



UNIONE EUROPEA



Ministero
dell'Economia
e delle Finanze



Dipartimento per le Politiche di Sviluppo



Patto Territoriale
per l'Occupazione
Nord Barese/Ofantino

Agenzia per l'inclusione sociale

STUDI E RICERCHE n°2
anno 2006

PROFILI DI POVERTA'

Prima indagine sulla povertà
e l'esclusione sociale
nell'area del Nord Barese/Ofantino

Programma Aggiuntivo
Patti Territoriali per l'Occupazione
Sottoprogramma 7 – Nord Barese/Ofantino
Misura n. 5 Azione n. 3 Intervento n. 3
ANALISI DELLA POVERTÀ TERRITORIALE



Abstract

R&S
Ricerca e Sviluppo
Società cooperativa





PROFILI DI POVERTA'

**Prima indagine sulla povertà
e l'esclusione sociale
nell'area del Nord Barese/Ofantino**

Programma Aggiuntivo
Patti Territoriali per l'Occupazione
Sottoprogramma 7 – Nord Barese/Ofantino
Misura n. 5 Azione n. 3 Intervento n. 3
ANALISI DELLA POVERTÀ TERRITORIALE

Abstract



R&S
Ricerca e Sviluppo
Società cooperativa



L'indagine è stata realizzata da Ricerca e Sviluppo ed è stata curata da:

Maria Teresa Carella,
Giuseppe Coco,
Cristina Di Modugno,
Vitorocco Peragine,
Francesco Porcelli.

Il coordinamento della ricerca è stato di M. T. Carella

La direzione scientifica di V. Peragine

Per l'Agenzia per l'Inclusione Sociale del Patto Territoriale per l'Occupazione Nord Barese–Ofantino
coordinamento esecutivo Anna Fontana

Elaborazione grafica: Corrado Vernò



1. Introduzione

Il Rapporto presenta i risultati della prima indagine sulla povertà e l'esclusione sociale nell'area del Patto Nord Barese/Ofantino. Sono stati analizzati i profili distributivi e i livelli di povertà di ciascun Comune appartenente al Patto e sono state analizzate le caratteristiche socio-demografiche delle famiglie in situazioni di disagio economico. Sono dati che parlano dei poveri, ma non solo dei poveri: parlano anche del disagio delle classi medie, una quota crescente delle quali si avvicina pericolosamente alla soglia della povertà.

Si tratta di risultati che si auspica siano utilizzati dagli organismi di governo del Patto, così come da ciascun Comune, al fine di realizzare strumenti di monitoraggio e di valutazione delle politiche di inclusione e, in generale, delle politiche sociali adottate, realizzando così un vero e proprio "laboratorio" di innovazione nelle politiche sociali realizzate a livello locale.

Per una analisi dotata di gradi elevati di dettaglio, un'indagine territoriale dovrebbe poter disporre di dati relativi ad un campione ampio e rappresentativo dei redditi e delle caratteristiche socio-demografiche delle famiglie dell'area interessata. Per il momento, una banca dati di questo tipo non è disponibile per l'area di riferimento (come non è disponibile per quasi tutte le altre aree di medesima estensione); la ricerca svolta ha quindi fatto ricorso in buona parte a dati originariamente raccolti con altri scopi ma dotati di caratteristiche tali da poter essere impiegati per l'analisi di interesse; inoltre, al fine di acquisire ulteriori elementi di conoscenza sulle diverse dimensioni del disagio economico, la ricerca ha utilizzato strumenti qualitativi di raccolta dei dati, basati sul coinvolgimento diretto degli attori istituzionali responsabili delle politiche locali di contrasto alla povertà.

La ricerca è quindi stata impostata secondo un approccio metodologico integrato: accanto agli esercizi di stima statistico-quantitativa delle misure di diffusione e di intensità della povertà, si è proceduto ad un significativo affondo di tipo qualitativo. Si è ritenuto opportuno integrare il quadro statistico con informazioni utili e sussidiarie relative ai nuclei familiari in stato di disagio: le loro caratteristiche, ricorrenti o emblematiche, i loro percorsi di caduta e di eventuale uscita da situazioni di povertà ed esclusione, le circostanze tipicamente associate alle situazioni di disagio economico.

I risultati ottenuti con questa metodologia integrata si rivelano in grado di fornire sia un primo quadro dei fenomeni distributivi che caratterizzano l'area del Patto, sia uno schema metodologico che potrà essere replicato o ampliato in futuro su indagini locali più esaurienti.

Di seguito si riportano i risultati principali delle analisi effettuate. Si parte da una ricognizione del quadro sociodemografico di riferimento e dei dati utilizzati per l'analisi, si prosegue con la presentazione dei risultati ottenuti nell'analisi statistico/quantitativa e in quella qualitativa. Prime indicazioni sono infine fornite intorno alle *policy* di inclusione adeguate e coerenti con il quadro presentato, e a proposito di possibili approfondimenti futuri della ricerca territoriale.



2. L'analisi quantitativa

Il quadro socio-demografico

Al primo gennaio 2002 la popolazione residente nel Patto risulta pari a 428.101 abitanti e rappresenta il 10,7% della popolazione pugliese e il 3% di quella del Mezzogiorno (Tabella 1). La popolazione è concentrata per il 56,3% nei tre Comuni futuri capoluoghi della sesta provincia pugliese: Barletta, Andria, Trani. Accanto ai comuni di Andria e Barletta, di dimensioni medio grandi con una popolazione prossima ai 100 mila abitanti, troviamo i comuni di Trani, Bisceglie e Corato, di medie dimensioni con circa 50 mila abitanti. I rimanenti sei comuni sono di piccole dimensioni: si va da Canosa di Puglia, 31 mila abitanti, a Spinazzola di 7 mila abitanti.

