

Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà

| REPORT DI RICERCA |



a cura di Luca Salmieri

**Osservatorio Interdipartimentale Permanente
sui Servizi Sociali e le Povertà**

Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà

| REPORT DI RICERCA |

Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà

| REPORT DI RICERCA |

a cura di Luca Salmieri

**Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà
Via Salaria 113 – 00198 – Roma (Italia)**

Published in Open Access



Il Report è disponibile per il download al seguente link:

urly.it/3fdhm

© 2021 OIPSSP [Osservatorio Interdipartimentale
Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà]



Salvo diversa indicazione, tutti i contenuti
pubblicati sono soggetti alla licenza
Creative Commons - Attribuzione - versione 3.0.
<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/it/>

È dunque possibile riprodurre, distribuire,
trasmettere e adattare liberamente dati e analisi
del presente Report di ricerca, anche a scopi
commerciali, a condizione che venga citata la fonte.
Immagini, loghi, eventuali marchi registrati e altri
contenuti di proprietà di terzi appartengono ai
rispettivi proprietari e non possono essere
riprodotti senza il loro consenso.

Sistema di citazione:

Salmieri, L. (2021). *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Report di ricerca*, Roma, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà.

Citazione Capitolo:

Corasaniti, A. (2021). «I numeri del Reddito di Inclusione e del Reddito di Cittadinanza», in L. Salmieri (a cura di), *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Report di ricerca*, Roma, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà, pp. 51-78.

ISBN 978-88-946538-0-9

Tutti i diritti letterari e artistici sono riservati

Osservatorio Interdipartimentale Permanente
sui Servizi Sociali e le Povertà
Via Salaria 113 – Stanza 274 - Piano 1.
00198 Roma (Italia)
Tel. +39 0649918470



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Questa pubblicazione è il frutto di una ricerca cui ha contribuito il Fondo di ateneo, Sapienza, Università di Roma, Grandi Progetti, 2018 *Economic inequalities, old and new forms of poverty and new policies of social inclusion. A multidimensional analysis of the Italian inclusion income*

Responsabile scientifico Luca Salmieri

Editato da Officine di Layout

Realizzato da RapidJet

Anno di pubblicazione 2021 agosto

Pubblicato: 6 settembre 2021

ISBN 978-88-946538-0-9

Elenco acronimi ricorrenti nel testo

AROPE	At Risk of Poverty or Social Exclusion
ASDI	Assegno Sociale di Disoccupazione
ATS	Ambiti Territoriali Sociali
CpI	Centri per l'Impiego
CPIA	Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti
DID	Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro
FNA	Fondo per le non autosufficienze
FNPS	Fondo nazionale per le politiche sociali
ISEE	Indicatore della Situazione Economica Equivalente
ISRE	Indicatore della Situazione Reddittuale
LEA	Livelli Essenziali di Assistenza
LEP	Livelli Essenziali delle Prestazioni
NASpI	Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego
NEET	<i>(Young people) Not in Education, Employment or Training</i>
PAAS	Accordo di Partenariato per i Servizi di Consulenza
PaIS	Patto di Inclusione Sociale
PaL	Patto per il Lavoro
PdC	Pensione di Cittadinanza
PNLPES	Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale
PUC	Progetto Utile alla Collettività
QSFP	Quota Servizi del Fondo Povertà
RdC	Reddito di Cittadinanza
ReI	Reddito di Inclusione
REM	Reddito di Emergenza
SIA	Sostegno all'Inclusione Attiva
SIUSS	Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali
Ue	Unione europea

8. LE DIFFERENZE TERRITORIALI NELLA GESTIONE DELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E NELLE PERCEZIONI DEGLI ASSISTENTI SOCIALI

Luca Salmieri e Orazio Giancola

8.1. La povertà nelle ‘Italie’

Tanto il ReI che il RdC possono essere considerate misure di contrasto alla povertà. Intatti, nel primo caso la misura è ufficialmente definita «di contrasto alla povertà dal carattere universale, condizionata alla valutazione della condizione economica», e nel secondo la misura è considerata come una «politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale». La situazione di povertà rappresenta dunque tanto nel primo che nel secondo caso il fenomeno da contrastare nell'ambito di una politica nazionale che ha avuto e ha ancora come obiettivo la riduzione della popolazione che versa in condizioni di deprivazione economica da cui scaturiscono o a cui sono connesse anche altri tipi di povertà (educativa, della salute, della cittadinanza, ecc.).

