'Aosta

Tav. 4.17: Alunni iscritti alla scuola media statale per ripartizione geografica ed anno di corso

	SCUOLA MEDIA STATALE - Anno scolastico 2001-02		
Ripartizione geografiche	Anni di corso	valori assoluti	Valori percentuali
NORD	1°	204.911	34,13
	2°	198.228	33,02
	3°	197.216	32,85
	Totale	600.355	100,00
CENTRO	1°	103.120	34,06
	2°	99.759	32,95
	3°	99.866	32,99
	Totale	302.745	100,00
SUD	1°	181.686	33,47
	2°	180.378	33,22
	3°	180.845	33,31
	Totale	542.909	100,00
ISOLE	1°	87.218	33,74
	2°	86.229	33,36
	3°	85.023	32,89
	Totale	258.470	100,00
ITALIA	1°	576.935	33,85
	2°	564.594	33,12
	3°	562.950	33,03
	Totale	1.704.479	100,00

Fonte: Ns. elaborazioni dati Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – EDS (2002), La scuola statale: sintesi dei dati – a.s. 2001/02

Tav. 4.18: Tassi di abbandono per ripartizione territoriale

	Valori Percentuali		Valori assoluti	
	PRIMA	SECONDA	PRIMA	SECONDA
Nord-Ovest	12,0	5,0	16.096	5.758
Nord-Est	8,9	3,1	8.151	2.595
Centro	11,1	5,2	13.037	5.371
Sud	11,9	4,6	22.239	7.515
Isole	16,3	7,1	14.730	5.403
Totale	12,0	4,9	74.253	26.642

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat.

4.3 I minori immigrati

L' annuario Istat del 2002 sulla situazione del Paese[117], calcola che al 1° gennaio 2001 i cittadini stranieri residenti erano 1.464.589. I dati Caritas arrivano a stimare al termine del 2001 una presenza complessiva, minori inclusi, di 1.600.000 immigrati[118]. Alcune stime ipotizzano inoltre che alla fine del 2003 si possa arrivare ad una popolazione straniera stabilmente presente pari a 2.500.000 unità, comprensivi di circa 700.000 irregolari[119]. Questo universo è formato per lo più da una popolazione in giovane età, che tende progressivamente a stabilizzarsi nel luogo di destinazione, come attestano i permessi di soggiorno rilasciati per ricongiungimenti familiari che dal 1998 al 2002 sono passati da 252.000 circa a 394.000[120]. Secondo le elaborazioni Caritas sui dati del Ministero dell'Interno e dell'Istat[121], l'analisi della popolazione immigrata per classi d'età rispetto alla popolazione italiana, evidenzia - la forte crescita dei minori nell'ultimo triennio fino a raggiungere la stessa percentuale (20%) della popolazione dell'analoga fascia di età dei residente italiani e questo come conseguenza sia delle nascite nel paese di immigrazione sia dei ricongiungimenti familiari;

- l'assoluta preminenza della classe di età 20-39 anni (55%) con 25 punti percentuali in più rispetto alla popolazione residente in Italia;
- la ridotta consistenza della classe di età 41-60 anni (18% rispetto al 26% degli italiani) e la minore incidenza degli anziani con più di 60 anni (6,1% degli immigrati contro il 24% degli italiani).

Il fatto che lo straniero nel nostro Paese non sia più solo, ma abbia coniuge e figli, aumenta l'incidenza dei minori immigrati e rende più acuta la problematica della loro socializzazione alla nostra cultura di base. I minori stranieri , per lo più, non hanno scelto di immigrare o di nascere in un paese diverso da quello di origine, devono però assumersene le conseguenze; il passaggio verso l'età adulta è per loro segnato dalla necessità di costruire la propria identità *tra* e *con* due culture, con riferimenti differenti: si tratta di uno sforzo in più rispetto alle consuete fatiche, legate alla crescita, che vivono anche i coetanei italiani[122].

---

[117] Istat (2002), *Annuario statistico italiano 2002*, Roma.

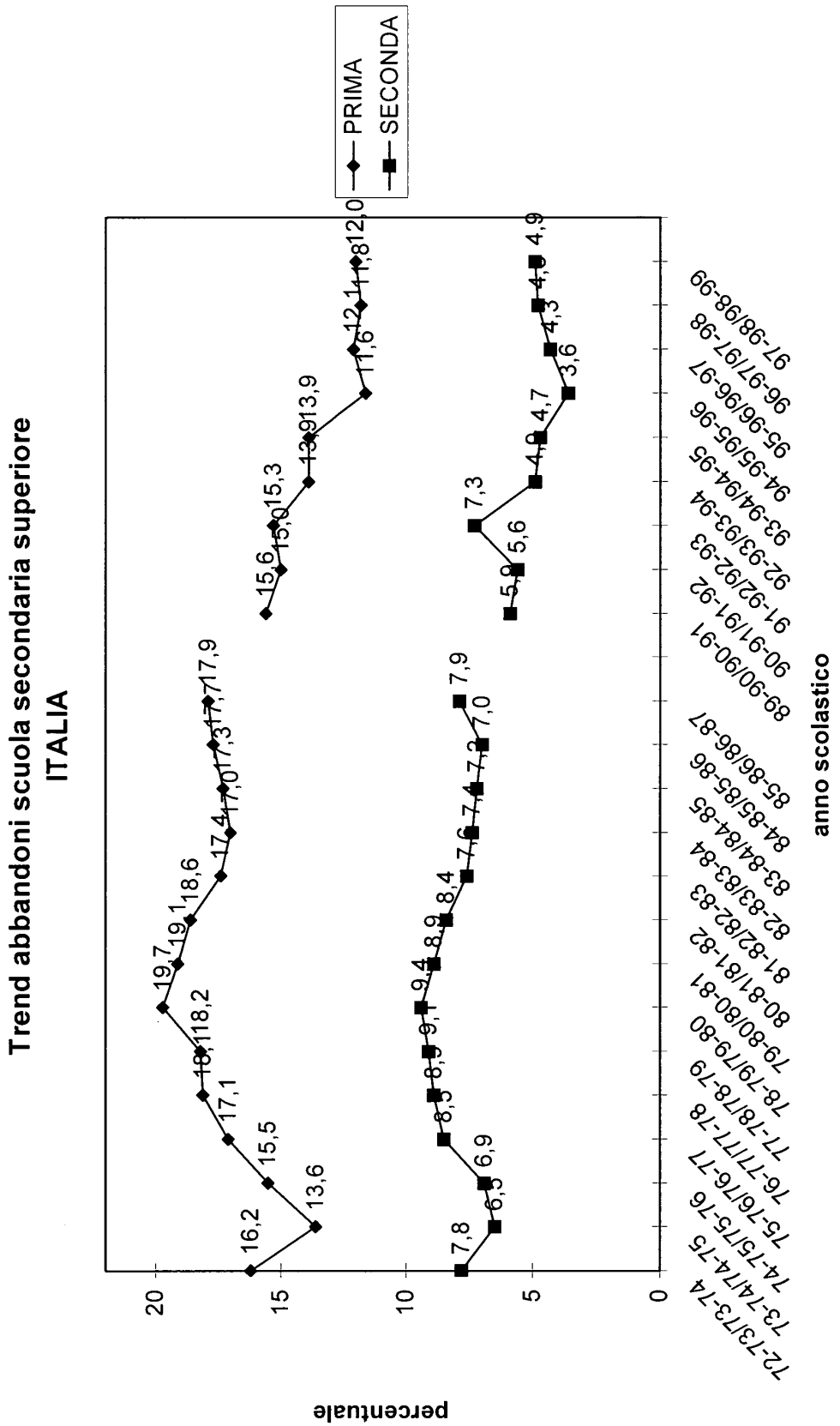
[118] Caritas (2002), *XII Dossier statistico immigrazione*, Anterem, Roma.

[119] Dalla Zuanna G. (2003), Immigrati, la sorpresa degli irregolari in "Il Sole 24 ore" del 14.1.2003.

[120] Caritas (2002) *XI Dossier statistico immigrazione*, Anterem, Roma, p. 140 e Caritas (2002) XII Dossier statistico immigrazione, cit., p. 157 su dati Ministero dell'Interno.

[121] Caritas (2002), *XII Dossier statistico immigrazione*, cit., p. 169.

[122] Favaro G., Napoli M. (a cura di) (2002), *Come un pesce fuor d'acqua. Il disagio nascosto dei bambini e dei ragazzi immigrati*, Guerini e Associati, Milano.


Trend abbandoni scuola secondaria superiore
ITALIA
PRIMA
SECONDA
percentuale
anno scolastico
0
5
10
15
20
72-73/73-74
73-74/74-75
74-75/75-76
75-76/76-77
76-77/77-78
77-78/78-79
78-79/79-80
79-80/80-81
80-81/81-82
81-82/82-83
82-83/83-84
83-84/84-85
84-85/85-86
85-86/86-87
89-90/90-91
90-91/91-92
91-92/92-93
92-93/93-94
93-94/94-95
94-95/95-96
95-96/96-97
96-97/97-98
97-98/98-99

Nel loro percorso di vita debbono fare i conti con alcuni passaggi critici che aumentano la vulnerabilità psicologica e sociale[123]:

- nel momento successivo alla nascita (*prima infanzia)* la madre immigrata si trova per lo più sola ed isolata; nessuno aiuta lei ed il nuovo nato come invece avveniva nel paese d'origine da parte del gruppo di donne adulte del villaggio; se la madre ha un'occupazione si trova spesso nell'impossibilità di conciliare gli impegni richiesti dal lavoro con quelli della cura del figlio e quindi a volte non ha altra scelta che mandare per un certo periodo il figlio al paese d'origine dove viene accudito dai parenti. Ne consegue un periodo di distacco e di frammentazione del nucleo familiare. Un altro fattore di rischio nella prima infanzia - conseguenza anch'esso di una certa povertà del *maternage* - può essere rappresentato dal problema dell'ospedalizzazione: diverse ricerche hanno rilevato che "i figli di immigrati, a parità di disturbi, subiscono ricoveri più frequenti e ripetuti rispetto ai bambini autoctoni"[124]. Tra l'altro, anche l'evento della nascita, secondo un'indagine ISMU - Regione Lombardia[125], è caratterizzato da una maggiore criticità tra la popolazione di extracomunitari rispetto a quella italiana a causa, sembra, della carenza di assistenza alle donne extracomunitarie sia per le difficoltà a eseguire i controlli prima del parto, sia per la difficoltà di aiuto durante il parto (*in primis* la difficoltà di comunicazione);

- *l'ingresso nella scuola* segna un'ulteriore fase di vulnerabilità, in quanto è nella scuola che avviene il primo vero contatto con una lingua, una cultura, abitudini e consuetudini diverse da quelle di origine. L'apprendimento della seconda lingua è fondamentale per farsi comprendere e per inserirsi nella società di immigrazione. Imparare a leggere e scrivere in una seconda lingua segna una rottura definitiva con i legami rappresentati dalla lingua materna. A scuola, inoltre, il minore può sperimentare il ritardo, l'esclusione, l'isolamento, l'insuccesso scolastico;

- *l'adolescenza*: è il periodo in cui i minori immigrati sono particolarmente vulnerabili, come del resto lo sono i coetanei italiani, ma in aggiunta alle normali sfide degli adolescenti autoctoni i ragazzi stranieri devono anche affrontare le sfide dell'immigrazione, riconducibili a: 1) la sfida legata alla scelta del paese a cui appartenere (a quello di origine o a quello di accoglienza?); 2) la sfida di mantenere i legami affettivi con i genitori. Pur essendo affezionati ai propri genitori e stimandoli, i minori sanno di non poter contare su di essi nell'affrontare problemi difficili anche per gli adulti quali il lavoro, l'abitazione, l'uso della lingua italiana, il confronto con usi e costumi differenti, ecc.; 3) la sfida di integrare i messaggi e le aspettative che provengono dalla scuola con quelle della famiglia.

Questi dilemmi sono importanti perché "la vulnerabilità si può tramutare in disagio nel momento in cui le sfide alle quali è sottoposto il minore immigrato sono di tale portata che le risorse interne del soggetto e gli aiuti esterni non sono in grado di gestirle, [..] il rischio non è [..] una realtà preesistente e già data, ma [..] la conseguenza del disequilibrio tra i compiti di sviluppo e le risorse"[126].

Dato che l'emigrazione coinvolge le generazioni più giovani in modo differente rispetto a quelle più vecchie, "essa porta frequentemente a problemi intergenerazionali. Questi problemi tendono a manifestarsi a diversi livelli. Ad un primo livello, essi possono risultare dai conflitti dovuti alla diversità tra la struttura delle famiglie tradizionali degli immigrati e

---

[123] *Ibid.*, pp. 19-22.

[124] *Ibid.*, p. 20.

[125] ISMU Regione Lombardia, *Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità (2002), Nascere da stranieri*, ISMU, Milano

[126] Favaro G., Napoli M. (a cura di) (2002), *Come un pesce fuor d'acqua. Il disagio nascosto dei bambini e dei ragazzi immigrati*, cit., p. 27.

la struttura relativamente più moderna delle famiglie nel paese ospitante, alle differenze nei valori e nei codici morali e così via. Possono anche sorgere conflitti tra le generazioni a causa della maggiore rapidità con cui i giovani si adattano al nuovo ambiente rispetto alle precedenti generazioni"[127]. Emerge in tal modo il problema delle seconde generazioni di immigrati che comprende sia i figli di immigrati nati in Italia, sia i giovani sopraggiunti per effetto dei ricongiungimenti familiari.

Così come per gli italiani non esiste un fenomeno omogeneo che si possa denominare adolescenza, bensì esistono molte "adolescenze", ossia una molteplicità ed eterogeneità di modi e di tipi in cui essa si manifesta, anche nel caso degli adolescenti e dei giovani stranieri ci troviamo di fronte ad un universo variegato, con diverse caratteristiche a seconda dell'età, dell'etnia di appartenenza, delle tappe già percorse del progetto migratorio, del livello d'istruzione raggiunto e così via.

Dagli studi e dalle ricerche effettuate emerge che sono fondamentalmente quattro le modalità con cui il giovane straniero entra in relazione con la società di immigrazione:

- *l'assimilazione* di atteggiamenti e stili di vita occidentali;
- la *mancata* integrazione e l'adesione alla propria cultura in modo univoco;
- il *pendolarismo* tra le due culture che è tipico di chi sente di appartenere ad entrambe, di avere cioè un'identità plurima;
- il *disorientamento.*

L'*assimilazione* fa sì che ci sia un'alta adesione ai valori e ai miti delle società occidentali. Così, ad esempio, da una ricerca condotta sugli eritrei di seconda generazione a Milano risulta che una quota consistente aspira a frequentare l'Università o ad accedere a professioni libere[128]: la misura del livello di assimilazione raggiunto è particolarmente evidente nelle ragazze, che tendono "a nutrire le maggiori ambizioni e ad esprimere un prepotente bisogno di affermazione di sé"[129]. Il processo di occidentalizzazione è palese anche nelle dichiarazioni di un giovane cinese che afferma: "non frequento la mia comunità di origine e neanche la mia famiglia la frequenta, poi non siamo religiosi, prima era importante il buddismo ma nelle nuove generazioni no, l'importante è solo il lavoro e i soldi"[130].

L'assimilazione comporta alcuni limiti che risiedono soprattutto nel fatto che spesso la sua massima espressione si ha riguardo ai consumi e che ad essa non fanno riscontro opportunità corrispondenti di accesso agli standard desiderati, come riconosce un giovane eritreo: "non abbiamo gli stessi diritti vostri. Io con la carta d'identità non posso andare all'estero, devo chiedere il visto tutte le volte e non ho neanche diritto al foglio rosa"[131].

Un secondo tipo di atteggiamento che l'adolescente/giovane straniero può assumere è quello della *mancata* integrazione, che spesso è l'effetto del rifiuto della società nei suoi confronti. Sentendosi non accettato il giovane tende a rinchiudersi nella comunità d'origine e a prendere le distanze dalla cultura locale. Questo atteggiamento di "rivendicazione" e di "recupero dell'identità" è lo stesso che ritroviamo, ad esempio, in quelle sottoculture e controculture diffuse soprattutto in America (ma in minore misura anche da noi) fondate sull'orgoglio della propria razza e su alcuni simboli quali la valorizzazione della musica afro,

---

[127] Markova I. (1993), *Le problematiche intergenerazionali nelle famiglie migranti*, in Scabini E., Donati P. (a cura di), *La famiglia in una società multietnica*, in "Studi interdisciplinari sulla famiglia", n.12, p. 192.

[128] Ottieri M. P. (1996), *Gli eritrei di seconda generazione* a Milano, rapporto policopiato, p. 20.

[129] *Ibid.*, p. 24.

[130] Centro COME (1996), *Sulle tracce di...*, Milano, rapporto policopiato, p. 21.

[131] Ottieri M. P. (1996), *Gli eritrei di seconda generazione* a Milano, cit., p. 13.

della capigliatura *rasta*, dell'abbigliamento tradizionale o esotico[132], il ritorno al *chador* per le ragazze.

In sostanza, il giovane proietta sugli occidentali il rigetto che essi hanno manifestato nei suoi confronti. Si autoesclude ed emargina ulteriormente, si sente talmente estraneo da arrivare a non fidarsi dell'amicizia con i coetanei italiani, come indicano le seguenti affermazioni: "Mi trovo meglio con quelli della mia razza", "Non mi fido degli amici bianchi a quest'età. Prima mi fidavo. Ora sto attento a non cadere più nei tranelli"[133].

Il terzo modello di relazione tra la seconda generazione di immigrati e la società ospitante, che risulta molto frequente, è quello del *pendolarismo* tra le due culture. E' la condizione di quei giovani che hanno frequentato o frequentano le scuole italiane, hanno imparato a esprimersi nella nuova lingua, sono stati socializzati ai valori della società ospitante, vivono proiettati nel futuro e non nel passato come i loro genitori, ragione per cui non pensano di tornare al paese d'origine ma di rimanere in Italia oppure di trasferirsi in un altro paese considerato ancora più libero come ad esempio l'America. In famiglia però, in nome della buona convivenza, rispettano le tradizioni del paese d'origine e si adeguano alle richieste dei genitori.

Molto eloquente è a questo riguardo la dichiarazione di un ragazzo egiziano che dice: "in Italia sono considerato egiziano, non ho ancora la cittadinanza italiana e poi ho una faccia diversa dagli altri. Quando andiamo in Egitto, invece, mi chiamano 'l'italiano'; ci metto un po' a ingranare e a parlare in egiziano, mi sento diverso, muovo le mani come gli italiani. Adesso ci scherzo, ma prima ci stavo male [..]. Con i miei genitori? Siamo troppo diversi: io sono più italiano, loro sono fissati con l'Egitto"[134].

Si tratta di giovani che cercano di vivere entro due culture. Purtroppo però, non è una situazione molto facile da portare avanti, in quanto vivono il contrasto tra due identità: la prima, quella dei genitori si basa sulla discontinuità territoriale (sono fisicamente qui, ma psicologicamente sono al paese d'origine), sulla temporaneità progettuale (desiderano rientrare) e sulla difficoltà d'interazione con l'ambiente che li circonda; la seconda, quella dei figli, si esprime nel desiderio di continuità territoriale (vorrebbero rimanere nel paese di immigrazione) e progettuale: vogliono integrarsi nella società dove, di fatto, vivono e hanno rapporti (a scuola, nel gruppo dei pari, ecc.)[135].

La ricerca dell'identità porta ad una dualità nei sentimenti e a conflitti di lealtà nei due ambienti: i minori a volte sentono di non appartenere a nessuna delle due culture; in questo caso il rischio evidente è quello di subire il doppio rifiuto, ossia quello della famiglia da un lato e della società ospitante dall'altra. Queste situazioni conducono a problemi di anomia e devianza.

I conflitti con i genitori emergono soprattutto nei ruoli sessuali, nei valori morali e nelle espressioni di indipendenza[136], come emerge dalle seguenti affermazioni, la prima di una ragazza algerina e la seconda di una cinese: "Le mie amiche pensano che sia normale parlare con i ragazzi, e persino andare al cinema con loro. Io non so che cosa fare. Non vado al cinema, però parlo con loro. A scuola voglio essere uguale a tutti gli altri, ma se i miei fratelli o mio padre mi vedessero, non sarebbero affatto contenti, e potrebbero arrivare fino a farmi smettere la scuola"[137].

---

[132] Murer B. (1994), *Giovani di frontiera. I figli dell'immigrazione*, cit., p. 51.

[133] Ottieri M. P. (1996), *Gli eritrei di seconda generazione* a Milano, cit., p. 9.

[134] Centro COME (1998), *Bambine e bambini di qui e d'altrove*, Guerini e Associati, p. 44.

[135] Murer B. (1994), *Giovani di frontiera. I figli dell'immigrazione*, cit., p. 32.

[136] Markova I. (1993), *Le problematiche intergenerazionali nelle famiglie migranti*, cit., p. 198.

[137] *Ibid.*, p 195.

"Le mie amiche cinesi vengono a casa mia, poi dopo balliamo, magari usciamo. Ma mi sono accorta che gli occidentali stanno molto di più fuori [..] invece noi di solito stiamo quasi sempre in casa"[138].

Può esserci, evidentemente, anche un esito positivo alla doppia appartenenza, ossia "un'inventiva ricomposizione di identità nuove e originali capaci di integrare le diverse appartenenze in un progetto di vita e di affermare il desiderio di una partecipazione consapevole e attiva al contesto scelto"[139]. Ma in questo caso molto dipende anche dalle opportunità che il contesto di immigrazione è in grado fin d'ora di mettere a disposizione di questi suoi nuovi cittadini.

4.3.1 I minori immigrati a scuola

Se la scuola ha un'importante funzione d'integrazione delle nuove generazioni, questo è particolarmente evidente nel caso degli immigrati; mentre la famiglia assume normalmente il ruolo di incarnare la tradizione e la cultura del paese d'origine, la scuola è il principale strumento d'inserimento delle nuove generazioni di immigrati nel paese ospitante. La scuola è inoltre uno degli ambiti nei quali la presenza dei minori immigrati risulta più visibile anche agli occhi degli autoctoni.Per quanto riguarda l'inserimento scolastico delle seconde generazioni, i dati più recenti confermano un aumento della domanda. La presenza, infatti, di alunni extracomunitari nelle scuole italiane è caratterizzata da un trend in continua crescita: secondo l'ultimo rapporto del Ministero dell'Istruzione sugli alunni con cittadinanza non italiana[140], la popolazione scolastica immigrata "cresce di anno in anno, ma è a partire dall'a.s. 1990/91 che riceve la prima spinta più consistente, registrandosi un aumento di circa 5.000 unità; nuove e più cospicue sollecitazioni arrivano dall'a.s. 1997/98, anche conseguentemente alle vicende dei Balcani: nel 1997/98, appunto, rispetto all'anno scolastico precedente, gli stranieri nella scuola aumentano di oltre 13.000 unità per superare nel 1999/00 le 34.000 presenze in più rispetto all'anno prima, variazione peraltro replicatasi in entità anche nel 2001/02"[141]. In quest'ultimo anno gli studenti di cittadinanza non italiana sono 181.767; si tratta di una crescita esponenziale: con un incremento di oltre 3.000 volte dal 1993/84 ad oggi, nello stesso periodo l'incidenza degli studenti stranieri su tutti gli studenti italiani è passata dallo 0,06% al 2,31%.

Il livello scolastico dove gli alunni stranieri appaiono più rappresentati è quello della scuola elementare con 76.662 iscritti in complesso (pari al 42,17% del totale). Seguono la scuola media (44.219 alunni pari al 24,33%) e la scuola materna (36.823 pari al 20,26%). La presenza relativa di studenti stranieri è più bassa col passaggio alle scuole di ordine superiore dove troviamo 24.063 studenti (pari al 13,24%). La presenza di alunni stranieri nelle scuole secondarie è tuttavia destinato ad aumentare con lo stabilizzarsi della popolazione immigrata: già rispetto allo scorso anno scolastico se ne contano 5.708 in più (+31,1%), fino ad arrivare a 24.063 alunni non italiani. L'esame delle provenienze degli immigrati mostra, relativamente ai continenti, una prevalenza degli alunni con cittadinanza europea non comunitaria (75.693), seguiti a distanza dai compagni di nazionalità africana (51.681) e quindi asiatica (27.374) (Tavola 4.19).

Nelle scuole italiane sono presenti studenti di 186 diverse nazionalità, un numero tanto più ragguardevole se si tiene conto che gli stati ufficialmente censiti sono oggi 195.

---

[138] Centro COME (1996), *Sulle tracce di...*, Milano, cit., p. 20.

[139] Ottieri M. P. (1996), *Gli eritrei di seconda generazione* a Milano, cit., p. 26.

[140] Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2002), *Alunni con cittadinanza non italiana – a.s. 2001/02*, www.istruzione.it.

[141] *Ibid.*, p. 15.

L'affermazione "c'è il mondo a scuola", non è dunque una semplice metafora, ma un dato di fatto, incontrovertibile. I gruppi più consistenti provengono da: Albania (32.268 presenze), Marocco (28.072), ex-Jugoslavia (18.577), Cina (9.795), Romania (8.804), ex-Russia (4.871). Le prime tre nazionalità raggiungono nell'insieme quasi 80.000 unità ossia circa la metà degli alunni stranieri presenti nelle scuole italiane. Il primato raggiunto dalla comunità albanese è recente (tre anni) ed attesta come gli arrivi più corposi, ultimamente, siano quelli provenienti dall'Europa dell'Est. Le analisi dei trend degli ultimi cinque anni evidenziano alcune nazionalità emergenti, caratterizzate da una crescita ancora più veloce e cospicua (risultano almeno triplicate nell'ultimo anno): esse sono Perù, Ecuador, Filippine e Tunisia (che hanno superato le 4.000 unità) e, a seguire, India, Ghana e Pakistan (tra 2.000 e 3.000 presenze).

Dalla distribuzione degli alunni con cittadinanza non italiana rispetto al sesso emerge che prevale la componente maschile con 98.488 studenti (pari al 54,18%) contro 83.279 femmine. La distribuzione degli alunni stranieri rispecchia la distribuzione dei flussi migratori che, com'è noto, si rivolgono soprattutto verso le regioni che hanno una maggiore capacità di attrazione dal punto di vista socio-economico. Non sorprende allora che vi sia una netta concentrazione di studenti stranieri nelle scuole del Nord (66,57%, con punte superiori alla media nel Nord-Est) e del Centro Italia (23,32%), mentre sono meno presenti nel Sud e nelle Isole (10,11%). Rispetto allo scorso anno sono un poco diminuite le presenze al Centro, mentre sono aumentate ulteriormente quelle al Nord (soprattutto nel Nord Est) che passano dal 64,75% all'attuale 66,57%.

Ai primi posti come numero complessivo di alunni stranieri si collocano Milano (19.166), Roma (11.863) e Torino (7.640). Tuttavia, è interessante vedere che subito dietro si piazzano, tra le province con il maggior numero di presenze straniere, Brescia (7.618), Vicenza (5.700), Treviso (5.564) e Verona (4.977). Come si afferma nell'indagine del Ministero dell'Istruzione questa "è una 'notizia' dal punto di vista statistico ma è anche e soprattutto la spia di un modello di società multiculturale che si sta prefigurando in Italia.

Tav. 4.19 - Alunni con cittadinanza non italiana per continente di appartenenza e tipo di scuola - a.s. 2001/02

Continente	Tipo di scuola									
	Dell'Infanzia		Elementare		Secondaria di I grado		Secondaria di II grado		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
UE	769	15,60	1.992	40,41	1.100	22,32	1.068	21,67	4.929	100,00
Non UE	13.662	18,00	34.169	45,14	17.901	23,65	10.001	13,21	75.693	100,00
Africa	13.921	26,94	20.965	40,57	11.315	21,89	5.480	10,60	51.681	100,00
America	3.019	13,83	8.122	37,22	6.342	29,06	4.342	19,89	21.825	100,00
Asia	5.454	19,92	11.300	41,29	7.482	27,33	3.138	11,46	27.374	100,00
Oceania e apolidi	38	14,34	114	43,02	79	29,81	34	12,83	265	100,00
Totale	36.863	20,26	76.662	42,17	44.219	24,33	24.063	13,24	181.767	100,00

Fonte: ns elaborazioni su dati MIUR-EDS

Un modello variegato, policentrico, 'diffuso', nel quale i poli di attrazione non sono solo le grandi città ma anche la piccola città e anche i paesi"[142].

Le conseguenze a livello operativo sono evidenti: è necessario riformulare la programmazione educativa, l'organizzazione dei servizi, la progettazione dei materiali e degli strumenti formativi in modo da tener conto della presenza di tante differenze. Ai fini dell'inserimento scolastico dei minori si riscontrano difficoltà d'ordine metodologico[143] comprendenti:

1. innanzitutto, la questione del *criterio da utilizzare per considerare un alunno come straniero*. Alcune ricerche considerano 'straniero' solo l'alunno con cittadinanza straniera e con entrambi i genitori stranieri; altre invece, come fa in specifico la Fondazione ISMU - includono nell'universo degli alunni stranieri anche quelli con cittadinanza italiana di adozione, i figli di coppia mista e i nomadi, anche se cittadini italiani[144];

2. la *variazione continua del numero di iscritti stranieri e nomadi*, dovuta ai frequenti trasferimenti e, di conseguenza, il loro inserimento ad anno scolastico iniziato o, viceversa, il loro abbandono prima del termine delle lezioni;

3. da ultimo, la situazione degli *irregolari*: infatti, grazie alle circolari ministeriali che consentono e tutelano il diritto all'istruzione pubblica ed obbligatoria per i minori che si trovano in Italia in forma irregolare (CCMM. 301/89 e 205/90), diversi alunni inseriti nelle scuole italiane si trovano nell'impossibilità di fornire alle segreterie documentazione e informazioni relative alla propria carriera scolastica.

Il percorso scolastico degli alunni stranieri si presenta più discontinuo di quello dei compagni italiani[145]. La discontinuità è data sia dal cambiamento più frequente di scuola sia dai ritardi rispetto all'età anagrafica. Il fenomeno del ritardo rispetto all'età anagrafica è una costante del percorso scolastico dei minori stranieri ed è dovuta sia alle ripetenze sia soprattutto alla prassi – anche se sconsigliata dalle più recenti disposizioni - di inserire ragazzi stranieri in classi di alunni di età inferiore a causa soprattutto della non conoscenza della lingua italiana, fatto questo che spesso causa difficoltà di rapporti con insegnanti e compagni. Questo problema non è però tenuto in considerazione dalle rilevazioni del Ministero della Pubblica Istruzione visto che anche l'ultima indagine nazionale, già in precedenza citata, non contiene alcuna informazione in proposito[146].

