



POR Puglia 2000/2006, Complemento di Programmazione, Avviso Pubblico n. 6/2006, Misura 3.4, azione d, intervento B.1

Primo Rapporto sulla povertà e l'esclusione sociale in Puglia

a cura di Franco Chiarello e Vito Peragine

Abstract



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI
BARI
*Dipartimento di Scienze Storiche
e Sociali*

Meters
studi e ricerche per il sociale

R&S
Ricerca e Sviluppo
Società cooperativa



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI BARI
*Dipartimento di Scienze Economiche
e Metodi Matematici*

Indice del rapporto

Premessa

Introduzione

di Franco Chiarello, Vito Peragine

Parte prima. Profili di povertà in Puglia: descrizioni e modelli di interpretazione

Capitolo primo

La povertà in Puglia. Un'analisi basata sui consumi delle famiglie

di Agata Maria Madia Carucci, Franco Chiarello, Vito Peragine

Capitolo secondo

Una mappa territoriale della povertà basata sulle dichiarazioni dei redditi

di Giuseppe Coco, Maria Ferranti

Capitolo terzo

Mobilità sociale e uguaglianza delle opportunità in Puglia

di Vito Peragine, Laura Serlenga

Parte seconda. Le dimensioni della povertà

Capitolo quarto

Dalla metrica dei consumi alle *capabilities*: un'analisi multidimensionale della povertà in Puglia

di Camilla Mastromarco, Vito Peragine, Laura Serlenga

Capitolo quinto

Una valutazione dei trend temporali di povertà tramite *budget shares*

di Giuseppe Coco, Agata Maria Madia Carucci

Capitolo sesto

Percorsi di povertà ed esclusione sociale in Puglia: un'indagine qualitativa

di Cristina Di Modugno, Lidia Greco

Parte terza. (Primi) Esercizi di valutazione delle politiche di inclusione sociale

Capitolo settimo

Il contrasto alla povertà in Puglia: spesa sociale e scelte dei Comuni

di Anna Giulia Ingellis, Maria Teresa Carella e Camilla Mastromarco

Capitolo ottavo

Il reddito minimo di inserimento: un esercizio di simulazione

di Giuseppe Coco, Nadia Petragallo

Premessa

Il Primo Rapporto di ricerca sulla povertà e l'esclusione sociale in Puglia nasce dalla collaborazione di quattro soggetti istituzionali: il Dipartimento di Scienze Economiche e Metodi Matematici dell'Università di Bari (Capofila), il Dipartimento di Scienze Storiche e Sociali dell'Università di Bari, Ricerca e Sviluppo srl, Meters-Studi e Ricerche per il sociale.

Il progetto di ricerca è stato coordinato da Vito Peragine (Università di Bari).

La direzione scientifica della ricerca è stata curata da Franco Chiarello (Università di Bari) e Vito Peragine (Università di Bari).

Il rapporto finale è stato redatto da un gruppo di lavoro composto da Maria Teresa Carella, Agata Maria Madia Carucci, Franco Chiarello, Giuseppe Coco, Cristina Di Modugno, Maria Ferranti, Lidia Greco, Anna Giulia Ingellis, Camilla Mastromarco, Vito Peragine, Nadia Petragallo, Laura Serlenga.

La realizzazione del progetto di ricerca è stata resa possibile dal pieno supporto dell'intero Dipartimento di Scienze Economiche e Metodi Matematici. Un riconoscimento particolare va al direttore del Dipartimento, Prof. Giovanni Ferri, e al personale amministrativo direttamente coinvolto nelle attività del progetto: Michele Ventrelli, Carmen De Rosas, Giuseppe Manzari, Angelica Bellomo. Hanno collaborato alla realizzazione del progetto di ricerca, con diversi ruoli e in diverse fasi del progetto, Rita Attanasio, Vito Belladonna, Maria Concetta Chiuri, Nicola Coniglio, Michele Maticchieri, Flaviana Palmisano, Massimo Paradiso, Francesca Ranieri, Francesco Squeo.

L'azione di ricerca qualitativa è stata resa possibile dal prezioso lavoro degli intervistatori, Apollonia Felice, Claudia Loizzo, Luca Romaniello, Domenico Verdoscia e Valentina Visciano e dalla collaborazione delle amministrazioni locali (servizi sociali comunali), sindacati, cooperative sociali, parrocchie e Centri di ascolto Caritas, che ci hanno aiutato a metterci in contatto con gli intervistati e a volte permesso l'utilizzo dei loro spazi per la realizzazione delle interviste. Un ringraziamento particolare va a tutti coloro che hanno risposto alle interviste.

Introduzione

di Franco Chiarello, Vito Peragine

Da diversi anni nella nostra regione – come peraltro nel resto del Mezzogiorno e nell'intero Paese – l'unica cosa che sembra crescere davvero è la disuguaglianza economica e sociale. Un fenomeno, questo, tanto oggettivamente rilevabile quanto diffusamente percepito e tanto più allarmante in quanto si intreccia con tassi di crescita economica decisamente modesti. Tanto modesti da rendere poco plausibili le ragioni che in qualche modo potrebbero rendere sopportabile l'incremento delle disuguaglianze, prima fra tutte quella classica secondo la quale, se la torta del prodotto interno lordo diventa complessivamente più grande, anche chi si trova in basso nella scala sociale ha comunque di più rispetto al passato; e comunque la crescita prima di tutto, la riduzione delle disuguaglianze, come l'intendenza napoleonica, seguirà.