Tabella 1 Popolazione residente complessiva distinta per fasce di età al 1 gennaio 2002.

| Comuni per numero di abitanti | Fasce di età della popolazione residente | | | | | Totale | |
|-------------------------------------|--|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|---------------|
| | Meno di 25 | 25 - 34 | 35 - 44 | 45 - 64 | 65 e oltre | Valori assoluti | Strut. % |
| Andria | 33.181 | 16.556 | 14.150 | 19.974 | 11.879 | 95.740 | 22,4% |
| Barletta | 30.778 | 15.597 | 13.792 | 20.161 | 11.793 | 92.121 | 21,5% |
| Trani | 17.098 | 8.738 | 8.522 | 11.849 | 6.944 | 53.151 | 12,4% |
| Bisceglie | 15.484 | 8.513 | 8.244 | 11.806 | 7.661 | 51.708 | 12,1% |
| Corato | 14.420 | 7.237 | 6.811 | 10.099 | 6.412 | 44.979 | 10,5% |
| Canosa di P. | 9.964 | 5.156 | 4.499 | 6.973 | 4.853 | 31.445 | 7,3% |
| Trinitapoli | 5.009 | 2.360 | 1.957 | 3.010 | 2.123 | 14.459 | 3,4% |
| San Ferdinando. di P. | 4.707 | 2.149 | 2.041 | 3.059 | 2.391 | 14.347 | 3,4% |
| Margherita di S. | 3.721 | 1.794 | 1.877 | 2.948 | 2.243 | 12.583 | 2,9% |
| Minervino M. | 2.867 | 1.582 | 1.342 | 2.382 | 2.041 | 10.214 | 2,4% |
| Spinazzola | 2.211 | 990 | 1.096 | 1.596 | 1.461 | 7.354 | 1,7% |
| PTO - NBO | 139.440 | 70.672 | 64.331 | 93.857 | 59.801 | 428.101 | 100,0% |
| PUGLIA | 1.223.328 | 626.356 | 585.913 | 943.618 | 640.285 | 4.019.500 | 10,7%* |
| MEZZOGIORNO | 4.285.759 | 2.150.596 | 2.048.841 | 3.190.307 | 2.235.323 | 13.910.826 | 3,1%* |
| ITALIA | 14.454.804 | 8.774.571 | 8.735.437 | 14.374.281 | 10.654.649 | 56.993.742 | 0,8%* |

Fonte: elaborazioni proprie su dati ISTAT.

*PTO-NBO / Puglia, Mezzogiorno, Italia.

Esaminando la struttura della popolazione per fasce di età, nel Patto si riscontra, rispetto ai valori nazionali, meridionali e pugliesi, un'età media più bassa con una netta preminenza della fascia di età al di sotto dei 35 anni. Si tratta di una nota senz'altro positiva per le potenzialità del territorio. Esistono però delle differenze relativamente marcate all'interno del Patto: i Comuni di maggiori dimensioni hanno una quota di popolazione maggiore nelle classi di età inferiore e minore nelle classi di età avanzata. Se si guarda alla sola ultima classe di età (maggiore di 65 anni) la quota di popolazione è correlata inversamente alla popolazione del Comune. Prevalgono poi le famiglie numerose, con percentuali maggiori rispetto al resto della penisola. Di contro le famiglie meno numerose, da uno a tre componenti, sono presenti in misura inferiore rispetto ai valori del nostro paese. Esiste una correlazione positiva tra ampiezza demografica dei Comuni e incidenza dei nuclei famigliari standard e/o numerosi. Questo quadro demografico da

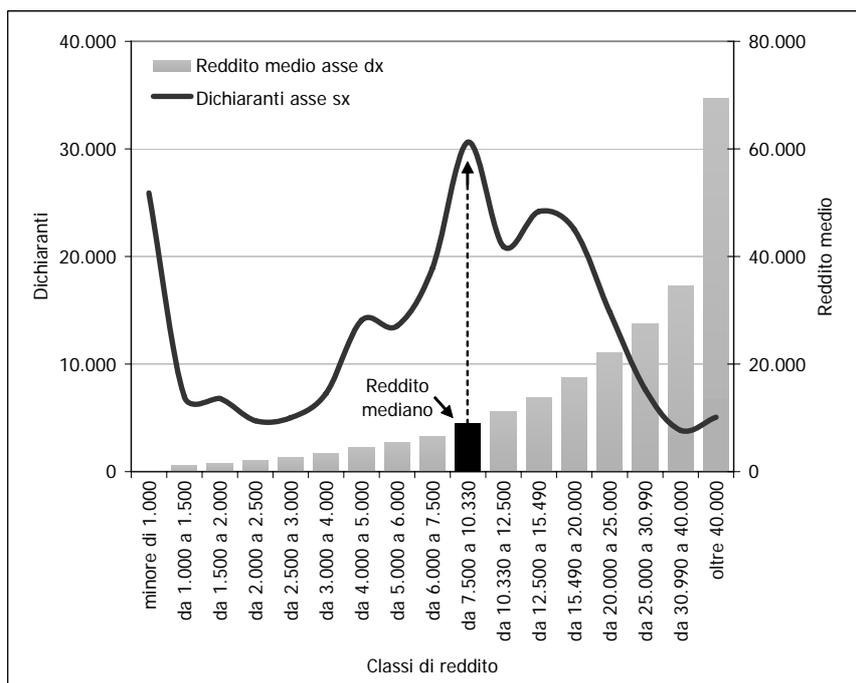


un lato suggerisce l'esistenza di consistenti flussi migratori di persone in età lavorativa verso i Comuni di maggiori dimensioni all'interno del Patto. Dall'altro implica che le emergenze sociali che i Comuni fronteggiano possano essere diversificate in ragione della loro ampiezza demografica.

I dati utilizzati

Per l'analisi statistico quantitativa dei fenomeni distributivi sono state utilizzate due diverse banche dati: a) le informazioni raccolte dai diversi Comuni del Patto in occasione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (Rmi); b) le informazioni sulle Dichiarazioni dei Redditi elaborate dalla SOGEI. Si tratta di dati non espressamente raccolti per una analisi sulla povertà e che tuttavia permettono di estrarre una ricca batteria di indicatori distributivi. I dati sulle dichiarazioni dei redditi offrono una rappresentazione completa e statisticamente rappresentativa dell'intera distribuzione dei redditi per ciascun Comune: il limite maggiore di questa banca dati è costituito dall'essere una rilevazione a base individuale piuttosto che familiare; un ulteriore limite è rappresentato dal fenomeno dell'evasione fiscale, che risulta sempre significativo e che, a bassi livelli di reddito, può raggiungere dimensioni particolarmente elevate. La banca dati Rmi offre invece una ricchezza di informazioni sui redditi e su altre caratteristiche sociali e familiari dei richiedenti il Rmi: si tratta di uno spaccato molto efficace ma limitato alla fascia più disagiata della popolazione del Patto.

Figura 1 Comuni del PTO – NBO, dichiaranti e reddito medio per classi di reddito, anno d'imposta 2001.



Fonte: elaborazioni proprie su dati SOGEI e ISTAT.