Con l'ingresso dei minori immigrati nella scuola italiana, ha acquistato una nuova rilevanza quantitativa e qualitativa anche la questione *dell'insuccesso scolastico*. La medesima ricerca del Ministero dell'Istruzione sugli alunni con cittadinanza non italiana[147], considerando il ritardo e il successo agli esami a confronto con gli italiani, nota una peggiore *riuscita* scolastica degli alunni stranieri rispetto agli alunni nel loro complesso: nell'ultimo anno considerato, ossia il 2000/2001, gli alunni stranieri promossi costituivano nella scuola

---

[142] Ibid., p. 2

[143] Salati M., Spadaro R. (1996), *La presenza degli alunni stranieri e le attività interculturali nelle scuole di Milano e provincia. a.s. 1994/95*, in "Quaderni ISMU:", n. 4, 1996.

[144] *Ibid.*

[145] Giovannini G., Queirolo Palmas L. (2002), *Una scuola in comune. Esperienze scolastiche in contesti multietnici italiani*, Edizioni Fondazione Agnelli, Torino. Si tratta di una indagine condotta su un campione di preadolescenti italiani e stranieri residenti nelle seguenti province: Arezzo, Bari, Bologna, Brescia, Genova, Modena, Padova, Ravenna, Torino.

[146] Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (2002), *Alunni con cittadinanza non italiana – a.s. 2001/02*, www.istruzione.it.

[147] Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (2002), *Alunni con cittadinanza non italiana – a.s. 2001/02*, cit.

elementare il 96% contro il 99% degli alunni in totale; alle scuole medie il divario si allarga ulteriormente con l'88% di promossi tra gli alunni con cittadinanza non italiana contro il 96% degli studenti nel complesso. In effetti, la "ripetenza in molti casi diventa quasi un dato scontato, necessità di recupero di conoscenze e soprattutto consolidamento delle competenze linguistiche (apprendimento dell'italiano) necessarie per conseguire un buon risultato scolastico nella nuova realtà"[148].

La considerazione di una maggiore problematicità del percorso scolastico dei minori stranieri rispetto a quelli italiani – segnato da un maggior tasso di ripetenze ed abbandono – dovrebbe spingere le fonti ufficiali a condurre indagini su questo argomento e a distinguere sempre i tassi di insuccesso per nazionalità. Ma questo non avviene a proposito della dispersione: anche l'ultima indagine Ministeriale su questo argomento[149] non ha infatti preso in considerazione la differenza tra gli italiani e gli stranieri. Questo spinge a "gonfiare" artificialmente il dato delle ripetente e dell'abbandono scolastico in genere: si rischia così di parlare di un peggioramento della situazione senza avere gli elementi per stabilire a quali cause esso debba essere attribuito: siamo di fronte ad un inasprimento della selezione scolastica o il fenomeno riguarda solo gli stranieri piuttosto che gli italiani?

Affermare che i minori stranieri hanno percorsi scolastici problematici non deve portare a conclusioni deterministiche in base alle quali gli immigrati sono destinati in quanto tali ad avere insuccesso. In realtà l'appartenenza ad un'altra etnia non può essere in maniera semplicistica considerata l'ennesima causa del disagio scolastico. Bisogna al contrario aderire ad una concezione sistemica in base alla quale la riuscita scolastica viene "considerata come l'esito di una serie di fattori che vi incidono in modo più o meno significativo"[150]. Per questo motivo, la presenza dei minori stranieri a scuola e dei loro problemi di riuscita dovrebbe essere l'occasione per "innescare processi di riflessione e ripensamento dei contenuti, dei modi, delle pratiche didattiche"[151] per tutti i ragazzi, al di là della loro provenienza geografica.

Significativo è, ad esempio, che i preadolescenti stranieri intervistati manifestino difficoltà generalizzate un po' in tutte le materie, persino in quelle che fanno di solito meno problema ai compagni italiani e soprattutto non comportano la questione della competenza linguistica, come ad esempio educazione fisica, musicale, tecnica. Evidentemente, a mettere in difficoltà non sono i contenuti ma gli stili di insegnamento e apprendimento, le regole, le abitudini, i comportamenti[152].

Sempre a proposito di riuscita scolastica dei minori stranieri è interessante notare come esista una differenza di percorsi tra gli italiani e gli immigrati sia a livello di insuccesso vero e proprio sia a livello di accesso alle opportunità di istruzione: anche quando il minore immigrato riesce ad arrivare alla scuola secondaria, si iscrive ad indirizzi più brevi e decisamente professionalizzanti. Secondo i dati del Ministero dell'Istruzione[153] la

---

[148] Giovannini G., Queirolo Palmas L. (2002), *Una scuola in comune. Esperienze scolastiche in contesti multietnici italiani*, Edizioni Fondazione, cit., p. 68.

[149] Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2002), *Indagine campionaria sulla dispersione scolastica nelle scuole elementari, medie e secondarie superiori, a.s. 2001-2002*, www.istruzione.it

[150] Giovannini G., Queirolo Palmas L. (2002), *Una scuola in comune. Esperienze scolastiche in contesti multietnici italiani*, cit., p. 57.

[151] Giovannini G., Queirolo Palmas L. (2002), *Una scuola in comune. Esperienze scolastiche in contesti multietnici italiani*, cit., p. 55.

[152] *Ibid.*, p. 69.

[153] Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2002), *Alunni con cittadinanza non italiana – a.s. 2001/02*, Tab.11, p. 38.

maggioranza degli alunni con cittadinanza non italiana frequenta gli istituti professionali (42,53%) contro il 20,90% della popolazione scolastica totale; viceversa solo il 18,32% degli immigrati si iscrive agli indirizzi classico, scientifico e magistrale contro il 36,38% del totale.

Concludendo, appare importante fare riferimento agli strumenti attualmente in atto che costituiscono delle "buone prassi" finalizzate all'inserimento dei minori stranieri a scuola:

- innanzitutto, la *cura e l'attenzione riservata al momento dell'accoglienza*: si intende far riferimento a tutta quella serie di strumenti e disposizioni messi in atto dalle singole scuole all'arrivo di un nuovo alunno straniero. Predisporre dispositivi mirati - come ad esempio materiali bilingue di presentazione della scuola, formare personale che accolga i genitori dei minori immigrati e li aiuti a comprendere l'organizzazione della scuola, i modi e i tempi dell'inserimento, ecc. - "oltre ad avere un'utilità pratica nel favorire l'organizzazione scolastica, la conoscenza reciproca e l'inserimento dei nuovi alunni, permette pertanto di lavorare da subito sul 'benessere' di ragazzi e insegnanti, eliminando il più possibile ostacoli (linguistici, comunicativi, organizzativi...) creando legami e ponti, ponendo attenzione sul neoarrivato come soggetto (e non oggetto) dell'inserimento"[154];
- la presenza di figure professionali come i *mediatori e i facilitatori*: il mediatore svolge un duplice ruolo: da un lato, conoscendo la lingua parlata dagli alunni extracomunitari, favorisce il rapporto tra la famiglia e la scuola, fornisce alla famiglia informazioni sulla scuola, traduce materiali informativi, comunicazioni, avvisi, interviene gestendo fraintendimenti e incomprensioni interculturali; dall'altro si mette direttamente in rapporto con i minori immigrati soprattutto sostenendo la prima fase di accoglienza e inserimento. Il facilitatore è un insegnante dell'organico istituzionale della scuola che viene 'distaccato' proprio per seguire l'accoglienza e l'integrazione dei bambini immigrati. Le figure del mediatore (in genere mandato dal comune) e del facilitatore (che agisce nelle scuole) sono molto note e diffuse soprattutto nelle grandi città. La loro utilità è riconosciuta da molti: per questo desta una qualche preoccupazione la recente tendenza in atto che consiste nella loro riduzione e progressiva sostituzione con altre forme di intervento per promuovere l'integrazione degli alunni stranieri e l'integrazione. Ad esempio, il Centro Sevizi Amministrativi di Milano (ex Provveditorato agli Studi) per l'a.s. 2002/2003 ha disposto l'assegnazione alle scuole della provincia di Milano di 57 docenti su progetti finalizzati all'alfabetizzazione degli alunni stranieri[155]. In passato, nell'anno scolastico 1999/00, i facilitatori e i mediatori linguistici per l'integrazione degli alunni nomadi e stranieri nella provincia di Milano erano 447[156]. Contemporaneamente sono stati istituiti 25 poli di alfabetizzazione distribuiti sul territorio regionale con lo scopo di attivare Corsi intensivi di alfabetizzazione in lingua italiana per alunni stranieri. In pratica, "i poli, attivati in 8 zone di Milano e provincia, selezionate in base al numero degli alunni stranieri iscritti nelle scuole del territorio, offrono un servizio di informazione, aggregazione dei bisogni e coordinamento intrascolastico; allo stesso tempo sono interlocutori privilegiati dei comuni interessati, anch'essi chiamati a ad impegnarsi in modo straordinario a garanzia del diritto alla lingua e alla comunicazione degli alunni che sono in Italia da pochissimo tempo"[157]. A fronte, quindi, del calo di mediatori e facilitatori viene offerta l'alternativa dei poli: il rischio

---

[154] Favaro G., Napoli M. (a cura di) (2002), *Come un pesce fuor d'acqua. Il disagio nascosto dei bambini e dei ragazzi immigrati*, cit., p. 175.

[155] Centro Servizi Amministrativi di Milano, Decreto 39829 del 26 luglio 2002 e sua integrazione n. 39829/bis del 16 settembre 2002.

[156] ISMU (2000), *Insieme a scuola. Alunni stranieri e attività interculturali nelle scuole della Lombardia. Seconda indagine*, Quaderni ISMU, n. 2, p. 108.

[157] Centro Servizi Amministrativi di Milano, Circolare n. 45039/p del 28 ottobre 2002.

che si profila sembra essere quello di sostituire il lavoro in classe e nella propria scuola con il lavoro svolto all'esterno presso il polo più vicino. Il polo, infatti, spesso non coincide con il proprio istituto. In questo modo il minore immigrato potrebbe sentirsi - e divenire – "separato" dal gruppo classe. L'intercultura rischierebbe di essere un percorso affiancato, parallelo e non invece - come dovrebbe aspirare a diventare - centrale del processo formativo;

- altre *risorse emergenti*. Esse sono *l'insegnamento dell'italiano come lingua seconda*, tenuti in orario extra destinati ai ragazzi appena arrivati, ma anche a quelli inseriti ormai da diverso tempo; la *conoscenza delle culture "altre"* tramite narrazioni, drammatizzazioni, momenti musicali, ecc.; la *didattica dei punti di vista* che parte dalla consapevolezza che il proprio sguardo sul mondo non è che un punto di vista tra tanti, un approccio da confrontare con altri; *l'educazione alla pace e allo sviluppo*; l'esperienza dei *doposcuola,* ossia di realtà interne o esterne alla scuola che si preoccupano in orario extrascolastico di aiutare i minori immigrati nell'attività pomeridiana dei compiti o nell'animare i loro periodi estivi e di vacanza, evitando in tal modo che i ragazzi extracomunitari siano lasciati soli, senza nessuno che si possa occupare di loro[158].

4.3.2 I minori stranieri non accompagnati

Un approfondimento a parte richiede il tema dei minori stranieri non accompagnati. Il regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, che ai sensi del T.U. 286/98 è stato approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il 19 dicembre 1999, n. 535, all'art. 1 comma 2 definisce minore straniero non accompagnato il "minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trovi per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano"[159].

Al Comitato per i minori stranieri[160] - a cui appunto è stata attribuita la competenza relativa al censimento di questi soggetti - tra il 1 luglio 2000 e il 30 novembre 2001 sono stati segnalati 14.834 minori, 7.011 dei quali sono diventati maggiorenni nel periodo considerato. Il numero non corrisponde all'effettiva presenza di minori non accompagnati perché una certa quota probabilmente non viene segnalata al Comitato, in quanto non nota ai servizi sociali. I principali paesi di provenienza sono l'Albania, da cui giunge più della metà dei minori stranieri segnalati, il Marocco e la Romania. Per quanto riguarda l'età, la maggioranza dei minori non accompagnati sono adolescenti tra i 15 e i 17 anni. Le femmine segnalate costituiscono una minoranza pari all'11,8%. Le regioni da cui provengono il maggior numero di segnalazioni sono la Puglia (dove spesso i minori vengono segnalati al momento dello sbarco, anche se poi non si fermano lì, ma si dirigono verso altre regioni), la Lombardia, il Lazio, la Toscana, il Piemonte, l'Emilia-Romagna e le regioni del Nord-Est. Circa il 20% di questi minori risulta irreperibile in un momento successivo alla segnalazione. Il Comitato per i minori stranieri non accompagnati al 30 novembre 2001, ha disposto provvedimenti di rimpatrio o di non luogo a procedere al provvedimento al rimpatrio per 236 minori, pari all'1,6% dei minori segnalati.

---

[158] Favaro G., Napoli M. (a cura di) *Come un pesce fuor d'acqua. Il disagio nascosto dei bambini e dei ragazzi immigrati*, cit., pp. 179-184.

[159] Citato in Caritas (2002), *XII Dossier statistico immigrazione*, cit., p. 173.

[160] La fonte dei dati relativi ai minori stranieri non accompagnati qui riportati, laddove non diversamente indicato, è: Save the children (2002*), Dati statistici sui minori stranieri non accompagnati in Italia*, www. savethechildren.it

I minori non accompagnati[161] che provengono da famiglie con basso status sociale sociale e con a scarse risorse economiche. Nella maggior parte dei casi lavora solo il padre, in altri casi i genitori o sono disoccupati o pensionati. Prima di loro altri familiari sono partiti in cerca di fortuna in un altro paese. Molti di questi minori, specialmente quelli che emigrano dall'Albania, non provengono solo da società povere, ma da "società povere e sconvolte da conflitti endemici, nelle quali situazioni già precarie di sicurezza personale si sono trasformate rapidamente in disordine molecolare e instabilità"[162]. La realtà da cui fuggono questi ragazzi, così come appare dalle interviste loro rivolte, è caratterizzata da dure esperienze di lavoro poco remunerate, di rari e per lo più insoddisfacenti momenti di svago, di difficili, se non conflittuali, rapporti con il mondo degli adulti.

Il primo passo verso lo sbocco migratorio è costituito dall'abbandono della scuola, sentita come un inutile investimento, segue la vana ricerca di un lavoro in patria (che o non si trova o è frustrante, ossia troppo faticoso a fronte di un guadagno bassissimo) e, infine, un lavoro stagionale nei paesi vicini. Dopodiché avviene il grande salto, la "fuga" all'estero. Nel paese di immigrazione si sentono soli e allora ricercano i connazionali; tale contatto diventa una doppia arma: può essere un canale di opportunità lecite - e indubbiamente spesso lo è- oppure illecite. Certamente i minori non accompagnati sono particolarmente vulnerabili perché si tratta di individui molto soli che al momento dell'arrivo non hanno la minima idea di come affrontare la situazione. La prevenzione al disagio e alla devianza si gioca in questo momento critico: infatti, essa dipende anche dall'offerta di opportunità che la società ospitante è in grado di offrire e dalle strategie di intervento messe in atto. La prevenzione dovrebbe prevedere strategie di intervento integrato, che coinvolgano allo stesso tempo i vari soggetti istituzionali (servizi territoriali, autorità giudiziaria minorile, operatori di polizia) e quelli del privato sociale.

Le disposizioni sui minori non accompagnati prevedono che, accertata l'identità del minore, durante il periodo necessario alla valutazione in merito al suo rimpatrio e salvo i casi di affidamento, ai sensi della legge 184/83, allo stesso venga rilasciato un permesso di soggiorno per minore età e il suo caso venga segnalato al Comitato per i Minori Stranieri, che è chiamato ad operare al fine prioritario di tutelare i suoi diritti in conformità a quanto stabilito dalla convenzione sui diritti del fanciullo. Tuttavia, tali disposizioni sono state messe in discussione da parte di numerose associazioni laiche e religiose. E' stato, innanzitutto, lamentato che il rilascio del permesso di soggiorno per minore età o per affidamento è nella prassi molto complesso e ha tempi di realizzazione lunghissimi e frustranti per il minore. Inoltre, la nuova normativa sull'immigrazione, la cosiddetta legge Bossi Fini approvata l'11 luglio 2002, ponendo fine ad un orientamento discordante, ha stabilito che il permesso per minore età è convertibile in permesso di studio, lavoro, accesso al lavoro al compimento del diciottesimo anno di età, qualora non ne sia stato già disposto il rimpatrio, alle seguenti condizioni: arrivo in Italia almeno tre anni prima; inserimento per almeno due anni in un programma di integrazione; disponibilità di un alloggio; regolare svolgimento di un'attività lavorativa o di studio o titolarità di un contratto di lavoro. I relativi permessi vanno detratti dalle quote annuali. Secondo le associazioni, l'ipotesi stabilita per i minori in affidamento di consentire la conversione del permesso solo a quelli entrati in Italia prima del compimento del 14° anno di età, comporta due effetti problematici: priva di prospettive gli altri minori sprovvisti di questo requisito, inducendoli ad abbandonare i programmi di inserimento e a rendersi irreperibili prima del compimento dei 18 anni; incentiva l'immigrazione di infraquattordicenni oggi non particolarmente rilevante. Sarebbe

---

[161] Giovanetti M. (2002), *Minori non accompagnati: racconti di viaggi, speranze, miserie. Analisi dei percorsi e strategie di 'inserimento'*, in Favaro G., Napoli M. (a cura di) *Come un pesce fuor d'acqua. Il disagio nascosto dei bambini e dei ragazzi immigrati*, cit., pp. 124-156.

[162] *Ibid.*, p. 130.

pertanto auspicabile che, al compimento della maggiore età, venga riconosciuta la conversione del permesso di soggiorno a quanti hanno partecipato a un progetto di integrazione sociale (scolastica, formativa o di inserimento lavorativo) o quando sussistano rilevanti ragioni umanitarie per la continuazione del soggiorno in Italia[163].

Attualmente l'orientamento del Comitato per i Minori stranieri considera in genere come più rispondente al superiore interesse del minore, l'opzione del rimpatrio, al fine di garantire il diritto del minore di vivere con la sua famiglia o comunque al suo paese. Questa tendenza pone la necessità di predisporre politiche che facilitino questo rientro, sia tramite il rinforzo dell'opera delle agenzie di cooperazione allo sviluppo nel paese di rimpatrio, sia tramite la messa a punto di strategie educative in Italia che sensibilizzino il minore verso i legami familiari, la valorizzazione lla cultura d'origine, l'apprendimento di competenze professionali spendibili nel paese di provenienza[164].

[163] Caritas (2002), *XII Dossier statistico immigrazione*, Anterem, Roma.

[164] Favaro G., Napoli M. (a cura di) *Come un pesce fuor d'acqua. Il disagio nascosto dei bambini e dei ragazzi immigrati*, cit., pp. 185-186.

PARTE TERZA

Le risposte all'esclusione sociale

5. LE RISPOSTE ALL'ESCLUSIONE SOCIALE: IL CONTRIBUTO DEL SISTEMA NON PROFIT

E' opinione diffusa e condivisa che le condizioni di vita chi si trova in gravi difficoltà economiche, psicologiche, relazionali risulterebbero ancor più difficili e drammatiche se accanto alle istituzioni pubbliche non agissero anche istituzioni di natura caritativa, solidaristica, prosociale - nate dalla sensibilità e dalla intraprendenza di una pluralità di attori sociali - che nel loro insieme formano il sistema non profit italiano. Il contributo di tale sistema alla inclusione sociale è diventato sempre più evidente nel corso dell'ultimo decennio non solo per l'espansione delle sue attività, ma anche per il progressivo riconoscimento culturale e politico del suo ruolo propulsivo[165]. Nel campo specifico delle politiche sociali, tale riconoscimento è andato di pari passo con:

1. la crescita esponenziale delle aspettative nei confronti del welfare state e l'evidente impossibilità di farvi fronte all'interno di un modello burocratico e deresponsabilizzante;
2. la necessità di ridurre il debito pubblico e di utilizzare in modo più efficiente le risorse decrescenti a disposizione;
3. l'accettazione del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale che ha ridato autonomia e responsabilità ai soggetti che danno vita alle formazioni sociali intermedie tra il singolo cittadino e lo Stato;
4. il bisogno diffuso di partecipare in modo più diretto ed immediato alla soluzione dei problemi economici, sociali, culturali delle comunità più vicine e più lontane;
5. Il superamento di un'idea residuale del non profit – considerato come semplice rimedio ai fallimenti dello stato e del mercato - a partire dalla constatazione che la convivenza sociale, economica e politica ha bisogno non solo di logiche contrattuali e rivendicative, ma anche di "investimenti fiduciari" nell'altro, di gratuità, di beni relazionali, di reciprocità. A queste virtù si lega saldamente anche l'economia civile a cui sono riconducibili gli aspetti economici del non profit.

---

[165] Anche se l'interesse politico e giuridico per il mondo del non profit si è accentuato nel corso degli ultimi dieci-quindici anni, non va dimenticato che molte iniziative riconducibili al non profit hanno nel nostro paese una storia plurisecolare iniziata con le opere caritative, assistenziali, ospedaliere (talvolta chiamate emblematicamente "albergo dei poveri") localizzate nei maggiori comuni medievali e rinascimentali, alle quali si sono aggiunte nel corso dell'Ottocento – in concomitanza con l'avvio del processo di industrializzazione – iniziative nel campo dell'istruzione popolare, società di mutuo soccorso, casse rurali e di risparmio (orientate in parte a quello che oggi chiamiamo micro credito). Tra i protagonisti di questo genere di iniziative non vi sono soltanto esponenti del mondo ecclesiastico e del movimento cattolico, ma anche esponenti del movimento socialista e della borghesia riformista, che nel loro insieme promuovevano la soggettività della società civile. Malgrado l'ostilità sia della classe politica liberal-nazionale che di quella fascista nei confronti delle autonomie sociali, il flusso di quelle opere educative, sociali ed economiche è sopravvissuto ed ha ripreso vigore con la nascita della Repubblica, nella cui carta costituzionale trovano ampio riconoscimento le autonomie locali e sociali, fino all'esplicito riferimento al principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale nella recente riforma del Titolo V (Legge Cost. 3/2001).

5.1 La rilevanza sociale ed economica del settore non profit in Italia

Nel corso del dibattito culturale e legislativo sul non profit si sono confrontate diverse concezioni e definizioni, con il risultato di rendere controversa anche la rilevazione e la misurazione del fenomeno sia dal punto di vista statistico che economico. In questo contesto si è potuto a ragione sostenere che il non profit veniva di fatto "dimezzato"[166]. Una risposta autorevole a questa problematica è giunta da alcune ricerche internazionali a cui si è collegata anche la prima rilevazione censuaria condotta dall'Istat nel 1999[167] che rappresenta a tutt'oggi il documento più completo di cui si dispone a livello nazionale[168]. La definizione di non profit accolta in questa rilevazione è ancorata al criterio della "non distribuzione degli utili", desunta dalla definizione contenuta nel *System of National Accounts* (1993) sviluppato dalle Nazioni Unite e dai principali organismi internazionali[169]. Per effetto di questa scelta, in Italia fanno parte a pieno titolo del settore non profit 221.412 istituzioni riconducibili dal punto di vista funzionale a:

- il *volontariato organizzato* la cui peculiarità è di predisporre servizi difficilmente vendibili, nei quali si offre soprattutto "relazionalità";
- la *cooperazione sociale* adatta soprattutto per fornire servizi che richiedono una certa complessità organizzativa e professionalità (con l'impiego di lavoratori retribuiti);
- l'*associazionismo prosociale* in grado di favorire "azioni di reciprocità" senza vendere le proprie prestazioni e con un utilizzo minimo di personale remunerato;
- le *fondazioni prosociali* che erogano fondi o svolgono attività dirette per fini di utilità sociale, le quali sono in grado di operare in modo continuativo e professionale in quanto garantite da un patrimonio e dotate di organizzazioni adeguatamente strutturate.

Sotto il profilo giuridico le istituzioni non profit si configurano come associazione non riconosciuta (63,6% del totale), associazione riconosciuta (27,7%), fondazione (1,4%), comitato (1,7%), cooperativa sociale (2,1%) o altra forma (3,6%: principalmente enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, università, istituti scolastici ed ospedalieri, società di mutuo soccorso).

Sotto il profilo organizzativo una istituzione non profit può essere indipendente (69,1%) o far parte di un gruppo organizzato più ampio (30,9% del totale); può inoltre svolgere le sue attività in una sola unità locale (94,4%) o in più sedi distribuite sul territorio nazionale (5,6%).

I settori di attività prevalente delle istituzioni non profit sono molteplici ed eterogenei: non si limitano, in particolare, all'ambito dei servizi assistenziali, anche se questi ultimi rappresentano il gruppo più consistente (8,7% pari a 19.344 unità)[170] dopo quello orientato alla cultura, sport e ricreazione (63,4% pari a 140.391 unità).

---

[166] Vittadini G. (a cura di), *Il non profit dimezzato*, Etaslibri, Milano 1997.

[167] ISTAT, *Istituzioni non profit in Italia. I risultati della prima rilevazione censuaria.* Anno 1999, Roma 2001.

[168] Barbetta G.P, Cima S., Zamaro N. (a cura di), *Le istituzioni non profit in Italia. Dimensioni organizzative, economiche e sociali*, Il Mulino, Bologna 2003.

[169] L'Istat ha peraltro partecipato alla sperimentazione promossa dalla United Nations Statistical Division, in collaborazione con la John Hopkins University e la London School of Economics per la redazione di un manuale finalizzato all'analisi del settore non profit nell'ambito del sistema di conti nazionali.

[170] A questo macrosettore appartengono in particolare servizi di assistenza sociale (14.621 unità), servizi di assistenza nelle emergenze (2.367 unità), attività di erogazione di contributi monetari e/o in natura (2.356 unità).

La distribuzione territoriale è più accentuata al Nord (51,1% del totale) rispetto al Centro (21,2%) e al Sud (27,7%) . Complessivamente vi sono 38,4 istituzioni non profit ogni 10 mila abitanti, con un rapporto superiore alla media nelle regioni settentrionali e centrali (rispettivamente 44 e 42,3 unità) ed inferiore alla media (29,4%) nelle regioni meridionali.

A conferma della recente dinamica espansiva, si deve constatare che la maggioranza assoluta (55,2%) delle istituzioni non profit italiane è stata costituita dopo il 1990, mentre un'ulteriore quota del 23,3% è sorta tra il 1981 e il 1990; non va però trascurato il fatto che il 10,4% di esse si è costituita prima del 1971 e vanta dunque una lunga tradizione. Le istituzioni più giovani sono assolutamente prevalenti nei comparti della cooperazione internazionale, dell'ambiente, dello sviluppo economico e coesione sociale, della cultura e dello sport, della promozione del volontariato e della tutela dei diritti civili.

Al settore non profit collaborano complessivamente circa 4 milioni di persone, per l'84% impegnati come volontari (pari a poco più di 3,2 milioni di unità, a cui vanno aggiunti 96 mila religiosi e quasi 28 mila obiettori di coscienza) e per la parte rimanente (16%) regolarmente retribuiti come lavoratori dipendenti (pari a 532 mila unità), come collaboratori coordinati e continuativi (pari a 80 mila unità) o come lavoratori distaccati da altri enti (18 mila) unità. Se, in teoria, ad ogni istituzione collaborano mediamente 18 persone, due delle quali retribuite, in pratica si registra un'elevata disparità di situazioni[171]. Calcolando i collaboratori in termini di unità di lavoro standard[172], la forza lavoro retribuita ammonta a circa 580 mila unità - una quantità direttamente confrontabile con importanti settori manifatturieri e dei servizi[173] - e l'insieme dei volontari equivale a 430 mila unità; sommando questi due valori, gli addetti al settore non profit equivalgono al 4,6% dell'occupazione complessiva. La partecipazione al settore non profit è in prevalenza maschile (61,4% contro 38,6% di donne), anche se la presenza femminile è maggioritaria fra il personale dipendente (62,5% del totale) tanto a tempo pieno che a tempo parziale.

Le entrate complessive del settore non profit italiano assommano a quasi 38 miliardi di euro, le spese risultano invece pari a oltre 35 miliardi di euro, una cifra corrispondente al 3,2% del prodotto interno lordo; le entrate medie per istituzione sono state nel 1999 pari a 170 mila euro e le uscite a 160 mila euro. Il volume delle entrate e delle uscite si differenzia però in modo considerevole a seconda della forma giuridica e del settore di attività prevalente[174]. Di particolare interesse, per comprendere la collocazione del non profit nel

---

[171] Le istituzioni che hanno collaboratori retribuiti sono in effetti solo 33.601 e pertanto impiegano mediamente 18,7 persone; va inoltre notato che vi sono 252 organizzazioni con 250 dipendenti o più, che occupano il 37,8% di tutti gli occupati, pari a 200 mila unità circa.

[172] L'unità di lavoro standard è una misura convenzionale per quantificare in modo omogeneo occupazioni con diverso regime orario e forma contrattuale e corrisponde al numero di ore annue (1720) lavorate da un occupato a tempo pieno.

[173] A titolo esemplificativo i 580 mila occupati nel settore non profit sono comparabili, nel settore manifatturiero, con l'occupazione dell'industria delle macchine e degli apparecchi meccanici non elettrici (539 mila unità) e, nei servizi, con quella del settore dell'intermediazione monetaria e finanziaria (640 mila unità).

[174] Le fondazioni fanno registrare un valore medio delle entrate e delle uscite superiore a 1,7 milioni di euro, seguono le istituzioni con altra forma giuridica con cifre prossime a 960 mila euro e le cooperative sociali con circa 649 mila euro. I valori medi scendono al di sotto della media nazionale (170 mila euro) per le associazioni riconosciute, quelle non riconosciute ed i comitati. Circa il 60% delle entrate si concentra in proporzioni analoghe in tre settori: assistenza sociale (20%), sanità (18%) e cultura, sport, ricreazione (17,4%); considerando però gli importi medi delle entrate i valori superiori alla media si registrano nelle istituzioni operanti in prevalenza nei settori delle altre attività, della sanità e della filantropia e promozione del volontariato (cfr. Istat, op. cit., p. 80-81 e Barbetta et Al. (a cura di), op. cit. p. 165).

contesto sociale ed economico italiano è la fonte di finanziamento: la maggioranza delle istituzioni (86,9%) si basa prevalentemente su entrate di origine privata, e solo una ridotta minoranza (12,9%) ha invece entrate di fonte prevalentemente publica; nello 0,3% dei casi le entrate sono pari a zero. Rispetto al valore monetario, le entrate di fonte privata pesano nel complesso più di quelle pubbliche (63,9% contro 31,1%) con differenze anche in questo caso significative nei vari settori. Ad avvalersi maggiormente del finanziamento pubblico sono le istituzioni che forniscono servizi a soggetti in difficoltà finalizzati al campo sanitario (incidenza media del finanziamento pubblico pari al 70,5%), allo sviluppo economico e del reinserimento sociale, ove vi è una forte incidenza delle cooperative di tipo B (52%), alla assistenza sociale (42%).