Gli effetti più visibili dell'aumento delle disuguaglianze in Puglia risiedono da un lato nell'acuirsi della polarizzazione economica e sociale e, dall'altro, nell'impoverimento della popolazione. La povertà non è soltanto una condizione che riguarda le fasce sociali più deboli e marginali, ma lambisce anche, pesantemente, pezzi consistenti di ceti medi. Le prime si ritrovano, oggi sicuramente più di ieri, intrappolate in una situazione di disagio che proviene dalle loro famiglie di appartenenza, ma vieppiù aggravato dalla scarsità di risorse per la sopravvivenza e dalla evanescenza delle prospettive di superarlo. I secondi sono stati sorpresi da un processo di mobilità sociale discendente che è tanto più drammatico in quanto non ha precedenti nella storia recente della nostra regione e dell'intero Paese.

Oggi in Puglia, dunque, la povertà presenta i contorni di un fenomeno le cui dimensioni, per quanto diffuse, non sono né residuali né statiche. Essa suscita allarme sociale per i suoi aspetti più tradizionali, ma soprattutto perché si tratta di un processo in divenire, che rischia di allargarsi a macchia d'olio e di produrre fenomeni di disgregazione sociale difficilmente controllabili, che si riverberano pesantemente sul sistema produttivo regionale (si pensi al calo dei consumi in molti settori dell'economia o alla fuga di cervelli verso altre regioni), sugli stili di vita (dalla formazione di nuove famiglie alle strategie di procreazione) e sull'identità sociale.

La rilevanza politica di un'analisi della povertà come quella presentata in questo rapporto è del tutto evidente. Sono in gioco le sorti di pezzi importanti della società pugliese. Che ovviamente non dipendono esclusivamente dalle politiche regionali e locali, ma di cui in ogni caso sarebbe sciocco sottovalutare la rilevanza. Le politiche sociali, le politiche di sviluppo, le politiche dell'occupazione e quelle del lavoro e della formazione hanno, ciascuna nel proprio ambito di competenza, un ruolo importante da svolgere per fronteggiare i problemi della povertà. Tuttavia, su questo come su altri terreni, ciò che appare davvero decisiva è la loro integrazione. Le politiche sociali finalizzate ad alleviare le situazioni di povertà sono certo indispensabili. Tuttavia, per quanto efficaci, da sole non possono andare molto lontano, soprattutto se le risorse disponibili per realizzarle dovessero diminuire a seguito di una riduzione delle entrate

(crisi fiscale, ventilate riforme di federalismo fiscale). Per sottrarre i tanti (troppi) cittadini di Puglia dall'incubo della povertà in cui vivono, o per impedire che tanti altri ne siano risucchiati, sono necessarie politiche capaci di produrre beni pubblici e beni relazionali, politiche di sviluppo volte a creare opportunità di lavoro e politiche di formazione in grado di permettere alle persone di cogliere queste opportunità. La povertà si può contenere curandone i sintomi, ma si può vincere soltanto intervenendo sulle cause che la producono. Il presente rapporto ambisce a costituire uno strumento che aiuti a migliorare la prima e a intraprendere con urgenza la seconda delle terapie indicate.

Queste considerazioni costituiscono, con altre, il presupposto del lavoro svolto di analisi della povertà e dell'esclusione sociale in Puglia. Utilizzando diverse definizioni di benessere individuale (monetarie e non monetarie, unidimensionali e multidimensionali, oggettive e percepite) il rapporto propone una quantificazione dei fenomeni di povertà, di disuguaglianza, di polarizzazione e di benessere aggregato per la collettività pugliese. Queste quantificazioni sono poi valutate attraverso dei confronti territoriali – con altre regioni, con i valori nazionali e meridionali – e temporali – studiando l'evoluzione dinamica dei fenomeni in Puglia negli ultimi anni. Infine, il rapporto propone alcuni modelli di interpretazione, alla ricerca di nessi di causalità: quali le variabili individuali, territoriali, sociali, statisticamente associate alle situazioni di disagio? Quali i percorsi che conducono alle situazioni di esclusione? Quali le circostanze che permettono il superamento del disagio e quali invece quelle che determinano la persistenza dello stesso? Come si sono evoluti nel tempo i modelli di povertà nella nostra regione? Infine, quali le implicazioni di policy che discendono dalle analisi effettuate?

Per rispondere alla batteria di domande sopra elencate, la ricerca ha interrogato una pluralità di banche dati e di informazioni, utilizzando diversi linguaggi disciplinari. Sono state raccolte, sistematizzate e utilizzate quattro diverse indagini campionarie che, pur disegnate per studiare i fenomeni su scala nazionale, godono di una sufficiente rappresentatività a livello regionale (l'Indagine sui consumi delle famiglie dell'Istat, l'Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane della Banca d'Italia, l'Indagine EU-Silc 2004 dell'Istat, l'Indagine Multiscopo dell'Istat). Sono stati inoltre utilizzati dati ufficiali relativi alle dichiarazioni dei redditi e alle spese sociali effettuate dai comuni della Regione. Sono state infine raccolte informazioni originali attraverso interviste ad attori privilegiati. I metodi utilizzati sono stati diversi: accanto agli esercizi di analisi statistica, finalizzati alla quantificazione dei fenomeni e alla ricostruzione di nessi di causalità, sono stati effettuati affondi di natura qualitativa volti alla ricostruzione di storie emblematiche di vita attraverso interviste e raccolte dirette di informazioni.