La distribuzione dei redditi nei Comuni del Patto

Considerando la distribuzione dei redditi complessivi dei residenti nel Patto (Figura 1), si osserva che le classi in cui si concentrano la maggior parte dei contribuenti sono la prima,



“meno di mille euro”, in cui rientrano 25.907 individui con un reddito medio di -85 euro¹, e quella intermedia “tra 7.500 e 10.330 euro” che abbraccia 30.628 contribuenti con un reddito medio di 8.949 euro; quest’ultimo è anche il reddito mediano, quel livello di reddito che divide la popolazione in due gruppi di pari numerosità e che viene utilizzato per l’individuazione della soglia di povertà. I 232.785 dichiaranti si distribuiscono in modo decrescente tra i Comuni in base alla popolazione residente; invece, la percentuale di dichiaranti sui residenti è, in generale, maggiore nei comuni più piccoli, a causa probabilmente della maggiore incidenza dei pensionati nella struttura della popolazione residente nei piccoli Comuni.

La Tabella 2, alla seconda colonna, ci permette di valutare il contributo percentuale di ciascun Comune alla ricchezza complessiva del Patto: si tratta di dati spiegati in misura decisiva dalla diversa ampiezza demografica dei Comuni. La graduatoria dei Comuni in base al reddito medio, che con una certa approssimazione può essere interpretato come un indicatore del benessere economico medio goduto dai residenti, è riportato nell’ultima colonna della Tabella 2. Il reddito complessivo medio relativo all’insieme degli undici Comuni è pari a 11.183 euro annui, rispetto ad un valore riferito all’intera penisola di 15.394 euro, alla Puglia di 11.827 e al Mezzogiorno di 12.058.

Tabella 2 Reddito complessivo totale e medio, anno d’imposta 2001.

| Comuni per numero di abitanti | Totale | | Medio |
|-------------------------------|----------------------|--------------|---------------|
| | euro | % del totale | |
| Andria | 528.771.716 | 20,3% | 10.400 |
| Barletta | 558.936.394 | 21,5% | 11.613 |
| Trani | 388.411.671 | 14,9% | 13.595 |
| Bisceglie | 319.882.902 | 12,3% | 11.389 |
| Corato | 301.582.311 | 11,6% | 11.737 |
| Canosa di P. | 171.463.540 | 6,6% | 9.965 |
| Trinitapoli | 75.888.479 | 2,9% | 9.290 |
| San Ferdinando di P. | 70.807.428 | 2,7% | 8.260 |
| Margherita di S. | 80.917.766 | 3,1% | 11.576 |
| Minervino M. | 56.866.578 | 2,2% | 9.241 |
| Spinazzola | 49.624.824 | 1,9% | 11.358 |
| PTO-NBO | 2.603.153.609 | 100% | 11.183 |

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOGEI e ISTAT.

Passando ora ad un’analisi di natura funzionale (Figura 2), per l’intero Patto Territoriale tre quarti del reddito complessivo è costituito dal *reddito da lavoro dipendente e assimilato*², questo rapporto sale nei comuni di dimensioni più ridotte e si riduce in quelli più grandi nei quali si riscontra una quota relativamente maggiore dei *redditi da lavoro autonomo, impresa e partecipazione* e dei *redditi da fabbricati*, nel complesso pari rispettivamente al 14,8% e al 6%.

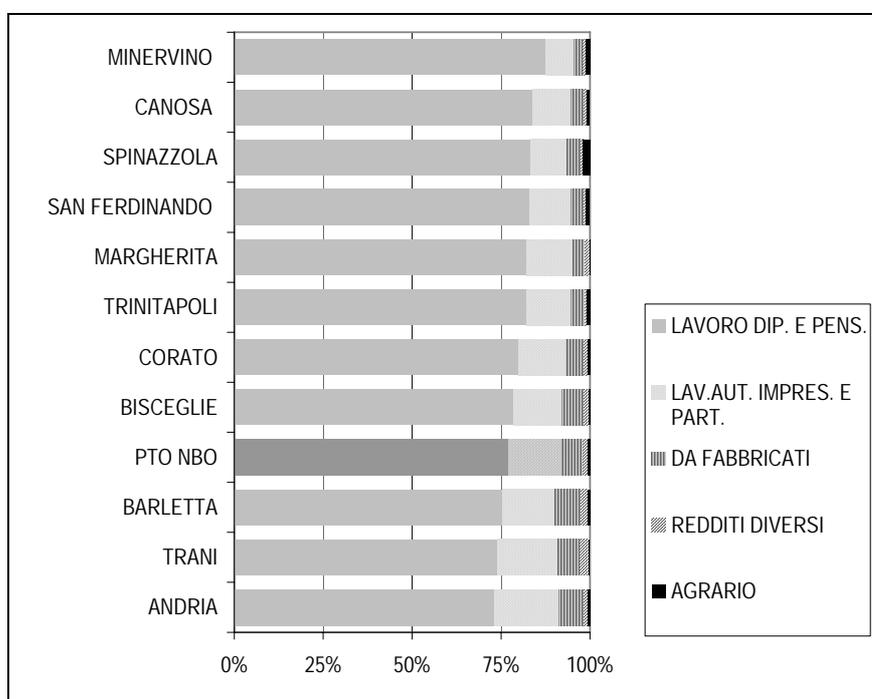
¹ La presenza di un reddito medio negativo è giustificata dalle dichiarazioni che contengono perdite d’impresa e/o di lavoro autonomo.

² Tra i redditi assimilati a quelli da lavoro dipendente la quota prevalente è assorbita dai redditi da pensione.



Infine, i redditi agrari costituiscono soltanto lo 0,6% del reddito complessivo e i redditi diversi solo l'1,4%. Occorre sottolineare l'estrema vicinanza tra i valori medi annui delle due principali categorie di reddito: lavoro dipendente e assimilati da un lato, lavoro autonomo, impresa e partecipazione dall'altro, pari rispettivamente a 11.234 e 11.841 euro. L'esigua distanza che separa le due categorie può essere in parte attribuita ad un maggiore occultamento di base imponibile da parte dei titolari di redditi d'impresa e da lavoro autonomo rispetto ai lavoratori dipendenti. Estremamente bassi risultano, poi, i redditi medi determinati attraverso misure catastali: quelli da fabbricati ammontano a 1.342 euro annui, mentre quelli agrari a 300 euro annui.

Figura 2 Comuni del PTO – NBO, struttura del reddito complessivo, anno d'imposta 2001



Fonte: elaborazioni proprie su dati SOGEI e ISTAT.

Quanti sono i poveri e quanto sono poveri: diffusione e intensità della povertà sulla base delle dichiarazioni dei redditi

Nell'analisi della povertà si è adottato un approccio relativo: la soglia di povertà, che è quel livello di reddito al di sotto del quale si è dichiarati poveri, è stata individuata in funzione dell'intera distribuzione dei redditi del Patto. Scegliendo come soglia il 50% della mediana della distribuzione dei redditi dichiarati dai residenti nel territorio del Patto, con riferimento al 2001 essa è risultata pari 4.475 euro annui per un individuo. La prima misura di povertà, l'indice di diffusione, misura la percentuale di popolazione che si colloca al di sotto della linea di povertà. In base ai nostri risultati la povertà coinvolge il 25% circa della popolazione, corrispondente a poco più di 100 mila persone povere: tra i residenti nel Patto un individuo su quattro è povero.