Nel nostro Paese nel corso degli ultimi anni la povertà relativa – ovvero una disponibilità di risorse di gran lunga inferiore a quella della maggior parte della popolazione – è rimasta pressoché costante (dal 13,1 al 14% nel periodo 2005-2016), persino a fronte della crisi globale finanziaria ed economica che a partire dal 2008 ha prodotto effetti particolarmente nefasti per la società italiana. Ma quella assoluta – ovvero l'impossibilità di conseguire uno standard di vita minimamente accettabile – si è estesa considerevolmente, addirittura più che raddoppiando (dal 3,3% al 7,9%). In altre parole, i rapporti tra i diversi gruppi socioeconomici si sono mantenuti pressoché inalterati in seno ad un generale peggioramento delle condizioni di benessere da cui è scaturita una diffusione della povertà assoluta tra le classi inferiori della scala sociale.

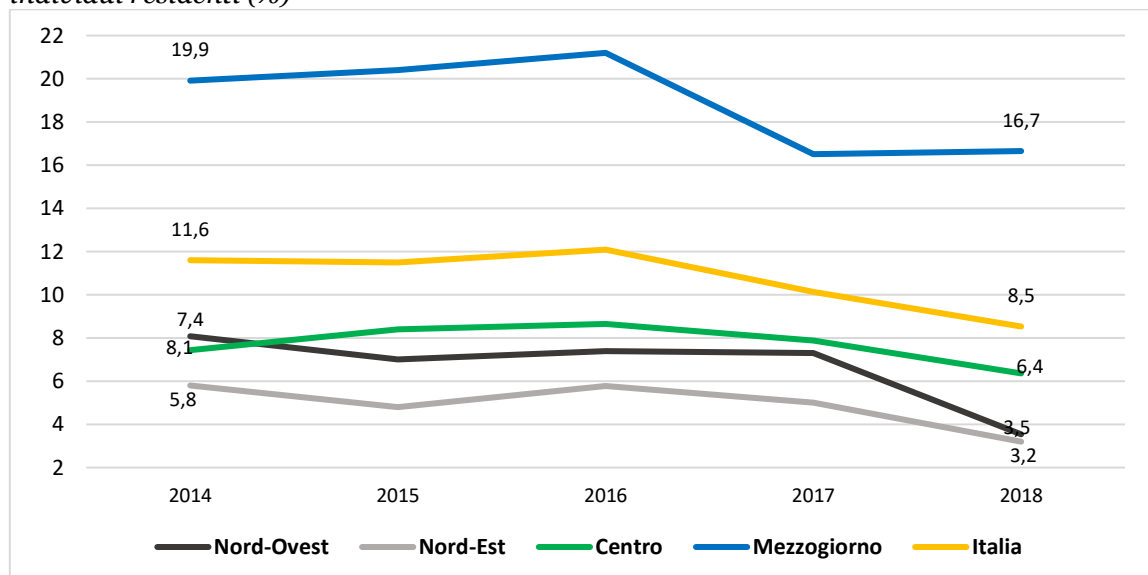
Tuttavia, come sappiamo, le profonde differenze territoriali che caratterizzano il nostro Paese sono particolarmente evidenti e importanti quando si

analizza la diffusione del fenomeno della povertà. Sin dall'Unità, in Italia la povertà si è concentrata specialmente nel Mezzogiorno e, nel corso dei decenni, il divario con il resto del Paese si è ampliato, soprattutto a partire dagli anni Novanta. Sebbene il nuovo modello della povertà italiana – affermatosi soprattutto a partire dalla crisi strutturale del 2007-08 – più che in passato coinvolga anche le famiglie delle regioni del Nord e del Centro, quelle in cui vi è almeno un componente occupato e le generazioni meno anziane, il Mezzogiorno costituisce ancora l'area in cui il fenomeno è più diffuso, poiché nelle regioni meridionali alle vecchie caratteristiche del modello della povertà italiana si aggiungono le nuove appena citate (Morlicchio, 2012; Gori, 2017).