Sotto un profilo strettamente metodologico, la ricerca presente nasce dalla contaminazione reciproca tra due approcci, quello sociologico e quello economico, troppo spesso separati e poco comunicanti. La presenza di un duplice linguaggio disciplinare, che risponde ad un criterio per così dire contabile di rappresentanza delle competenze presenti nel gruppo di lavoro, crediamo costituisca un valore aggiunto del rapporto: l'applicazione di metodologie diverse di analisi sociale allo stesso oggetto di studio – la povertà in Puglia – ha permesso momenti fecondi di confronto e di controllo

incrociato di risultati e di ipotesi interpretative. Ne è risultata ridotta, questa è la nostra aspettativa, la inevitabile parzialità delle descrizioni a cui ciascun discorso disciplinare, per quanto rigoroso e controllabile, può dare origine.

Il Rapporto si articola in tre parti. La prima parte propone un primo gruppo di esercizi di stima dei fenomeni distributivi, unitamente ad una analisi di associazione e causalità mirante a spiegare tali fenomeni. Il capitolo 1 (a cura di Carucci, Chiarello e Peragine) è basato sulle Indagini sui consumi dell'Istat degli ultimi dieci anni e propone un esercizio di quantificazione dei fenomeni della povertà e della disuguaglianza in Puglia, unitamente ad un confronto sia su scala territoriale sia su scala temporale. Il capitolo propone anche un modello per la stima dell'incidenza di alcune variabili sociali, demografiche e individuali, sulla probabilità di cadere in situazioni di disagio. Il capitolo 2, a cura di Coco e Ferranti, utilizza i dati sui redditi dichiarati in sede fiscale dai residenti Pugliesi, al fine di costruire una mappa territoriale della povertà nella regione. Il capitolo 3, di Peragine e Serlenga, propone invece un'analisi della mobilità sociale in Puglia, nell'ipotesi che la trasmissione dinastica e la persistenza intergenerazionale costituiscano uno dei canali principali attraverso i quali si determina la distribuzione delle risorse nella nostra società. Comune a questi tre capitoli è una definizione unidimensionale del livello di benessere individuale: le posizioni individuali, in ragione delle quali le famiglie e gli individui sono dichiarati poveri, sono rappresentati dalla spesa aggregata ovvero dal reddito percepito.

La parte seconda, al contrario, si caratterizza per un'ottica multidimensionale. Il capitolo 4 (a cura di Mastromarco, Peragine, Serlenga) muove dal modello teorico proposto da A. Sen e basato sulla definizione di *functionings* e *capabilities*, e propone una applicazione empirica attraverso stime dei fenomeni di povertà e disagio in un contesto multivariato; in aggiunta, il capitolo studia la relazione tra le misure convenzionali di povertà e le misure di povertà soggettiva o percepita. Il capitolo 5 (a cura di Coco e Carucci) prosegue l'analisi multidimensionale con uno studio della composizione della spesa per consumi e della maniera in cui tale composizione si è evoluta in Puglia nell'ultimo quindicennio. Il capitolo 6 (di Di Modugno e Greco) contiene un'affondo di tipo qualitativo sulle traiettorie della povertà, con l'obiettivo di indagare gli eventi che segnano le transizioni dei corsi di vita (in questo caso del nucleo familiare raccontate dal capofamiglia) e il loro intreccio con una serie di elementi strutturali e di contesto. L'analisi delle traiettorie si muove lungo una direzione temporale e una dimensione relazionale, prendendo in esame sia i tragitti familiari che portano all'impoverimento o alla vulnerabilità, sia le traiettorie di povertà stabili ed ascendenti, cioè di relativa fuoriuscita da situazioni socio-economiche critiche.

La parte terza, infine, contiene primi esercizi di valutazione delle politiche. Questa parte si propone più che altro come una illustrazione delle potenzialità delle analisi contenute nelle parti precedenti al fine della valutazione e del disegno di politiche di intervento. Il capitolo 7 (di Carella, Ingellis, Mastromarco) contiene un'analisi dei livelli, e della composizione, della spesa sociale nei comuni pugliesi, e propone un modello econometrico per testare il grado di "razionalità politica" delle scelte implementate. L'ultimo capitolo infine, di Coco e Petragallo, propone un

esercizio di simulazione di una misura di contrasto alla povertà, il reddito minimo di inserimento. Si simula l'implementazione di tale misura sulla popolazione pugliese, stimandone gli effetti in termini di costo e di impatto redistributivo.