Si tratta di percentuali grosso modo in linea con altre indagini sulla povertà nel nostro Paese, le quali, pur con riferimento a informazioni di diversa natura, stimano dei livelli di diffusione abbastanza omogenei a quelli da noi individuati: ad esempio, in base all'indagine ISTAT sui consumi delle famiglie italiane, con riferimento al 2002 nel complesso del nostro Paese l'incidenza della povertà è pari all'11%, nel Mezzogiorno al 20%, in Puglia al 21,4%. Al dato aggregato per l'intero Patto corrispondono realtà comunali differenziate (Tabella 3): si va da un massimo del 28% registrato nei Comuni di Trinitapoli e San Ferdinando ad un minimo del 20% circa ottenuto dai Comuni di Spinazzola e Trani. Posizioni intermedie sono occupate dagli altri grossi Comuni del Patto: Andria, Barletta e Corato. Non sembra esserci una relazione chiara tra reddito complessivo o medio dei diversi Comuni e incidenza della povertà.

La conoscenza del numero di individui al di sotto di una certa soglia non ci dice nulla sulle differenze che possono coesistere all'interno dell'universo dei poveri: è ben diversa una situazione in cui la quasi totalità dei poveri si collochi in prossimità della soglia, da un'altra in cui invece la maggioranza dei poveri sia su livelli di reddito estremamente ridotti. Al fine di cogliere queste differenze occorre guardare all'indice di *intensità della povertà*, che misura di quanto, in media, il reddito dei poveri si discosta in termini percentuali dalla linea di povertà. In altre parole, l'indice di intensità ci dice, in media, quanto sono poveri i poveri.

Continuando ad utilizzare la soglia di 4.475 euro, l'indice di intensità risulta pari al 73%: i poveri residenti nel Patto hanno in media un reddito di poco inferiore al 30% della soglia. Questo significa che il reddito medio dei poveri è pari a circa 1.500 euro: dunque la maggioranza dei poveri non si colloca in prossimità della soglia, ma in posizioni di profonda difficoltà economica. Si tratta di livelli estremi di povertà. Occorre segnalare come questi dati, a differenza di quelli sulla diffusione, siano sensibilmente diversi da quelli risultanti da altre indagini: l'indagine ISTAT sui consumi già richiamata in precedenza, con riferimento al 2002, stima un dato nazionale pari a 21,4%, sintesi come al solito di situazioni territoriali fortemente differenziate: nella maggior parte delle regioni del Nord e del Centro l'intensità è inferiore al 20%, nel Mezzogiorno l'intensità della povertà supera sempre il 22%, ad eccezione della Puglia (20,2%), e raggiunge il 24,5% nella Basilicata e il 25,1% nel Molise.



Tabella 3 Indici di diffusione e intensità, reddito medio e reddito complessivo, dati SOGEI, anno d'imposta 2001 (soglia di povertà pari al 50% del reddito mediano).

| Comuni per numero di abitanti | Indice di diffusione | Indice di intensità | Reddito complessivo | |
|-------------------------------|----------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| | | | Medio | Totale |
| Andria | 24,34% | 73,70% | 10.400 | 528.771.716 |
| Barletta | 25,45% | 75,82% | 11.613 | 558.936.394 |
| Trani | 20,45% | 79,74% | 13.595 | 388.411.671 |
| Bisceglie | 23,23% | 72,46% | 11.389 | 319.882.902 |
| Corato | 23,70% | 72,07% | 11.737 | 301.582.311 |
| Canosa di P. | 27,22% | 73,10% | 9.965 | 171.463.540 |
| Trinitapoli | 28,77% | 65,00% | 9.290 | 75.888.479 |
| San Ferdinando di P. | 28,79% | 60,73% | 8.260 | 70.807.428 |
| Margherita di S. | 23,85% | 70,58% | 11.576 | 80.917.766 |
| Minervino M. | 25,17% | 69,53% | 9.241 | 56.866.578 |
| Spinazzola | 19,96% | 67,39% | 11.358 | 49.624.824 |
| PTO-NBO | 24,34% | 73,19% | 11.183 | 2.603.153.609 |

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOGEI e ISTAT.

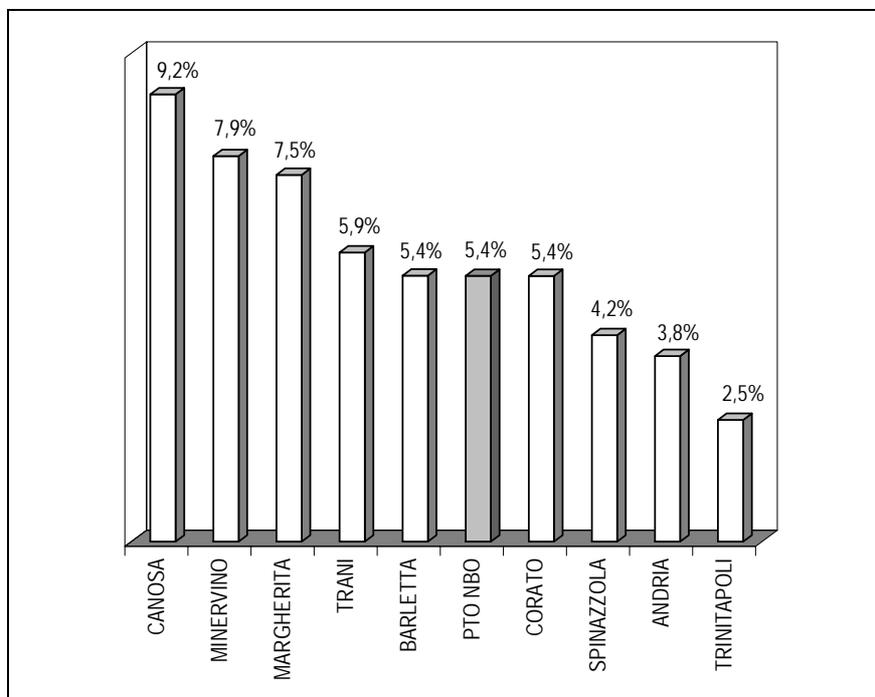
Sono dati da leggere con cautela a causa dei fenomeni di evasione fiscale e in generale di economia sommersa, che nel territorio hanno dimensioni tali da non poter essere in alcun senso ignorati. E tuttavia rimane un quadro di particolare gravità. Emerge poi uno spaccato inedito sulle differenze tra comuni (Tabella 3): i Comuni a più intensa povertà risultano essere quelli di più elevate dimensioni (Andria, Barletta, Trani), i quali sono anche i Comuni dove maggiore è il reddito aggregato e dove certamente alto è il tenore medio di vita. Spicca il Comune di Trani, che registra il valore più elevato del reddito medio ma anche dell'indice di intensità della povertà. Ad un maggior tasso di sviluppo demografico ed economico sembra corrispondere una maggiore gravità delle situazioni di disagio sociale.