L'incidenza delle famiglie in povertà assoluta varia in modo significativo a seconda delle macroaree del paese. Secondo le serie storiche dell'ISTAT, la povertà assoluta nel Sud e nelle Isole è quasi doppia rispetto a quella che si registra nel Centro. Inoltre, anche se ci si volesse limitare unicamente alla povertà relativa, emergerebbe che il Mezzogiorno mostra da decenni tassi considerevolmente più elevati rispetto a quelli del Centro e del Nord Italia.

Nel periodo dal 2014 al 2018 nell'ambito di una tendenza generale di lieve diminuzione della povertà – tendenza in seguito invertitasi con una risalita dei tassi di povertà assoluta e relativa – le regioni del Mezzogiorno hanno fatto sempre registrare una quota di individui che vivono in famiglie di grave deprivazione tripla rispetto a quella delle regioni del Centro e più che quadrupla rispetto a quelle del Nord-Ovest e del Nord-Est, come illustrato nella Figura 8.1.

FIG. 8.1 – Individui che vivono in famiglie in condizione di grave deprivazione sul totale degli individui residenti (%)

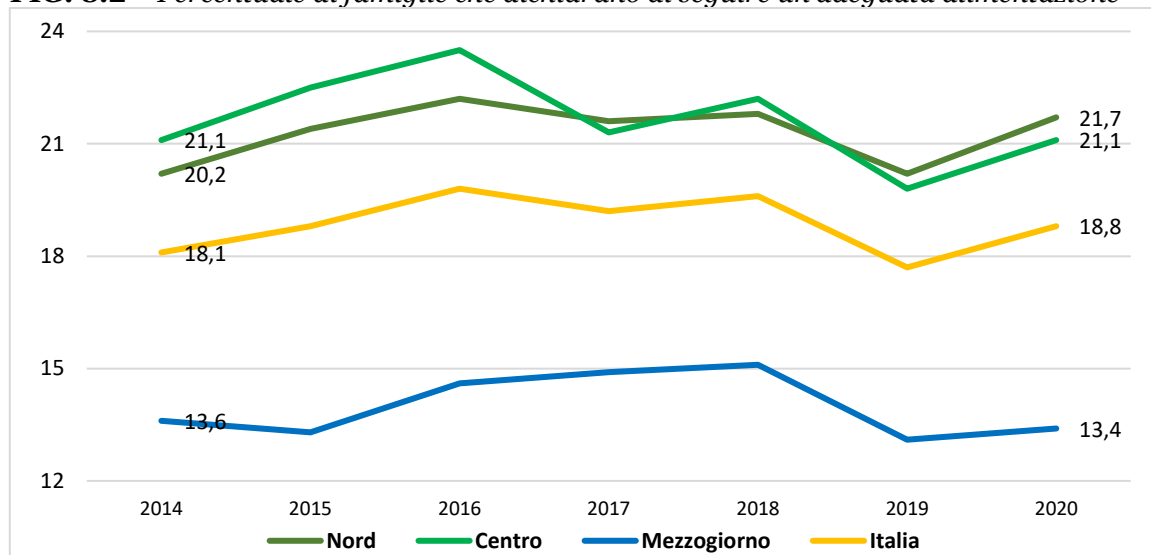


Fonte: ISTAT, Indagine sul reddito e condizioni di vita (EU-SILC)

Una delle dimensioni basilari del benessere pluridimensionale delle persone riguarda la possibilità di seguire un'alimentazione adeguata, equilibrata e in grado di evitare sia carenze che eccessi nutrizionali. Pur tenendo conto delle

distorsioni legate ad indagini basate sulla percezione dei rispondenti, risulta notevole il divario tra Mezzogiorno e resto d'Italia circa la quota di famiglie che dichiarano di seguire un'adeguata alimentazione: nel 2020 tale quota era appena del 13,4% nel Mezzogiorno a fronte di circa il 21% del Centro e del Nord (Figura 8.2).