Nel complesso, i risultati ottenuti si rivelano in grado di fornire sia un primo quadro di comprensione dei fenomeni distributivi che caratterizzano la Puglia, sia uno schema metodologico che potrà essere replicato o ampliato in futuro su indagini locali più esaurienti. Se è vero che la percezione di impoverimento si va facendo sempre più intensa e diffusa e che, come conseguenza, le politiche di inclusione e di redistribuzione costituiscono (dovrebbero costituire) un impegno politico primario, è altrettanto vero che solo la conoscenza puntuale del fenomeno, nelle sue diverse forme, può indicare la strada da percorrere.

Capitolo primo

La povertà in Puglia. Un'analisi basata sui consumi delle famiglie

di Agata Maria Madia Carucci, Franco Chiarello, Vito Peragine

Abstract

Il capitolo propone una analisi della povertà e, più in generale, della distribuzione del benessere in Puglia sulla base dell'Indagine Istat sui consumi delle famiglie. L'analisi è riferita al periodo 1997-2005.

Nell'intero periodo considerato la situazione economica pugliese risulta più critica di quella media nazionale e in linea con quella meridionale. Confermano questo dato le analisi sulla povertà, sul grado di disuguaglianza, sulla spesa media mensile per consumi, sul benessere sociale aggregato.

Quanti sono i poveri in Puglia?

Considerando la soglia nazionale di povertà, corrispondente per il 2005 ad un consumo mensile pari a 965 euro per una famiglia di due componenti, in Puglia circa il 23% delle famiglie risulta essere in uno stato di povertà, in Italia circa il 12%, nel Mezzogiorno il 24%. Queste percentuali risultano piuttosto stabili nell'arco del decennio. Utilizzando una soglia locale di povertà, corrispondente per il 2005 ad un consumo mensile pari a 706 euro per una famiglia di due componenti, la percentuale di famiglie povere in Puglia si attesta intorno al 10%.

Quanto sono poveri i poveri pugliesi?

In media, il consumo dei poveri pugliesi, per una famiglia di due componenti, si attesta intorno ai 730 euro al mese. Valore analogo a quelli registrati per la circoscrizione meridionale e per il territorio nazionale.

Quali sono i fattori di rischio associati alla condizione di povertà?

All'interno delle famiglie pugliesi, hanno maggiore probabilità di cadere in condizioni di povertà:

- relativamente al genere, le famiglie con una donna come persona di riferimento ;
- relativamente all'età, le famiglie la cui persona di riferimento ha meno di 25 anni o più di 70 anni;
- relativamente alla tipologia familiare, le famiglie con un maggiore numero di componenti ed una maggiore quota di minori e anziani;
- relativamente al titolo di studio del capofamiglia e al numero medio di percettori per famiglia, coloro che vivono in nuclei senza percettori e con basso grado di scolarizzazione;
- relativamente alla tipologia di godimento dell'abitazione, i soggetti che

vivono in affitto.

Qual' è la composizione attuale dell'universo dei poveri pugliesi?

Questi i risultati principali:

- le famiglie con uno e due componenti rappresentano più del 40% delle famiglie povere, mentre le famiglie con tre o più figli a carico, che presentano il rischio di povertà più elevato, rappresentano solo il 13% delle famiglie povere;
- guardando alla condizione professionale, più dell'80% delle famiglie povere non ha al suo interno componenti disoccupati;
- con riferimento all'istruzione, più del 60% dei poveri ha un titolo di studio non superiore alla licenza elementare.

Capitolo secondo

Una mappa territoriale della povertà basata sulle dichiarazioni dei redditi

di Giuseppe Coco, Maria Ferranti

Abstract

L'analisi territoriale della disuguaglianza nella Regione Puglia presenta problemi di natura statistica. Gli unici dati disponibili sulla distribuzione dei redditi e, quindi, sul disagio economico sono quelli desunti dalle dichiarazioni dei redditi presentate nelle province e nei comuni capoluogo della Regione. Il carattere individuale della dichiarazione nel nostro paese e la possibile distorsione dei dati fiscali presentati rendono ovviamente l'analisi problematica ma non annullano il valore di una fonte di informazioni che, proprio perché unica, è particolarmente preziosa.

Per misurare la disuguaglianza è stato utilizzato *l'indice di concentrazione di Gini*. Quest'ultimo ha permesso di evidenziare una maggiore disuguaglianza nella distribuzione dei redditi complessivi dichiarati della provincia di Foggia e una minore disuguaglianza nella popolazione delle province di Brindisi e Taranto.

Per rilevare la dimensione del fenomeno povertà a livello regionale sono stati, invece, utilizzati gli *indici di diffusione e intensità* calcolati utilizzando la linea di povertà regionale e fissando la stessa al 50% del reddito mediano. Gli indici rilevati presentano una certa varianza tra le province che suggerisce una mappa territoriale della povertà piuttosto diseguale.

L'analisi è stata arricchita con la comparazione degli indici di diffusione e intensità per i comuni capoluogo ed il resto della provincia per tutti i territori considerati in modo da evidenziare l'eventuale dicotomia tra aree metropolitane e aree rurali e le situazioni maggiormente problematiche all'interno delle stesse province. L'analisi degli indici rivela una maggiore diffusione della povertà nelle aree rurali rispetto ai comuni capoluogo, ma, in generale, una intensità maggiore nei comuni capoluogo. Ciò suggerisce che vi è una maggiore estensione del fenomeno nelle province ma che nei comuni capoluogo potrebbero annidarsi situazioni di maggiore gravità.