Le donazioni hanno l'incidenza in assoluto più modesta (in media circa il 3% del totale) con proporzioni significative solo nel settore della cooperazione e solidarietà nazionale (35,2% del totale) e in quello della promozione e formazione religiosa (24,4%). Le entrate per voci di bilancio evidenziano infine che oltre la metà delle risorse del settore non profit deriva dalla vendita sul mercato pubblico e privato dei beni e servizi erogati; più precisamente, il 27,5% delle entrate proviene dai ricavi per contratti e/o convenzioni con il pubblico ed il 26,4% proviene dalla commercializzazione verso i privati. I contributi degli aderenti per quote associative o altro (16,7% del totale) superano sia i contributi a fondo perduto di fonte pubblica (8,5%) sia i redditi finanziari e patrimoniali (8,1%) o le altre entrate di fonte privata (9,5%), a testimonianza dell'importante sostegno diretto che viene al mondo del non profit dalla società civile.

Per fissare, in via sintetica, la rilevanza del settore non profit italiano nel suo complesso si deve osservare che:

a) il numero delle organizzazioni attive risulta pari a poco meno delle imprese a scopo di lucro operanti negli stessi settori di specializzazione;
b) sono circa 4 milioni le persone impegnate a vario titolo, ovvero il 17% della popolazione attiva e il 10% di quella in età lavorativa;
c) l'occupazione retribuita corrisponde al 2,6% dell'occupazione non agricola, al 3,9% di quella dell'intero settore dei servizi e al 15,1% di quella dei servizi di pubblica utilità (pubblica amministrazione, istruzione, sanità e servizi sociali);
d) tenendo conto anche dell'occupazione non retribuita, il peso del settore sale al 4,3% dell'occupazione complessiva;
e) le spese del settore risultano superiori a 35 miliardi di euro, una cifra corrispondente al 3,2% del prodotto interno lordo (anno 1999)[175].

Accanto a questi tratti caratteristici va ricordata anche. 1) la vocazione assistenziale del non profit italiano; 2) la polarizzazione tra un ristretto numero di grandi organizzazioni, economicamente e professionalmente molto strutturate e un arcipelago di realtà di piccole dimensioni e risorse ridotte; 3) il rilievo delle entrate private, l'elevato grado di commercializzazione; 4) la scarsa consistenza delle donazioni.

Attraverso le loro molteplici attività – solo in parte riconducibili al settore dei servizi socio-assistenziali propri delle politiche di welfare - le organizzazioni non profit danno un contributo rilevante alla convivenza sociale e civile del nostro paese con effetti importanti anche sulla inclusione di soggetti che altrimenti resterebbero (ancor più) ai margini della società.

Le istituzioni non profit esprimono e allo stesso tempo promuovono una nuova cultura della partecipazione e della cittadinanza – definibile come cittadinanza societaria[176] - che dimostra di saper assumere impegni e responsabilità nei confronti della pubblica utilità

---

[175] Barbetta G.P, Cima S., Zamaro N. (a cura di), *Le istituzioni non profit in Italia*, ecc., cit. pp. 16, 151.

[176] Donati P. , *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari 1993.

ovvero del bene comune. Questa forma di cittadinanza non va "colonizzata" dalle forze politiche e dallo stato, ma semplicemente riconosciuta e lasciata esprimere nelle sue molteplici potenzialità civili ed economiche. Occorre in proposito dare vita ad un rinnovato patto tra il settore pubblico, il settore profit ed il settore non profit della società italiana, migliorando la legislazione vigente per andare incontro alle attività sia di chi riceve aiuti (realtà non profit), sia di chi li offre (istituzioni pubbliche e realtà profit) perchè tuttora sono penalizzate da eccessivi vincoli normativi, burocratici e fiscali.

Se la prima rilevazione censuaria dell'Istat rappresenta la fonte informativa più completa per stimare la rilevanza sociale ed economica delle istituzioni non profit nel nostro paese, una serie di altre fonti consentono di avere una rappresentazione più aggiornata, ancorché parziale, di questa realtà in costante movimento. Le rilevazioni nazionali disponibili a cadenza periodica si riferiscono, in effetti, a settori specifici di intervento o a singole categorie associative. Altre opere di consultazione, di taglio maggiormente statistico, sono riferite all'attività di gruppi e associazioni affiliate a coordinamenti e movimenti nazionali, di cui vengono forniti indirizzari e ambiti di lavoro[177]. Vi sono infine delle guide per la consultazione, prodotte da enti governativi e autorità pubbliche che hanno lo scopo di fornire informazioni anagrafiche sulle realtà attive in taluni settori o su quegli enti che hanno usufruito di linee finalizzate di finanziamento pubblico (italiano o europeo). Sono esempi di questo tipo i censimenti avviati dal Ministero dell'Interno sulla presenza in Italia delle strutture socio-riabilitative, di accoglienza per extracomunitari, ecc., dal Ministero della Sanità sul personale e le strutture dei Dipartimenti di Salute Mentale, ecc..

Particolarmente utili per quantificare in via generale l'impegno del volontariato sociale – che costituisce solo un sottoinsieme del terzo settore – sono la rilevazione periodica della Fondazione Italiana per il Volontariato (Fivol) sulle organizzazioni di volontariato in Italia[178] e i rapporti Iref sull'associazionismo sociale in Italia[179]. Altrettanto interessante e statisticamente rappresentativa dell'universo di riferimento è il terzo censimento nazionale dei servizi socio-assistenziali collegati con la Chiesa cattolica[180], promosso dalla Consulta Ecclesiale Nazionale degli Organismi socio-assistenziali, un ente di coordinamento composto da associazioni ed enti di ispirazione cattolica, presenti in almeno 10 regioni italiane[181]. Questi dati si riferiscono all'impegno sociale della Chiesa in Italia e quindi, di per sé, non coprono tutte le organizzazioni che operano nei medesimi settori; rappresentano però un importante termine di riferimento per fotografare l'evoluzione dei servizi in rapporto alla trasformazione dei fenomeni di disagio, di povertà, di esclusione sociale. Esaminando il

---

[177] Sono esempi di questo tipo: l'Annuario Sociale del Gruppo Abele, l'Annuario Generale del Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (Cnca), ecc..

[178] Fivol, *Il volontariato sociale in Italia*, Fivol, Roma 1995; Id. , *Le dimensioni della solidarietà. Secondo rapporto sul volontariato sociale italiano*, Fivol, Roma 2000.

[179] Iref , *La società civile in Italia. VI Rapporto sull'associazionismo sociale*, Edizioni Lavoro, Roma 1998; Id., *L'impronta civica. VII Rapporto sull'associazionismo sociale*, Edizioni Lavoro, Roma 2000.

[180] Giovanni Sarpellon (a cura di), *Chiesa e solidarietà sociale. Terza indagine sui servizi socio-assistenziali collegati con la Chiesa cattolica in Italia*, Elledici, Torino 2002.

[181] Ne fanno parte: l'Associazione cattolica internazionale al servizio della giovane(Acisif), Associazione Papa Giovanni XXIII, associazione per il volontariato nelle unità locali dei servizi socio-sanitari (Avulss), Caritas italiana, Centro italiano femminile,(Cif), Conferenza italiana superiori maggiori (Cism), Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza (Cnca), Confederazione nazionale delle Misericordie, Consulta nazionale delle fondazioni contro l'usura, Federazione italiana Comunità Terapeutiche, Federazione italiana religiose servizi sociali (Firas), Gruppi di volontariato Vincenziano, Movimento apostolico ciechi (Mac), Società san Vincenzo de' Paoli, Unione nazionale istituzioni e iniziative di assistenza sociale (Uneba), Unione superiori maggiori (Usmi).

profilo degli assistiti dai 10.938 servizi socio-assistenziali collegati alla Chiesa cattolica italiana si osserva che subito dopo gli anziani (21,6% degli assistiti) figurano le persone e le famiglie con problemi economici o relazionali (18,8%), i minori e i giovani (16,3%), i tossicodipendenti e gli alcolisti (9,8%), gli immigrati (8,9%). Quest'ultimo gruppo è decisamente aumentato rispetto alle precedenti rilevazioni e si è ulteriormente ampliato negli ultimi due-tre anni, di pari passo con l'andamento del fenomeno migratorio e dei provvedimenti legislativi adottati.

Una tipologia di istituzioni in fase emergente, ancorché non ancora adeguatamente considerata dalle normative vigenti, è costituita da quelle che erogano beni e servizi di secondo livello, necessari all'azione di chi è a diretto contatto con utenti finali. In questa tipologia rientrano le istituzioni che erogano aiuti economici (sotto forma monetaria o di beni materiali), come pure le istituzioni che svolgono attività di consulenza, assistenza economico-legale, di ricerca e comunicazione. Una peculiarità di questi organismi è di essere nodi importanti di una rete di attività che riescono in tal modo lavorare in rete, a maggior beneficio delle relazioni di aiuto verso chi ha bisogno.

5.2 Le risposte del sistema non profit: analisi ed esperienze in alcuni settori di attività

Muovendo da questo insieme di evidenze, la Commissione ha scelto di esaminare le risposte alla problematica dell'esclusione sociale che provengono da quel vasto movimento della solidarietà organizzata rappresentato dal "settore non profit" del sottosistema economico e sociale italiano. Le ragioni di questa scelta sono legate in primo luogo all'intenzione di documentare come operano nel nostro paese i protagonisti della "sussidiarietà orizzontale" (associazioni, fondazioni, onlus, imprese sociali), senza dei quali la "sussidiarietà verticale" (basata sui diversi livelli di governo e di amministrazione locale) finirebbe per essere una sorta di neo-statalismo decentrato.

In secondo luogo si è voluto mettere in evidenza quali sono i suggerimenti di carattere metodologico ed operativo che le istituzioni e le opere non profit sono in grado di offrire ai responsabili delle politiche sociali di livello nazionale, regionale, locale, con particolare attenzione ai parametri di qualità che debbono essere garantiti nei servizi per chi vive in condizioni di grave disagio.

Il resoconto di questa ricognizione – che non ha alcun intento di rappresentatività statistica - prende avvio dall'esperienza dei Centri di aiuto e degli Osservatori delle Povertà direttamente collegati alla Caritas, e si sviluppa attraverso la presentazione delle risposte elaborate da una molteplicità di soggetti (organizzazioni di volontari, imprese sociali, fondazioni) alle forme più diffuse di "povertà" riconducibili a:

1. l'indigenza economica;
2. la disoccupazione;
3. la sofferenza psichica;
4. le situazioni di dipendenza;
5. i conflitti familiari;
6. la precarietà abitativa;
7. la malattia come fonte di fragilità sociale;
8. la solitudine degli anziani;
9. l'isolamento dei disabili;
10. l'esperienza del carcere;
11. le difficoltà dell'immigrazione;
12. l'assenza di fissa dimora;
13. la vunerabilità legata alla condizione minorile e giovanile.

Le risposte a queste forme di povertà - che nelle pagine seguenti verranno solo in parte esaminate[182] - si riferiscono sia a condizioni di deprivazione economico-materiale - come l'indigenza legata ad un reddito inadeguato, le difficoltà in relazione al mondo del lavoro, i problemi relativi alla precarietà abitativa, alla condizione degli anziani, l'immigrazione, la situazione dei senza dimora - sia a disagi di ordine propriamente psichico e relazionale, non necessariamente correlati alla mancanza di risorse materiali, ma che anzi possono essere presenti in ambiti di benessere socio-economico. Ci si riferisce, in questo caso, a problematiche legate alla sofferenza psichica, alla dipendenza da droghe, alcol, farmaci e gioco d'azzardo, alla malattia, alla disabilità, a situazioni di detenzione e al disagio minorile. Le singole forme di malessere psico-sociale coinvolgono spesso l'intero nucleo familiare di chi appare maggiormente colpito, senza contare che le stesse persone e gli stessi nuclei familiari risultano coinvolti in più forme di difficoltà; si pensi, ad esempio, alle sofferenze psichiche che spesso si accompagnano alle dipendenze da alcol o droghe, alle forme di solitudine e malattia presenti nei senza dimora o negli anziani, alle forme di deprivazione economica rintracciabili nelle situazioni più problematiche che spingono spesso a commettere reati.

5.2.1 Il contributo degli Osservatori delle Povertà al monitoraggio del disagio sociale

I dati ufficiali sulla povertà in Italia, diffusi annualmente dall'Istat, sono in grado di definire l'incidenza di un certo tipo di disuguaglianza economica tra la popolazione italiana ma non sono in grado di evidenziare altri aspetti del fenomeno, come le motivazioni e le cause profonde della povertà individuale e familiare, i fattori che facilitano l'entrata e l'uscita dallo stato di indigenza, l'efficacia delle politiche sociali. Inoltre, basandosi sui soli dati relativi alla povertà economica, non consentono di stabilire la diffusione e i tratti qualitativi di alcuni fenomeni di emarginazione ed esclusione sociale, non riconducibili in senso stretto ad una situazione di indigenza economica. L'esperienza degli operatori del settore insegna in effetti che molte situazioni di disagio (si pensi alle difficoltà relazionali di molti giovani, al fenomeno dell'abbandono degli anziani, alle varie situazioni di dipendenza da alcool e sostanze psicotrope, ecc.), si collocano in ambienti sociali affluenti, non necessariamente caratterizzati da povertà ed indigenza economica.

Per evidenziare questo tipo di fenomeni, nell'ambito della ricerca sociale si è sviluppata la prassi di attingere a fonti informative alternative, attuando studi ed osservazioni condotte su base locale, all'interno di contesti territoriali delimitati, utilizzando come base dati le informazioni qualitative e le stime fornite da "testimoni privilegiati", il bacino di utenza di determinati servizi socio-assistenziali, pubblici e privati, ecc. Senza avere alcuna ambizione di rappresentatività statistica, questi studi forniscono informazioni "di prima mano" su situazioni altamente significative per spiegare gli andamenti della *povertà reale, visibile e invisibile*.

Entro questo filone di ricerca si sono diffuse diverse esperienze che hanno approfondito e focalizzato l'attenzione sulla cosiddetta "domanda sociale", intendendo con essa il numero di utenti che si rivolge ai servizi sociali, assistenziali, sanitari. Se l'insieme delle persone che si rivolgono ad un determinato servizio, pubblico o privato che sia, non corrisponde all'universo dei soggetti in difficoltà in un determinato territorio (anche perché molte persone, pur presentando situazioni di disagio sociale, non si rivolgono a nessun tipo di

[182] Per la presentazione analitica degli aspetti qui solo richiamati, si rinvia al volume che riporta intergralmente le analisi e gli studi che fanno da supporto a questo Rapporto (cfr. G. Rovati (a cura di), *Tra esclusione e solidarietà. Problemi emergenti e politiche per la sussidiarietà*, Istituto Italiano di Medicina Sociale, Roma 2003, cap. 5

servizio), la identificazione della domanda sociale "visibile" rappresenta comunque un primo passo, irrinunciabile, per stimare l'entità del "numero oscuro" che non si rivolge ai servizi e rimane nel sommerso della dimensione privata e familiare.

Nel filone di studi che prendono come riferimento conoscitivo la domanda sociale di un territorio si inseriscono anche i dati raccolti dagli Osservatori diocesani delle Povertà (ODP), che fanno riferimento a due principali fonti informative: a) i dati sulla presenza di talune situazioni di disagio sociale, secondo l'esperienza di molte parrocchie italiane; b) dati riferiti agli utenti dei centri dei Centri di ascolto avviati dalla Caritas italiana in alcune diocesi. Pur non essendo enti accreditati nel sistema statistico nazionale, gli Osservatori sono stati inclusi da diverse amministrazioni pubbliche nel sistema informativo locale dei servizi sociali. Fra i diversi esempi, possiamo citare il caso della Regione Umbria, che elabora ogni anno un proprio Rapporto sulla povertà, sulla base anche dei dati raccolti dai Centri di Ascolto e dall'Osservatorio regionale dell'Umbria, promosso dalla Chiesa umbra.

L'esperienza degli Osservatori delle Povertà offre un contributo di carattere metodologico all'analisi dei bisogni sociali a livello locale e di fatto ha in molti casi contribuito alla messa a punto del Sistema informativo dei servizi sociali, prefigurato dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. 328/2000 e da diversi Piani sociali regionali, che hanno individuato nella Provincia l'ente responsabile di istituire attività di osservatorio sul sistema dei servizi socio-assistenziali, con funzioni di raccolta e documentazione sul sistema di offerta, delle professionalità presenti, delle caratteristiche dell'utenza, dei costi di alcuni servizi, della spesa sociale dei comuni[183].

Per loro natura, gli Osservatori non hanno una finalità di assistenza diretta nei confronti delle persone e delle famiglie, bensì compiti informativi al servizio, in primo luogo, della progettazione e della verifica degli interventi della chiesa; in pratica, si propongono di:

- raccogliere in modo sistematico dati relativi ai bisogni delle comunità locali;
- raccogliere e aggiornare informazioni relative ai servizi socio-assistenziali, pubblici e privati, presenti sul territorio;
- restituire al territorio le conoscenze acquisite attraverso l'attività di ricerca.

Gli Osservatori diocesani delle Povertà non si limitano di norma a raccogliere e sistematizzare i dati provenienti da parrocchie e Centri di Ascolto, ma effettuano dei "percorsi di osservazione" anche in riferimento ad altri tipi di dati: definizione di "mappe delle risorse del territorio"; studi sull'applicazione delle leggi; elaborazioni sugli utenti di servizi socio-assistenziali (diversi dai CdA); altri tipi di indagini condotte con metodi qualitativi sull'incidenza di taluni fenomeni di povertà (fra tutti, è molto diffuso il ricorso all'intervista con testimoni privilegiati).

Fino ad oggi gli Osservatori distribuiti in tutto il territorio nazionale sono circa 60; la maggior parte ha una dislocazione geografica che si presenta fortemente sbilanciata sul territorio nazionale, con una netta predominanza nelle regioni del Nord (Est-Ovest) e del Centro.

Una funzione decisamente operativa spetta invece ai Centri di Ascolto, espressione delle comunità cristiane locali, rivolti a dare una prima risposta ai bisogni materiali, di orientamento, di ascolto e di accoglienza. I Centri di Ascolto, presenti in Italia a diversi livelli di "competenza" territoriale (a livello parrocchiale, interparrocchiale, zonale, cittadino, diocesano), costituiscono un luogo di accoglienza, accompagnamento, filtro, indirizzo, distribuzione di informazioni, presa in carico dei bisogni individuali delle persone, ecc. Si tratta quindi di entità che si pongono come utili punti di riferimento e di orientamento per le persone e le famiglie in difficoltà. Attualmente sono presenti in Italia circa 2000 Centri

---

[183] La commissione tecnica preposta alla definizione del modello di sistema informativo nazionale dei servizi sociali (art. 21 L. 328/2000) è stata istituita in tempi recenti e non ha ancora formulato proposte mentre alcune regioni italiane hanno già provveduto a definire i caratteri dei propri sistemi.

di ascolto, di cui circa 200 a livello diocesano/cittadino e oltre 1.800 a livello parrocchiale/interparrocchiale[184]. La collocazione sul territorio dei Centri di Ascolto segue tempi e luoghi della vita sociale: per questo motivo sono stati attivati CdA nelle stazioni ferroviarie, nei centri di accoglienza per immigrati, in centri scolastici, in condomini e quartieri periferici delle città metropolitane

Gli Osservatori ed i Centri di Ascolto partecipano della logica culturale che guida l'azione della Caritas italiana - sintetizzabile nelle tre parole-chiave *ascoltare*, *osservare, discernere.* L'adozione di questa logica, secondo cui ogni forma di intervento dovrebbe essere preceduta da una fase di ascolto diretto e partecipato (delle persone, delle famiglie, del territorio, ...), da una fase di osservazione scientifica della realtà e da una fase di discernimento del tipo di azione che è possibile mettere in atto, si rivela particolarmente proficua per affrontare le circostanze più atipiche, ma – fatte salve le differenze di scopo - rappresenta anche un suggerimento metodologico per le istituzioni pubbliche che hanno l'obbligo di programmare l'insieme dei servizi sociali.

Aggregando in base ad alcuni criteri omogenei le diverse forme di povertà rilevate attraverso gli Osservatori diocesani si possono distinguere cinque tipi principali:

- *la povertà strutturale*: comprende le povertà tradizionali - legate al bisogno tipicamente materiale del reddito, del lavoro, della casa – ed ha un'incidenza superiore rispetto agli altri tipi;
- *la povertà di condizione*: comprende gruppi specifici, come gli immigrati, oppure soggetti interessati da dipendenze, patologie croniche e disagi mentali, ecc. L'inclusione degli immigrati in questa tipologia non vuole stabilire una impropria equivalenza tra immigrazione e povertà, intende piuttosto indicare le forme di disagio tipicamente legate all'immigrazione, come le difficoltà burocratiche relative al permesso di soggiorno, al ricongiungimento familiare, all'assistenza sanitaria, ecc.);
- *la povertà relazionale*: comprende le povertà riferibili ai rapporti familiari, ai rapporti di coppia, alla condizione giovanile e degli anziani, alle reti di vicinato, all'organizzazione del tempo libero;
- *la povertà educativa e culturale*, dovuta a deficit di risorse o di opportunità nella sfera della formazione e dell'informazione;
- *la povertà da isolamento* legata alla solitudine e alla marginalità sociale, come nel caso degli anziani non autosufficienti o dei disabili psichici o motori.

5.2.2 Le risposte all'indigenza economica

Le persone che vivono situazioni di inadeguatezza di reddito, transitoria o cronica, si rivolgono alle organizzazioni non profit per varie ragioni. In primis per la vicinanza/radicamento delle stesse al territorio di provenienza; poi per la minor formalità della gestione dei rapporti vissuti tra chi chiede aiuto e chi offre sostegno, che si traduce in una mancanza di tutte le pratiche burocratico amministrativo cui la presa in carico da parte del servizio pubblico spesso obbliga. A questo si aggiunga la rapidità nel fornire strumenti di risposta che sappiano cogliere l'urgenza della domanda e l'attenzione dedicata all'ascolto del caso del singolo. Chi ha scarse risorse economiche e si rivolge ad un'organizzazione non profit chiede per prima cosa di essere ascoltato, che il suo caso venga preso in considerazione nella sua complessità e che la persona venga posto al centro della relazione.

[184] I centri di ascolto e i servizi di erogazione di beni primari costituiscono, come ricorda la Terza indagine sui servizi socio assistenziali delle Consulta Ecclesiale Nazionale, il 22% degli attuali servizi collegati con la Chiesa.

Le richieste di aiuto sono in genere riconducibili a due tipologie:

1. Materiali: possono riguardare, oltre ai già citati aiuti alimentari, mobilio o attrezzature per la casa, cancelleria scolastica, vestiario per se stessi o per i propri familiari, un mezzo di trasporto su due o quattro ruote (in genere per recarsi al lavoro), biglietti per sostenere viaggi (per recarsi al lavoro, ricongiungersi ai familiari/parenti, etc.);
2. Monetarie: sussidi economici riconducibili all'area domestica, scolastica, medica (bollette, affitti da pagare; rette, materiale scolastico da acquistare; acquisto di medicinali o prestazioni medico specialistiche). I prestiti in questo caso possono essere concessi:

- con o senza calcolo di interessi, comunque agevolato;
- con la clausola della restituzione delle somma, parziale o intera;
- prestiti a fondo perduto.

⇒ *La rete della Società S.Vincenzo de Paoli*

La Società San Vincenzo de Paoli[185] è un'opera presente un po' ovunque nei 5 continenti: 123 paesi, con circa 40.000 Conferenze che raggruppano oltre 800.000 membri, dei quali due terzi abitano in Paesi cosiddetti in via di sviluppo.

In Italia opera dal 1836 e le Conferenze sono oggi 1.921 (con 19.600 membri quasi totalmente volontari) organizzate in un Consiglio Nazionale con sede a Roma, in Consigli Regionali e Interregionali, e in Consigli centrali a livello diocesano. Il riferimento mondiale della Società San Vincenzo De Paoli è la sede di Parigi.

L'opera S. Vincenzo assume come punto di partenza per la risposta al disagio il radicamento nel territorio di appartenenza, rispetto al quale rappresenta un punto di osservazione privilegiato ed un sensore delle problematiche emergenti. Le attività di base si reggono sulle visite a domicilio (casa, ospedale, carcere, istituti residenziali, ecc.) di chi vive una situazione di disagio, con l'obiettivo di costruire relazioni di fiducia e reciproca accoglienza. I passi successivi vengono costruiti, con l'appoggio delle istituzioni pubbliche o altre realtà del privato sociale.

Le forme di sostegno sono riconducibili a 5 macrocategorie:

- *servizi di sostegno personale*:

ascolto, vicinanza, accoglienza della persona e della sua problematicità dentro una relazione che sia continuativa e che rappresenti una presa in carico del soggetto stesso;

- *servizi primari:*

alimenti (grazie anche all'assistenza del Banco Alimentare), vestiti, medicinali, area igiene; ricerca casa, lavoro;

---

[185] L'Opera nacque nel 1833 in Francia grazie all'iniziativa di alcuni studenti cattolici di Parigi che si riunivano, spinti dalla necessità di manifestare la propria fede tramite la lettura di testi sacri e per dedicarsi ad opere di carità. Antonio Federico Ozanam, il più carismatico di questi giovani studenti e che diverrà il fondatore di questa iniziativa, decise di chiamare tali incontri settimanali "Conferenze di Carità". La "Conferenza di Carità" diventa la cellula di base originaria dell'Opera S.Vincenzo, il cui fine ultimo è la pratica di una fede operante ed attiva secondo il principio che "nessuna opera di Carità è estranea alla società" e in cui "lo sguardo del Padre è negli occhi del povero". Il gruppo di fondatori, con l'aiuto di un sacerdote e di una suora cominciarono con un'opera di assistenza alle famiglie povere e bisognose, basata principalmente sulla costruzione di legami affettivi e sostegno morale. La prima forma di finanziamento adottata dal gruppo, e che tutt'ora è uno degli strumenti di raccolti fondi, è la colletta tra partecipanti, libera e segreta.

- *sussidi economici*

(contanti, assegno, voucher; prestiti con o senza interessi, o donazioni a fondo perduto) per:

- acquisto di alimenti, spese per pratiche burocratiche legati a documenti;
- spese per l'alloggio (bollette, affitto, spese per riparazioni, per il mobilio);
- spese per prestazioni sanitarie restituzione di prestiti;

- *servizi socio- assistenziali*

(in collaborazione con Asl, Sert, istituzioni in generale) servizio primario di ascolto e diagnosi del disagio; prestazioni specifiche in risposta al percorso studiato sul caso;

- *servizi di orientamento/accompagnamento*

disbrigo di pratiche burocratiche (es. pratiche pensionistiche, lavorative documentazione immigrazione, adozioni, etc);

Il lavoro in rete – basato sulla collaborazione con i servizi socio assistenziali, le istituzioni pubbliche e gli attori del privato sociale (parrocchie, Caritas locali, associazioni) - si rivela fondamentale per trovare le migliori sinergie nella risposta al bisogno. I vincenziani gestiscono spesso progetti in convenzione con il Comune di appartenenza finalizzati al reinserimento lavorativo di soggetti affetti da dipendenze, all'accompagnamento scolastico dei minori a rischio o con difficoltà di apprendimento, all'assistenza di soggetti senza fissa dimora, etc.. Sempre in collaborazione con altri attori (Caritas, parrocchie, comuni) gestiscono case di accoglienza e recupero, dormitori, mense.

I vincenziani si ritrovano ad affrontare situazioni molto diverse davanti alle quali devono essere pronti, informati e formati: per questo frequentano corsi di formazione di psicologia, di aggiornamento sulla legislazione riguardante l'immigrazione, le pratiche per l'assegnazione delle case popolari, gli assegni familiari, le adozioni, etc.. Oltre a "visitare" e sostenere nuclei familiari e singole persone con varie situazioni di disagio (malati di AIDS, ragazze madri, carcerati, tossicodipendenti, malati psichici, senza fissa dimora, stranieri, ecc) i gruppi vincenziani hanno dato vita ad iniziative con forte impatto pubblico ed istituzionale, nate all'origine spontaneamente per rispondere ai bisogni emergenti di volta in volta, tra cui si segnala la:

- Gestione di "agenzie immobiliari" per acquistare case da destinare temporaneamente all'uso gratuito per persone emarginate che hanno concluso con successo un percorso di reinserimento sociale, oppure cooperative che si occupano dell'acquisto e il risanamento di immobili per impedire lo sfratto dei suoi abitanti;
- Creazione di gruppi specializzati in consulenza psichiatrica per fornire aiuto a tutte le Conferenze che affrontano questo tipo di disagio;
- Gestione di dormitori, case di accoglienza, appartamenti, centri diurni e nuclei abitativi per ospitare persone senza fissa dimora, extracomunitari, donne sole in difficoltà, ragazze madri o anche studenti in difficoltà economiche che studiano lontano dalle loro famiglie;
- Gestione di case d'accoglienza per ospitare parenti di malati ricoverati in ospedali lontano da casa (come ad esempio capita per persone del Sud Italia che devono farsi curare al Nord per lunghi periodi);
- Gestione di mense per la distribuzione di pasti gratuiti o di pacchi viveri per le famiglie, collegate con altri servizi quali la distribuzione di abiti, la lavanderia, e le docce;
- Gestione di case ed appartamenti di proprietà da affittare a prezzi simbolici a famiglie di extracomunitari bisognose;
- Gestione di case di riposo per anziani autosufficienti e non, organizzazione di vacanze salutari per anziani soli e indigenti, e creazione di fondazioni che elargiscono fondi per l'emergenza anziani;

- Creazione di Cooperative per l'inserimento lavorativo per persone svantaggiate tramite attività produttive come l'assemblaggio di minicomponentistica, pulizie, confezionamento giornali, costruzione di oggettistica in legno e corsi di informatica, ecc..

⇒ *La rete della Fondazione Banco Alimentare*

Il bisogno di aiuti alimentari, erogati in forma di pacchi o di pasti caldi, é anche in Italia una realtà di proporzioni decisamente considerevoli e in costante crescita. Il Banco Alimentare[186] nasce e si mobilita proprio per rispondere a due problemi che formano due facce della stessa medaglia: lo spreco degli alimenti nella società dei consumi, e la povertà di chi, all'interno della stessa società, si ritrova in stato di bisogno. L'attività del Banco Alimentare è infatti quello di raccogliere derrate alimentari in eccedenza, provenienti dall'industria agro-alimentare, dall'Unione Europea (AGEA, Ente Risi) e dalla grande distribuzione per ridistribuirle ad Enti ed Associazioni che operano sul territorio italiano in favore dei poveri e degli emarginati.

Come è noto l'industria agro-alimentare, la Ue e le catene della grande distribuzione (come ad esempio i supermercati e i mercati generali), si trovano a gestire derrate alimentari in eccedenza destinate alla distruzione perché ormai prive del loro valore economico, in quanto non vendibili secondo i principi del mercato, nonostante siano ancora in ottimo stato. Ad esempio: sovrapproduzioni agricole, prodotti non commercializzabili per difetti estetici e di packaging, prodotti che per l'errato posizionamento di marketing non hanno avuto successo, sovrapproduzioni invendibili perché prossime al termine di consumo consigliato, accumuli di invenduto presso i depositi della Grande Distribuzione, etc.