FIG. 8.2 – Percentuale di famiglie che dichiarano di seguire un'adeguata alimentazione



Fonte: ISTAT, Indagine Aspetti della vita quotidiana. Proporzioni standardizzate con la popolazione europea al 2013 di persone di 3 anni e più che consumano quotidianamente almeno 4 porzioni di frutta e/o verdura sul totale delle persone di 3 anni e più.

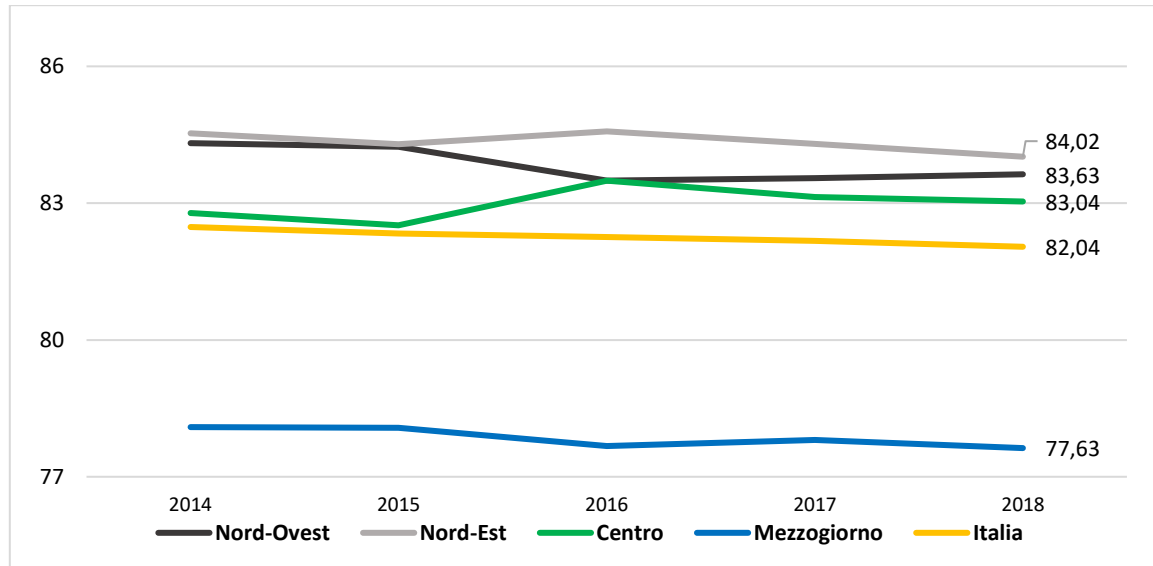
Naturalmente un tipo di alimentazione inadeguata non deriva soltanto da situazioni di povertà economica, ma può senz'altro risultare da abitudini, preferenze e modelli scorretti o non equilibrati che sono trasversalmente diffusi tra tutte le classi sociali. Al contempo, la letteratura sul tema segnala da decenni come una dieta 'povera' – intendendo come tale non tanto la penuria di cibo, ma soprattutto la qualità – riguardi in modo preponderante gli individui delle classi inferiori nei paesi avanzati e sia strettamente connessa alla povertà economica e educativa (Davis, 2017). Non a caso, la spesa familiare per beni e servizi non alimentari rappresenta un indicatore indiretto della capacità di un nucleo domestico di far fronte, oltre ai bisogni minimi di sostentamento, anche ad altre voci essenziali per godere di benessere in termini di salute, cultura, relazioni sociali.

Nelle regioni meridionali la percentuale del budget familiare non dedicato alle spese alimentari toccava il 77,63% nel 2018, in discesa rispetto agli anni precedenti, mentre nel Nord-Est la quota raggiungeva l'84% e nelle altre regioni era comunque superiore all'80% (Figura 8.3).