Capitolo terzo

Mobilità sociale e uguaglianza delle opportunità in Puglia

di Vito Peragine, Laura Serlenga

Abstract

In questo capitolo proponiamo un'analisi della mobilità sociale in Puglia. Lo studio della mobilità sociale risponde alla duplice esigenza di (i) comprendere i meccanismi sociali ed economici che generano situazioni di povertà e (ii) analizzare la persistenza intergenerazionale delle situazioni di povertà che rappresenta l'aspetto che più lega l'analisi della povertà alle prospettive di crescita di un'economia.

Questo tema è di assoluta centralità per il Mezzogiorno e per la Puglia. L'indagine svolta dimostra che la Puglia (e le regioni meridionali), dove più basso è il tenore medio di vita e più alto è il livello di disuguaglianza nei redditi, è anche caratterizzata da livelli di mobilità sociale sensibilmente inferiori a quelli relativi al resto dell'Italia e ad altri Paesi europei. In particolare, la differenza con il dato nazionale dell'elasticità intergenerazionale del reddito è pari a circa il 10%. Tenendo conto che l'Italia risulta fra le società meno mobili se paragonata ad altri paesi sviluppati questo dato risulta parecchio allarmante. Per fare un esempio, il valore dell'elasticità intergenerazionale per la Puglia risulta prossimo a quello di un paese come il Brasile e ben lontano dai valori di altri paesi sviluppati.

Una delle variabili chiave per determinare lo status sociale dei figli rispetto ai genitori è l'istruzione. Il reddito di coloro che hanno genitori più istruiti risulta sistematicamente maggiore del reddito di individui che hanno genitori con un titolo di studio più basso. Questa evidenza conferma il ruolo cruciale svolto dal sistema scolastico nel determinare il livello di mobilità intergenerazionale e di uguaglianza delle opportunità all'interno di una società. Al fine di verificare ulteriormente questa affermazione nella realtà locale la nostra analisi si estende alla verifica dell'ipotesi di uguaglianza delle opportunità. Anche in questo caso si nota che la Puglia risulta una società con un'alta persistenza generazionale e che non garantisce uguaglianza delle opportunità.

In sintesi i risultati della nostra analisi possono segnalare, da un lato, le difficoltà del sistema scolastico nel compito che dovrebbe essergli proprio: di segnalazione delle competenze acquisite e dei talenti posseduti. Dall'altro, i limiti propri del mercato del lavoro e delle professioni, i cui meccanismi di funzionamento appaiono troppo permeabili agli effetti delle caste e dei network familiari. Tali anomalie sono particolarmente accentuate nel Mezzogiorno e determinano conseguenze nocive sull'incentivo e la capacità di investire in capitale umano.

Capitolo quarto

Dalla metrica dei consumi alle *capabilities*: un'analisi multidimensionale della povertà in Puglia

di Camilla Mastromarco, Vito Peragine, Laura Serlenga

Abstract

La necessità di analizzare il fenomeno della povertà da un punto di vista multidimensionale scaturisce dalla constatazione ampiamente condivisa secondo cui un individuo o una famiglia sotto la soglia minima di reddito potrebbe non essere davvero povera; viceversa, una famiglia caratterizzata da un reddito oltre la soglia potrebbe essere affetta da privazioni in dimensioni importanti dell'esistenza. In verità, ci sono molti elementi che influenzano le condizioni di vita di individui e famiglie che sono difficilmente colti da misure monetarie come reddito o consumo. Si è proceduto a studiare il fenomeno della povertà utilizzando l'approccio multidimensionale e calcolando sia un indice di deprivazione proposto da Bossert, D'Ambrosio e Peragine (2007), sia una pluralità di dimensioni di deprivazione con l'analisi delle componenti principali non lineari sui dati trasformati in valori quantitativi attraverso una metodologia ottimale di "scaling".

I risultati ottenuti utilizzando l'indice di Bossert, D'Ambrosio e Peragine (2007) indicano che sono più colpiti da privazione le donne rispetto agli uomini, i più giovani e, soprattutto, gli anziani. Il valore dell'indice decresce quanto più alto è il titolo di studio. Riguardo la condizione lavorativa principale, l'indice di privazione in Puglia risulta maggiore per individui disoccupati o in cerca di prima occupazione rispetto ai pensionati e naturalmente agli occupati. Le famiglie con un indice di privazione superiore alla media regionale sono quelle composte da una sola persona assieme ai nuclei familiari composti da due adulti di cui almeno un adulto di 65 anni o più, senza bambini e ai genitore single con uno o più bambini dipendenti. Per quanto concerne la numerosità della famiglia, l'indice di privazione decresce per le famiglie composte da uno a quattro persone per poi crescere e assumere il massimo valore per le famiglie composte da sette persone (il massimo osservato per la Puglia). I risultati ottenuti per la Puglia seguono lo stesso andamento dei risultati ottenuti usando la stessa metodologia per l'Italia e per il Mezzogiorno.