Il Banco Alimentare si avvale di una rete di 18 Banchi Regionali, associazioni presenti in quasi tutte le Regioni italiane che, lavorando capillarmente e a stretto contatto con gli enti caritativi assistenziali, rappresentano il filo conduttore capace di tenere insieme punti di osservazione diversi sulle varie tipologie e sui sistemi di intervento sul disagio in Italia.

---

[186] La Fondazione Banco Alimentare ONLUS nasce in Italia nel 1989 per iniziativa del Cavalier Danilo Fossati (Presidente e fondatore della Star) e di Monsignor Luigi Giussani (fondatore del movimento di Comunione e Liberazione), i quali, dopo aver conosciuto il Banco a Barcellona desiderarono riproporlo anche nel nostro Paese. La prima Food Bank nacque negli Stati Uniti (Phoenix, Arizona) nel 1967 per merito di John Van Hengel, un volontario che prestava servizio nella mensa Francescana della sua città. La mensa non possedeva grosse risorse finanziarie per acquistare il cibo, quindi John cominciò a raccogliere da negozi e ristoranti il surplus di cibo avanzato alla fine di ogni giornata e a recuperare la frutta e la verdura non raccolta nei campi. Ben presto gli alimenti raccolti superarono il reale fabbisogno della mensa, così si decise di consegnare gratuitamente ad altre organizzazioni umanitarie le eccedenze, ragion per cui si rese la locale di Saint Mary, riuscì a far mettere a disposizione una vecchia panetteria che divenne il primo magazzino del Banco. Fu così che nel 1967 si costituì la prima Food Bank (St. Mary's Food Bank). Oggi negli Stati Uniti le Food Bank sono più di 250 e altre 80 sono in Canada. Nel 1981 l'idea della Food Bank si estende in venti città principali del Canada e nel 1984 arriva in Europa, in Francia. La prima Banca europea ha sede a Parigi. Da lì questa realtà si è estesa in 13 Stati Europei (Italia, Grecia, Spagna, Portogallo, Francia, Svizzera, Belgio, Lussemburgo, Regno Unito, Irlanda, Polonia, Lettonia, Ucraina). e nel 1986 si è avuta la costituzione di una "Fédération Européenne des Banques Alimentaires" (FEBA). Lo scopo della FEBA è di coordinare le singole iniziative nazionali e di favorire la creazione di nuove banche in tutto il continente; di dividere l'esperienza dei banchi di ogni paese per cercare di trovare le soluzione più appropriate ai problemi e alle caratteristiche della fame in ogni singolo Stato.

Il contatto con le realtà che forniscono risposte diverse a forme di esclusione talvolta differenti, altre volte analoghe, diventa l'occasione per registrare i cambiamenti di tendenza in atto e futuri dentro gli scenari che costituiscono il mondo delle povertà.

Gli alimenti distribuiti (circa 45.000 tonnellate) dalla rete del Banco Alimentare arrivano alle persone in stato di bisogno secondo due modalità: la distribuzione di *pacchi alimentari* attraverso organizzazioni come la Società San Vincenzo de Paoli, la Caritas, le Organizzazioni che hanno unità di strada (Ronda della Carità, City Angels, etc), oppure attraverso la trasformazione in *pasti* erogati dalle mense per i poveri e i senza fissa dimora, o le comunità di accoglienza diurne o residenziali con diverse tipologie di intervento (recupero da dipendenze, persone ammalate, disabili, malati psichiatrici, anziani soli o ammalati, minori e ragazze madri). Ad oggi, ogni giorno in Italia sono circa un 1.000.000 le persone che vengono raggiunte dall'azione del Banco Alimentare, attraverso le varie organizzazioni caritative che ammontano a circa 6.500, suddivise per differenti tipologie di utenza. L'operato del Banco, diretto agli indigenti attraverso gli enti caritativi, permette alle stesse realtà assistenziali una miglior allocazione, in termini organizzativi, di parte delle loro energie e risorse economiche, con un beneficio finale che va a favore degli utenti dei servizi erogati.

Oltre al recupero delle eccedenze, la Fondazione svolge un lavoro di sensibilizzazione verso l'opinione pubblica in merito al drammatico problema della povertà che ancora affligge molti nostri connazionali. In particolare organizza, l'ultimo sabato di novembre, l'importante evento della *Giornata nazionale della colletta alimentare*. In tale occasione 100.000 volontari invitano i clienti, in più di 3.000 supermercati, a fare una spesa per i più poveri. Nella sola edizione 2002 sono state raccolte ben 5.000 tonnellate, destinate ai bisognosi attraverso l'azione degli enti assistenziali. Un ultimo esempio dell'importanza della "rete" di sussidiarietà creatasi tra Banco Alimentare, enti assistenziali e istituzioni pubbliche è l'entrata in vigore della Legge n.155 del 16 luglio 2003 denominata del "Buon Samaritano", promossa dalla Fondazione Banco Alimentare e dalla sig. Cecilia Canepa; questa rivoluzionaria norma assimila le ONLUS al consumatore finale, semplificando e favorendo le donazioni di cibo invenduto nel circuito della ristorazione.

⇒ *La Fondazione Italiana Antiusura*

La prima Fondazione antiusura nacque nel 1991 a Napoli, nella Chiesa parrocchiale del Gesù Nuovo, per opera del Parroco gesuita Padre Massimo Rastrelli, da qui l'esperienza si è estesa ad altri ambiti regionali e provinciali. Attualmente le Fondazioni regionali sono 13 (Veneto, Lombardia, Piemonte (2), Liguria, Toscana, Umbria, Lazio (2), Puglia, Calabria (3)), ed 8 sono le Fondazioni Provinciali (Marche, Abruzzo, Molise, Puglia, Calabria (2), Sardegna.

La diverse Fondazioni hanno dato vita alla Consulta Nazionale Antiusura, la quale promuove ed assiste le Fondazioni nascenti nelle varie Regioni e Province, opera in favore di una vera e propria scuola della responsabilità finanziaria, avvia progetti con il concorso delle singole Fondazioni, delle istituzioni pubbliche o della CEI (Conferenza Episcopale Italiana) che contribuisce in parte al loro finanziamento attraverso i fondi dell' "otto per mille".

Le Fondazioni si occupano di rispondere ai bisogni delle vittime dell'usura o di coloro che, trovandosi in condizioni di indebitamento, sono a rischio. Dopo aver verificato l'effettiva situazione debitoria di chi richiede il prestito e aver prodotto la documentazione necessaria, forniscono alle banche convenzionate le garanzie necessarie perché i richiedenti possano accedere, a condizioni di favore, al credito ordinario altrimenti negato.Le Fondazioni antiusura forniscono pertanto una consulenza legale e finanziaria, intervenendo sia in fase istruttoria - con un servizio di valutazione delle richieste - sia con un'opera di vigilanza e "accompagnamento" in fase di erogazione e di restituzione del prestito. Se l'iter

dell'istruttoria si conclude positivamente, la richiesta di prestito viene inviata ad uno degli istituti bancari convenzionati con la Fondazione, il quale svolge il suo autonomo lavoro istruttorio.

L'operato delle Fondazioni può contare sulla professionalità e l'abilità di figure competenti, in ambito giuridico e finanziario, che volontariamente prestano attività presso le sedi. Nei dodici anni della loro esistenza e Fondazioni hanno favorito l'erogazione di oltre 1.600 prestiti, per un importo di 25 miliardi di lire per garanzie.

Da segnalare è l'allarme lanciato dalla Consulta antiusura sul fenomeno del gioco d'azzardo, in controtendenza rispetto alle politiche pubbliche che ne promuovono la diffusione per ragioni fiscali. Secondo l'esperienza della Consulta anche il gioco d'azzardo "per famiglie" provoca di frequente tensioni familiari e diventa un volano per favorire il prestito a usura e la delinquenza di strada

⇒ *La finanza solidale e il microcredito*

La finanza etica o solidale è uno strumento di gestione del risparmio, finalizzato allo sviluppo dell'economia civile, sociale e non profit, per il sostegno e lo sviluppo di tutte le organizzazioni che si preoccupano dell'impatto ambientale e sociale della loro attività. Le prime esperienze di finanza etica in Italia sono state avviate dalle cooperative MAG (mutue per l'autogestione), con l'obiettivo di raccogliere denaro tra i soci per prestarlo a chi è in difficoltà o per finanziare progetti con finalità sociale (es. progetti di inserimento di soggetti svantaggiati o disabili nel mondo del lavoro, ambiente/ecologia, etc.). Nella valutazione della concessione del fido ciò che viene verificato è l'impatto sociale ed ambientale dei progetti realizzati piuttosto che le garanzie patrimoniali degli affidatari.

Le MAG o la più recente Banca Etica, scommettono su un modello di sviluppo che consideri la produzione della ricchezza e la sua distribuzione non solo in termini di efficienza, ma anche in termini di valorizzazione dei soggetti più deboli o svantaggiati. Il capitale sociale serve per sostenere i progetti di singoli individui o realtà associative, che pur avendo buone idee sono esclusi dal circuito del credito tradizionale perché prive delle necessarie garanzie. La finanza etica offre una concreta possibilità di scelta a quei risparmiatori che si interrogano sull'utilizzo dei propri risparmi per il perseguimento del bene comune.

Un'altra forma di finanza solidale in via di estensione anche in Italia è il "microcredito", rivolto principalmente alle fasce deboli della popolazione ed orientato a fornire il supporto necessario allo sviluppo di iniziative imprenditoriali di piccole dimensioni, con prevalente orientamento locale.

I soggetti che nel terzo settore si occupano di microprestiti (società cooperative, spa particolari non profit per statuto, ecc.) si pongono l'obiettivo di fungere da intermediario tra gli individui o gli enti non profit con valide idee imprenditoriali, ma privi di garanzie patrimoniali, e quindi di fatto esclusi dal mercato del credito tradizionale, e gli istituti finanziari (Istituti di Credito, Mag, altri soggetti finanziatori) che erogano, attraverso differenti strumenti, le risorse necessarie.

L'obiettivo di questo tipo di prestiti è che anche i poveri ed i deboli siano "bancabili"; i destinatari di questi servizi sono infatti prevalentemente donne, giovani e immigrati, con forte desiderio di autonomia professionale e buone idee imprenditoriali. In altri casi si erogano microprestiti in risposta a situazioni emergenziali, come nel caso di ritardi nella remunerazione di lavori "atipici" o di spese urgenti (bollette, tasse, spese mediche, etc.). Anche il microcredito può rappresentare un interessante strumento per rompere il circolo vizioso imposto dal credito usuraio, spesso unica fonte finanziaria accessibile ai soggetti esclusi dalle forme di credito tradizionale.

La generazione di reddito che deriva dal microcredito è finalizzata al miglioramento delle condizioni di vita delle persone e delle famiglie in stato di bisogno, ma produce anche un vantaggio diffuso per tutta la comunità locale. Il servizio offerto si basa sulla "prossimità", vale a dire sul dialogo con i soggetti deboli del mercato, instaurando un rapporto di accompagnamento che non assicura solo la buona riuscita dei singoli progetti, ma instaura una forte responsabilizzazione interpersonale.

5.2.3 Le risposte alla disoccupazione

Tra le cause che impediscono a milioni di adulti di fuoriuscire dallo stato di povertà figura la mancanza di un lavoro in grado di fornire un reddito stabile ed adeguato alle necessità familiari. La disoccupazione e la sottoccupazione – che in via principale dipendono da carenze strutturali del sistema economico locale - sono per lo più la causa scatenante di altri disagi (economici, abitativi, relazionali, giudiziari) che aggravano la vulnerabilità dei soggetti coinvolti. Nelle situazioni più critiche, le reti di sostegno istituzionali e volontarie devono dunque saper intervenire su più fronti, in modo modulare ed integrato, per evitare il circolo vizioso dell'assistenzialismo, della cronicizzazione, dell'impoverimento culturale e morale.

In questo contesto un ruolo propulsivo sempre più determinante è svolto dalle organizzazioni economiche e sociali del terzo settore, sia per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, sia per sviluppare nuove attività professionali senza gravare sui conti dello Stato[187]. In questo senso la Commissione Europea ha dato una grande importanza alle iniziative di sviluppo occupazionale a livello locale - soprattutto nelle aree quali assistenza domestica, cura dei bambini, nuove tecnologie dell'informazione, assistenza ai giovani, miglioramento delle condizioni abitative, sicurezza dei servizi di trasporto pubblico locale, rivitalizzazione delle aree urbane, turismo, servizi audiovisivi, sviluppo culturale locale, altri settori ambientali – ove maggiori sono anche le possibilità di interazione tra il settore pubblico, il settore profit ed il settore non profit.

Le potenzialità occupazionali del settore non profit sono divenute particolarmente evidenti nell'ambito della *cooperazione sociale* e del *volontariato organizzato* che nascono, oltre che dalla crisi del welfare tradizionale, dall'evoluzione/sofisticazione della domanda di servizi alla persona, che altrimenti restano insoddisfatti. Il ruolo delle organizzazioni non profit risulta decisivo grazie anche alla libertà di iniziativa, al legame con il territorio e alla diversa capacità di rispondere in modo soddisfacente e creativo alla domanda.

Alle persone che, in seguito alla perdita del lavoro si rivolgono ad enti del mondo non profit vengono fornite varie tipologie di risposta a seconda della situazione di gravità ed urgenza della persona, tra le quali vanno ricordati anche i sussidi economici, citati nel paragrafo precedente.

⇒ *Corsi di formazione e percorsi di specializzazione*

La crescente domanda di formazione sia da parte dei lavoratori, che delle imprese, ha stimolato lo sviluppo di una moltitudine di enti non profit convenzionati e consorzi che, utilizzando i fondi messi a disposizione dalle Regioni e dal Fondo Sociale Europeo, propongono corsi sia per la riqualificazione della forza lavoro uscita dal mercato, sia per le forze che tentano il loro primo ingresso. L'obiettivo con cui i pacchetti formativi vengono strutturati è quello di fornire competenze tecniche (uso di PC, lingua inglese, etc),

[187] Un pionieristico richiamo all'importanza economica del terzo settore è già presente nel *Libro Bianco di Delors (Crescita, competitività ed occupazione)*, presentato dalla Commissione europea nel dicembre 1993) che identifica le vie da percorrere per conciliare occupazione e competitività

individuando i settori più utili allo sviluppo dell'imprenditorialità locale. Per rispondere a questo obiettivo vengono create, dentro relazioni di partenariato solidale con aziende e attività produttive radicate nel territorio, borse di formazione e lavoro, stage ed altre esperienze per giovani in cerca di prime o di nuove esperienze professionali

⇒ *La cooperazione sociale*

Tra le organizzazioni impegnate nel fornire servizi di interesse collettivo, un posto di rilievo spetta alle cooperative sociali. Le cooperative sociali possono essere definite imprese che, attraverso la partecipazione di più soggetti e l'utilizzo di risorse e competenze diverse, svolgono attività di natura sociale. A norma dell'articolo 1 della legge 381/1991, le cooperative sociali sono finalizzate al perseguimento degli interessi generali della comunità, alla promozione umana ed all'integrazione sociale dei cittadini.

Le cooperative sociali si sono sviluppate soprattutto nel corso degli anni '80 e oggi rappresentano una componente significativa dell'offerta di servizi sociali. Le aree di intervento delle cooperative sociali corrispondono praticamente a tutte le forme di svantaggio sociale presenti in Italia. La problematica dello "svantaggio sociale" assume connotati anche molto diversi a seconda della tipologia considerata: da variabili anagrafiche, a disabilità fisiche e mentali, a fenomeni complessi e multifattoriali di esclusione sociale come nel caso dei tossicodipendenti o degli adulti emarginati.

L'operato delle cooperative sociali finalizzato a soddisfare le diverse tipologie di bisogni fa capo a due grandi linee di intervento: a) *servizi socio-assistenziali* (tipo A); b) *inserimento lavorativo* (Tipo B)

Le cooperative sociali impegnate nella realizzazione di interventi e servizi di tipo socio-assistenziali (definite di tipo A) impiegano per lo più dei professionisti oltre che avvalersi di volontari; in questo senso sono forme che promuovono l'autoimpiego. Le cooperative sociali impegnate in attività finalizzate all'inserimento lavorativo (definite di tipo B) hanno invece l'obiettivo specifico di creare occasioni di lavoro per soggetti in difficoltà. Queste cooperative sono vere e proprie imprese che operano sul mercato in modo organizzato e continuativo, avendo come finalità sociale la promozione e l'integrazione di persone svantaggiate attraverso il loro inserimento nel mondo del lavoro, tramite servizi di sostegno e di collocamento mirato. Le persone in difficoltà provenienti dall'area dell'handicap, della malattia mentale, della tossicodipendenza, delle misure alternative al carcere, dell'età minorile in situazione di difficoltà familiare sono inserite all'interno delle attività produttive delle cooperative sociali. Questi progetti di inserimento sono avviati con i servizi socio assistenziali del territorio che accompagnano le singole esperienze con interventi di supporto e di consulenza.

La cooperazione di tipo B, e' diventata, in pochi anni, soggetto di politiche sociali e del lavoro attive, riuscendo nell'obiettivo di fornire alle persone inserite nel mondo del lavoro quelli che vengono definiti "prerequisiti lavorativi", cioè la capacità di rispettare modi e tempi dei ritmi lavorativi e delle esigenze organizzative, etc. Se è vero che il lavoro non costituisce di per sé una garanzia di miglioramento della situazione personale di un soggetto svantaggiato, è altrettanto vero che l'inserimento lavorativo rappresenta un tassello importante dell'integrazione sociale della persona.

5.2.4 Le risposte alla precarietà abitativa

Nell'ambito del disagio abitativo, il terzo settore si è mosso sotto diversi punti di vista, attivando servizi che spaziano dall'accoglienza in situazioni di emergenza, alle attività di ascolto e di segretariato sociale; da progetti di costruzione e restauro di piccoli alloggi, all'offerta di garanzie di pagamento in affitto per immigrati o famiglie povere. Molto

significative le esperienze delle "Agenzie-casa", sorte con il concorso di gruppi di volontariato e di sindacati, che hanno lo scopo di costituirsi garanti degli inquilini presso affittuari poco disponibili a dare fiducia. Non sono mancate esperienze significative di collaborazione con gli enti locali per l'individuazione delle priorità e delle congruità nell'assegnazione degli alloggi. Sempre più diffuso è anche l'utilizzo del patrimonio immobiliare della Chiesa.

⇒ *Le risposte per le situazioni di prima e seconda emergenza*

Un certo numero di realtà del volontariato e del privato sociale ha dato vita in questi anni a servizi e strutture di accoglienza per persone senza casa. Si tratta in genere di servizi di accoglienza breve e temporanea rivolta a persone in momentanea difficoltà che chiedono un posto letto, dando loro la possibilità di attivarsi (autonomamente o aiutate dall'ente di riferimento) per una sistemazione definitiva o quasi. Molto spesso, gli enti promotori si avvalgono per la realizzazione di questo tipo di servizi della collaborazione di istituti religiosi, maschili e femminili, di Ipab, di parrocchie che mettono a disposizione posti letto, ecc. Le strutture hanno caratteristiche diverse a seconda delle loro funzioni (alloggio di emergenza, seconda accoglienza, casa protetta), delle caratteristiche dell'utenza (maschi, femmine, famiglie, solo minori, presenza o meno di italiani) e del modello di organizzazione e gestione della convivenza. A partire da quest'ultimo elemento, possiamo dividere le realtà presenti in quattro tipi:

1. *modello istituzionale/pensionato*: anche se in via di parziale estinzione, vi sono in Italia un certo numero di strutture di grandi dimensioni che offrono accoglienza residenziale per minori, anziani, soggetti disabili. A volte, tali strutture hanno caratteristiche di pensionato e offrono vitto e alloggio a lavoratori e studenti; a volte dispongono di locali adibiti alle emergenze ove vengono accolti gratuitamente soggetti in difficoltà economica;
2. *comunità-alloggio*: sono realtà di media-grandezza basate su vita e lavoro di gruppo per l'autofinanziamento della comunità. L'organizzazione di tali comunità può spaziare dall'autogestione fino a forme di controllo diretto da parte di rappresentanti di enti diocesani o congregazioni religiose. Possono essere ricondotte all'interno di questo settore alcune esperienze di gruppi di famiglie in vita comunitaria. Per lo più orientate originalmente all'affido di minori, tali realtà si sono spinte successivamente verso l'accoglienza temporanea di nuclei di stranieri o singoli immigrati;
3. *case-protette/case-famiglia:* si tratta di piccole strutture per l'accoglienza di particolari categorie in situazione di grave rischio. Rispondono a questo modello gli alloggi di emergenza per donne in difficoltà (ed eventualmente bambini), le case-famiglia (rivolte ai minori), le case-protette per anziani in difficoltà abitativa, ecc. Sono inclusi in questa categoria anche i gruppi appartamento/emergenza, che accolgono persone sottoposte a particolari processi terapeutici (es.: soggetti tossicodipendenti "doppia diagnosi" in via reinserimento sociale) oppure minori e adolescenti in difficoltà per brevi permanenze e che hanno vissuto una crescita di utenza straniera notevole negli ultimi anni (fondamentalmente stranieri e nomadi slavi)[188];
4. *strutture a bassa soglia:* rientrano in questo ambito i dormitori e le soluzioni di ricovero notturno offerte sia dal pubblico che dal privato sociale. Il carattere di bassa soglia è dato dalla riduzione al minimo delle barriere burocratiche di accesso[189].

---

[188] *Ibidem.*

[189] Una descrizione approfondita di tali esperienze, rivolte all'area dell'esclusione abitativa, è fornita nella scheda sulle persone senza dimora.

⇒ *Attivazione di fondi e recupero del patrimonio immobiliare da parte delle diocesi*

All'interno delle chiese locali è aumentata con il passare degli anni la consapevolezza della gravità del disagio abitativo e, allo stesso tempo, la necessità di guardare con maggiore attenzione alle risorse diocesane e parrocchiali, spesso sottoutilizzate. Varie diocesi hanno proceduto alla verifica della destinazione d'uso del loro patrimonio immobiliare ed hanno deciso di adibirne alcune parti all'accoglienza di nuclei familiari in difficoltà, dando segni tangibili della sensibilità culturale e della condivisione verso il disagio abitativo.

Le diverse chiese locali si sono mosse in modo autonomo, con metodologie e approcci differenti. In alcuni casi, sono stati utilizzati i fondi destinati dalla Conferenza Episcopale Italiana alle Diocesi per interventi di natura caritativa, accantonando delle somme che sono state messe a disposizione di quelle Parrocchie che richiedono un contributo per la sistemazione di ambienti di proprietà, a favore di famiglie in situazione di difficoltà o disagio abitativo. In genere, non si è scelto di concedere l'immobile in uso gratuito, bensì di stipulare regolari e commisurati contratti di affitto, per adempiere sia ad un criterio pedagogico, sia all'esigenza funzionale di recuperare risorse da reinvestire, nel tempo, per le stesse finalità.

Nei casi più avanzati, le diocesi hanno avviato, insieme alla destinazione del patrimonio immobiliare, una serie di attività di sensibilizzazione e di studio, anche con "Osservatori sul disagio abitativo", per confrontarsi con il fenomeno complessivo. Gli studi realizzati spaziano dalla verifica sulle strutture pubbliche di proprietà comunali e delle Ipab, allo studio di fattibilità e progettazione di alloggi a favore delle fasce deboli, fino alla predisposizione di indagini destinate a rilevare le situazioni parrocchiali e loro disponibilità nel settore.

⇒ *Le agenzie-casa*

Le agenzie casa sono delle realtà di intermediazione nel settore immobiliare, sorte per iniziativa di enti ecclesiali, Onlus, comunità immigrate, sindacati, gruppi di volontariato, con la collaborazione di vari soggetti: associazioni imprenditoriali, associazioni artigiani, associazioni di piccole e medie Imprese, cooperative edilizie, istituti di credito.

Gli obiettivi delle agenzie-casa sono:

- realizzare attività di intermediazione immobiliare finalizzate a proporre percorsi trasparenti di acquisto o di affitto per immobili di valore modesto, da destinare a famiglie che vivono fenomeni di disagio abitativo;
- favorire un processo di orientamento/educazione dei soggetti impegnati nel reperimento dell'alloggio (famiglie straniere, privati, agenzie, banche, ecc.);
- promuovere soggetti giuridici autonomi, sul tipo della cooperativa edilizia, in grado di realizzare operazioni immobiliari a fini sociali (ristrutturazioni, acquisizioni, costruzioni, ecc.).

Tra le attività pratiche finora realizzate dalle agenzie-casa vi sono:

a) avvio di servizi di accompagnamento all'acquisto e all'affitto: con il compito di superare gli ostacoli che di fatto rendono difficile o impossibile l'acquisto/affitto di un'abitazione (non conoscenza dei meccanismi di funzionamento delle agenzie immobiliari, dei meccanismi di funzionamento dei mutui ipotecari, degli iter previsti per l'acquisto, ecc.);

b) servizio di segnalazione immobili: si raccolgono e cercano segnalazioni su immobili a prezzi modesti da comunicare a chi è interessato a questo servizio. Le stime dei valori sono effettuate da professionisti volontari e le domande/offerte sono catalogate in banche dati periodicamente arricchite e aggiornate;

c) stipula di convenzioni con istituti bancari, che permettano condizioni trasparenti e favorevoli di accesso al credito per la casa. Alcune realtà hanno creato dei canali preferenziali con la collaborazione di Mag/Banca Etica.

5.2.5 Le risposte alle situazioni di dipendenza

Il problema delle dipendenze nelle sue più varie forme - alcol, farmaci, droghe, cibo, gioco d'azzardo - condiziona negativamente un numero crescente di persone, sin dall'adolescenza. Negli ultimi anni le esigenze di tutela della salute, gli interventi sanitari, la diffusione dei reati e le risposte giudiziarie e di ordine pubblico legate al problema della diffusione delle dipendenze, hanno subito profondi mutamenti. Si è assistito alla crescita del consumo di alcolici da parte di fasce sociali prima escluse, alla comparsa di nuove sostanze sul mercato (droghe sintetiche), alla persistente penetrazione sociale di altre come la cocaina. Ma anche e soprattutto ad un consumo divenuto transgenerazionale e meno facilmente associabile ad una categoria sociale, sesso, età di qualche anno fa. Sia il consumo di alcolici che di sostanze stupefacenti è cresciuto in maniera indifferenziata, nel senso che ormai non riguarda una sola fascia anagrafica, quella giovanile o adulta, ma entrambe.

Alla dipendenza da alcol e da droghe, si sono aggiunte in tempi più recenti la dipendenza da psicofarmaci e la dipendenza dal gioco d'azzardo (*gambling*) che produce effetti distruttivi non solo sulla persona direttamente coinvolta, ma anche sul suo nucleo familiare.

Le organizzazioni che popolano il mondo non profit e che si occupano di problemi legati alle dipendenze sono molteplici e adottano in molti casi metodologie di contrasto particolarmente innovative[190]. Esistono organizzazioni che offrono sostegno ai soggetti dipendenti, ai familiari, ad entrambi contemporaneamente con percorsi che, ove è possibile coinvolgono il nucleo familiare di appartenenza del soggetto poiché, come anticipato, la famiglia, gli affetti e i figli rappresentano una molla importante per liberarsi dalla dipendenza. I servizi per tossicodipendenti e alcolisti sono, già dagli anni Settanta, un capitolo importante degli interventi collegati alla Chiesa (comunità terapeutiche, servizi semi-residenziali) come informa la terza Indagine delle Consulta Nazionale degli organismi Socio-assistenziali[191]. In questo caso i servizi residenziali ammontano a 583 unità (pari al 5,3% del totale) e accolgono ogni anno tra gli 8.700 e i 10.500 ospiti. I servizi semi-residenziali, invece, sono sostanzialmente di due tipi: terapia diurna e gruppi di mutuo-auto aiuto che accolgono invece dalle 11.000 alle 16.500 persone l'anno.

I percorsi di riabilitazione che vengono seguiti all'interno dei diversi contesti organizzativi, sono riconducibili a diverse tipologie in base ai destinatari e in base alle modalità operative.

Nel primo caso rientrano:

a) servizi *individuali,* destinati cioè alla persona in stato di bisogno e quindi con interventi personalizzati a seconda delle situazioni; i percorsi di recupero possono prevedere fasi di lavoro del singolo, oppure fasi di lavoro dentro gruppi "di pari" (singoli con lo stesso disagio);
b) servizi *familiari*: pensati cioè per offrire risposte alla rete familiare in cui il soggetto problematico é inserito;

---

[190] Alcuni esempi particolarmente significativi sia per la metodologia adottata che per i risultati raggiunti sono illustrati nel volume che raccoglie integralmente gli studi preparatori (cfr. G. Rovati (a cura di) *Dimensioni e percorsi*, ecc. cit..

[191] Giovanni Sarpellon (a cura di), Chiesa e Solidarietà Sociale, *Terza indagine sui servizi socio-assistenziali collegati con la Chiesa cattolica in Italia,* Elledici editrice, Torino 2002, p. 25

c) servizi *misti*: dove il percorso terapeutico del singolo prevede una forte partecipazione da parte dei nuclei familiari/amicali di appartenenza.

Nel secondo caso rientrano:

1) le Comunità residenziali tradizionali (accoglienza permanente del soggetto, fino alla liberazione dalla dipendenza);

2) i Servizi semi-residenziali diurni (centri di accoglienza diurni per casi gravi con esperienze residenziali fallite alle spalle o per esperienze miste di accoglienza temporanea per le fasi più critiche del percorso del singolo);

3) i Centri a bassa soglia, che elaborano ed attivano strategie di riduzione del danno (riduzione dell'AIDS, riduzione dei casi di overdose, etc,) in collaborazione con altri operatori delle strutture pubbliche e del privato sociale.

L'elevata competenza professionale richiesta per gli interventi terapeutici più impegnativi ha favorito anche nel settore non profit una elevata integrazione tra gli aspetti propriamente sanitari e quelli sociali, e la nascita di esperienze innovative anche sotto questo profilo.

5.2.6 Le risposte ai conflitti intrafamiliari

L'insorgere di gravi difficoltà relazionali nei nuclei familiari non sempre dipende da uno stato di disagio sociale o da necessità economiche quanto piuttosto da situazioni problematiche sotto il profilo delle dinamiche interpersonali. A livello statistico, i primi tre problemi di tipo familiare segnalati dagli utenti dei centri di ascolto in Italia, si riferiscono in modo specifico alle dinamiche relazionali della coppia: problemi di convivenza, situazioni di separazione e divorzio, conflittualità di coppia. Per avere un'idea dell'attenzione nei confronti della famiglia espressa dal terzo settore si può – a titolo esemplificativo – notare che nell'ambito dei servizi di assistenza collegati alla chiesa cattolica quelli destinati alla famiglia sono 661 con un'incidenza pari al 6,4% del totale. Il punto di riferimento anche per le istituzioni del settore non profit è rappresentato dalla legge 285/1997 che costituisce il principale strumento per dare concreta attuazione ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza dopo la ratifica da parte del nostro paese della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, resa esecutiva con la legge 176/1991. I tipi di intervento più ricorrenti, che fanno riferimento all'articolo 4 della legge 285/1997 (servizi di sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali) sono quelli orientati a sostenere la famiglia di origine; i servizi di sostegno alla genitorialità, l'affidamento familiare, l'assistenza domiciliare. In questo campo operano sia delle Ipab e delle Fondazioni, sia delle associazioni di genitori che spesso stipulano convenzioni con l'ente locale.