Se prendiamo in considerazione direttamente gli indicatori che riguardano la povertà assoluta e la povertà relativa registriamo divari molto ampi tra Nord e Sud del paese. L'incidenza della povertà assoluta sul totale delle famiglie è andata crescendo nel corso del periodo 2014-2018 in tutta Italia – i dati ancora più recenti che riguardano il periodo 2018-2021 confermano questa dinamica – ma contemporaneamente è cresciuto anche il divario tra regioni

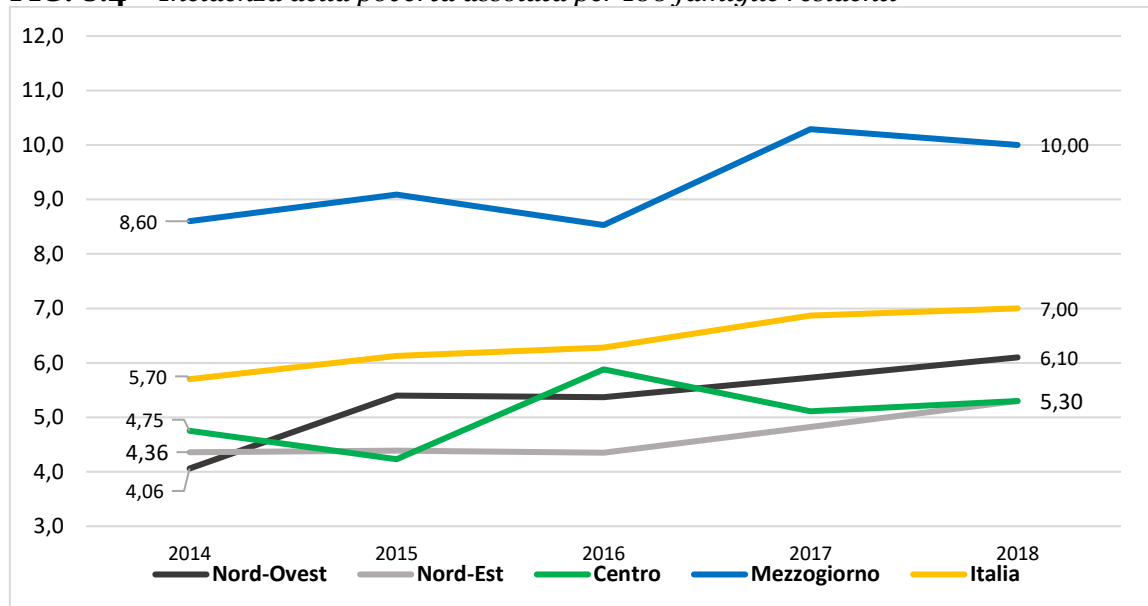
del Mezzogiorno – nelle quali l’incidenza della povertà assoluta è giunta a toccare una famiglia su dieci – e regioni del Centro, del Nord-Ovest e del Nord-Est dove si attesta rispettivamente al 5,3, 6,1 e al 5,3% (Figura 8.4). Sebbene nel Mezzogiorno l’incidenza della povertà relativa sul totale delle famiglie residenti abbia subito un lieve calo dal 2017 al 2018, essa resta tripla rispetto alle regioni del Centro e del Nord Italia (Figura 8.5).

FIG. 8.3 – Spesa per beni e servizi non alimentari sul totale della spesa media mensile familiare



Fonte: ISTAT, Indagine multiscopo sulle famiglie ‘Aspetti della vita quotidiana’