L'analisi delle componenti principali mostra l'importanza di fattori di fragilità sociale quale la presenza di minori a carico, come elemento che contribuisce ad aggravare lo stato di povertà. I risultati suggeriscono che l'istruzione degli individui condiziona fortemente la condizione di povertà. Nel mezzogiorno, in modo particolare, l'analisi empirica evidenzia che l'istruzione superiore – laurea e dottorato – riduce il rischio di esclusione sociale. Risulta infine che, in base alla percezione soggettiva della povertà considerata con l'analisi delle componenti principali, all'aumentare dell'età diminuisce

il rischio di cadere in una delle dimensioni di povertà analizzate. Questo risultato si discosta da quello ottenuto attraverso l'analisi della povertà nel consumo, in cui si è riscontrato che all'aumentare dell'età cresce la condizione di povertà.

Capitolo quinto

Una valutazione dei trend temporali di povertà tramite budget shares

di Giuseppe Coco, Agata Maria Madia Carucci

Abstract

Se l'analisi della povertà "oggettiva" effettuata con l'ausilio dei tradizionali indicatori statistici di povertà fornisce una prima fotografia dello svantaggio sociale essa non basta da sola a descrivere la condizione di disagio delle famiglie italiane e soprattutto non basta a "giustificare" le dinamiche differenziate del fenomeno all'interno di sottopopolazioni di interesse tanto definite in funzione della ripartizione o regione geografica che in funzione del diverso grado di gravità della situazione di precarietà della famiglia.

In questo capitolo analizzeremo in maniera innovativa, sempre attraverso l'uso dei dati dell'indagine campionaria dell'ISTAT sui consumi, la situazione dinamica dei poveri della regione Puglia. In particolare tenteremo di isolare un paniere di beni 'essenziali', sulla base della definizione della soglia assoluta di povertà. Guarderemo poi alla dinamica della quota di budget che nel corso del tempo i soggetti che abbiamo identificato come poveri nelle diverse indagini hanno devoluto all'acquisto di questi beni essenziali o necessari. Il tentativo è quello di capire se si possa attraverso l'analisi di questa dinamica identificare un trend di peggioramento o miglioramento relativo della situazione dei poveri nel tempo.

I risultati principali sono piuttosto importanti. La quota di budget devoluta dai poveri ai beni e servizi essenziali aumenta nel corso dell'ultimo decennio sia per la Puglia che per l'intera collettività nazionale. L'incremento è però molto più significativo per i poveri pugliesi, che vedono questa quota, che a metà degli anni '90 era significativamente inferiore a quella nazionale, raggiungere il livello nazionale. L'incremento (e la convergenza) diventa più significativo a partire dal 2001. La ripetizione dell'esercizio per varie classi di 'poveri' conferma sempre entrambi i risultati.

In ultima analisi il risultato implica un peggioramento della situazione dei poveri in termini di riduzione delle possibilità di spesa discrezionale (i.e. non necessaria) e di risparmio. E presumibilmente di possibilità di evasione dalla trappola della povertà.

Capitolo sesto

Percorsi di povertà ed esclusione sociale in Puglia: l'indagine qualitativa

di Cristina Di Modugno, Lidia Greco

Abstract

Questo capitolo della ricerca presenta i principali risultati dell'indagine qualitativa. Gli aspetti emersi con particolare rilievo in relazione al tema della povertà e vulnerabilità sono i seguenti:

- Il lavoro. I componenti delle famiglie intervistate si caratterizzano prevalentemente per avere rapporti di lavoro precari, poco qualificati e poco remunerati. Il lavoro assume una connotazione strumentale in quanto mezzo per ottenere un reddito sufficiente per vivere: l'inserimento avviene nel mercato del lavoro secondario e non offre quindi né livelli di gratificazione accettabili né sicurezza di reddito. La vulnerabilità legata al lavoro deriva in parte da condizioni di partenza, ma risulta colpire oggi anche ampi strati di quella popolazione 'media' che sta subendo gli attuali processi di ristrutturazione dell'economia. Si tratta quindi di una fragilizzazione involontaria di quel ceto operaio fino a qualche anno fa sostanzialmente garantito.
- La famiglia. Le relazioni familiari sono risultate ambivalenti. Come principale agente di socializzazione primaria, la famiglia risulta determinante sulle dinamiche di vita dei suoi componenti, ma ciò è vero sia in maniera positiva che negativa. In altri termini, l'esistenza di reti familiari non implica necessariamente la loro coincidenza con reti di supporto; in alcuni casi, diventano forme di condizionamento, di limite e di stress. Nel sistema di sostegno, prevalgono meccanismi gerarchici. I legami di reciprocità ascrivibili prevalgono sulla rete di rapporti volontari (es. le reti amicali). In caso di bisogno, le risorse informali che si attivano per prime saranno quelle dei familiari più prossimi, per poi allargarsi alle cerchie esterne. È stato inoltre rilevato un meccanismo di mutua esclusione tra reti di relazioni primarie e informali e reti di relazioni formali. La famiglia è il luogo principale di soddisfacimento dei bisogni degli individui e ad essa viene attribuita la responsabilità primaria di sostenere i membri in difficoltà. Solo quando questa viene meno o non c'è, si ricorre ai servizi esterni. Un aspetto interessante da notare è che, contrariamente alla letteratura più recente sulla vulnerabilità delle famiglie composte da anziani, in Puglia si è osservato un fenomeno di solidarietà intergenerazionale al rovescio: sono i nuclei composti da anziani a sostenere emotivamente ed economicamente i componenti più giovani. Le famiglie composte da anziani, in quanto percettori di reddito fisso, diventano il principale

meccanismo di difesa contro lo scivolamento nella povertà economica dei figli, anche se ciò le sottopone ad un processo di indebolimento.