⇒ *I Centri di ascolto e i centri di consulenza famiglia*

Anche nel caso delle famiglie, una delle risposte più consistente e organizzate risiede nei Centri di Ascolto, che svolgono una funzione generale di segretariato sociale cui afferiscono bisogni e domande sociali di natura diversa. In tali strutture, dopo la fase del primo ascolto e della presa in carico dell'utente, si procede ad indirizzarlo verso strutture pubbliche e private che si ritengono in grado di soddisfare i bisogni evidenziati. Il tipo di intervento fornito più frequentemente è proprio quello dell'ascolto, anche se in alcuni casi, di fronte a situazioni di emergenza, vengono forniti beni primari e assistenza economica.

Nella quasi totalità dei casi sono le donne a chiedere aiuto, per emergenze di tipo economico, abitativo, per la ricerca di un lavoro, per problemi relativi alla vita di coppia (maltrattamento, crisi coniugale, ecc) o al rapporto con i figli (uso di droghe "leggere", problemi psicologici, difficoltà di inserimento scolastico, difficoltà di socializzazione).

Attraverso il colloquio si cerca di pervenire ad una chiara valutazione della situazione dando particolare rilievo ai bisogni e ai problemi che investono i bambini che assistono ad episodi altamente conflittuali tra i genitori. Le modalità adottate dai centri di consulenza per le famiglie si basano soprattutto sull'ascolto e il lavoro di rete sul territorio. Tale lavoro di rete è essenziale all'operare del Centro proprio perché esso non dispone, come i Consultori, di diversi specialisti in grado di rispondere ai bisogni espressi, bensì offre un luogo d'ascolto dei disagi propri della famiglia. I Centri si basano soprattutto sulla presenza di operatori volontari, opportunamente formati.

⇒ *Centri di aiuto alla vita*

I Centri di Aiuto alla Vita (CAV) si sono affiancati al Movimento per la Vita (MpV) nel prevenire l'aborto volontario attraverso l'accoglienza e la solidarietà alla donna in difficoltà per una gravidanza difficile. A 25 anni dalla fondazione del primo Centro di Firenze, i CAV sono oggi in Italia oltre 240. Si può stimare che in oltre 20 anni di attività siano nati in Italia, grazie ai Centri di aiuto alla vita, circa 50.000 bambini e che ogni anno siano assistite circa 15.000 donne molte delle quali vengono ospitate nelle case di accoglienza o presso famiglie o in case in affitto gestite dai CAV.

I CAV sono associazioni di volontariato con tutte le caratteristiche tipiche dell'associazionismo (gratuità, spontaneità, continuità, autonomia, capacità di inventare, valorizzazione delle risorse, mantenimento degli impegni presi). Hanno una struttura federativa sia a livello nazionale che regionale ed un coordinamento a livello provinciale, ma la loro forza sono i CAV locali che possono, a contatto con la gente, proporre messaggi di speranza e solidarietà. Tra i progetti rivolti ad un vasto pubblico nazionale ed internazionale si segnala l'adozione a distanza Agata-Smeralda, destinata ai bambini di strada brasiliani, ai quali vengono garantiti cibo, cure sanitarie, istruzione; oltre agli 8000 bambini adottati a distanza, di cui 200 portatori di handicap, il Progetto Agata Smeralda conta anche 100 centri di accoglienza, 60 "scuoline" di alfabetizzazione, 5 case-famiglia per ragazzine tolte dal marciapiede, un presidio sanitario nella favela di Mata Escura, luoghi di avviamento al lavoro per i ragazzi più grandi. Agata Smeralda lavora anche sul fronte culturale, sensibilizzando l'opinione pubblica sul grave problema del "turismo sessuale".

⇒ *Reti di Famiglie per il sostegno dell'affidamento familiare*

Le reti di famiglie rappresentano una nuova modalità operativa che può rendere possibili e duraturi interventi di aiuto ai minori in difficoltà da parte di famiglie disponibili ad affiancare queste situazioni a diversi livelli. Le persone che le compongono sentono la necessità di condividere questi interventi di sostegno sia sotto forma di confronto, sostegno e incoraggiamento reciproco, che dal punto di vista più strettamente operativo. La rete diviene così una risorsa di solidarietà familiare per l'efficacia dell'intervento sociale e per il sostegno dell'affidamento familiare. Gli obiettivi delle reti sono molteplici:

- superare l'isolamento delle famiglie affidatarie, trasformando le diverse forme dell'affido in un'esperienza condivisa da tutti i componenti della rete;
- rafforzare le competenze delle famiglie affidatarie;
- sperimentare forme di affido e interventi flessibili capaci di supportare le famiglie di origine, evitando forme inadeguate di allontanamento dei minori;
- attivare il protagonismo delle stesse reti per promuovere nelle comunità locali una cultura di attenzione ai bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza ed una prassi di sostegno reciproco tra le famiglie.

5.2.7 Le risposte all'isolamento dei disabili

La legislazione sull'handicap prevede parecchie risoluzioni per le problematiche relative alle persone disabili in relazione alla società[192]. Il privato sociale, spesso gestito da associazioni nazionali di categoria, associazioni composte dai familiari delle persone disabili, cooperative sociali, istituti di accoglienza religiosi e laici, si impegna a collaborare con le istituzioni locali e nazionali (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Provveditorato agli Studi, Ministero della Pubblica Istruzione, Comuni, Regioni, ASL, Servizi Sociali, ecc) per l'adempimento della legislazione esistente e per il miglioramento della stessa.

I servizi proposti sono:

- Insegnanti di sostegno: La legge 517/77 sancisce per la prima volta l'integrazione di studenti disabili all'interno delle scuole pubbliche accompagnati da insegnanti di supporto (che devono essere in possesso di laurea), assistenti educativi (con diploma di scuola media superiore). Esistono a questo scopo corsi di formazione professionale e di

[192] "La Costituzione del 1948 sancisce finalmente uguali diritti per tutti i cittadini. L'articolo 3 afferma, tra l'altro, che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana". Nell'articolo 34 si legge: "La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita". Mentre l'articolo 38 recita: "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. Gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale". Tuttavia, fino a tutti agli anni Sessanta, si continua a emarginare e a "mettere in concorrenza" singole categorie di disabili, ragionando soprattutto con i vecchi criteri monetizzanti, basati su sussidi di modesta entità ed erogati con disparità di trattamento. L'attuazione dei diritti sanciti dalla Costituzione, direttamente riferibili anche ai disabili (artt. 3, 34, 38) inizia con la legge 118 del 1971 che, pur indirizzata soltanto a mutilati e invalidi civili, contempla principi ed enunciazioni a vasto raggio tesi a promuovere l'integrazione e il reinserimento. Seguono altre tre leggi che introducono o aumentano varie indennità procedendo ancora per categorie, fino alla realizzazione di tre pietre miliari. Nel 1977 viene approvata la legge 517, che sancisce il diritto alla frequenza scolastica di tutti i portatori di handicap, che abroga le norme precedenti. Per la prima volta, il termine "integrazione" sostituisce quello di "inserimento". L'anno dopo entra in vigore la discussa legge 180, che stabilisce il graduale superamento dei manicomi, nati come luogo di cura della follia ma in realtà divenuti isole di segregazione, oltre che per i malati di mente anche per decine di migliaia di disabili intellettivi. Infine, la legge 833/78 (Riforma del Servizio sanitario nazionale) apre la via alle convenzioni con gli enti pubblici con enti privati o del privato sociale. Negli anni Ottanta si legifera per l'eliminazione delle barriere architettoniche sia negli edifici pubblici (legge 41/86) sia in quelli privati (legge 13/89) e si modificano le norme di assistenza economica (legge 508/88). La fine del decennio ci consegna una normativa vasta ma, ancora una volta, frammentaria, poco incisiva e largamente inapplicata, che fa emergere la necessità di un intervento organico. Un travagliato iter parlamentare conduce così all'approvazione, nel 1992, della legge quadro "per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate", la famosa legge 104, ancor oggi il cardine delle politiche per l'handicap in Italia. Nel 1998 il Parlamento ha approvato, con la legge 162, alcune modifiche alla 104 che la rendono più flessibile alle esigenze delle famiglie: prevede per Comuni, Province e USL la possibilità di organizzare servizi per la tutela e integrazione dei disabili gravi ai quali venga meno il sostegno della famiglia; per le Regioni di programmare interventi a sostegno delle persone con "handicap di particolare gravità" (servizi di accoglienza per brevi periodi, cioè i cosiddetti "ricoveri di sollievo", assistenza domiciliare ventiquattr'ore su ventiquattro, parziali rimborsi alle famiglie delle spese per l'assistenza). Tali interventi possono essere svolti in accordo con organismi del privato sociale; il governo, inoltre, è impegnato a promuovere ogni tre anni una Conferenza nazionale sulle politiche per l'handicap.

aggiornamento pubblici e del privato sociale. Le Associazioni familiari (ANFFAS[193]) ad esempio, si impegnano ad organizzare corsi di aggiornamento per insegnanti di sostegno, di ruolo, genitori, e assistenti per creare una corretta sinergia operativa che renda l'inserimento scolastico effettivo del ragazzo disabile;

- Scuole senza barriere architettoniche: Il problema delle barriere architettoniche nelle scuole pubbliche va contro la prospettiva dell'inserimento scolastico. In Italia solo il 23% delle scuole possiede attrezzature (nei servizi igienici, porte adatte, scale attrezzate per l'utilizzo di carrozzine, ascensori, ecc) che superino le barriere[194]. Questo porta alla divisione tra le scuole che possono accogliere ragazzi disabili e quelle che non possono, creando difficoltà a chi ogni giorno deve percorrere lunghe distanze. Già da prima della legge sull'inserimento scolastico nacquero istituti privati appositamente ed esclusivamente preparati per l'accoglienza dei ragazzi disabili, ora provvisti anche di interfacce elettroniche per la didattica e la comunicazione;
- Assistenza domiciliare: La maggior parte delle persone disabili che usufruiscono dell'assistenza in casa propria sono anziane, ma a volte capita che chi li assiste siano persone non specializzate (come ad esempio capita con le badanti extracomunitarie). Anche giovani e adulti disabili, tramite le loro famiglie, vengono assistiti domiciliarmente, soprattutto nei casi di handicap grave. I servizi territoriali locali pubblici forniscono solo in parte personale adatto a questo lavoro. Questa lacuna viene supportata dal privato sociale che mediante cooperative crea un sistema di assunzione di personale specializzato (anche dopo un percorso formativo) per l'assegnazione a famiglie che necessitano di un supporto nella gestione del familiare disabile. Spesso le famiglie, anche per un accompagnamento durante le vacanze estive, possono rivolgersi ad associazioni di volontariato e/o parrocchie, richiedendo un volontario per un breve periodo di tempo, o part time. Talvolta vengono assegnati alla famiglia assistenti sociali, oppure obiettori di coscienza, a seconda della situazione;
- Accoglienza residenziale: Le strutture per l'accoglienza residenziale sono gestite dal privato sociale e sono spesso convenzionate con le istituzioni pubbliche locali per ottenere fondi e contributi a seconda dei progetti riabilitativi svolti. Ci sono vari tipi di strutture: istituti (centri residenziali che ospitano oltre 100 persone), Rsa (centri residenziali per anziani), comunità alloggio (centri residenziali con non oltre 15 ospiti adulti) e case-famiglia (centri residenziali per minori con una decina posti gestiti da una coppia di adulti o da figure di riferimento). In Italia questo tipo di servizio è quasi assente nel Sud, a differenza del Nord;
- Centri diurni: I centri diurni per la socializzazione, centri riabilitativi diurni e centri occupazionali (laboratori protetti) sono molto numerosi in Italia (circa 1500[195]). All'interno dei centri residenziali spesso è inserita un'attività riabilitativa e formativa per persone disabili che poi, a fine giornata, tornano nelle loro famiglie. Si tratta di un'alternativa alla scuola per quei ragazzi che non avrebbero le possibilità di un inserimento scolastico vista la gravità del loro handicap. I ragazzi vengono seguiti

---

[193] L'Anffas fu fondata a Roma il 28 marzo 1958 come "Associazione nazionale famiglie di fanciulli e adulti subnormali", e venne riconosciuta Ente con personalità giuridica con DPR n. 1542 del 1964. Nel 1997 è divenuta "Associazione nazionale famiglie di disabili intellettivi e relazionali" e riconosciuta Onlus (Organizzazione non lucrativa di utilità sociale) nel febbraio 2000.

[194] Sistema Informativo dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (SIMPI), Statistiche dell'anno scolastico 1999-2000 (da: Caritas Italiana – Fondazione E. Zancan, *Cittadini Invisibili, rapporto 2002 su esclusione sociale e diritti della cittadinanza*, Milano 2002).

[195] *Ibidem.*

personalmente ed individualmente da equipe specializzate in attività di riabilitazione motoria, sensoriale e relazionale;

- Inserimento lavorativo: Si sta superando l'idea dei corsi di formazione professionale come base per l'inserimento lavorativo delle persone disabili per evitare che si venga a creare un'ulteriore separazione tra le categorie con la conseguente riduzione delle prospettive di inserimento. Per questo, ultimamente, vengono predisposti tirocinii all'interno di aziende operative per l'approccio ad un mestiere e quindi in prospettiva di un'assunzione. Come avviene anche per altre categorie protette, l'inserimento lavorativo può svilupparsi proprio all'interno di quei centri riabilitativi che prevedono uno sbocco occupazionale al loro interno, come ad esempio le Cooperative Sociali di tipo B i cui assunti sono quasi esclusivamente persone portatrici di handicap. I centri occupazionali si avvalgono di convenzioni con il Ministero del Lavoro e anche con le Regioni.

5.2.8 Le risposte all'esperienza del carcere

L'indagine nazionale sul volontariato della giustizia condotta dalla Fivol nel 1999, ha accertato la presenza di 351 organizzazioni solidaristiche che attuano interventi specifici nei confronti della popolazione soggetta a provvedimenti penali, considerando anche le organizzazioni che favoriscono l'attuazione delle misure alternative inserendo nella loro attività soggetti che ne beneficiano. La dimensione numerica stimata delle persone complessivamente coinvolte nell'universo di questo volontariato è di 15.000, di cui almeno 5.000 sono volontari attivi, i protagonisti primi delle organizzazioni solidaristiche che garantiscono un impegno complessivo settimanale di circa 21.500 ore. Si tratta di un contingente di persone capace di entrare in contatto in un anno con circa 63.000 persone e di farsi carico con progetti personalizzati o programmi mirati di oltre 13.300 detenuti, 3.500 ex-detenuti, almeno altrettante persone che usufruiscono di misure alternative o sostitutive e 4.900 famiglie. Si tratta di organizzazioni di medie ma spesso anche di piccole dimensioni. Le persone che fanno parte di queste organizzazioni sono in media 45, ma se si considerano solamente i volontari attivi tale cifra scende a 13 e in 4 organizzazioni su 10 non superano le 10 unità. Il ricorso alla risorsa remunerata riguarda il 44,5% delle organizzazioni, e sono quelle che offrono i servizi più strutturati, ampi e di impatto sul destino del detenuto e sovvenzionati dalle amministrazioni pubbliche. Ciò fa riflettere sul fatto che parte delle esperienze segnalate sono forse mature per transitare nell'impresa sociale o cooperativistica, ma anche che per sostenere alcune attività è necessario un mix di risorse gratuite e remunerate.

In Italia, l'attività svolta dagli operatori volontari all'interno del carcere è regolata da numerosi atti normativi. Nello specifico, per quanto si riferisce all'ordinamento penitenziario, l'attività del volontario è definita dagli articoli 17 e 78, nei quali viene promossa, rispettivamente, la partecipazione di privati e di istituzioni od associazioni pubbliche o private all'azione di rieducazione" al fine del "reinserimento sociale dei condannati e degli internati e la possibilità di "autorizzare persone idonee allo scopo di partecipare all'opera rivolta al sostegno morale dei detenuti e degli internati o al futuro reinserimento nella vita sociale".

Un importante distinzione riguarda la differenziazione tra volontario "singolo", che agisce isolatamente e che nella propria attività si basa esclusivamente sulle proprie capacità ed attitudini, e il volontario che agisce invece all'interno di un contesto di gruppo organizzato. Secondo un'opinione diffusamente condivisa, i vantaggi offerti da un'azione organizzata del volontariato carcerario sono innegabili e sarebbero confermati dai riscontri politici e istituzionali che derivano da un'azione congiunta. Inoltre, mentre il volontario isolato dà valore soprattutto al problema contingente che gli si pone davanti, che egli ritiene urgente ed immediato, il volontariato organizzato e coordinato prende in considerazione la

portata complessiva del fenomeno e le potenzialità nell'indirizzo di politiche sociali nell'ambito della giustizia.

La presenza del volontario all'interno del carcere è di particolare importanza per il fondamentale ruolo di *trait-d'union* tra il detenuto e l'esterno, tra il carcere e la società, riconosciuto da parte della legge di riforma penitenziaria, al volontariato penitenziario. Tra l'altro, in questi anni, il volontariato penitenziario si è posto una posizione ottimale per attuare un'opera di sensibilizzazione dell'opinione pubblica riguardo le problematiche dell'esperienza detentiva e la diffusione di una nuova cultura della pena, nella direzione di "meno carcere e più territorio".

Presentiamo in sintesi alcune risposte significative:

⇒ *Servizi di accoglienza*

In molti casi, l'accoglienza è una delle risposte necessarie ed essenziali, specialmente per coloro che sono stati rimessi in libertà da poco tempo. I dati dimostrano infatti che un numero elevato di ospiti delle strutture di accoglienza notturna del territorio, rivolte in genere alle persone emarginate e in difficoltà, è composto proprio da persone dimesse dalle carceri.

I servizi di accoglienza nel settore giustizia non si limitano a fornire una disponibilità di alloggio, ma si mettono a fianco del detenuto per un percorso d'accompagnamento. Le strutture edilizie utilizzate sono quasi sempre di proprietà religiosa, mentre solo in rari casi è segnalabile un intervento diretto degli enti locali, attraverso forme di comodato gratuito o affitto agevolato. A causa dell'elevato impegno professionale e umano richiesto in questo tipo di strutture, l'attività è garantita attraverso una sensibilizzazione delle parrocchie e della comunità locale, anche in vista di una più adeguata attenzione al problema del dopo-carcere.

Una classificazione dei servizi di accoglienza evidenzia 3 principali tipologie:

- *comunità di accoglienza*: questo tipo di strutture a carattere comunitario, di piccole-medie dimensioni, sono destinate in genere ad ospitare due tipologie di persone: ex-detenuti in via reinserimento nella società esterna e detenuti in affidamento in prova o in semi-libertà che lavorano all'esterno, a volte presso la stessa comunità di accoglienza o presso realtà produttive ad essa collegate. In quasi tutti i casi la gestione è affidata a cooperative sociali. Sia nel caso delle strutture di accoglienza per detenuti semi-liberi che nel caso di affidamento in prova ai servizi sociali, i soggetti non avrebbero potuto beneficiare di tali misure senza la disponibilità di un luogo idoneo alla loro residenza all'esterno. La presenza di questi servizi favorisce quindi la possibilità di usufruire delle misure alternative alla detenzione;
- *case di accoglienza*: secondo diverse tipologie: vi sono case di accoglienza con lo scopo di accogliere gratuitamente i familiari dei detenuti oppure delle case di prima accoglienza per detenuti in permesso/permessi premio. E' importante osservare che in quest'ultimo caso l'inserimento dei detenuti avviene di norma in collaborazione con il Centro di Servizio Sociale Adulti del Ministero della Giustizia (Cssa) e che, come dimostra l'esperienza concreta, la maggioranza assoluta dei permessi premio ha un esito positivo;
- *gruppi-appartamento*: sono servizi finalizzati a fornire a detenuti semi-liberi ed ex-detenuti un'esperienza di condivisione in un ambiente il più possibile simile a quello della "vita normale". In alcuni casi si tratta di appartamenti riservati all'accoglienza di soli ex-detenuti, mentre in altri casi l'iniziativa è rivolta anche alle famiglie.

⇒ *Inserimento lavorativo*

Secondo le intenzioni del legislatore, il lavoro interno dovrebbe essere attuato nella direzione di trovare uno sbocco nel mercato esterno. In realtà, dato che quasi nessuna

amministrazione penitenziaria è stata in grado di attivare sforzi imprenditoriali in tale direzione, il lavoro interno si riduce ad una serie di mansioni domestiche senza nessun tipo di redditività e di capacità formativa del detenuto. Lo scarso contenuto tecnico e professionale di tali attività non favorisce certamente il reinserimento professionale dei detenuti, ragion per cui tale ambito di attività è stato poco praticato dalle organizzazioni non profit, che si sono invece orientate verso la dimensione del lavoro all'esterno del carcere.

In tale ambito, gli sforzi principali del volontariato e del privato sociale vanno in due direzioni:

1. promozione di cooperative di produzione e lavoro, soprattutto per il primo avvio al lavoro;
2. mobilitazione del tessuto produttivo nelle loro comunità di insediamento, ottenendo anche risultati importanti presso artigiani e imprenditori, sia nel settore degli adulti che su quello dei minorenni.

Si tratta in ambedue i casi di un inserimento lavorativo affiancato da programmi formativi, da un servizio di orientamento e di sostegno al lavoro ormai sperimentato in diverse realtà e assunto come obiettivo anche dai progetti realizzati con fondi europei, che hanno permesso di fare uscire dal carcere alcuni gruppi di persone. In alcuni casi, si coglie una richiesta di lavoro poco soddisfatta proveniente dal territorio e si cerca di promuovere un servizio che possa mettere in contatto la domanda con l'offerta. Infine, in altre situazioni, stati avviati dei contatti con alcune cooperative sociali del territorio, a cui è possibile fare riferimento per inserimenti individuali a seconda delle disponibilità (alcune di queste cooperative sociali sono state fondate in seguito ad un'esperienza di volontariato all'interno del carcere).

⇒ *Colloquio, ascolto e sostegno personale all'interno del carcere*

Le attività di colloquio e sostegno personale all'interno del carcere sono quelle più diffuse tra le realtà del non profit, anche se con alcune differenze relativamente alle modalità operative e al tipo di funzioni svolte. In una prima fase storica, l'attenzione si è concentrata intorno al rapporto uomo-detenuto, creando le premesse per un'azione concreta. Successivamente, si è sviluppata all'interno delle realtà più attente, e con maggiore esperienza all'interno del carcere, la necessità di una maggiore territorializzazione delle attività, su diversi livelli di intervento e di promozione umana e sociale. Tra le attività svolte dai volontari all'interno delle carceri, alcune sono specifiche del volontariato religioso: evangelizzazione cristiana, momenti di preghiera, ecc. Altre attività sono invece comuni al volontariato penitenziario in senso generale (sostegno morale, coinvolgimento in attività formative e lavorative; sostegno materiale, ecc.).

In alcuni casi, i colloqui sono realizzati all'interno ma sono in qualche modo anticipatori di una eventuale accoglienza in una struttura esterna gestita dallo stesso ente che cura i rapporti con il detenuto all'interno del carcere. Da quanto accertato, sembra invece che non siano frequenti le attività di ascolto e sostegno orientate al reinserimento sociale e alla ricerca di lavoro (si tratta della pratica delle cosiddette "dimissioni guidate"). Molte delle attività all'interno del carcere sono realizzate con la collaborazione del cappellano, anche attraverso forme di divisione del lavoro (il cappellano continua a gestire in prima persona le attività di ascolto e sostegno, mentre le organizzazioni competenti offrano la possibilità di aiuti materiali o altre forme di supporto logistico-economico).

⇒ *Cultura della pena e sensibilizzazione del territorio*

Le punte più avanzate di attività nel settore si muovono anche nella direzione di farsi portatore di istanze di cambiamento e di riforma presso le competenti amministrazioni e nei

confronti dell'opinione pubblica. In questi casi, il volontariato, oltre a svolgere la propria azione di sostegno all'interno del carcere, ha utilizzato la propria posizione strategica per un'azione di tipo culturale ad ampio raggio:

- proposizione in sede locale all'istituzione di programmi concreti e realistici;
- realizzazione di azioni di informazione, coinvolgimento e sensibilizzazione dell'opinione pubblica e della comunità locale;
- richiamo dell'attenzione politica;
- sviluppo di percorsi formativi aperti alle istituzioni, alle associazioni caritativo-assistenziali, ai gruppi di volontariato, alle comunità di accoglienza, ecc.;
- collaborazioni con l'ente pubblico e i servizi presenti sul territorio;
- predisposizione di indagini e altre pubblicazioni sul tema del carcere e della giustizia.

5.2.9 Le risposte alle difficoltà dell'immigrazione

L'immigrazione straniera in Italia continua ad essere vista e temuta come flusso incontenibile di uomini, per lo più irregolari che si accompagna a forme più o meno marcate di devianza sociale. Nella realtà, l'immigrazione diventa sempre di più un fatto strutturale, che attraversa la nostra vita quotidiana, modifica il paesaggio culturale, linguistico, etnico delle città e dei quartieri. Gli immigrati da qualche anno stanno mettendo "radici"; la loro sosta si popola di nuove presenze: arrivano i coniugi e i figli rimasti fino a questo momento in patria; altri bambini nascono qui e potranno diventare cittadini italiani al compimento della maggiore età. Da progetto e viaggio di singoli, l'immigrazione diventa dunque familiare, coinvolge soggetti diversi, pone, all'interno del nucleo e, all'esterno, nei servizi, domande e bisogni di tipo nuovo. Rende non più rimandabile una politica dell'integrazione che metta al centro i nuovi soggetti sociali e le relazioni tra questi e i servizi.

Secondo il terzo censimento dei servizi socio-assistenziali, i servizi collegati alla chiesa italiana che si occupano di immigrati costituiscono 8,9% dei servizi totali e del fenomeno sono investiti in particolare i servizi di nuova costituzione. Si potrebbe dire che buona parte dei nuovi servizi è nata in risposta a questa crescente domanda. Dire quanti sono gli immigrati assistiti è impresa piuttosto complessa, dato che, alcuni servizi hanno fornito delle quantificazioni riferite alle prestazioni anziché agli utenti. La media ponderata delle stime pertinenti fornite dai singoli servizi indica che gli stranieri rappresenta il 19,2% degli utenti che complessivamente si rivolgono ai servizi sopra indicati.

Possiamo distinguere i servizi in quattro gruppi:

- un primo gruppo di servizi in cui l'utenza di immigrati è al di sotto del 10%. Comprende le *case di riposo* e gli *istituti per disabili* (che hanno presenze straniere al di sotto del 3%), oltre a comunità terapeutiche, servizi di assistenza ospedaliera, centri residenziali per minori, gruppi appartamento, centri diurni per tossicodipendenti, e consultori familiari (in questi ultimi gli stranieri sono 8,5%);
- un secondo gruppo di servizi, in cui l'utenza straniera è moderatamente più alta, fra il 10 e il 15%, dove troviamo i servizi di assistenza scolastica, gli istituti residenziali per minori e l'assistenza domiciliare;
- un terzo gruppo, in cui la presenza straniera varia dal 23 al 33% dell'utenza, comprende un sottogruppo di servizi esclusivamente per minori (centri di socializzazione per minori a rischio, comunità alloggio, case famiglia); oltre a questi, appartengono a questo gruppo i servizi sanitari assistenziali e le case famiglia e i centri di accoglienza per adulti;
- nel quarto gruppo, infine, l'utenza straniera varia dal 30 al 55%. Ne fanno parte i centri di ascolto, i servizi di inserimento lavorativo, i servizi diurni di beni primari. Fanno storia a sé i servizi di prima accoglienza, dove gli stranieri oscillano intorno al 60%.

In questa sede ci si limita a focalizzare l'attenzione sui servizi che il settore non-profit ha sviluppato nell'ambito degli interventi a favore della famiglia immigrata, un settore di

intervento di vitale importanza nella direzione di una stabilizzazione dei flussi e di una più adeguata integrazione sociale degli immigrati nel nostro territorio. Ai servizi qui descritti andrebbero sommate tutte quelle esperienze di assistenza nell'ambito della prima accoglienza ed emergenza, senza le quali la situazione di primo approdo degli immigrati in Italia si rivelerebbe ancora più drammatica di quanto non sia. Ci riferiamo in particolare ai servizi che soddisfano i bisogni primari degli immigrati, quali, ad esempio, le mense, i convitti, le case di accoglienza, i centri di distribuzione di beni primari, i poliambulatori e i dispensari.

Va detto tuttavia, che pur nella loro significatività, gli interventi del non-profit nei confronti delle famiglie immigrate sono ancora pochi; più facilmente, si cominciano a delineare alcune azioni specifiche destinate ai singoli componenti della famiglia (bambini, madri, donne), ma più raramente interventi e servizi rivolti a favore dell'intero nucleo familiare. I temi e i campi di intervento maggiormente trattati hanno a che fare soprattutto con:

- la ricostruzione di reti di relazione e di aiuto tra famiglie autoctone e immigrate e tra famiglie e servizi;
- la maternità e la salute;
- la cura dei più piccoli e la prevenzione della separazione tra madri e bambini;
- gli spazi della mediazione;
- la tutela dei soggetti vulnerabili (per esempio i minori stranieri soli, le giovani immigrate vittime della tratta, ecc).

5.3 I parametri di qualità nell'ambito del sistema non profit

Nell'analisi delle varie tipologie di risposta del sistema non profit alle forme consolidate o emergenti di esclusione sociale si possono individuare alcune caratteristiche ricorrenti che definiscono in maniera paradigmatica la peculiarità di queste forme di intervento. Tali fattori possono essere considerati come elementi organizzativi utili per avviare sul territorio servizi innovativi nell'ambito del disagio sociale, gestiti sia dal settore pubblico che da quello privato-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. Si pensi agli innumerevoli centri di ascolto organizzati dagli enti che operano nel campo dell'assistenza (sostegno all'indigenza, disoccupazione, dipendenze, senza dimora, etc.). Questa caratteristica si manifesta operativamente anche attraverso la scarsa burocratizzazione, la facilità di accesso ai servizi e la possibilità, in casi limite, di mantenere l'anonimato (come tipicamente avviene come nelle associazioni a sostegno delle alcoldipendenze, nelle diverse forme di aiuto telefonico, etc). La prossimità si traduce anche nella capacità di andare incontro al bisogno stesso, anticipando la richiesta di aiuto di chi può avvertirne l'umiliazione. E' questo il caso delle associazioni operano tramite unità di strada, per assistere senza dimora, tossicodipendenti, immigrati, etc. Spesso sono gli ex assistiti che diventano a loro volta promotori di servizi innovativi, trasformando così in punto di forza l'esperienza della vulnerabilità.
- **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. L'unicità della persona diventa il fulcro attorno al quale il mondo non profit organizza risposte in sostegno ai vari disagi (es. assistenza domiciliare, accompagnamento in percorsi lavorativi o riabilitativi). L'importanza

attribuita alla singola persona favorisce il rapporto tra chi chiede e chi ascolta, con importanti effetti sul processo di *responsabilizzazione* vicendevole. Esempi significativi provengono dalle comunità di accoglienza nate per combattere le dipendenze o per sostenere i disabili fisici e psichici nel loro percorso di riabilitazione. Il reinserimento diventa possibile grazie anche allo sviluppo di professionalità che sanno cogliere nelle inclinazioni del singolo il punto di partenza per raggiungere traguardi più avanzati. Grazie ad una forte e costante interazione, le risposte fornite dal sistema non profit puntano, per lo più, ad aggiustamenti in itinere piuttosto che su schemi standardizzati.