FIG. 8.4 – Incidenza della povertà assoluta per 100 famiglie residenti

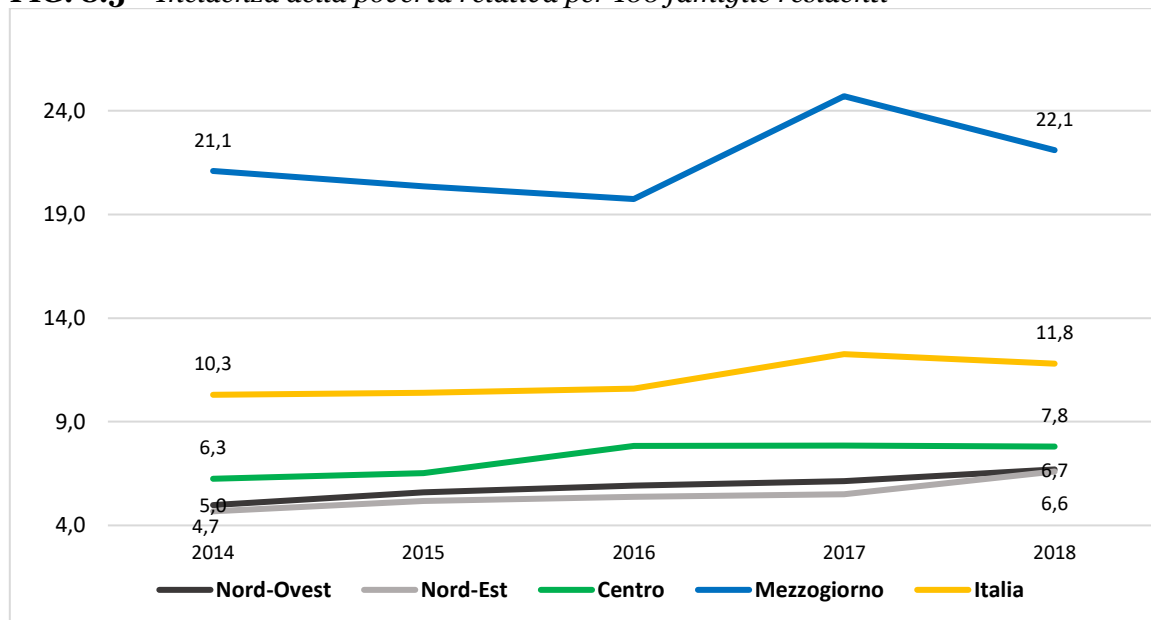


Fonte: ISTAT, Indagine sulle spese delle famiglie

La differenza tra il concetto di povertà assoluta e quello di povertà relativa evidenzia il carattere multidimensionale del fenomeno, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno. In questa area del Paese la quota di famiglie che sono

in povertà nonostante almeno uno dei componenti sia occupato come operaio o assimilato raggiunge il 17,4%, denotando così la rilevanza del fenomeno dei *working-poor*.

FIG. 8.5 – Incidenza della povertà relativa per 100 famiglie residenti



Fonte: ISTAT, Indagine sulle spese delle famiglie

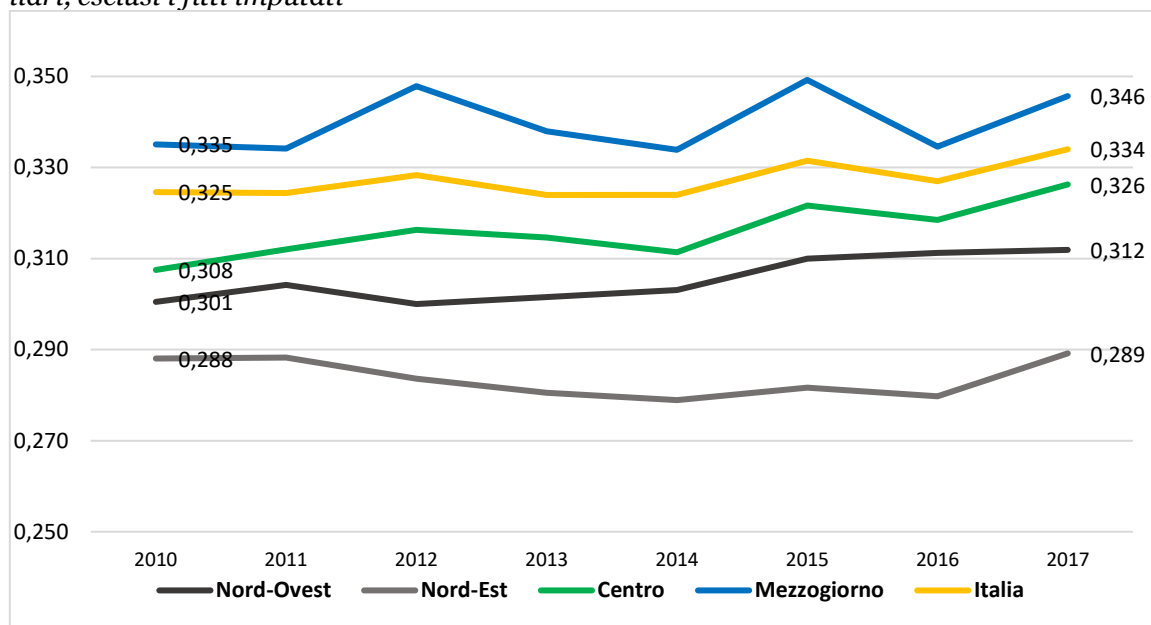
La distinzione delle famiglie tra povere e non povere, basata sulla linea convenzionale di povertà relativa, può essere articolata ulteriormente tramite l'utilizzo di soglie aggiuntive, corrispondenti all'80%, al 90%, al 110% e al 120% di quella standard, che permettono di individuare gruppi di famiglie distinti in base alla distanza dalla linea di povertà. Si tenga anche conto che le soglie ISTAT della povertà assoluta sono calcolate in maniera differenziata a seconda dell'area geografica di riferimento – Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Mezzogiorno – e per dimensione del Comune di riferimento. Le soglie di povertà del Mezzogiorno risultano di circa il 30% inferiori a quelle del Centro e del Nord.