- La socializzazione. I livelli di istruzione degli intervistati (bassi così come lo erano per i loro genitori) e gli assetti familiari (la dimensione delle famiglie di origine è superiore alla media) sono emersi come aspetti associati ai profili di povertà. Questi aspetti si riflettono sulle opzioni di vita. La maggior parte di queste famiglie non è spesso in grado di offrire un adeguato supporto economico, emotivo e culturale ai suoi componenti. Ciò si traduce primariamente nell'incapacità di offrire infanzie ed adolescenze scandite da tempi 'normali', socialmente definiti ed accettati.
- I servizi. L'accesso ai servizi sociali avviene in maniera differenziata, essendo legata allo status dell'intervistato e soprattutto alla gravità della situazione economica del nucleo familiare. Il ricorso ai servizi risulta maggiormente diffuso per i nuclei con maggior disagio sociale ed economico, mentre gli altri non si rivolgono ai servizi sociali, se non in casi di estrema necessità. Tale differenza ha un doppio livello di interpretazione: se da una parte i nuclei di livello sociale superiore dimostrano di avere maggiori capacità di auto-attivazione e di autogestione dei momenti di difficoltà - ad esempio con la messa in atto di strategie di auto-riduzione dei consumi-, dall'altra è altrettanto vero che l'accesso ai servizi sociali viene percepito come riservato a situazioni di miseria estrema.
- Reddito, consumo, risparmi. Per quanto riguarda il reddito, ci si trova spesso in presenza di nuclei familiari con diverse fonti di entrata che vanno quindi a comporre un unico patrimonio. Nelle situazioni di forte precarietà economica, la sopravvivenza è legata anche alle entrate provenienti dal nucleo allargato in un circuito di reciprocità e sostegno più ampio e su cui si fa sostanziale affidamento. Le fonti di entrata sono diverse: vi sono i redditi da lavoro, i sussidi, le pensioni sociali e/o di invalidità, i generi alimentari e/o vestiario passati dalle parrocchie ecc. Le pensioni sono apparse come una risorsa che migliora nettamente le condizioni del nucleo familiare. Per quanto esigue, esse rappresentano una entrata fissa sulla quale poter far conto, e sulle quali si possono tentare strategie di gestione. Per quanto riguarda le spese, è emersa una certa omogeneità tra tutti gli intervistati riguardo sia la composizione degli acquisti che l'ordine di priorità degli stessi. Vi sono spese per i beni primari (quali casa e cibo); spese per beni secondari (quali vestiti, scarpe, che risultano essere spese *una tantum* e sulle quali è più facile risparmiare); infine, altre spese. L'incidenza delle spese per l'abitazione è risultata rilevante. Si è osservato che le condizioni di disagio abitativo delle famiglie intervistate è parzialmente migliorato rispetto a quello delle famiglie di origine. La situazione che più frequentemente contribuisce al disagio abitativo è data dallo sfratto, dopo il quale spesso non si riesce più a far fronte al bisogno abitativo. L'assegnazione di un alloggio popolare è quindi un importante sostegno alle famiglie in condizioni economiche precarie. La casa di proprietà invece appare una sicurezza, che migliora notevolmente la situazione del nucleo familiare.

Capitolo settimo

Il contrasto alla povertà in Puglia: spesa sociale e scelte dei Comuni

di Anna Giulia Ingellis, Maria Teresa Carella e Camilla Mastromarco

Abstract

Nell'articolazione generale del nuovo sistema di welfare italiano, sono i Comuni ad avere il ruolo ed il compito di offrire risposte in termini di servizi ed assistenza alle varie forme di povertà. Per questo, quando si parla di intervento pubblico di contrasto alla povertà, la spesa sociale che i Comuni vi dedicano, assume una rilevanza strategica. Attraverso l'analisi della spesa effettuata dai Comuni nel triennio 2001-2003 si è inteso dare una risposta a domande come: quali sono i Comuni e gli Ambiti territoriali che maggiormente hanno investito in spesa sociale per il contrasto della povertà e l'assistenza? In che tipo di servizi ed interventi i Comuni hanno maggiormente investito la spesa per la povertà? Quanto incide la spesa per la povertà sulla spesa sociale totale dei Comuni e degli Ambiti? Quanto dunque delle politiche sociali e di welfare, rivolte secondo la Legge n. 328/00 all'intera cittadinanza ed alla costruzione di un sistema di protezione sociale e prevenzione, vengono investiti per contrastare la povertà o assistere persone e famiglie in situazioni di difficoltà? E, infine, oltre a questi aspetti meramente descrittivi, quali sono i fattori che maggiormente influenzano le scelte di spesa dei singoli Comuni?