- **Territorializzazione** - L'insediamento locale dei servizi favorisce la vicinanza fisica al disagio e la conoscenza diretta delle problematiche territoriali. La stessa legislazione nazionale e regionale sottolinea l'importanza della dimensione comunitaria e territoriale nella progettazione e messa in opera dei servizi sociali, attraverso la definizione di particolari strumenti organizzativi (piani di zona, piani territoriali, progetti di rete, ecc.). La territorializzazione presuppone ed implica aspetti differenti:

a) *la capacità di conoscere il territorio*, che è tanto più rilevante laddove le realtà non-profit si costituiscono sulla scia di esperienze di volontariato locale, o in risposta a specifiche esigenze locali. Questa capacità di "leggere" la realtà locale è essenziale nel caso di strutture organizzative che prevedono strumenti di osservazione a corto e a medio raggio (si pensi agli Osservatori diocesani delle povertà direttamente collegati con esperienze territorialmente ben delimitate);

b) *capacità di coinvolgere e mobilitare il territorio*: può essere compreso entro questo aspetto il fenomeno vasto e complesso del volontariato organizzato ma anche (e soprattutto) la presenza spesso sommersa di singole disponibilità personali e familiari per l'accoglienza, l'accompagnamento, la gestione dei servizi, ecc. Oltre alla presenza di enti ed organizzazioni fondate su base volontaristica, è infatti importante sottolineare la presenza di una vasta e diffusa rete di disponibilità all'aiuto e alla solidarietà interpersonale e interfamiliare, che non sempre assume una forma giuridica ben definita. Su questa scia possono essere annoverate molte esperienze di gruppi di auto-mutuo-aiuto, avviati e fondati sulla base di comuni esigenze, anche su base territoriale (pensiamo ad associazioni familiari per disabili, malati mentali e fisici, dipendenti da sostanze psicotrope, etc). Queste organizzazioni, oltre ad un'azione di sostegno, svolgono spesso attività di sensibilizzazione pubblica sul territorio organizzando eventi, raccolte di fondi, corsi di formazione, diventando anche interlocutori qualificati nei confronti delle istituzioni politico-amministrative. La sottovalutazione della dimensione territoriale costituisce talora un grave ostacolo per realizzare talune opere socio-assistenziali. Si pensi alle resistenze che incontrano presso le comunità locali servizi come i centri di accoglienza per immigrati, le case per malati di Aids o le comunità terapeutiche;

c) *capacità di territorializzare l'intervento* in modo da permettere la presa in carico comunitaria dei bisogni dei soggetti deboli. Secondo questo tipo di approccio è diritto-dovere della comunità locale (vicinato, quartiere, circoscrizione...) farsi carico delle situazioni di disagio sociale, attivando risposte che, prima ancora di essere istituzionali e burocratiche, sono fondate sul carattere solidaristico della vita sociale. Qualsiasi intervento di carattere domiciliare delle pubbliche amministrazioni, anche professionalmente ineccepibile, non è in grado di incidere in modo profondo sulla qualità della vita di un soggetto in difficoltà se non è accompagnato da un coinvolgimento del vicinato e della comunità locale, che più di altri soggetti sono in grado di cogliere anticipatamente la presenza di segnali di abbandono e di rischio. Nelle forme più innovative di tale intervento, la strada viene

considerata come luogo privilegiato di azione (e non come soggetto terzo), da mobilitare e potenziare, favorendo e sostenendo i luoghi di aggregazione naturale dei soggetti coinvolti dall'intervento. Si pensi ai servizi organizzati da associazioni in favore di anziani, doposcuola per ragazzi e centri di aggregazione giovanile, comunità straniere, sostegno per disoccupati ed aiuto nella ricerca di nuova occupazione, oppure alle esperienze di tele-assistenza promosse da soggetti (gruppi, associazioni, parrocchie) che intendono affiancare all'intervento professionale una presenza di carattere solidale, non sempre rintracciabile nella dimensione professionale. Queste attività producono, da un lato, miglioramenti nelle condizioni di vita di coloro che vivono nel raggio d'azione delle organizzazioni e, dall'altro, assolvono ad una funzione di prevenzione e contenimento del disagio già presente. Un esempio ulteriore è dato dal reinserimento sociale degli ex-detenuti; le esperienze più innovative a riguardo vedono l'esigenza di una adeguata esplorazione del territorio nel quale il soggetto si andrà ad inserire, allo scopo di evidenziare gli aspetti problematici e le eventuali risorse da mobilitare.

Alla dimensione territoriale si lega infine la capacità di essere presenti in luoghi critici del disagio sociale (Stazioni ferroviarie, zone periferiche disagiate) con azioni di riduzione del danno o di sensibilizzazione rispetto a disagi emergenti (si pensi alle zone ad alta densità di sale da gioco dove sorgono le prima associazioni di aiuto per i soggetti dipendenti dall'azzardo).

- **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. Il lavoro di rete è una delle caratteristiche più significative del privato sociale e del volontariato più innovativo. Tale approccio consente la fruizione di professionalità e competenze provenienti da soggetti e ambiti differenti, favorendo al tempo stesso il superamento della rigida divisione settoriale in blocchi di lavoro, caratteristica di alcune forme di intervento della pubblica amministrazione. A livello nazionale esistono enti ed organizzazioni che per loro natura sono già strutturati sotto forma di reti, anche se il modello organizzativo di tali entità non è sempre della stessa portata. E' il caso delle Caritas diocesane, del Coordinamento Nazionale delle Comunità di Accoglienza, della Federazione Italiana Comunità Terapeutiche, della Compagnia delle Opere, della Società San Vincenzo de Paoli, della Fondazione Banco Alimentare, della Comunità S. Egidio, ecc. Esistono poi livelli e momenti di coordinamento su scala nazionale, che raggruppano soggetti ed enti di natura molto diversa tra di loro, e che possono avere in comune un singolo aspetto (la provenienza ecclesiale, il carattere volontariato, ecc.). Esempi di questo tipo sono la Consulta nazionale delle opere socio-assistenziali collegate con la Chiesa, il Forum del terzo Settore, i vari Forum del volontariato esistenti a livello regionale e provinciale, ecc. A livello operativo, la dimensione della rete può essere colta almeno sotto due diverse chiavi di lettura:

a) *lavorare in rete*: questa prima dimensione prevede la presenza di una pluralità di soggetti che condividono alcuni aspetti del lavoro e dell'intervento a favore di persone e famiglie in difficoltà. Tali aspetti possono riguardare la progettazione comune e partecipata, la condivisione di aspetti e momenti operativi, la messa in atto di esperienze di valutazione e verifica condivisa del lavoro, ecc. Questo tipo di approccio è piuttosto diffuso in coincidenza di una base territoriale ristretta, in quanto le possibilità di progettazione e lavoro sono maggiormente realizzabili nei contesti territoriali medio-piccoli. Un esempio di questo tipo di *lavoro in rete* risiede nella collaborazione operativa che si sviluppa, su singoli casi di persone e famiglie in

difficoltà, tra i soggetti del terzo settore e i soggetti pubblici titolari dell'assistenza sociale su base locale (Comuni, Asl, Sert, ecc.). A partire dall'esperienza di alcune regioni e successivamente all'interno della legge 328/2000, la legislazione sociale ha previsto la possibilità di definire momenti comuni di lavoro su base locale (es.: piani di zona, protocolli di intesa, convenzioni, ecc.). La cooperazione con le istituzioni pubbliche (*sussidiarietà orizzontale*) conferisce all'ente non profit riconoscimento, credibilità e possibilità di ottenere contributi a seconda dei progetti svolti; conferisce inoltre all'utente un maggior potere discrezionale nella scelta dei servizi (strutture per l'accoglienza residenziale, istituti per disagio mentale ed handicap, RSA, comunità alloggio, case famiglia). E' importante che tali esperienze conservino il carattere di sussidiarietà orizzontale che dovrebbe caratterizzare i rapporti tra le pubbliche amministrazioni e i soggetti del non-profit, rispettando i diversi ambiti di competenza e le distinte sfere di responsabilità. L'approccio del lavoro in rete è rintracciabile in numerosi ambiti di lavoro sociale, e specificamente in tutte le situazioni di disagio sociale evidenziate nel presente contributo. L'elevata utilità che può derivare da tale approccio si manifesta nei servizi che attivano competenze e risorse multidisciplinari (è il caso degli interventi sociali sui minori, sia di tipo residenziale che non residenziale, che richiedono un lavoro in rete da parte di una équipe composta da psicologi, pedagogisti, educatori, assistenti sociali, ecc.), oppure in quei servizi che puntano all'incontro fra domanda e offerta (es.: sportelli di orientamento al lavoro, banche del tempo, reti di reciprocità, ecc.). Il coinvolgimento in rete di altri attori del sociale in una logica di complementarietà e specializzazione consente vantaggi in termini di accoglienza della persona e di tutti i suoi molteplici bisogni. Consente inoltre di produrre un effetto moltiplicatore sulla risposta (rispondere di più e meglio!) e di indirizzare gli utenti verso i servizi più adeguati (es. centri di ascolto, centri di prima accoglienza, ecc);

b) *lavorare per la rete:* significa favorire la crescita comune e la consapevolezza diffusa sia su alcuni aspetti del disagio sociale che sulle risposte, contribuendo alla crescita qualitativa e alla competenza dei componenti della rete. Questo tipo di attività può essere svolta in forma di comunicazione diretta ed interpersonale (attraverso momenti comuni di formazione, partecipazione a seminari e convegni, ecc.), oppure in via telematica, attraverso strumenti come le Newsletter, le e-mail, lo scambio di telefonate, la distribuzione di periodici, atti di convegno, ecc. ai soggetti interessati.

- **Innovatività** - Nel campo degli interventi sociali, alle realtà del non-profit viene riconosciuta una forte capacità di "pionierismo". Per diversi motivi, il non-profit evidenzia una forte imprenditività (spirito di iniziativa unito a capacità operative) ovvero una capacità di "inventare" e "reinventare" risposte creative ai bisogni via via emergenti. In questo senso, la capacità innovativa del non profit può essere colta almeno sotto due diverse dimensioni:

a) *capacità di individuare nuove modalità di soluzione a disagi vecchi e nuovi*: questa sfida è difficilmente affrontabile da parte delle pubbliche amministrazioni (ma anche da parte delle organizzazioni private di più antica fondazione), perchè si trovano in difficoltà a mutare in modo tempestivo un modello organizzativo ormai consolidato, in alcuni casi definito da regolamenti e termini di legge. Nel caso del volontariato più innovativo, l'ampio margine di libertà e discrezionalità ha invece favorito l'attivazione di forme sperimentali di intervento, che poi vengono riprese e sviluppate anche nell'ambito dell'intervento pubblico. Si pensi agli interventi a favore delle donne vittime della tratta a scopo di sfruttamento sessuale, che prevedono modelli di accompagnamento e assistenza estremamente innovativi, che sono stati pianificati, sperimentati e attivati prima nel settore del volontariato e del privato sociale e solo in

un secondo momento condivisi dall'operato dell'ente pubblico. Un altro caso emblematico è quello delle Fondazioni Antiusura promosse da alcune diocesi italiane, che hanno definito un modello di intervento innovativo, fondato sulla corresponsabilità di attori economici, sociali ed ecclesiali, che ha poi influenzato il contenuto della stessa produzione normativa nazionale. E ancora la costruzione di una capillare rete di raccolta e distribuzione delle eccedenze alimentari ad opera dei Banchi alimentari;

b) capacità di evidenziare nuove situazioni di povertà e disagio sociale: la presenza radicata sul territorio e il forte senso di prossimità alle persone in situazione di difficoltà (per ragioni ideali, morali e politiche) consentono al terzo settore e al volontariato di cogliere "sul nascere" l'affacciarsi di nuovi disagi sociali. Questa capacità di discernimento richiede però una capacità di lettura dei "segni dei tempi" che non sempre entra in azione; molto spesso, infatti, l'azione del volontariato è influenzata dalle situazioni di "emergenza" e ciò gli impedisce di cogliere in modo complessivo le trasformazioni generali. Tale empasse è superato da molte realtà del non-profit attraverso la creazione di appositi strumenti ed organismi di osservazione, studio e ricerca, che dovrebbero favorire la lettura e la capacità di analisi sui fenomeni sociali (quasi tutte le realtà più consistenti del privato sociale e del volontariato organizzato hanno predisposto uffici studi e/o strutture di analisi e studio, in grado di sostenere su basi scientifiche l'agire quotidiano).

- **Flessibilità** - All'universo del non profit è attribuito notoriamente un carattere di flessibilità e una capacità di adattamento superiori rispetto a quelli rintracciabili all'interno della dimensione pubblica. In questo senso, flessibilità sta ad intendere la possibilità di gestire in modo consapevole una evoluzione nel proprio modello di intervento, favorendo una maggiore adattabilità ai cambiamenti, organizzando risposte con una certa rapidità. In questo senso, il concetto di flessibilità può essere inteso anche come la capacità di modificare i servizi assecondando l'evoluzione dei bisogni, che cambiano a seconda dei tempi e del luogo di riferimento. E' doveroso sottolineare che non tutti i servizi e le realtà del non-profit sono caratterizzate da una flessibilità di questo tipo, in quanto non sono poche le esperienze che si caratterizzano invece per una certa rigidità e una evidente resistenza nel modificare il proprio modello di intervento. In genere, gli osservatori più attenti alla storia dei modelli di servizio sociale, evidenziano un processo di sviluppo che vede, all'inizio, una componente di flessibilità molto elevata, determinata anche dall'elevato grado di volontariato e dall'assenza di rapporti strutturati con le amministrazioni pubbliche. In seguito, però, si osserva un graduale processo di *istituzionalizzazione* delle esperienze e dei modelli di intervento: da un gruppo spontaneo e disorganizzato, si attiva una trasformazione in senso burocratico dell'organizzazione, che prevede la costituzione di ruoli direzionali, funzioni amministrative e modelli di intervento (che risulta poi difficile abbandonare una volta appresi), ecc. A fronte di tali processi, vi sono tuttavia un certo numero di servizi estremamente flessibili, che non prevedono un unico modello di intervento, ma lasciano un certo spazio alla creatività progettuale, in funzione della situazione sociale e personale di riferimento. Un esempio di questo tipo di intervento è quello dei servizi di accompagnamento e inserimento sociale per persone senza dimora. In questo tipo di servizi l'eterogeneità delle storie di vita e delle esperienze personali non consente di definire un singolo modello, in quanto di volta in volta potrebbe essere necessario prevedere l'attivazione di percorsi di alfabetizzazione e/o recupero scolastico, di disassuefazione dall'uso di sostanze psicotrope, di ascolto e analisi psicologica, di recupero delle abilità e competenze professionali, ecc. Anche nel caso dei Centri di Aggregazione Giovanile (CAG), si individua una componente molto elevata di flessibilità nel modello di

intervento, soprattutto laddove l'organizzazione del Centro viene lasciata (almeno in parte) all'autogestione dei ragazzi. Un altro elemento di flessibilità è l'attivazione di una pluralità di servizi che integrano la risposta al bisogno con azioni che, sempre inerenti alla tipologia del disagio affrontato, coinvolgono più aree di intervento, ad esempio attività di sensibilizzazione, formazione, informazione, prevenzione sul territorio (tossicodipendenza, handicap, povertà estrema).

- **Accompagnamento** - Uno degli elementi che hanno maggiormente segnato il passaggio storico dall'assistenzialismo "su prestazione" alle forme più innovative di intervento nell'ambito del disagio sociale è la "presa in carico" della situazione problematica nella sua unicità e complessità. Secondo questo tipo di approccio, il bisogno più evidente della persona non è altro che la punta dell'iceberg, in quanto al di sotto dell'epifenomeno emergente possono nascondersi altre forme di disagio (esistenziale, psicologico, sociale, culturale, ecc.). Un esempio di questo tipo di approccio è quello legato all'intervento sulle situazioni di dipendenza da sostanze: lo scopo di tali interventi non è tanto quello di ridurre la dipendenza psico-fisica dalla sostanza, bensì di approfondire quelle dimensioni patologiche relative alla psicologia individuale e all'ambiente di provenienza, che hanno portato il soggetto al consumo di sostanze. Il criterio dell'accompagnamento è presente anche nella metodologia di aiuto rintracciabile nei centri di Ascolto e nei consultori (per giovani, famiglie, donne in difficoltà, ecc.). In tutti questi casi, lo scopo del servizio non è tanto (o non solamente) quello di soddisfare il bisogno urgente della persona quanto quello di predisporre dei percorsi di inserimento sociale che possano (ri)accompagnare il soggetto situato ai margini del sistema sociale fino al centro del sistema di garanzie e protezione sociale. Su ogni soggetto in difficoltà il servizio definisce le linee di un *progetto personalizzato di azione*, che prevede l'accompagnamento della persona fino alla risoluzione del caso. In alcune tipologie di servizio, il concetto di accompagnamento va inteso nel senso letterale del termine, in quanto è prevista un'azione di orientamento del soggetto nell'ambito del complesso sistema di risposte e servizi sociali. Tale metodologia di azione è presente nelle forme più sviluppate di patronato e segretariato sociale, rivolte a soggetti che troverebbero difficoltà nell'orientamento nel sistema pubblico: anziani, stranieri, adolescenti, adulti privi di bagaglio culturale e conoscenze adeguate, ecc. Un ambito significativo di accompagnamento è quello che si rivolge al nucleo familiare e non solamente al soggetto in difficoltà. L'idea di fondo è che nella gestione di alcune situazioni di disagio sociale (si pensi all'handicap, alle malattie croniche invalidanti, alla malattia mentale, ecc.), è la famiglia nel suo complesso che necessita di una presenza solidale, in grado di offrire il necessario supporto e consentire dei *momenti di tregua* dall'adempimento dei propri compiti assistenziali. Su questa linea sono sorte una serie di esperienze che puntano al coinvolgimento della dimensione familiare e offrono al nucleo familiare coinvolto dei servizi sostitutivi, in grado di alleggerire il carico di lavoro richiesto per la cura del proprio congiunto.
- **Tempestività** – E' la parola che indica la capacità del sistema non profit 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. Tempestività racchiude anche il concetto di spirito di iniziativa e di "audacia" (dal latino, *audére* = *osare*) nel senso di essere capaci di "osare" nuove forme di risposta che rivelano la loro efficacia già nell'urgenza della contingenza in cui vengono concepite ed attuate. La tempestività si lega anche alla caratteristica delle domande stesse e delle problematiche con cui gli utenti si presentano alle organizzazioni non profit: spesso cronicizzate ed estremizzate nella

loro gravità, richiedono metodi risolutivi con una tempistica molto breve. E' peculiare di molte organizzazione l'azione di "tamponamento" di situazioni gravi o gravissime, attraverso l'erogazione di servizi in grado di soddisfare bisogni di prima necessità (distribuzione di cibo e coperte, presidi sanitari mobili, etc.). Ma anche la capacità di essere "sensori" di disagi nascenti, per i quali non esiste alcun tipo di sostegno (es. casa di accoglienza per donne tossicodipendenti attive), organizzando risposte che anticipino e prevengano il precipitare di situazioni già cronicizzate.

PARTE QUARTA

Effetti sociali delle politiche previdenziali

6. LA TUTELA DELLE FASCE DEBOLI NEI SISTEMI PREVIDENZIALI: UNA PROSPETTIVA COMPARATA

Con la promulgazione della legge 8 agosto 1995 n. 335 che reca norme di *"Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare"* lo Stato italiano ha voluto definire un nuovo assetto della previdenza che si basa sui seguenti interventi[196] :

1. la definizione di nuovi e uniformi criteri di calcolo dei trattamenti pensionistici, attraverso la commisurazione dei trattamenti alla contribuzione;
2. l'affermazione del principio di flessibilità delle condizioni di accesso alle prestazioni;
3. l'armonizzazione degli ordinamenti pensionistici esistenti, in particolare anche per quanto riguarda i divari tra dipendenti pubblici e privati;
4. l'agevolazione delle forme pensionistiche complementari, attuate attraverso l'adesione volontaria a fondi pensione;
5. la stabilizzazione della spesa pensionistica in rapporto al prodotto interno lordo.

Per sommi capi si può affermare che, con questa norma, il sistema italiano di previdenza sociale ha imboccato la strada dei "tre pilastri" – pensione pubblica obbligatoria, pensione complementare volontaria, risparmio individuale - e creato le premesse per una progressiva responsabilizzazione dei diretti interessati rispetto all'obbiettivo di garantire un reddito che sia adeguato alle proprie aspettative e potenzialità, dopo l'uscita dal mercato del lavoro.

Tra le esigenze prioritarie di questa riforma vi sono stati i problemi di *sostenibilità* della spesa pensionistica in presenza di una dinamica demografica, di una dinamica del debito pubblico e di una dinamica del costo del lavoro concordemente ritenuti non più compatibili con le esigenze di competitività e sviluppo del sistema economico nazionale ed europeo. L'attenzione prioritaria a questi fattori di ordine macro – certamente non eludibili – ha però messo in secondo piano gli effetti del sistema contributivo sulla *adeguatezza* del reddito pensionistico che sarà percepito dai singoli cittadini nel corso della loro vecchiaia, specialmente da quelli che avranno avuto una retribuzione bassa o avranno avuto percorsi lavorativi discontinui, essendo quest'ultima una eventualità sempre meno "atipica" e sempre più "normale".

In questa prospettiva, anche la tutela delle "fasce deboli" – che già oggi risulta problematica - assume contorni più ampi che si intrecciano con le esigenze perequative e redistributive proprie di ogni sistema previdenziale pubblico.

6.1 Il sistema pensionistico tra equità e solidarietà

Nei paesi economicamente sviluppati la tutela dei soggetti in età anziana rappresenta per tradizione una delle componenti più importanti a carico dei sistemi di protezione sociale.

---

[196] Al riordino del sistema previdenziale hanno contribuito in particolare l'articolo 3 della legge n.421/1992; il dlgs n. 503/1992; l'articolo 11 della legge n. 537/1993; il Capo II della legge n. 724/1994; la legge n. 335/1995 - con relativi provvedimenti attuativi; la legge n.662/1996; la legge n. 449/1997. Per una rassegna generale e ben articolata delle problematiche legate al sistema previdenziale italiano e agli effetti delle riforme adottate in questi ultimi anni si veda F. Padoa Schioppa Kostoris (a cura), *Pensioni e risanamento della finanza pubblica*, Il Mulino, Bologna 1996. Per quanto attiene invece il tema delle pensioni complementari si veda E. Fornero, *L'economia dei fondi pensione*, Il Mulino, Bologna 1999.

L'Europa ha in questo campo un'esperienza collaudata da quasi due secoli di impegno[197]. L'impianto dei primi sistemi pensionistici di carattere obbligatorio va fatta infatti risalire all'esperienza tedesca del 1889[198]. Prima di essa però esistevano già forme volontarie di previdenza, sostenute in qualche modo dalla legislazione. Tali strumenti hanno avuto origine verso la fine del '700 con la proposta di Bentham di istituire le *Frugality Banks* , destinate a raccogliere i piccoli risparmi destinati a combattere la povertà. Rientrano in questo filone anche le casse di risparmio " a costituzione sociale", nate su iniziativa filantropica e dei governi locali in molti territori dell'Impero austro-ungarico intorno al 1820 e frutto di una pionieristica esperienza maturata a Vienna e sostenuta dalla legislazione della Monarchia asburgica dell'Imperatore Francesco II[199]. Si trattava di istituzioni, senza fini di lucro, chiamate a gestire i piccoli patrimoni raccolti da parte dei ceti più umili con il fine di riconoscere loro una rimunerazione legata essenzialmente ad attività di investimento in titoli e in prestiti di carattere ipotecario.

Dopo tanti anni, le riforme in atto nei sistemi di previdenza stanno generando assetti che, più di quanto accadeva sino a pochi anni orsono, si riallacciano esplicitamente proprio alle esperienze iniziali. Se è vero infatti che le pensioni, frutto della contribuzione obbligatoria, hanno sinora svolto il compito di garantire la continuità del reddito anche dopo l'interruzione del rapporto di lavoro per raggiunti limiti di età, è altrettanto vero che con l'affermazione recente dei modelli a "tre pilastri" si legittima un sistema in cui le pensioni "alla Bismark" convivono con quelle volontarie e individuali, molto vicine nello spirito e nelle finalità a quanto promosso dalle casse di risparmio a costituzione sociale della prima metà dell'800.

Questo "ritorno alle origini" e l'affermarsi di forme articolate di tutela sociale, basate sia sulla fiscalità che sull'accumulazione volontaria, segna una svolta significativa rispetto al passato recente ma pone più di un quesito sulla capacità di tali strumenti di garantire ai lavoratori *..in caso di vecchiaia....mezzi adeguati alle loro esigenze di vita*, così come prevede l'articolo 38 della Costituzione italiana.

La riforma del 1995 ha reintrodotto il principio secondo cui la pensione è definita sulla base della capitalizzazione dei contributi versati e non più con riferimento all'entità della retribuzione percepita al termine dell'attività. Tale meccanismo di calcolo richiama espressamente, salvo che per l'entità della rivalutazione, quello tipico delle pensioni complementari volontarie, previste dall'art.3, comma 1, lettera v) della legge 23 ottobre 1992 n.421 ed espressamente regolate dal Dlgs. n. 124 del 21 aprile 1993 e successive modificazioni.

In questo senso il futuro pensionistico dei lavoratori italiani risulta interamente fondato su una pura logica di capitalizzazione, ovvero sul principio secondo cui a ciascuno competono somme commisurate a *quanto* e a *quando* ha versato. Per la previdenza obbligatoria, che rimane in un ambito di finanziamento a ripartizione, la capitalizzazione dei contributi avviene sulla base di un tasso pari alla crescita media quinquennale del prodotto interno lordo nominale; per le pensioni complementari i contributi sono invece capitalizzati in base al rendimento degli investimenti finanziari attuati dal fondo pensione a cui il lavoratore ha aderito.

Esaminare l'impatto di queste misure normative sul piano dell'equità e della redistribuzione è operazione quanto mai complessa. Per i sistemi previdenziali occorre distinguere in primo luogo tra solidarietà ed equità[200]. L'equità attiene tipicamente il rapporto

---

[197] Si veda G.A. Ritter, *Storia dello stato sociale*, Laterza, Bari 1996.

[198] In Italia la legislazione statale introdusse nel 1898 forme di previdenza ma a carattere solo volontario.

[199] A.Leonardi, *Risparmio e credito in una regione di frontiera*, Ed. Laterza, Bari 2001; pagg. 18-26.

[200] Si veda in proposito M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna 1993.

tra ciò che il soggetto paga al sistema e ciò che ottiene in cambio, sotto forma di rendita pensionistica; la solidarietà invece riguarda la capacità di tutela dei soggetti più deboli.

Nel nostro sistema pensionistico, governato sia da logiche di ripartizione (per la parte obbligatoria), che di capitalizzazione finanziaria (per la previdenza complementare e volontaria), l'applicazione di tali principi deve essere estesa in qualche modo al complesso delle due misure. Poiché la previdenza complementare è governata per larga parte da logiche di accumulazione, "esogene" rispetto alla volontà del legislatore, dovrebbe risultare implicito il fatto che *il tema dell'equità e della solidarietà* dell'intero sistema previdenziale dovrebbero essere affrontati e risolti soprattutto *a carico della componente obbligatoria.* Tale conclusione appare tanto più rilevante quanto più, come avverrà in futuro, la previdenza di base sarà chiamata ad assolvere solo in parte al compito di garantire gli standard di vita degli ex lavoratori.

Dal punto di vista della *solidarietà* tra lavoratori, la riforma della previdenza a ripartizione prevede, come unico punto rilevante, l'assenza di forme di discriminazione tra i sessi per quanto attiene il calcolo delle rendite della previdenza obbligatoria. In base alla nuova legislazione le donne possono infatti beneficiare di un trattamento che, a parità di versamenti contributivi e di loro distribuzione nel tempo, risulta identico a quello dei maschi. A causa però della diversa speranza di vita, il flusso di prestazioni pensionistiche per le lavoratrici è destinato in media a protrarsi per un numero maggiore di anni, comportando in tal modo che la componente maschile contribuisca a co-finanziare una politica che va prevalentemente a vantaggio dell'altro sesso. Ovviamente ciò non vale per le pensioni complementari, il cui calcolo è interamente affidato alle rigide logiche attuariali. Di riflesso, a parità di ogni altra condizione, le lavoratrici riceveranno una pensione integrativa di circa il 35% inferiore a quella dei colleghi maschi[201].

Per cogliere invece le implicazioni relative alla solidarietà, ovvero alla capacità di tutelare i soggetti più deboli, dobbiamo partire dalla premessa secondo cui alla base dell'entità relativa delle prestazioni vi è il rapporto tra tasso di variazione della retribuzione e tasso di rivalutazione dei contributi. A parità di valore di quest'ultimo, coloro che hanno avuto nella vita lavorativa una crescita dei redditi inferiore, otterranno pensioni in assoluto minori: per 40 anni di contribuzione, un punto di differenza tra i due tassi comporta una riduzione della pensione, che si sarebbe avuta in caso di uniformità, pari al 17%; due punti portano ad uno scarto del 31%. Per coloro che hanno avuto redditi con una crescita maggiore, la pensione aumenterà del 22% se lo scarto è di un punto, del 51% se di due e di quasi il 90% se raggiunge i tre punti.

Il nostro esempio è del tutto particolare perché fondato sull'ipotesi di crescita costante nel tempo sia delle retribuzioni che del tasso di capitalizzazione. E' però utile per sottolineare come, con il sistema di calcolo basato sulla capitalizzazione dei contributi, i lavoratori con minor sviluppo dei redditi avranno a disposizione un patrimonio contributivo che darà luogo ad una pensione in linea di principio superiore rispetto sia alla loro ultima retribuzione che a quella in media percepita nella vita lavorativa. Il contrario accadrà invece per i più favoriti dallo sviluppo dei redditi. Ovvero per coloro che avranno una vita lavorativa che, soprattutto nei primi anni risulta caratterizzata da discontinuità e basse remunerazioni. Per essi infatti la pensione sarà mediamente inferiore.