La fascia più povera tra i poveri: i richiedenti il Reddito Minimo di Inserimento

L'analisi dei dati Rmi ha offerto uno spaccato efficace delle caratteristiche sociali e familiari della fascia più disagiata della popolazione del Patto. Dai dati emerge che la maggior parte dei richiedenti ha un'età compresa tra i 35 e i 44 anni, fascia in cui si concentra la percentuale più bassa della popolazione dopo quella relativa agli ultra 65enni, e si tratta, in larga maggioranza, di richiedenti di sesso maschile, a fronte di una ripartizione uniforme tra maschi e femmine dei residenti. Spicca la forte disomogeneità della distribuzione delle richieste di sussidio tra i Comuni (Figura 3). Si va dal Comune di Canosa, dove ogni cento abitanti ci sono state 9,2 richieste di sussidio, al Comune di Trinitapoli, dove si registrano solo 2,6 domande per ogni cento abitanti; la media relativa ai nove comuni è del 5,4%. La varianza nelle domande tra comuni potrebbe certo essere interpretata come effetto della diversa incidenza dei livelli di povertà: tuttavia, questa lettura è contraddetta dalle altre analisi quantitative svolte in questo Rapporto e dalle analisi di tipo qualitativo. Risulta più plausibile l'ipotesi di una varianza spiegata da differenze nella implementazione della misura del RMI e nelle attitudini delle famiglie rispetto alle politiche pubbliche di inclusione.



Figura 3 Rapporto tra i richiedenti RMI e le famiglie residenti, anno 2001/2002.



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat e database RMI dei Comuni.

I livelli di incidenza della povertà in base ai dati RMI sono stati calcolati rapportando il numero delle famiglie che, fra quelle richiedenti il RMI, sono al di sotto della soglia di povertà, e il numero delle famiglie residenti così come risultanti dai dati ISTAT sulla popolazione. Dunque, per costruzione, tutte le famiglie povere che non avessero fatto richiesta di RMI non sono comprese tra i poveri in questa analisi: è questa la spiegazione principale dei bassissimi livelli di incidenza risultanti dai dati.

Sono state utilizzate due diverse soglie di povertà. La prima è di tipo “istituzionale” e si riferisce al livello di reddito stabilito dalla normativa che regola il RMI come livello al di sotto del quale, rispettate altre condizioni, si ha diritto al sussidio: si tratta di 3.285 euro annui per un singolo, corretto con le scale di equivalenza Ise per famiglie di diversa composizione. L’analisi è stata arricchita utilizzando una seconda soglia di povertà di tipo relativo. Non avendo però a disposizione dati sui redditi familiari dell’intera popolazione, e volendo estrarre dai dati RMI disponibili il massimo delle informazioni possibili, si è scelto di utilizzare la soglia della povertà calcolata sulla base dell’Indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d’Italia, che ammonta per l’anno di riferimento a 7.763 euro l’anno per un single. Siamo consapevoli delle cautele con cui un confronto simile va letto: si tratta certamente di database molto diversi. Tuttavia, sia la definizione di reddito, sia la definizione di unità di analisi (la famiglia), sono comuni alle due indagini e quindi consentono un livello minimo di confrontabilità.

I risultati delle analisi sull’incidenza utilizzando i dati RMI sono riportati nella Tabella 4. I livelli di povertà risultano naturalmente più elevati quando si adotti la soglia della povertà calcolata con riferimento ai dati nazionali dell’Indagine Banca d’Italia, essendo quest’ultima più



elevata della soglia ufficiale definita per le finalità di accesso al RMI. Essendo la quasi totalità dei richiedenti l'RMI al di sotto della soglia di povertà Banca d'Italia, i tassi di incidenza risultanti dall'utilizzo di questa soglia sono molto vicini alle percentuali dei richiedenti rispetto alle famiglie residenti: dunque, più che catturare l'incidenza della povertà questi indici rappresentano il grado di incidenza della misura del RMI rispetto all'intera popolazione residente (Tabella 4).

Tabella 4 Indici di diffusione e intensità, dati RMI, anno 2001/2002.

| Comuni per numero di abitanti | DIFFUSIONE | | INTENSITÀ | |
|-------------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|
| | Soglia RMI € 3.285 | Soglia B.I. € 7.763 | Soglia RMI € 3.285 | Soglia B.I. € 7.763 |
| Andria | 3,74% | 3,80% | 52,51% | 79,45% |
| Barletta | 4,09% | 5,37% | 62,18% | 73,87% |
| Trani | 4,26% | 5,84% | 62,75% | 72,72% |
| Bisceglie* | <i>nd</i> | <i>Nd</i> | <i>Nd</i> | <i>Nd</i> |
| Corato | 4,14% | 5,37% | 50,03% | 70,69% |
| Canosa di P. | 6,53% | 9,05% | 58,50% | 71,26% |
| Trinitapoli | 1,81% | 2,47% | 44,76% | 67,79% |
| San Ferdinando di P.* | <i>nd</i> | <i>Nd</i> | <i>Nd</i> | <i>Nd</i> |
| Margherita di S. | 6,42% | 7,46% | 44,39% | 72,21% |
| Minervino M. | 5,89% | 7,69% | 54,61% | 71,09% |
| Spinazzola | 3,08% | 4,11% | 49,19% | 68,83% |
| <i>Media</i> | <i>4,44%</i> | <i>5,68%</i> | <i>53,21%</i> | <i>71,99%</i> |
| <i>Dev.std.</i> | <i>1,49%</i> | <i>1,97%</i> | <i>6,48%</i> | <i>3,17%</i> |
| PTO-NBO | 4,29% | 5,38% | 56,23% | 73,53% |

Fonte: elaborazioni proprie su dati RMI dei comuni e ISTAT.

*I comuni di Bisceglie e San Ferdinando non hanno partecipato alla sperimentazione RMI.