Dall'analisi effettuata rileviamo che:

1. esiste una forte variabilità nei livelli di spesa pro-capite;
2. che non sono fattori legati alla ricchezza presente in un territorio, alle sue caratteristiche sociali o alle sue fragilità a determinare i livelli di spesa ed a spiegarne la variabilità;
3. la distribuzione della spesa per Ambiti segue più o meno lo stesso andamento che si tratti di spesa specifica per la povertà o di spesa sociale totale;
4. la spesa per povertà rappresenta più di $\frac{1}{4}$ della spesa sociale totale;
5. la maggior parte delle risorse provengono da trasferimenti statali e poco impegnano le risorse proprie dei Comuni;
6. vi è una forte monetizzazione degli interventi;
7. vi è una forte omogeneità nella tipologia di spesa che in larghissima parte si traduce in trasferimenti monetari;
8. il bisogno cui maggiormente si risponde con le misure di contrasto alla povertà è la necessità di affittare una casa e di raggiungere, attraverso un'integrazione, livelli minimi del reddito adeguati alla sussistenza.

A partire dai dati analizzati possiamo dunque sostenere che il sistema pugliese di protezione sociale ed assistenza al fenomeno della povertà fino al 2003 è ben lontano dalle caratteristiche previste e suggerite dalla riforma del welfare. Lungi dall'essere un sistema flessibile in grado di dare risposte complesse e ben orientate a specifici bisogni è invece un sistema che offre quasi sempre una risposta assistenziale e monetaria alla

povertà. Nella maggior parte dei casi si tratta di contributi monetari offerti alle famiglie per sostenere il pagamento degli affitti o come integrazione al reddito. Questo fa pensare che se ci fosse una adeguata politica per la casa tale da offrire un'alternativa in termini di edilizia pubblica, molte risorse potrebbero essere liberate, sul fronte dei servizi sociali per implementare un sistema di servizi ed assistenza più variegato.

Non sembrano inoltre fattori legati alla domanda quelli che maggiormente influenzano le scelte di spesa, questo fa pensare ad un sistema comunale di welfare piuttosto autoreferenziale in cui i differenti livelli di spesa dipendono più da caratteristiche intrinseche ai comuni quali: l'orientamento politico delle amministrazioni, l'organizzazione degli uffici preposti, le scelte più complessive in materia di spesa piuttosto che la presenza o assenza di particolari situazioni di disagio sociale e condizioni di fragilità.

Capitolo ottavo

Il reddito minimo di inserimento: un esercizio di simulazione

di Giuseppe Coco, Nadia Petragallo

Abstract

L'analisi delle politiche per il contrasto alla povertà può essere utilmente completata attraverso una simulazione degli effetti dell'introduzione di politiche alternative a quelle correnti. Lo strumento principe tra quelli di intervento generalizzato di contrasto alla povertà ed esclusione è il reddito minimo di inserimento che è stato introdotto in via sperimentale nel nostro paese per un periodo e parti del territorio limitate. Ciononostante forme di assistenza assimilabili al reddito minimo sono presenti in quasi tutti i paesi europei. A questo scopo in questo capitolo simuleremo l'introduzione del Reddito minimo di inserimento in Puglia con un duplice scopo: valutare il fabbisogno finanziario e misurare gli effetti in termini di riduzione della povertà. Tale analisi è stata condotta facendo riferimento a tre diverse soglie di povertà al fine di poter valutare le differenze negli effetti prodotti da tale strumento nella lotta a differenti obiettivi di povertà. Le soglie utilizzate sono: la soglia media nel campione (pari al reddito medio pro-capite calcolato sulle famiglie pugliesi che è pari alla soglia di povertà di una famiglia composta da due individui), la soglia Istat (corrisponde alla soglia di povertà calcolata dall'Istat per l'Italia nel 2004), la soglia istituzionale (si riferisce alla soglia stabilita per il PTO Nord Barese/Ofantino nel 2001 rivalutata negli anni oggetto di indagine).

Il database utilizzato per le nostre analisi è l'«Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiana di Banca d'Italia», un'indagine campionaria con cadenza biennale. Abbiamo in particolare utilizzato i dati dell'ultima survey disponibile, cioè il 2004.

Dopo una breve analisi della povertà effettuata sui dati del campione, abbiamo misurato la spesa totale che bisognerebbe sostenere al fine di introdurre il Reddito minimo di inserimento. Essa risulta pari a 325.000.000 euro nel caso della «soglia media nel campione», a 446.000.000 nel caso della «soglia Istat» nazionale e a 61.600.000 nel caso della «soglia istituzionale».

Per valutare i benefici conseguenti all'introduzione del Reddito minimo di inserimento abbiamo utilizzato due indici di performance distributiva e cioè la riduzione percentuale dell'intensità dalla povertà e la riduzione percentuale dell'indice di Gini. La riduzione dell'intensità della povertà risulta pari al 54% nel caso della prima soglia, 74% nel caso della seconda soglia e 11% nel caso della terza soglia.

Come è ovvio i risultati di conseguimento sono chiaramente correlati alla spesa stimata per l'intervento nei tre casi. Ciò però rende l'esercizio particolarmente prezioso per il *Policy maker*. Esso offre infatti un menù di possibili interventi valutati sulla base del costo e degli effetti prodotti nella riduzione della povertà. La scelta della soluzione ottimale dipenderà dai vincoli finanziari e dai risultati che il *policy maker* si prefigge di raggiungere.