Considerazioni analoghe riguardano anche il caso dei soggetti con una dinamica dei redditi superiore al tasso di capitalizzazione dei contributi versati per la previdenza pubblica. Se costoro hanno goduto di redditi elevati è ragionevole attendersi, dal punto di vista equitativo, che le rendite si collochino su livelli anche sensibilmente inferiori. Ben diversa è

---

[201] In realtà il divario appare ancora maggiore se si considera che le donne possono accedere alla pensione a 60 anni, ovvero con 5 anni di contribuzione in meno e altrettanti di minor capitalizzazione e di maggior durata dei trattamenti.

la conclusione per coloro che invece fossero partiti con redditi molto bassi e che tali fossero rimasti nonostante la crescita significativa. Per loro sarebbe ben più difficile giustificare una pensione di importo contenuto rispetto alle esigenze di vita. Una simulazione sulla dinamica retributiva non uniforme permette di evidenziare altri aspetti interessanti.

Prendiamo a riferimento due persone che iniziano la loro attività a 21 anni e che continuano ininterrottamente sino ai 65, età prevista per poter andare in pensione. A quel momento i loro redditi sono pressoché identici, così come la somma di quanto percepito nell'arco dei 45 anni di lavoro. Di conseguenza saranno gli stessi sia il totale dei contributi previdenziali versati che le somme trasferite al fondo per la pensione complementare (Tav. 6.1).

Tav. 6.1: Rapporto tra l'importo delle pensioni e la media dei redditi degli ultimi 10 anni lavorativi – Ipotesi di regime contributivo

	Carriera lineare		Carriera discontinua		Differenze	
Rendimenti finanziari	5%	7%	5%	7%	5%	7%
Pensione contributiva	100%	100%	80%	80%	- 20%	- 20%
Pensione complementare	37%	57%	29%	41%	- 8%	- 16%
Totale	137%	157%	108%	121%	- 29%	- 36%

Ciò che differenzia i due lavoratori è la dinamica delle loro entrate durante la vita lavorativa. Il primo inizia con un reddito di 15.000 Euro, che si incrementa regolarmente ogni anno secondo un tasso del 4%, supposto pari a quello registrato dal PIL (2% reale più un 2% di inflazione). Il secondo ha una carriera molto meno lineare: fino a 40 anni ha un reddito che oscilla tra la metà e i due terzi di quello percepito dal primo; a 41 anni comunque i due redditi si allineano, con il secondo lavoratore che per i 15 anni successivi gode di incrementi pari al 6% - contro il 4% dell'altro. Infine negli ultimi dieci anni il reddito del secondo lavoratore ha un andamento più contenuto, aumentando solo dell'1,5% annuo.

La tavola 6.1 riporta l'ammontare sia della pensione contributiva a regime e sia della pensione complementare, nell'ipotesi che questa abbia goduto di rendimenti finanziari costanti pari al 5% e al 7%. Per semplicità si è assunto che il valore della pensione complementare sia quantificato applicando al totale del patrimonio, accumulato nel fondo pensione, lo stesso coefficiente previsto dalla riforma per il calcolo della pensione pubblica all'età di 65 anni.

Come si può osservare, nonostante si sia assunto per ipotesi che i due lavoratori abbiano "prodotto" lo stesso monte di reddito e chiuso la loro carriera con la stessa retribuzione, la pensione complessiva presenta una differenza relativa di circa un terzo. Ciò è dovuto soprattutto all'impatto della pensione pubblica contributiva. Quella complementare non fa che accentuare il fenomeno, esasperato poi da incrementi nei rendimenti finanziari.

Anche cambiando i parametri della simulazione il valore qualitativo dei risultati rimane sostanzialmente immutato. Quando la pensione complementare si associa ad una pensione a ripartizione, calcolata con il metodo contributivo, si accentua la penalizzazione relativa per tutti coloro che presentano carriere lavorative discontinue, con bassi valori iniziali del reddito. Un lavoratore in queste situazioni rappresenta una figura tutt'altro che astratta. E' il tipico caso che si verifica per le lavoratrici e più in generale per coloro che – come già accade - si immettono su un mercato del lavoro sempre più flessibile e tendenzialmente incapace di garantire continuità dei rapporti e dei flussi retributivi.

A pochi anni di distanza dalla riforma del 1995 non è il caso di riproporre il ritorno ad un sistema di calcolo della pensione pubblica basato sul retributivo. Esistono comunque spazi per introdurre correzioni anche rimanendo nell'ambito di sistemi contributivi,

prevedendo ad esempio che per gli importi versati negli ultimi anni si utilizzi un tasso di capitalizzazione più elevato di quello applicato per la restante parte del calcolo.

E' però essenziale cogliere l'importanza che può avere il contenimento degli effetti prodotti da interruzioni più o meno lunghe del rapporto di lavoro e della contribuzione, soprattutto nella fase giovanile, così come da ingressi tardivi nel mercato del lavoro. Le logiche della capitalizzazione e del calcolo attuariale esasperano infatti tali interruzioni e pertanto rendono necessarie, in una logica di solidarietà, l'introduzione di forme esplicite di tutela.

Già oggi la previdenza pubblica adotta meccanismi che garantiscono ai lavoratori in difficoltà, perché ad esempio disoccupati, in malattia o in maternità, periodi corrispondenti di attività figurativa che garantiscono la continuità della contribuzione. In aggiunta sono previsti livelli minimi di prestazioni pensionistiche. Alla luce dell'evoluzione del nostro sistema previdenziale andrebbe valutata con attenzione l'opportunità di introdurre una contribuzione "sostitutiva", di opportuno ammontare, destinata ad eliminare le discontinuità dei versamenti al verificarsi di taluni eventi quali la disoccupazione, la maternità e la malattia, almeno sul fronte della previdenza obbligatoria.

6.2 Alcune indicazioni per le politiche previdenziali

Se il vecchio welfare ha impiegato oltre un secolo per giungere a compimento il nuovo welfare deve necessariamente passare attraverso un periodo di revisioni e aggiustamenti – anche in costanza di scenari economici, demografici e sociali. Sia dunque consentita la formulazione di alcune indicazioni per un auspicabile nuovo assetto delle politiche previdenziali.

Una pensione pubblica contributiva esaspera gli effetti della capitalizzazione di un sistema previdenziale in cui è presente anche la pensione complementare. Una proposta ragionevole potrebbe prevedere l'uso di un tasso di rivalutazione dei contributi della pensione pubblica differenziato nel tempo: più elevato per gli ultimi anni di contribuzione che per i precedenti. In tal modo si tutelerebbero i soggetti che hanno avuto progressioni di carriera tendenzialmente "tardive" , realizzando in tal modo un collegamento tra la pensione e il principio di conservazione dello standard dello stile di vita – implicito nell'articolo 38 della Costituzione.

Il ritmo con cui i legislatori intervengono sulle norme previdenziali è tale da rendere difficile se non impossibile ogni previsione attendibile sullo sviluppo delle pensioni, soprattutto se riferito a contesti di medio e lungo periodo. In questo senso *le pensioni complementari, anche se esposte ai rischi dei mercati finanziari, finiscono per apparire relativamente più "sicure" delle forme di previdenza obbligatoria a ripartizione*. Lo sviluppo della previdenza complementare è dunque strategico e dalla sua diffusione e generalizzazione dipende anche la possibilità di realizzare ulteriori ed importanti economie sul costo del lavoro.

Non vi sono però scorciatoie alla complessità. Se la previdenza complementare è strategica, ma la sua diffusione appare inadeguata e soprattutto "sbilanciata" a danno dei più deboli, potrebbe essere forte la tentazione di introdurre l'obbligatorietà delle adesioni ai fondi pensione – mitigata magari da una forma di *contracting-out* per i soggetti a maggior reddito. Sul piano operativo quella dell'obbligatorietà sarebbe una strada certamente semplice ed efficace. Non andrebbero però sottovalutati tre problemi con cui essa dovrebbe confrontarsi.

Il primo è di *tipo etico*. L'imposizione dei comportamenti rappresenterebbe una ri-legittimazione della visione paternalista dello stato e segnerebbe un allontanamento dal

disegno di progressiva responsabilizzazione individuale. Lo stato che ordina contro lo stato che spiega e convince.

Il secondo problema concerne il *livello del consenso*. Già è accaduto che in occasione del rinnovo dei contratti di lavoro più d'uno si sia opposto all'innalzamento della quota di contribuzione e alla riduzione del reddito disponibile che la stessa comporta, sia per chi ha aderito ai fondi e sia, indirettamente, per chi è rimasto fuori. L'ingresso obbligatorio nei fondi farebbe emergere con forza questa opposizione e soprattutto la voce di chi – e si tratta sicuramente della maggioranza - sino ad oggi ha ritenuto di non dotarsi di una pensione complementare.

Il terzo dal *rendimento del T.F.R.* che potrebbe ottenere nei fondi pensione un rendimento effettivo netto potenzialmente inferiore a quello garantito in azienda, con tutte le conseguenze che ciò comporta.

Anche prescindendo dal problema dei rendimenti minimi del TFR, la scelta della volontarietà rimane sicuramente l'unica accettabile, almeno sino a quando la stragrande maggioranza dei lavoratori dipendenti e la quasi totalità degli autonomi non avranno aderito ai fondi pensione. Il mantenimento del principio della volontarietà, che a nostro parere rappresenta un valore assoluto, dovrebbe però associarsi al superamento di taluni problemi.

Va rimosso il vincolo dell'informazione incompleta. La novità della previdenza complementare, la complessità dei meccanismi che la regolano e la reggono devono essere resi comprensibili e chiari a tutti. Anche il problema della "conoscenza" propria degli organi dei fondi non sfugge a questo tipo di considerazioni. I fondi non possono assumersi questo onere, anche alla luce delle considerazioni sui costi e sugli incentivi per chi è già iscritto. Altri dovrebbero farsi carico del problema e promuovere iniziative in tal senso- sopportandone e costi.

Se i vantaggi derivanti dal reddito sono decrescenti e le aliquote dell'imposta sul reddito sono progressive, gli incentivi fiscali debbono essere rivisti. In particolare, se si vuole promuovere l'iscrizione dei soggetti a minor reddito e più giovani i vantaggi fiscali dovrebbero essere tali da premiare in misura proporzionalmente maggiore queste categorie. L'ipotesi potrebbe essere quella di adottare almeno una detrazione uniforme per tutti, elevata magari per i più giovani. Meglio sarebbe se la detrazione fosse maggiore per i redditi minori.

Se il fondo pensione è assimilabile, per la sua natura associativa, ad un Club, allora non può rientrare tra i suoi compiti impliciti o espliciti quello di promuovere – ad oltranza - l'adesione ai fondi pensione. Superata una soglia di equilibrio costi-benefici cessano gli incentivi alla ricerca di nuovi iscritti. Altri debbono farsi carico di questo onere di interesse generale, oppure altri debbono farsi carico degli oneri, lasciando poi l'azione e l'iniziativa ai fondi pensione.

Si dovrebbe accrescere in chi aderisce ai fondi il senso di sicurezza e di effettiva disponibilità dei propri risparmi. Andrebbe prevista *una più ampia e ragionevole possibilità di prelievo e di ripristino delle somme accantonate nei fondi pensione.* Qualche penalizzazione, necessariamente marginale, potrebbe bastare per sottolineare la delicatezza di un prelievo che distolga dall'investimento previdenziale.

Accanto a queste considerazioni altre ne potrebbero essere aggiunte con l'intento di aumentare l'affidabilità della componente complementare della previdenza, ponendo così le premesse per possibili e significativi "sconti" sulla previdenza obbligatoria. Interventi in questa direzione riguardano correttivi pubblici posti a quelli che sono considerati come gli elementi alla base del fallimento dei sistemi pensionistici a capitalizzazione[202]:

---

[202] Si tratta di aspetti che rientrano tra le prerogative dello Stato nell'ambito della riforma previdenziale del Cile, l'unica basata su un sistema di fondi pensione a capitalizzazione. Si veda in proposito P. Diamond, *Privatisation of Social Security: Lesson from Chile*; NBER Workig Papers, 1993

- *l'insufficiente rendimento dei fondi, dovuto anche a possibili "crolli" dei mercati finanziari;*
- *la tenuta in termini reali delle rendite pensionistiche.*

Si tratta di due garanzie estremamente importanti, che sono ben presenti nella psicologia di chi deve valutare l'utilità ed i possibili ritorni legati all'adesione ad un fondo. A queste garanzie sarebbe possibile provvedere attraverso una specifica azione promossa dall'ente pubblico e possibilmente fondata più che su aleatori patti intergenerazionali su adeguati strumenti finanziari, capaci di consentire, secondo una logica *funded*[203], la tenuta dei rendimenti e delle prestazioni anche rispetto ai due eventi menzionati.

L'intervento in questione è tecnicamente fattibile e peraltro reperibile sul mercato, ma al prezzo di rendimenti dei fondi più bassi. Per non penalizzare le pensioni di domani, al pari di quanto già avviene nel sistema cileno, potrebbero essere individuate specifiche forme di finanziamento dei processi di accumulazione dei fondi di "garanzia". In particolare è la tassazione dei fondi pensione stessi che potrebbe fornire le risorse necessarie per realizzarli, così come quelle che andrebbero assorbite per superare gli altri "fallimenti" dei sistemi previdenziali a carattere complementare. L'imposta che colpisce i risultati di gestione potrebbe cioè essere trasformata in un tributo di scopo, destinato a finanziare l'accumulazione di risorse necessaria per coprire le esigenze dettate dagli interventi correttivi dei "fallimenti" sopra richiamati.

Una simile operazione finirebbe per condurre ad una forma di "uniformità", sul piano collettivo, del trattamento fiscale riservato a tutta la previdenza, obbligatoria e complementare: i singoli sosterrebbero l'onere della tassazione sui proventi degli investimenti finanziari, garantendo tra l'altro una ragionevole neutralità del tributo, mentre sul piano "collettivo" la previdenza di secondo livello finirebbe per risultare complessivamente "esente", così come già accade per quella obbligatoria.

6.3 Verso un'organizzazione anche regionale della previdenza complementare

Le precedenti considerazioni formano un lungo ed esplicito elenco di possibili "fallimenti" sia dell'attuale assetto delle politiche previdenziali e sia della capacità delle stesse di perseguire ragionevoli obiettivi di carattere equitativo, ovvero di tutela dell'interesse generale nella promozione di più incisive forme di tutela della qualità della vita. Altre riguardano la capacità dei sistemi di welfare di garantire la costanza delle prestazioni nel medio lungo periodo, ovvero di offrire scenari di maggior sicurezza e stabilità alla nostra popolazione.

Si tratta in ogni caso di critiche e di fallimenti che nulla vogliono togliere al ruolo che il mercato svolge e può svolgere, soprattutto con riferimento alla previdenza e in particolare alla gestione e alla valorizzazione dei patrimoni accumulati dai fondi pensione complementari. La stessa considerazione vale per il principio di concorrenza tra operatori dei diversi fondi, garanzia questa di efficienza allocativa. In questo senso la logica "privata" che governa scelte e funzionamento dei fondi pensione appare fuori discussione, così come la sana autonomia gestionale, con tutte le responsabilità e i vantaggi che da essa discendono.

L'analisi che è stata prospettata contiene, oltre alle sottolineature sulle carenze di carattere redistributivo ed allocativo, anche alcune precise e costruttive proposte. Vorremmo riservare la parte finale del contributo alla descrizione di un nuovo modello in cui sia il

---

[203] Il termine è tradizionalmente utilizzato per identificare le politiche di spesa a valenza differita, che fondano le loro prestazioni sui frutti scaturiti da adeguati capitali finanziari. Ad esempio la pensione complementare è funded, mentre non lo è la previdenza a ripartizione.

mercato che le amministrazioni pubbliche rivestono ruoli chiari e specifici sia sul piano delle responsabilità che dell'operatività.

Secondo una logica di carattere "federale" le responsabilità dovrebbero essere assegnate ai diversi livelli di governo secondo il principio di sussidiarietà, partendo cioè dal basso e attribuendo al livello maggiore ciò che palesemente non può essere svolto con efficienza ed efficacia dal livello immediatamente precedente.

Nel settore della previdenza è cruciale a tal fine riconoscere le caratteristiche del mercato del lavoro. Ormai viviamo in tempi di ampia mobilità settoriale, contrattuale, di tipologia stessa del rapporto di lavoro. Per contro è quasi totale l'immobilità in senso spaziale: nessuno o quasi si sposta all'interno del paese per cercare lavoro o nuove opportunità di impiego.

In un tale contesto una configurazione territoriale della previdenza complementare, capace di raccogliere in alcuni fondi la generalità dei lavoratori, è più facile da organizzare, gestire amministrativamente e promuovere di una governata sul piano nazionale secondo logiche di carattere strettamente settoriale. La relativa complessità dovuta alla simultanea presenza di più contratti di lavoro e livelli di contribuzione appare infatti largamente compensata dalla maggior facilità dei rapporti, mentre la stessa gestione finanziaria trarrebbe vantaggi dalla stabilità degli iscritti.

Al tempo stesso si deve riconoscere il limite oggettivo delle politiche nazionali basate sulle "pensioni minime". A causa delle forti differenze che esistono nel costo della vita tra regioni – del nord e del sud – così come di grandi aree urbane, rispetto al resto del territorio, la scelta di garantire il pagamento di somme uniformi finisce per associarsi a poteri di acquisto estremamente diversi e, in ultima analisi, a una violazione di fatto del principio di equità. Sarebbe dunque ragionevole attendersi che tale tipo di problematiche possa essere superato attraverso un opportuno sviluppo della previdenza complementare.

Per il principio di sussidiarietà sembrerebbero dunque esistere argomenti a favore di una organizzazione su scala nazionale solo e soprattutto per la parte di carattere ordinamentale e generale: regolamentazione della previdenza e dei fondi, incentivi fiscali, attività di controllo e vigilanza. Gli altri adempimenti dovrebbero invece concretizzarsi su scala regionale, senza che per questo possano crearsi particolari diseconomie di scala.

L'importanza di una organizzazione sub-nazionale della previdenza complementare è già contenuta nel Dlgs 124 del 21 aprile 1993, e successive modificazioni, che espressamente prevede la possibilità di istituire, accanto ai fondi aperti e contrattuali di categoria nazionali, anche fondi di carattere territoriale. La legittimazione più importante in questo senso è però venuta ancor più di recente con l'approvazione della modifica al titolo V della Costituzione.

In base alla nuova previsione normativa il tema della previdenza complementare rientra tra le competenze regionali di legislazione concorrente, avendo lo Stato le prerogative riguardanti i principi fondamentali dell'ordinamento.

E' difficile oggi poter affermare che questa sussidiarietà potrà dimostrarsi una soluzione vincente, ovvero essere la premessa per interventi regionali capaci di rimuovere i limiti che, sul piano dell'equità e della partecipazione, presentano i modelli di previdenza complementare. Per esprimere una simile valutazione non va in ogni caso trascurata l'esperienza della Regione a statuto speciale del Trentino Alto Adige che è stata la prima tra le amministrazioni regionali italiane ad intervenire nella materia della previdenza complementare, con una scelta legislativa con ogni probabilità del tutto originale anche per il resto d'Europa[204].

---

[204] Prima ancora che il Parlamento approvasse la riforma della Costituzione infatti, l'organo legislativo del Trentino Alto Adige ha varato a larga maggioranza la legge regionale 27 febbraio 1997 n.3, attraverso cui la Regione promuove interventi a sostegno della previdenza integrativa su base territoriale. La premessa giuridica

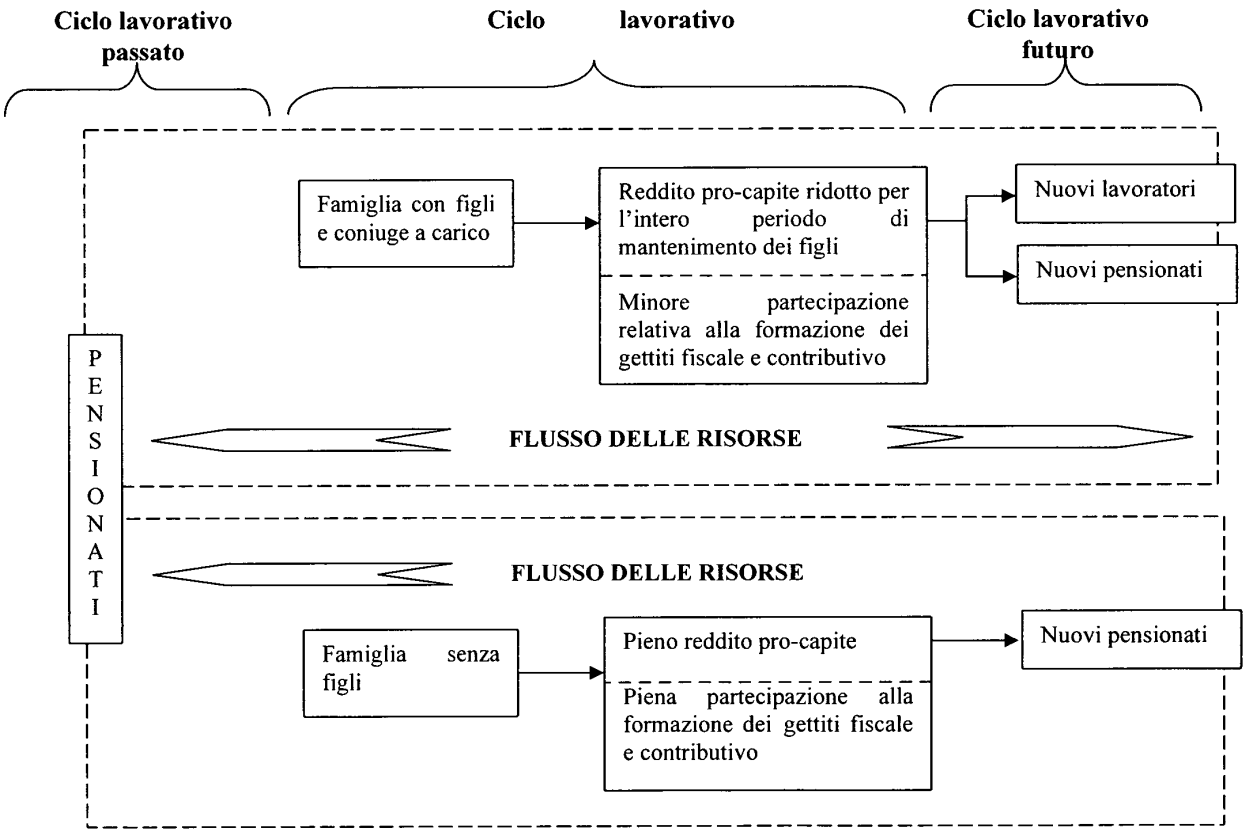
6.4 La tutela delle fasce deboli

Il trattamento previdenziale dei cittadini che appartengono ai ceti deboli rappresenta uno snodo cruciale attraverso il quale ogni modello di riforma è necessariamente chiamato a confrontarsi. In termini generali, il problema delle fasce sociali deboli non si pone esclusivamente in rapporto con le pensioni sociali – gli attuali assegni sociali – e nemmeno con il cosiddetto "primo pilastro", ma *si estende invece all'intera ingegneria istituzionale del sistema di tassazione e di protezione sociale.*

Prima ancora di pensare a singole categorie di lavoratori svantaggiati non va allora trascurato il fatto che:

- il sistema previdenziale pubblico rappresenta uno dei più potenti strumenti redistributivi
- alla contribuzione previdenziale partecipano in modo differenziato le famiglie con figli e famiglie senza figli, secondo la logica indicata nella figura 6.1.

Fig. 6.1: Un esempio di circuito differenziato della contribuzione previdenziale



I flussi delle risorse generati rispettivamente dalla famiglia con figli e coniuge a carico e dalla famiglia senza figli sono nel primo caso "bi-direzionali", vanno cioè a favore sia dei pensionati presenti al tempo attuale nel sistema economico, sia a favore dei figli, vale a dire

---

di questa legge innovativa è rappresentata dalla norma di attuazione dello statuto di autonomia speciale, emanata con D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670. In essa sono contenute specifiche diposizioni riguardanti la potestà regionale ad emanare norme integrative di quelle statali in materia di previdenza e assicurazioni sociali.

di coloro sui quali si baserà la produzione di risorse per il mantenimento dei futuri pensionati.

Nel caso invece della famiglia senza figli il flusso di risorse è "mono-direzionale", va cioè a solo vantaggio dei pensionati già esistenti, mentre nel periodo successivo gli appartenenti a questo tipo di famiglia andranno esclusivamente ad alimentare il fabbisogno di risorse per il sistema previdenziale.

Questo ragionamento esclude dal computo gli eventuali elementi di sgravio contributivo (ovvero trasferimenti come gli assegni familiari) previsti dal sistema per i figli a carico. L'inclusione di un flusso di risorse di questo tipo potrebbe modificare la struttura del circuito descritto, ma solo a patto che questi sgravi fossero di entità tale da poter realmente operare come elemento compensativo a favore delle famiglie con figli e coniuge a carico.

In ogni caso la tavola 6.1 introduce un elemento solitamente trascurato, vale a dire quello delle ineguaglianze nella ripartizione del carico finanziario per l'allevamento delle nuove leve.

Alla luce di queste considerazioni è possibile valutare la portata dei meccanismi di compensazione riconosciuti dalla normativa previdenziale vigente[205] nei confronti dei soggetti considerati deboli (Tav. 6.2) ed avanzare alcune proposte integrative.

Tav. 6.2: Categorie di svantaggio e meccanismi di compensazione

Categorie	Tipo di beneficio
a) donne	Requisiti di età ridotti per il conseguimento della pensione di vecchiaia.
b) lavoratrici madri	Anticipo dell'età di accesso alla pensione (riservato solo a chi ha diritto alla pensione con sistema contributivo), oppure maggiorazione del coefficiente di trasformazione; Benefici economici durante il periodo di sospensione dal lavoro per maternità.
c) lavoratori con figli	Assegni familiari da circa 10 euro fino a 965 euro mensili
d) addetti a lavori non retribuiti legati alla famiglia (casalinghe/i)	Diritto alla fruizione della pensione di vecchiaia con riduzione dei requisiti di età, riservato solo ai/alle sottoscrittori/trici del "fondo casalinghe".
e) operai, lavoratori precoci	Anticipo dell'età di accesso alla pensione.
f) lavori usuranti	Anticipo dell'età di accesso alla pensione.
g) inabili	Bonus di contributi per accesso immediato alla pensione di inabilità (un mese dalla presentazione della domanda oppure un mese dalla cessazione dell'attività), assegno per l'assistenza personale e continuativa.
h) invalidi	Assegno ordinario di invalidità, possibilità di trasformazione in pensione di vecchiaia e anzianità, integrazione al minimo per chi appartiene a fasce di reddito basse.
i) persone con più di 65 anni di età e con basso reddito	Assegno sociale[206].

Le *tipologie di beneficiari* sono riconducibili a quattro grandi categorie comprendenti:

a) le donne (distinte in lavoratrici madri e in casalinghe[207]);

---

[205] La tavola è stata redatta utilizzando principalmente le informazioni contenute nel sito www.inps.it, al quale quindi si rimanda per una descrizione esaustiva sia della natura dei benefici, sia delle caratteristiche di diritto dei beneficiari. Occorre sottolineare che la normativa sulle categorie di svantaggio è di fatto coincidente con l'intera normativa sul sistema previdenziale e quindi meriterebbe una trattazione ben più ampia di quella qui riservatagli. In questo senso ogni eventuale omissione o imprecisione va imputata alle scelte di esposizione qui fatte che privilegiano una discussione dei problemi in senso generale, piuttosto che una approfondita disanima degli aspetti normativi. La data di ultimo aggiornamento è novembre 2002.

[206] Come noto l'assegno sociale sostituisce, a decorrere dal 1.1.1996, la pensione sociale che tuttavia gli era concettualmente – e anche praticamente – equivalente.

[207] Per le "casalinghe" andrebbe fatta un'ulteriore distinzione, dato che vengono equiparate ai lavoratori tout-court ma solo in forza di una scelta di adesione spontanea, vale a dire solo nel caso decidano di iscriversi al fondo casalinghe.

b) i lavoratori con attività operaie usuranti o precoci;
c) i portatori di handicap (inabili o invalidi);
d) chi non è riuscito a costruirsi una posizione previdenziale ed è sprovvisto di redditi superiori alla soglia considerata minima.

Come si vede, queste sono abbastanza eterogenee perché includono sia categorie specifiche di lavoratori, che categorie trasversali all'intera popolazione. Le *tipologie di beneficio* previste per le categorie riconosciute come svantaggiate sono invece sostanzialmente due (anche se tra loro combinabili ed erogabili congiuntamente): *l'anticipo sull'età* di accesso alla pensione e i *bonus monetari.*

Alle donne vengono riconosciuti due vantaggi, il primo rappresentato dall'applicazione di un meccanismo di calcolo delle rendite che non tiene conto della maggior speranza di vita di cui esse godono rispetto agli uomini, il secondo dall'età di accesso alla pensione che è infatti anticipata di 5 anni rispetto agli uomini. Alle lavoratrici-madri viene concessa un'ulteriore riduzione dell'età pensionabile o, in alternativa, una maggiorazione del coefficiente di trasformazione e conseguentemente una maggiorazione del reddito pensionato.

Lo strumento della riduzione dell'età di accesso alla pensione è anche utilizzato per i lavori usuranti, per gli operai e per i lavoratori precoci, mentre a queste categorie non viene riconosciuto nessun trattamento economico di natura straordinaria. Gli appartenenti ai due gruppi di portatori di handicap (rispettivamente gli inabili e gli invalidi) sono destinatari di benefici che riguardano sia l'età pensionabile, sia i trasferimenti monetari. Infine gli anziani con basso reddito e sprovvisti di una copertura previdenziale sono beneficiari di trasferimenti monetari.

In via sintetica si può osservare che la perequazione è ancora troppo affidata al meccanismo degli sconti sull'età pensionabile piuttosto che ad incisivi vantaggi economici.

L'anticipo sull'età pensionabile rappresenta certamente un beneficio per coloro che hanno svolto lavori usuranti e coloro che risultano inabili o invalidi[208] non è detto però che risulti sempre interessante per tutte le donne, considerate svantaggiate indipendentemente dal tipo di lavoro svolto o della condizione di salute. Nei casi di ritardato ingresso nel mondo del lavoro o di più difficile progressione di carriera potrebbe essere più coerente riconoscere un vantaggio in termini di *contribuzione figurativa* piuttosto che di anticipazione dell' *età pensionabile.*

Le recenti tendenze di trasformazione del sistema previdenziale sembrerebbero orientate a recepire queste differenze lasciando aperta la *possibilità di scelta tra una precoce messa a riposo e un incremento del trattamento economico.* Naturalmente questo tipo di innovazione andrebbe attentamente valutata riflettendo sull'effettivo grado di libertà nella scelta delle persone. Occorre infatti non trascurare i meccanismi di condizionamento e di pressione sociale che fatalmente si esercitano con maggior forza proprio sulle fasce deboli.