Risulta assolutamente rilevante lo scostamento tra gli indici di diffusione calcolati sui dati RMI e gli stessi indici calcolati con i dati SOGEI. E' possibile individuare perlomeno due principali spiegazioni per queste discordanze, relative a limiti specifici e distinti delle due diverse banche dati, e che però vanno nella stessa direzione: da un lato l'effetto dell'evasione nei dati delle dichiarazioni fiscali, che produce una sovrarappresentazione della diffusione della povertà; dall'altro, la circostanza che i dichiaranti RMI costituiscono solo un sottoinsieme dei poveri residenti nel territorio (dato del resto confermato anche dalle analisi qualitative): fattore questo che produce una sotto rappresentazione della povertà calcolata sui dati RMI. Dunque lo scostamento tra i due indici è rafforzato da entrambi i fattori di disturbo. Quanto alle variazioni nella diffusione della povertà tra i Comuni del Patto, è molto probabile che, anche in questo caso, le differenze siano riconducibili alla diversa efficacia o "attrattività" della misura del RMI nei diversi Comuni, più che a differenze reali di disagio della popolazione.

L'ampiezza dello scostamento tra i dati sulla povertà risultanti dalle dichiarazioni dei redditi e quelli basati sulle richieste di RMI induce ad ulteriori riflessioni intorno ai criteri di selettività delle misure di sostegno al reddito di tipo universalistico quale il Rmi. In presenza di elevati livelli di evasione fiscale può risultare fondato il timore che l'adozione del reddito quale criterio di selettività possa creare analoghe distorsioni in sede di accesso a forme di sussidio e di



politiche di inclusione. Vi è in altre parole il rischio che tra i beneficiari dei sussidi siano presenti anche dei “falsi poveri”, percettori di un reddito ufficiale nullo o inferiore a quello effettivo, perché in tutto o in parte non dichiarato.

Sulla base di queste considerazioni abbiamo cercato di incrociare i dati RMI con i dati sulle dichiarazioni dei redditi: ci siamo chiesti quanti individui, sulla base dei dati riportati sulle dichiarazioni dei redditi, avrebbero potuto fare richiesta del Rmi nei diversi comuni, individuando così i richiedenti potenziali. Poi abbiamo confrontato il numero di richiedenti potenziali con il numero dei richiedenti effettivi. I risultati sono riportati per ciascun Comune nella Tabella 5.

Tabella 5 Rapporto tra i richiedenti RMI e i contribuenti con reddito inferiore a 3285 euro, anno 2001.

| Comuni per numero di abitanti | N. richiedenti RMI ⁽¹⁾ | N. individui beneficiari RMI ⁽²⁾ (A) | N. individui dichiaranti red. < €3.285 ⁽³⁾ (B) | A/B |
|-------------------------------|-----------------------------------|--|--|--------------|
| Andria | 1.167 | 4.331 | 10.853 | 39,9% |
| Barletta | 1.591 | 5.669 | 10.823 | 52,4% |
| Trani | 1.028 | 3.650 | 5.051 | 72,3% |
| Bisceglie* | <i>Nd</i> | <i>nd</i> | <i>nd</i> | <i>nd</i> |
| Corato | 821 | 2.855 | 5.323 | 53,6% |
| Canosa di P. | 998 | 3.384 | 4.095 | 82,6% |
| Trinitapoli | 120 | 449 | 2.009 | 22,3% |
| San Ferdinando di P.* | <i>Nd</i> | <i>Nd</i> | <i>nd</i> | <i>nd</i> |
| Margherita di S. | 344 | 1.195 | 1.449 | 82,5% |
| Minervino M. | 311 | 1.015 | 1.369 | 74,1% |
| Spinazzola | 114 | 356 | 746 | 47,7% |
| PTO-NBO | 6.494 | 22.904 | 49.382 | 46,4% |

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOGEI e database RMI dei comuni.

*I comuni di Bisceglie e San Ferdinando non hanno partecipato alla sperimentazione RMI.

(1) Numero totale delle richieste di sussidio.

(2) Ottenuto moltiplicando il numero di richieste di sussidio per la numerosità media dei nuclei familiari dei richiedenti.

(3) Numero contribuenti con reddito complessivo dichiarato inferiore a 3.285 euro annui (soglia RMI).

In aggregato, circa la metà (46,4%) dei richiedenti potenziali ha effettivamente fatto richiesta del Rmi: questo scostamento – anche al netto dei problemi di confrontabilità dei dati³ – suggerisce che non tutte le situazioni di disagio risultanti dalle dichiarazioni dei redditi in effetti sono tali. E che forse il Rmi ha interessato, già nella fase di richiesta, solo le famiglie in situazione di povertà più estrema.

³ I problemi di confrontabilità sono essenzialmente legati alla circostanza che, mentre le dichiarazioni dei redditi sono a base individuale, il RMI è uno strumento di tutela dei nuclei familiari, e dunque le richieste sono effettuate da un componente in rappresentanza del nucleo familiare di appartenenza. Per questa ragione il numero dei beneficiari è stato ottenuto moltiplicando il numero di richieste di sussidio per la numerosità media dei nuclei familiari dei richiedenti. Per ulteriori approfondimenti su questo aspetto si veda il Rapporto.



Una possibile spiegazione per questo scostamento è l'esistenza di aspetti di auto-selezione legati allo strumento del RMI; aspetti che possono essere considerati un punto di forza di questi dati. In presenza di un consistente fenomeno di evasione fiscale, infatti, la presentazione volontaria di una domanda di RMI può essere considerata un segnale di oggettivo disagio economico. E dunque le statistiche sulla povertà risultanti dai dati Rmi potrebbero consegnarci le dimensioni reali della povertà più estrema nel territorio. Sotto un altro profilo di analisi, i risultati del confronto suggeriscono che, in sede di erogazione di sussidi e di misure di contrasto alla povertà, i problemi di evasione e di occultamento di reddito potrebbero essere meno severi che in sede fiscale. Le ragioni potrebbero essere diverse: una possibilità è rappresentata dagli effetti legati alla attribuzione dello *status* di povero di solito associata alla fruizione di un sussidio. I costi in termini di stigma sociale associati a tale status costituirebbero un deterrente efficace in grado di determinare meccanismi di auto-selezione. Probabilmente, una delle ragioni per cui tali meccanismi hanno funzionato nell'esperimento del RMI è legata alla presenza, accanto al sussidio monetario, di un programma di reinserimento gestito a livello locale e monitorato. E' probabile che schemi di sussidio di tipo automatico, fondati sulla semplice autocertificazione dei requisiti reddituali ma sganciati da ogni progetto di reinserimento lavorativo strutturato e duraturo, oltre che inefficace per la lotta all'esclusione sociale, possa risultare viziato già nella fase di selezione dei beneficiari.