Nel 2019 le famiglie italiane «sicuramente povere» ovvero con livelli di spesa mensile equivalente inferiori alla linea standard di oltre il 20%, erano pari al 5,9%, ma con valori molto più elevati nel Mezzogiorno (11,4%). Quelle «appena povere» ovvero con una spesa inferiore alla linea convenzionale di povertà relativa di non oltre il 20%, erano nel nostro Paese il 5,6% dei nuclei domestici residenti, ma raggiungevano il 9,7% nel Mezzogiorno. Era invece 'quasi povero' il 7,2% delle famiglie italiane (spesa superiore alla linea convenzionale di povertà relativa di non oltre 20%). Infine, le famiglie 'sicuramente non povere' erano l'81,4% del totale, con valori pari a 88,5% nel Nord, 86,8% nel Centro e appena 67,2% nel Mezzogiorno.

Inoltre, nelle regioni del Mezzogiorno, la povertà relativa risulta legata alle disuguaglianze di reddito molto di più di quanto avvenga in quelle del Nord

Italia. Nel primo caso l'indice di concentrazione di Gini³⁸ calcolato sui redditi netti familiari è passato da 0,355 a 0,346 nel periodo 2010- 2017, mentre in quelle Nord-Est è rimasto pressoché invariato (da 0,288 a 0,289). Nelle regioni del Nord-Ovest è sì aumentato – da 0,301 a 0,312 – ma restando inferiore a quello delle regioni meridionali (Figura 8.6).

FIG. 8.6 – Disuguaglianza dei redditi. Indice di concentrazione di Gini sui redditi netti familiari, esclusi i fitti imputati



Fonte: ISTAT, Indagine sul reddito e condizioni di vita (EU-SILC)