Sulla questione delle fasce deboli sono state avanzate di recente alcune proposte, riassunte in via selettiva nella tavola 6.3. Le innovazioni proposte sono quasi interamente assorbite da questioni di natura più "generale" e in particolare dalla ormai più che ampiamente dibattuta vicenda della precocità dell'età media dei pensionati italiani. Questa straordinaria anomalia del sistema previdenziale italiano, che si accompagna ad un livello medio di rendita pensionistica basso, fotografa una situazione nella quale quasi 6 milioni di pensionati hanno meno di 64 anni di età, con una coda della distribuzione anagrafica che segna più di 550.000 pensionati con meno di 39 anni. Le maggiori innovazioni legislative recentemente realizzate sul fronte della tutela delle fasce deboli riguardano un miglioramento ed affinamento delle

[208] Lo strumento in esame può rivelarsi non solo opportuno ma addirittura del tutto inevitabile soprattutto per i casi di totale invalidità. Altrettanto opportune sono le integrazioni della rendita pensionistica per supplire alle severe esigenze di assistenza che alcune di queste categorie di ex-lavoratori spesso richiedono.

procedure di identificazione delle professioni usuranti e una sempre crescente attenzione al problema delle soglie minime di rendita pensionistica. L'unica eccezione a questa tendenza è il provvedimento inserito nella finanziaria firmata dal Governo D'Alema che costituisce un fondo di solidarietà a carico delle pensioni superiori ai 145 milioni annui[209].

Tav. 6.3: Innovazioni legislative e proposte di riforma riguardanti le fasce deboli

Riforme o proposte di riforma	Principali innovazioni relative alle fasce deboli
Riforma Prodi (legge 449/97 art. 59)	Esclusione di alcune categorie considerate svantaggiate (lavoratori precoci, lavoratori in mobilità e in cassa integrazione, prosecutori volontari) dalla "accelerazione" della fase transitoria per il conseguimento della pensione di anzianità. Nuove procedure di individuazione dei lavori usuranti.
Governo D'Alema (legge 488/99)	Istituzione del "contributo di solidarietà" a carico delle pensioni superiori ai 145 milioni di lire annue.
Governo Amato (legge 328/2000)	Miglioramenti per le pensioni minime sociali.
Governo Berlusconi (art. 38 legge Finanziaria 2002)	Innalzamento delle pensioni minime a 516 euro al mese per 13 mensilità , per chi ha 70 anni o più, con soglie di reddito e prova dei mezzi

Una proposta da valutare potrebbe essere costituita dal suggerimento di sostituire le pensioni sociali e parte di quelle di invalidità (con la prospettiva di ridurre progressivamente la portata anche delle pensioni di reversibilità) con un *reddito di ultima istanza*, che andrebbe modulato in funzione delle dimensioni e della composizione del nucleo familiare, tenendo conto anche di eventuali rendite patrimoniali e della disponibilità di altri redditi.

Questa prospettiva riporta l'attenzione sulla opportunità di operare una discriminazione positiva a favore di fasce sociali svantaggiate, perseguendo una più ampia finalità redistributiva, da realizzare attraverso due vie: la prima consiste nel fornire una serie di *servizi a titolo gratuito* o semi-gratuito, la seconda nel corrispondere una qualche forma di *trasferimento monetario*.

La produzione e conseguente erogazione gratuita o semi-gratuita di servizi sociali è la strada battuta dal *welfare state* classico, con l'importante caratteristica dell'essere di natura universale e non invece selettiva.

La copertura universale delega in buona sostanza al sistema tributario l'onere di realizzare le finalità redistributive, rinunciando ad operare una selezione dell'utenza. L'equivalente in campo previdenziale dell'erogazione gratuita di servizi è rappresentato dalla modulazione dell'età di pensionamento, con l'importante differenza che nel caso della messa a riposo non si dovrebbe in nessun modo rinunciare ad una selezione dei beneficiari.

Nel caso del sistema previdenziale – quando naturalmente è basato su un sistema retributivo e non contributivo – manca infatti lo strumento redistributivo "a valle" rappresentato da un prelievo fortemente differenziato e quindi si rischia di riconoscere lo stesso tipo di beneficio a tipologie di beneficiari molto disomogenee. Detto in altre parole si rischia di riconoscere il beneficio di una rendita pensionistica precoce indipendentemente dal grado di effettivo bisogno, accordando uno sconto sull'età di pensionamento anche a chi ha raggiunto livelli di retribuzione - e conseguentemente di rendita pensionistica – molto elevati. Naturalmente questo rischio viene invece a ridursi fortemente, se non ad annullarsi del tutto quando il sistema previdenziale è basato su un meccanismo contributivo, a sua volta ispirato ad una finalità redistributiva a valle. D'altro canto la strada alternativa a quella della fornitura di servizi sociali, vale a dire la corresponsione di trasferimenti monetari, è notoriamente esposta al problema della destinazione d'uso delle risorse così attribuite.

[209] L'istituzione di un contributo di solidarietà a favore delle pensioni minime e a carico delle rendite più elevate compare anche tra le proposte del Governo Berlusconi in vista della legge Finanziaria per il 2004.

Come abbiamo poco sopra avuto modo di anticipare, uno dei principali problemi che si accompagnano ai tentativi di ampliare la sovranità dell'utente di servizi sociali è quello della sua "debolezza" sul fronte delle scelte di consumo.

L'introduzione dell'istituto del reddito minimo potrebbe cioè innescare fenomeni di cattivo uso dei trasferimenti monetari – non incanalando le risorse verso consumi "virtuosi", bensì incentivando stili di vita dannosi per il beneficiario – nonché agire da propulsore perverso a favore di richieste di pensionamento anticipato.

Parlando di sistemi previdenziali risulta difficile spostarsi dalla logica della distribuzione di rendite monetarie, soprattutto quando la parte più propriamente assicurativa dei contributi da lavoro – cioè la copertura sanitaria dei rischi di malattia – è "sganciata" dal sistema ed è garantita attraverso il Sistema Sanitario Nazionale. Ciononostante si potrebbero immaginare meccanismi di beneficio a favore di alcune specifiche categorie di bisogno garantiti dal sistema previdenziale ma integrati nel sistema di *welfare*.

Ad esempio si potrebbe immaginare di sostituire parte dei trasferimenti monetari riconosciuti alle categorie di svantaggio con *vouchers* – ovviamente di valore figurativo tendenzialmente superiore a quello monetario corrispondente – da utilizzarsi presso strutture pubbliche o private, specializzate nella produzione di servizi per le diverse tipologie di bisogno. Un esempio di questo tipo di integrazione tra il sistema previdenziale e la struttura dei servizi di *welfare* è quello di convertire parte della rendita delle pensioni sociali – o degli assegni sociali – in una retta accreditata presso una struttura di lungo-degenza per chi, per ragioni di età o di salute, non fosse più auto-sufficiente.

Nel dibattito più recente sulla riforma del sistema previdenziale gli aspetti legati al trattamento delle fasce deboli sono stati abbastanza trascurati, probabilmente a causa dell'attenzione riservata al problema centrale del sistema previdenziale italiano, vale a dire quello della sostenibilità del sistema stesso nel lungo periodo. Questa disattenzione nei confronti del trattamento delle fasce deboli è però improvvido perché l'alta numerosità dei beneficiari che possono per qualche ragione ricadere in queste categorie richiederebbe un'attenta considerazione, anche con riferimento al più ampio contesto della ricerca di soluzioni per la sostenibilità del sistema nel suo complesso. Conviene infatti ricordare lo sbilanciamento dell'intero sistema verso le rendite minime che, in quanto tali, sono riservate – o dovrebbero essere riservate – a coprire il fabbisogno dei ceti meno fortunati.

Detto in altre parole, converrebbe disegnare un modello di riforma che combinasse tre fattori principali:

1. tutela delle fasce deboli;
2. correzione a fini perequativi dei meccanismi di determinazione della rendita di primo pilastro;
3. trasferimento dei trattamenti di privilegio interamente a carico del terzo pilastro.

6.4.1 Il trattamento dei lavoratori a basso reddito: il caso americano

Prima di entrare nella descrizione più dettagliata del trattamento riservato alle fasce deboli dalle normative di alcuni paesi stranieri è utile proporre una breve riflessione sul tema delle condizioni di primo pilastro garantite ai lavoratori a basso reddito. Più precisamente si tratta di riflettere sul caso di un lavoratore che per varie ragioni, non dipendenti dalla sua volontà, si sia venuto a trovare in una condizione contributiva "debole" e quindi non abbia maturato una rendita di secondo pilastro adeguata a garantirgli una condizione di vita soddisfacente. In questo caso occorre modulare la rendita di primo pilastro in modo da garantire una perequazione a favore dei lavoratori a bassa remunerazione riducendo nello stesso tempo la rendita – ovviamente sempre quella di primo pilastro – dei lavoratori ad alta retribuzione. La modulazione delle rendite rispettivamente di primo e di

secondo pilastro sono infatti finalizzate a produrre una salvaguardia dello stile di vita conseguito durante la vita lavorativa.

Il *sistema previdenziale americano* affronta questo problema, cercando di realizzare un'efficace perequazione tra le situazioni individuali, attraverso un sistema di tassi di sostituzione decrescenti, vale a dire agendo sul rapporto tra pensione iniziale e retribuzione. In altre parole al crescere del reddito e della dinamica di carriera la componente pubblica delle rendite pensionistiche tende a decrescere. Il sistema americano è infatti basato su una forte integrazione tra componente pubblica e fondi pensione privati, questi ultimi finanziati soprattutto da contributi a carico delle imprese.

L'età che dà diritto alla pensione di vecchiaia per il sistema pensionistico americano è di 65 anni e aumenterà gradualmente fino ai 67 nel periodo tra il 2000 e il 2027. Più precisamente il piano di accesso alla rendita pensionistica prevede di poter maturare il diritto alla pensione piena con soli 10 anni di contribuzione purché di età superiore ai 74 anni. Per età comprese tra i 65 e i 74 anni si gode del diritto di pensione piena solo nel caso in cui ci si sia ritirati dal lavoro a 65 anni compiuti.

Il modello americano offre inoltre la possibilità di ritirarsi dal lavoro a partire dai 62 anni di età ma "spalma" l'indennità complessiva che avrebbe comunque percepito andando in pensione ad una età più avanzata su un periodo di tempo più lungo, vale a dire con una rendita mensile più bassa. La struttura delle riduzioni mensili percentuali della rendita pensionistica è illustrata nella tavola 6.4.

Tav. 6.4: *Full retirement e riduzioni percentuali del reddito previdenziale in relazione all'anno di nascita*

Anno di nascita	Età per la pensione piena	Mesi di differenza dalla pensione minima (62 anni)	Riduzione mensile percentuale della rendita previdenziale	Riduzione percentuale totale della rendita previdenziale
1937 o precedenti	65 anni	36	0.555	20.00
1938	65 e 2 mesi	38	0.548	20.83
1939	65 e 4 mesi	40	0.541	21.67
1940	65 e 6 mesi	42	0.535	22.50
1941	65 e 8 mesi	44	0.530	23.33
1942	65 e 10 mesi	46	0.525	24.17
1943-1954	66	48	0.520	25.00
1955	66 e 2 mesi	50	0.516	25.84
1956	66 e 4 mesi	52	0.512	26.66
1957	66 e 6 mesi	54	0.509	27.50
1958	66 e 8 mesi	56	0.505	28.33
1959	66 e 10 mesi	58	0.502	29.17
1960 e seguenti	67 anni	60	0.500	30.00

Fonte: Social Security Administration (http://www.ssa.gov)

Come si nota, la riduzione della rendita previdenziale può generare una contrazione di reddito che va da un minimo del 20% del capitale fino al 30% per le coorti più giovani. Il meccanismo è quindi chiaramente orientato a disincentivare i pensionamenti "precoci". Parallelamente il sistema previdenziale americano prevede un premio per chi decide di prolungare il proprio periodo lavorativo. I lavoratori che scelgono di mantenere la propria occupazione anche dopo aver raggiunto l'età per la piena pensione di anzianità hanno infatti due opzioni: la prima consiste nel rimandare il godimento della rendita pensionistica, il secondo è di incassare la pensione pur mantenendosi occupati.

La struttura dei tassi annui di aumento della rendita pensionistica per pensioni ritardate, vale a dire per chi opta per la prima alternativa di rinvio dell'età di pensionamento, è riportata nella tavola 6.5 ove si nota che la progressione del tasso annuo di aumento

privilegia in modo abbastanza marcato gli appartenenti alle generazioni più giovani (nati dal 1943 in poi) che godono di un tasso annuo di aumento quasi triplo a quello delle coorti più anziane (nati nel 1917- 1924).

Tav. 6.5: Aumenti percentuali per pensioni ritardate in relazione all'anno di nascita

Anno di nascita	*Tasso annuo di aumento*	*Tasso mensile di aumento*
1917 - 1924	3.0 %	0.250 %
1925 - 1926	3.5 %	0.292 %
1927 - 1928	4.0 %	0.333 %
1929 - 1930	4.5 %	0.375 %
1931 - 1932	5.0 %	0.417 %
1933 - 1934	5.5 %	0.458 %
1935 - 1936	6.0 %	0.500 %
1937 - 1938	6.5 %	0.542 %
1939 - 1940	7.0 %	0.583 %
1941 - 1942	7.5 %	0.625 %
1943 e successivi	8.0 %	0.667 %

Fonte: Social Security Administration (http://www.ssa.gov)

In generale si può osservare che il sistema previdenziale americano persegue due obiettivi paralleli: uno di natura strategica, che consiste nel disincentivare i pensionamenti precoci, l'altro, di natura più istituzionale, che mira a fornire un servizio in qualche modo ispirati ai modelli delle assicurazioni private. L'ampia varietà di combinazioni tra redditi percepiti ed età per il pensionamento consente infatti ai lavoratori di "modellare" le proprie scelte di combinazione tra tempo libero e reddito pensionistico.

Una breve riflessione critica su questo aspetto del modello americano riguarda il fatto che i meccanismi di disincentivazione del pensionamento tendono a privilegiare i lavoratori che svolgono attività fisicamente poco gravose. Se si guarda infatti alle percentuali di lavoratori con età superiore ai 65 anni (dati relativi al 2000), si scopre che le professioni di tipo amministrativo-burocratico (manager, professionisti, amministratori, tecnici, ecc.) raggiungono e superano il 30%, mentre le attività che richiedono un forte impegno fisico (operai, artigiani, manovali, ecc.) non superano l'11% della popolazione attiva per ogni specifico comparto professionale.

Il secondo aspetto della previdenza pubblica americana concerne invece il carattere fortemente redistributivo delle pensioni erogate, rispetto al reddito dei lavoratori (Tavola 6.6)

In effetti il tasso di sostituzione, ovvero il rapporto tra pensione e salario, passa dal 90% per soggetti con redditi molto bassi al 30% circa per quelli più elevati, prevedendo peraltro un tetto all'erogazione previdenziale pubblica di 1.851 dollari mensili.

Il sistema previdenziale americano prevede quindi dei meccanismi di perequazione delle rendite pensionistiche che fanno perno sul mix tra contributi versati, momento di entrata in pensione e un livello massimo di rendita pensionistica. Questo meccanismo redistributivo è poi temperato attraverso l'istituzione di un tetto di reddito massimo oltre il quale non si versano più contributi. Il limite attuale di reddito oltre il quale non sono più dovuti i versamenti previdenziali è di 87.000$. L'introduzione del tetto di non contribuzione fa si che un lavoratore che guadagna 87.000$ l'anno percepirà la stessa rendita previdenziale da parte della componente pubblica che verrà versata a un qualsiasi altro percettore di reddito che abbia superato la stessa soglia indipendentemente dal limite di superamento (anche nel caso guadagnasse milioni di dollari all'anno).

Tav. 6.6: Ammontare primario della pensione P.I.A. in relazione alla media indicizzata delle retribuzioni mensili A.I.M.E. e percentuali relative.

A.I.M.E. (dollari)	P.I.A. (dollari)	P.I.A./A.I.M. E. (%)
500	450	90,00
700	575	82,14
1.000	671	67,10
1.500	831	55,40
2.000	991	49,55
2.500	1151	46,04
3.200	1375	42,97
4.000	1572	39,30
5.000	1722	34,44
5.857	1.851	31,61

Il primo pilastro del sistema americano sembrerebbe quindi essere ispirato ad una *ratio* di ordine perequativo che tuttavia è legittimo ritenere sia più orientata a generare risparmi al sistema piuttosto che a generare maggiori risorse da destinare alle fasce sociali deboli. Il meccanismo perequativo americano del primo pilastro non è infatti in nessun modo integrato con altri dispositivi di sostegno delle fasce deboli perché il modello americano di welfare, come noto, fa ampio affidamento sull'auto-assicurazione privatistica che tipicamente lascia esposti proprio i ceti più deboli. Detto in altre parole, non sembra certo il caso di guardare al modello americano come ad un esempio di sistema previdenziale ispirato a forti istanze perequative, quanto piuttosto come ad un modello che può dare qualche suggerimento sull'opportunità di operare qualche correttivo in senso di perequazione negativa sul primo pilastro.

6.4.2 Le pensioni minime in quattro paesi europei.

Sul tema del trattamento delle fasce sociali deboli qualche spunto di riflessione può essere estratto dall'analisi delle normative sulle *pensioni minime* vigenti negli *altri paesi europei* (Germania, Francia, Regno Unito e Svezia) nei quali peraltro il fuoco del dibattito in molti casi attualmente in corso è assai simile a quello già rilevato per il caso italiano: trovare meccanismi per la riduzione del carico finanziario delle rendite pensionistiche. A puro titolo di esempio vale la pena di citare il caso tedesco che nello scorso anno ha vista approvata una riforma che riduce le pensioni dal precedente 71% del salario netto al 67% con un contemporaneo incremento del carico contributivo, che passerà progressivamente dal 19,3% al 22%.

Nella tavola 6.7 sono riportate solo le informazioni ritenute particolarmente interessanti in una prospettiva di riforma del sistema contributivo italiano.

Per questa ragione non è stata inclusa una categoria, vale a dire quella dei disabili, che pur essendo molto rilevante nel contesto delle fasce deboli, presenta comunque trattamenti fortemente omogenei in quasi tutti i paesi occidentali. Le normative a favore dei portatori di handicap sono inoltre molto complesse e quindi difficili da sintetizzare in una tavola.

Si è quindi ritenuto di concentrare l'attenzione sulle donne e sul trattamento delle famiglie con figli, indipendentemente dal fatto che i genitori fossero pensionati o lavoratori. Per quanto riguarda la categoria delle donne, abbiamo distinto tra il trattamento delle lavoratrici e delle lavoratrici-madri con particolare riferimento alla maternità.

Tav. 6.7: Misure comparate di beneficio per alcune categorie di svantaggio

Nazioni	**Donne**	**Pensionati con figli**	**Lavoratori con figli**
Austria	Riduzione dell'età di pensionamento (60 anni) Copertura del 100% della retribuzione in caso di maternità per 16 settimane	Incremento della rendita (22 euro mensili) per ciascun figlio di età inferiore a 18 anni (27 anni se studente, nessun limite se disabile)	Trasferimento mensile pari a 94 euro per ogni figlio di età inferiore a 10 anni, di 113 euro per ogni figlio di età compresa tra 10 e 19 anni, di 134 euro per ogni figlio di età superiore ai 19 anni, se studente con un reddito inferiore a 283 euro, di 120 euro per ogni figlio disabile in modo permanente
Danimarca	Copertura della retribuzione in caso di maternità fino a 371 euro a settimana per un massimo di 30 settimane	Incremento della rendita pensionistica di 1113 euro all'anno per ogni figlio fino a 17 anni	Trasferimento mensile pari a 127 euro per ogni figlio di età inferiore a 2 anni, di 114 euro per ogni figlio di età compresa tra 3 e 6 anni, di 91 euro per ogni figlio fino a 17 anni. Integrazione dei trasferimenti mensili con supplementi straordinari pari a 1113 euro all'anno per ogni figlio fino a 17 anni, riservati a famiglie con un solo genitore.
Finlandia	Assegno di maternità di 70 euro settimanali per un massimo di 22 settimane		Trasferimento mensile di 90 euro per un figlio, 200 euro per due figli, 331 euro per tre figli, 483 euro per 4 figli e 172 per ogni figlio aggiuntivo. Integrazione mensile di 34 euro per ogni figlio riservata alle famiglie con un solo genitore. Premio per la nascita di 128 euro. Integrazione per le cure domestiche di bambini al di sotto dei 3 anni di 252 euro mensili e di 50 euro mensili per ogni figlio aggiuntivo di età inferiore a 7 anni accudito a casa. Integrazione di 63 euro mensili pagabili al genitore che riduce il proprio orario di lavoro fino ad un massimo di 30 ore settimanali.
Francia	Copertura del 100% della retribuzione in caso di maternità fino a 16 settimane con incrementi del periodo di copertura all'aumentare del numero di figli		Premio monetario per la nascita dei figli da 104 a 133 euro. Premio di compartecipazione alle cure familiari di 150 euro a famiglia. Rendita supplementare per famiglie a basso reddito di 136 euro mensili. Contributo per le spese d'affitto di ammontare variabile a seconda del canone, del reddito e del numero di figli. Contributi monetari per le famiglie con un solo genitore. Contributo per la copertura di servizi di assistenza domestica ai bambini al di sotto dei 6 anni da 125 a 63 euro a seconda dell'età. Contributi straordinari per bambini portatori di handicap.
Germania	Copertura del 100% della retribuzione fino a 14 settimane con un limite di 13 euro al giorno. Contributo in somma fissa di 76 euro alla nascita riservato a chi non ha diritto all'assegno di maternità		Contributo monetario di 128 euro mensili per il primo e il secondo figlio, 153 euro mensili per il terzo figlio e 179 euro mensili per ogni figlio aggiuntivo. Tali contributi vengono versati fino al raggiungimento dei 18 anni dei figli (21 anni se disoccupati, 27 anni se studenti, senza limiti di età se disabili). Per i figli di età superiore ai 18 anni, l'ammontare di tali contributi dipende dal loro reddito.
Gran Bretagna	Riduzione dell'età di pensionamento (60 anni), che verrà progressivamente aumentata a 65 anni tra il 2010 e il 2020. Copertura del 90% della retribuzione media per 6 settimane, 91 euro a settimana per le successive 12 settimane.	Incremento della rendita pensionistica per persone a carico.	Contributo monetario di 22 euro a settimana per il primogenito, 15 euro per i figli successivi.
Spagna	Copertura del 100% della retribuzione base fino a 16 settimane.		Contributo monetario di 216 euro all'anno per ogni figlio al di sotto dei 18 anni di età; 433 euro all'anno per figli di età inferiore ai 18 anni con percentuale di invalidità compresa tra il 33 e il 64%; 2737 euro all'anno per figli con invalidità dal 65 al 74% senza limiti di età; 4106 euro all'anno per figli con invalidità superiore al 74% senza limiti di età.

Partendo dalla colonna delle donne, si apprende che il beneficio dell'anticipazione dell'età di pensionamento riguarda, tra i paesi considerati nella tabella, solamente l'Austria e la Gran Bretagna, cui vanno aggiunti la Grecia e la Svizzera. Parrebbe quindi di poter concludere che questo tipo di beneficio sia destinato a scomparire progressivamente dagli ordinamenti previdenziali.

Il trattamento della maternità è sempre basato sul beneficio dell'assenza dal lavoro con copertura variabile della retribuzione. I contributi economici possono essere agganciati alla retribuzione oppure a un trasferimento fisso, indipendente dai livelli di remunerazione individuali.

Un tipo di beneficio presente solo in alcuni paesi è quello dell'incremento della rendita pensionistica a favore di pensionati con figli a carico. Questa integrazione della rendita pensionistica è in particolare abbastanza rilevante in Austria, ove si tiene anche conto della condizione professionale del figlio, riconoscendo un significativo innalzamento dell'età valida come titolo di beneficio nel caso in cui stia completando i suoi studi.

La colonna più complessa della tavola 6.7 riguarda i benefici riconosciuti ai lavoratori con figli.

Al di là dei valori dei trasferimenti monetari che sono molto variabili da paese a paese, vale qui la pena di sottolineare alcuni elementi di privilegio che si ritrovano in più paesi: in primo luogo vi è l'attenzione posta alle famiglie con figli che stanno completando gli studi (Austria, Germania e Spagna).

Questo tipo di trasferimento monetario si giustifica con la presa d'atto dell'importanza strategica dell'investimento in capitale umano rappresentato appunto dal mantenimento agli studi dei figli.

Un altro aspetto interessante che riguarda i benefici riservati ai lavoratori con figli, comune a molti paesi, è quello dei trasferimenti riservati alle famiglie con un solo genitore (Danimarca, Finlandia, Francia). Le famiglie composte da un solo genitore con figli appartengono ad una particolare categoria di svantaggio che è perfettamente coerente con una definizione di deprivazione multipla a cui si è fatto ampiamente riferimento.

Un'altra categoria interessante di benefici, e ancora una volta comune a più paesi (Finlandia e Francia), è quella relativa ai trasferimenti a copertura delle spese domestiche per la cura di bambini piccoli. Questo dispositivo è giustificato dall'onere dell'accudimento dei bambini piccoli e rappresenta una modalità alternativa a quella del servizio fornito dagli asili nido. In questo senso costituisce un esempio delle possibilità di integrazione e complementarietà tra sistema contributivo e servizi di *welfare* a cui si accennava nella prima parte di questo lavoro.

Un'ultima considerazione riguarda il riconoscimento della possibilità per i genitori di ottenere una compensazione economica nel caso in cui decidessero di ridurre l'orario di lavoro per dedicare parte del tempo alle cure parentali. Questo tipo di beneficio è disponibile in Finlandia e anch'esso può essere interpretato come una modalità di integrazione tra sistema previdenziale e servizi di *welfare*.

Riflettendo sulle modalità di riforma del sistema previdenziale e in particolare sugli aspetti relativi alle fasce deboli, si può arrivare ad alcune principali conclusioni:

1. la riforma del sistema previdenziale strutturato su tre pilastri deve tener conto della condizione dei lavoratori a basso reddito nella definizione delle condizioni finanziarie riservate al primo pilastro;
2. la corretta identificazione delle fasce deboli è sempre più complessa per effetto della grande articolazione della struttura delle società moderne. Questa complessità si accompagna necessariamente a meccanismi di beneficio abbastanza sofisticati;
3. un'attenzione particolare va riservata al trattamento delle famiglie mono-reddito con figli a carico che rappresentano una fascia svantaggiata non pienamente riconosciuta dai sistemi contributivi attuali;

4. nel trattamento a favore delle fasce deboli si dovrebbe riflettere sulla possibilità di disegnare forme di beneficio in qualche modo integrate con il sistema dell'offerta di servizi di *welfare*;
5. la funzione redistributiva "a valle" assegnata al sistema fiscale non è più sufficiente per garantire un' efficace perequazione tra le situazioni individuali, ne consegue che è sempre più necessario operare una perequazione "a monte", vale a dire differenziando l'offerta di servizi e benefici;
6. l'operare di meccanismi di razionalità limitata e asimmetria informativa va tenuto in debito conto quando si decide di utilizzare il beneficio monetario in alternativa a quello del riconoscimento di bonus per servizi sociali;
7. il beneficio della riduzione dell'età lavorativa va considerato con molta attenzione sia perché va in controtendenza rispetto all'evoluzione della maggioranza dei sistemi previdenziali, sia perché può rivelarsi inefficace nel contrastare alcuni meccanismi di deprivazione, in particolare quelli relativi alla sfera della socializzazione.

Scorrendo l'elenco dei punti conclusivi appena illustrati si nota come siano legati tra di loro da una sorta di filo conduttore che è quello che invita ad una visione integrata della definizione di fasce deboli come fenomeno di deprivazione multipla da un lato e dall'altro dalla necessità di coniugare sistema previdenziale e sistema di *welfare* per realizzare politiche redistributive realmente efficaci.

Più nello specifico e riprendendo l'osservazione esposta in apertura sembrerebbe necessario avviare una attenta riflessione sulla necessità di pensare alla riforma del sistema previdenziale, se vista anche come strumento redistributivo, in chiave di *condizioni di vita* piuttosto che di *condizioni* meramente *contributive*. Il dibattito recente sulla riforma del sistema previdenziale sembrerebbe infatti aver sposato in larga misura il principio del calcolo della rendita pensionistica unicamente come risultato dello sforzo contributivo maturato dal lavoratore. Questa visione, che grossomodo si traduce in un principio molto semplice: "pensioni proporzionate a quanto versato durante il periodo lavorativo", tende a sganciare il sistema previdenziale dall'orbita degli strumenti di *policy* perequativa, per spostarlo in quella del settore della copertura assicurativa privata. Questa logica varrebbe se si ritesse accettabile ridurre il ruolo dello stato a quello di un controllore burocratico delle dinamiche pensionistiche piuttosto che a quello di garante del tenore di vita dei cittadini non più in grado di lavorare.

L'esempio delle due famiglie con e senza figli, citato all'inizio del par. 4, chiarisce bene il legame che intercorre tra disegno del sistema previdenziale, politiche di sostegno alla natalità, gestione integrata del sistema fiscale e di welfare. È infatti evidente che una politica di natura tipicamente sociale, come può essere quella del sostegno della natalità e quella, ad essa ovviamente connessa, di sostegno all'integrazione delle donne nel mondo del lavoro, può essere realizzata sia operando per compartimenti stagni, sia invece traducendola in un sistema integrato di interventi. Agire per scatole chiuse equivale a dire che ciò che fa capo all'assistenza sociale deve essere trattato esclusivamente con gli strumenti delle politiche dell'assistenza sociale, ciò che riguarda la sanità solo con gli strumenti disponibili al settore sanitario e così via. Disegnare invece una politica integrata di intervento su un campo così strategico come può essere quello del sostegno alla natalità significa orchestrare il maggior numero possibile degli strumenti in mano allo stato per garantire un risultato il più efficiente possibile. Ammesso di aver accettata la considerazione che facevamo in apertura, in merito al trattamento pensionistico diseguale delle due famiglie dell'esempio, risulta abbastanza evidente che per correggere questa disuguaglianza si potrebbe per esempio intervenire sul fronte fiscale anziché su quello pensionistico, oppure ancora su quello dei servizi sociali alle famiglie.

Una visione integrata chiama alla definizione di un modello più complesso di intervento che può anche essere mosso da una finalità specifica, quella del sostegno alla natalità, ma che nel

contempo si lega a istanze di ordine più generale: quella appunto della prevenzione dei casi di bisogno sociale e quella della redistribuzione della ricchezza. In questo senso si potrebbe immaginare un modello previdenziale che avvantaggi i lavoratori con figli sia nella fase della contribuzione, sia in quella del godimento della rendita pensionistica, e che è disegnato pensando ad opportuni strumenti di sgravio fiscale – ossia la possibilità di scaricare dal reddito alcune tipologie di costi sostenuti per il mantenimento dei figli, come può essere ad esempio la retta scolastica – nonché alla relazione tra questi e l'offerta di servizi pubblici. È ormai infatti evidente che la semplice esistenza di servizi pubblici a copertura generale non può più essere intesa come la "livella" universale, capace cioè di correggere tutte le disparità del sistema sociale.