Passando ora alle dimensioni della povertà, consideriamo come essa risulti correlata con alcune delle principali variabili socio-demografiche. Il primo dato è l'aumento del rischio di povertà con la numerosità del nucleo familiare. Si tratta di un dato sostanzialmente confermato in ogni Comune del Patto, e che del resto trova conferma in altre indagini svolte a livello territoriale più ampio: in base all'indagine ISTAT sui consumi delle famiglie, a livello nazionale la diffusione della povertà appare consistente ed in crescita tra le famiglie più numerose. Per il territorio dell'intero Patto, in media, un bambino in una famiglia con 6 o più componenti ha più del doppio delle probabilità di trovarsi in una situazione di disagio economico rispetto ad un bambino in una famiglia di 5 componenti, e poco meno del triplo dello stesso bambino in una famiglia di 3 o 4 componenti. Queste proporzioni sono confermate qualunque sia la soglia utilizzata e si mantengono abbastanza stabili tra Comuni diversi nell'ambito territoriale, nonostante le differenze molto marcate tra i valori assoluti. Rilevante è anche la tipologia familiare: un bambino in una famiglia monoparentale ha due volte e mezza le probabilità di trovarsi in situazione di povertà rispetto ad un bambino in famiglia con due genitori. La diffusione della povertà per sesso e per diverse fasce d'età riflette la distribuzione dei richiedenti: le percentuali maggiori di poveri si collocano nella fascia di età compresa tra i 35 e i 64 anni. Si tratta di un profilo che cattura più che altro la tipologie dei beneficiari del RMI, piuttosto che dei poveri: e infatti questo dato contrasta in maniera chiara con i profili per età sul territorio nazionale, in cui l'incidenza della povertà nel ciclo di vita delle famiglie presenta un tipico andamento ad U. Il rischio di povertà è alto quando si hanno in famiglia bambini piccoli, si abbassa quando il capofamiglia raggiunge l'apice della carriera lavorativa e i figli escono di casa, e aumenta tra i pensionati.



Una valutazione del Rmi

Al fine di valutare l'efficacia del Rmi rispetto all'obiettivo di riduzione della povertà, abbiamo condotto una ulteriore simulazione, ipotizzando di applicare il meccanismo di attribuzione del Rmi, così come sperimentato nel territorio del Patto, alla distribuzione dei redditi lordi dichiarati dai contribuenti residenti negli undici comuni del Patto.

Sulla base di diverse ipotesi circa l'impegno di spesa coinvolto, abbiamo stimato l'effetto del sussidio sulle diverse misure di povertà e disuguaglianza (Tabella 6). In particolare, ipotizzando un impegno di spesa "significativo", stimabile intorno ai 120 milioni di euro per l'intero Patto, la misura sarebbe in grado di coinvolgere circa l'80% dei poveri residenti nel Patto e avrebbe un effetto assolutamente incisivo sulla intensità della povertà: la distanza media dei redditi dei poveri dalla soglia di povertà si ridurrebbe del 50%; risulterebbe ridotta in maniera significativa anche la disuguaglianza. L'effetto del Rmi sulla diffusione della povertà sarebbe invece modesto per una ragione molto semplice: nella nostra simulazione abbiamo ipotizzato, seguendo l'esperienza effettiva del Rmi, che la soglia di accesso al sussidio sia inferiore alla "vera" linea di povertà; dunque il sussidio non è in grado di portare i redditi individuali oltre la soglia effettiva di povertà, ma solo di avvicinarli alla stessa.

Tabella 6 Simulazione RMI su dati SOGEI: principali risultati, anno 2001.

| | <i>Assenza interventi</i> | <i>Erogazione RMI: ipotesi spesa "leggera"</i> | <i>Erogazione RMI: ipotesi spesa "significativa"</i> |
|--|-------------------------------|--|--|
| <i>Spesa Totale</i> | - | 24.383.577 | 128.066.152 |
| <i>Beneficiari</i> | - | 7.513 | 56.668 |
| <i>% Beneficiari/Poveri</i> | - | 11% | 80% |
| <i>Reddito medio dei poveri</i> | 1.902 | 2.247 | 3.712 |
| <i>Indice di diffusione (soglia 60% della mediana)</i> | 30,39% | 30,39% | 30,39% |
| <i>Indice d'intensità (soglia 60% della mediana)</i> | 64,58% | 58,16% | 30,86% |
| <i>Indice di Gini</i> | 0,4691 | 0,4577 | 0,4102 |

Fonte: elaborazioni proprie su dati SOGEI e database RMI dei comuni del PTO-NBO.

(1) Si è ipotizzato di erogare il sussidio ai richiedenti che ne avevano diritto in virtù della sola situazione reddituale risultante dalle dichiarazioni relative all'anno d'imposta 2001.

Si tratta di risultati interessanti ma da leggere con cautela. Il reddito minimo di inserimento è infatti stato pensato non solo come uno strumento per la difesa dei redditi molto bassi, ma anche come un mezzo per favorire il reinserimento dei poveri nella vita sociale attiva: condizione necessaria per ricevere il sussidio è infatti l'accettazione di un programma d'inserimento finalizzato a reintrodurre il beneficiario nel mondo del lavoro. Si tratta di effetti che non possono certo essere valutati con semplici simulazioni statiche sulle misure di diffusione o di intensità della povertà. La nostra quindi non va letta come una analisi della efficacia



complessiva del Rmi, quanto piuttosto come parte – necessaria e sicuramente rilevante - di una valutazione della stessa. Sarebbe interessante estendere l’analisi, utilizzando la metodologia introdotta nel Rapporto, al fine di valutare il complesso delle politiche sociali effettivamente realizzate dai comuni del Patto: studiando l’impatto dei diversi interventi sulle misure di intensità e di diffusione della povertà; simulando gli effetti differenziali dell’adozione di diversi criteri di selettività; confrontando l’efficacia dei diversi interventi sulle diverse categorie sociali e demografiche.

3. L’analisi qualitativa: storie di povertà

L’analisi qualitativa, che in questa sede trattiamo molto brevemente e per la quale rinviamo alla lettura integrale del Rapporto, ha permesso di cogliere ulteriori aspetti rilevanti del disagio sociale nel Patto: ci ha consentito di individuare le caratteristiche socio-demografiche associate alle situazioni di povertà; in più, ci ha consegnato un quadro dei percorsi e delle storie che caratterizzano spesso le persone povere.

Data l’impostazione generale della ricerca, non potendo operare attraverso interviste dirette alle famiglie in povertà, si è scelto di lavorare su fonti secondarie. In particolare la fonte più ricca di informazioni è stata identificata nei dirigenti delle ripartizioni dei Servizi Sociali che hanno partecipato alla sperimentazione del RMI e nelle assistenti sociali che hanno seguito direttamente le famiglie beneficiarie.

In un percorso che ha permesso la più ampia partecipazione possibile al processo di costruzione della conoscenza, si è individuata la mappa delle tipologie di nuclei familiari in stato di povertà ed esclusione e si è venuta a definire la varietà delle situazioni di povertà. Per la ricostruzione dei casi, si è proceduto a colloqui con le assistenti sociali che hanno seguito la famiglia, raccogliendo la documentazione⁴ di interesse.

L’analisi delle storie delle famiglie ha confermato l’idea che la povertà, nelle nostre società, si lega strettamente all’esclusione sociale, creando percorsi profondamente differenziati a seconda della biografia del singolo componente del nucleo familiare. È emerso che il rischio di povertà colpisce trasversalmente, anche se con diversa intensità, tutte le tipologie familiari, elemento che può portare ad affermare che i fattori di rischio vadano ricercati in altre dimensioni della vita, tra cui eventi critici dei singoli individui, anche appartenenti allo stesso nucleo familiare.

È confermata poi la centralità della dimensione familiare: la famiglia, che è anche analiticamente l’unità su cui il fenomeno va misurato, continua ad essere uno degli elementi determinanti sia per la identificazione della tipologia del disagio sociale originario, sia per determinare le probabilità di uscita dalla condizione di povertà. Una criticità specifica è legata alla permanenza nel territorio di un modello familiare pre-moderno, con una stretta divisione dei ruoli tra uomo e donna, ove quest’ultima è tenuta alla cura della casa e dei familiari. L’assenza di servizi di supporto alla cura di bambini ed anziani e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro favorisce la persistenza di tale modello.-

Un elemento sicuramente centrale nelle situazioni di povertà è la mancanza di lavoro e di reddito stabile e sufficiente per i bisogni familiari; situazione che assume le forme della

⁴ Si è trattato per lo più delle schede utente, ed in particolare dei PIS (piani di inserimento sociale) previsti dalla sperimentazione del RMI in cui venivano annotate la descrizione del nucleo, le situazioni di disagio e gli interventi di inserimento sociale da effettuare durante la sperimentazione.



disoccupazione, in genere di lunga durata, ma che corrisponde anche ad un variegato mondo di lavori saltuari e precari, di bassa o nulla competenza, per lo più pagati a giornata o ad ora, nella quasi totalità in nero, al quale non è legata alcuna tutela. A causa della totale incertezza di questo tipo di entrate, tali situazioni determinano condizioni di disagio anche per nuclei familiari in cui almeno uno dei componenti riesce a guadagnare un reddito monetario sufficiente.

Tra gli elementi unificanti delle situazioni di povertà esaminate la più ricorrente sembra essere la presenza di una bassa scolarità e più in generale di uno scarso tenore culturale, che sembra anche presentare forti caratteri di 'ereditarietà'. A ciò si aggiunge la mancanza di una qualsiasi competenza professionale che rende più difficile l'inserimento lavorativo. Questo elemento è particolarmente rilevante in quanto sembra influenzare in maniera significativa anche la capacità gestionale e progettuale del nucleo familiare e infine la sua probabilità di uscire dalla condizione di povertà. Le (limitate) storie di successo dell'esperienza RMI fanno riferimento a situazioni nelle quali una pur contenuta capacità culturale ha reso possibile una riappropriazione del proprio destino. Per questa ragione il circolo vizioso per cui la povertà culturale genera ulteriore povertà (culturale e reale) va spezzato attraverso interventi che oltre ad alleviare il peso della povertà materiale determinino incentivi cogenti almeno in termini di scolarità dei figli. Un intervento non condizionato rischia di essere del tutto inefficace in ragione della incapacità di gestire in maniera appropriata l'aiuto fornito.

Più in generale, appare necessaria la messa a punto di strumenti che siano mirati ad intervenire sulle diverse fragilità che investono i soggetti, secondo un approccio multifunzionale ed integrato con gli incentivi. Tale approccio permette l'intervento su fattori di rischio di povertà non strettamente coincidenti con la dimensione economica, come la presenza di disagio sociale per uno o diversi membri di una famiglia. Il rischio di esclusione e povertà diventa più alto proprio in caso di nuclei multiproblematici o in presenza di nuove forme di disagio sociale non ancora codificate e per i quali non esistono forme di contrasto formalizzate.

In conclusione, i risultati delle analisi effettuate permettono di cogliere le dimensioni principali del disagio che caratterizza il territorio del Patto. Sono dati che parlano dei poveri, ma parlano anche di fasce della popolazione che risultano pericolosamente prossime alla soglia della povertà. Emerge un quadro che nelle sue grandi linee sembra coerente con una diffusa percezione di impoverimento e di difficoltà che caratterizza negli ultimi anni la popolazione del Patto, al pari di quella meridionale e dell'intero Paese. D'altro canto i nostri risultati, oltre che fornire ipotesi di risposta, suggeriscono domande nuove di conoscenza. Emerge con forza per esempio l'esigenza di conoscere le dimensioni del sommerso: si tratta di spazi ampi dell'economia e della società che sfuggono alle statistiche ufficiali sulla povertà e che spesso sfuggono anche alle politiche di lotta alla povertà. È un'area grigia che può assumere diverse forme: vi può essere il caso di *ricchezza sommersa*, che si realizza quando coloro i quali si dichiarano poveri in realtà non lo sono; ma può anche esservi il caso speculare di *povertà sommersa*, che emerge nel caso di individui che, pure in seria difficoltà economica, difficilmente sono disposti ad accettare lo status di povero ad esempio associato alla fruizione di un sussidio. Una conoscenza più puntuale di queste aree grigie, di ricchezza e di povertà, è condizione necessaria per la individuazione delle urgenze sociali del territorio e per la successiva implementazione di politiche sociali che siano eque ed efficaci.



Finito di stampare
Andria - marzo 2006

Agenzia per l'Inclusione Sociale del PTO Nord Barese/Ofantino

Via Venezia Giulia, 71 - 70031 Andria BA Italy

Tel. 0883.555191 - Fax. 0883.297892 - P.IVA: 06163200725

www.inclusionesociale.it - e-mail: agenzia@inclusionesociale.it

Agenzia per l'Occupazione e lo Sviluppo dell'Area Nord Barese Ofantina

Ufficio di Bruxelles - Avenue Milcamps, 8 - B-1030 Bruxelles - Belgio

Tel. 0032 2 734 35 18 - Fax. 0032 2 743 8491 - Email o.cilli@pattonordbareseofantino.it