8.2. Le politiche e i servizi sociali nell'Italia divisa

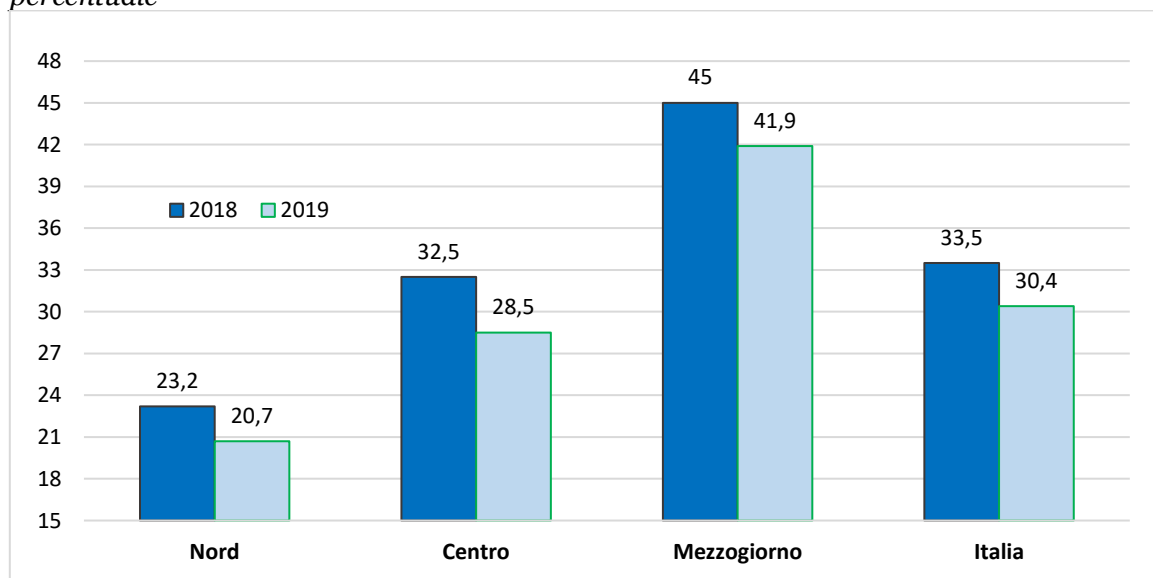
Abbiamo così appurato come in Italia, dopo decenni di riduzione o di stabilità della povertà, a partire dagli anni Novanta abbia avuto inizio un fenomeno di aumento della povertà. Che il fenomeno fosse particolarmente rilevante nelle regioni del Sud è indirettamente confermato dal fatto che, a fronte della mancanza di misure nazionali di contrasto, alcune regioni, tra cui Campania, Basilicata, Puglia e Sardegna (Agodi, De Luca Picione, 2013) e quindi quasi l'intero Mezzogiorno, avevano introdotto negli anni successivi misure di reddito mino sperimentali e di tipo temporaneo.

³⁸ L'indice di concentrazione di Gini è una misura sintetica del grado di disuguaglianza della distribuzione del reddito ed è calcolato sui redditi equivalenti, cioè resi comparabili mediante l'applicazione di una scala di equivalenza che tiene conto della diversa composizione delle famiglie. Questo indice è pari a zero nel caso di una perfetta equità della distribuzione dei redditi, nell'ipotesi cioè che tutte le unità ricevano lo stesso reddito; è invece pari a uno nel caso di totale disuguaglianza, ossia nell'ipotesi che il reddito totale sia percepito da una sola unità. Per omogeneità, si fornisce il valore a livello individuale, calcolato sull'ammontare del reddito così come utilizzato in ambito europeo che, oltre al fitto imputato, esclude il valore dei buoni pasto, dei *fringe benefits* non-monetari (ad eccezione dell'auto aziendale) e degli autoconsumi in quanto componenti non disponibili per tutti i Paesi.

Tuttavia, deve essere sottolineato come ben prima dell'avvento delle politiche sistemiche di contrasto alla povertà, il generale panorama italiano delle politiche sociali sia stato da sempre caratterizzato da una crescente differenziazione interna che si è poi amplificata a partire dai processi di decentramento iniziati a partire dagli anni Settanta e deflagrati a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, soprattutto negli ambiti più prossimi alle competenze di assistenza socio-sanitaria.

Innegabilmente resta evidente un minimo di unitarietà dell'apparato di welfare, assicurata dai meccanismi centralistici di spesa, investimento e sussidiarietà. Si conferma però come la crescita della variabilità e dei divari interni tra macroregioni non riguardi soltanto le modalità di erogazione dei servizi, ma anche i modelli, le prassi e le forme di intervento sociale. Gli esempi studiati non mancano: le politiche di assistenza per gli anziani non auto-sufficienti (Pavolini, 2004), il mix di politiche sanitarie, scolastiche e finanche del lavoro (Ascoli, 2011). È in questa variegazione che ritroviamo il solco di un welfare nazionale con crescenti distanze tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno, le prime che hanno beneficiato della diffusa rete associativa del Terzo Settore e, ancora prima, del processo di modernizzazione, ricalcando i modelli continentali di welfare e le seconde che, invece, dipendenti dalle funzioni egemoniche dei trasferimenti rispetto a quelle residuali dei servizi, hanno avuto meno occasioni durature e sistemiche per portare a sistema una *governance* coerente delle politiche e dei servizi sociali.

FIG. 8.7 – *Studenti delle classi II della scuola secondaria di secondo grado che non raggiungono un livello sufficiente (Livello 1 + Livello 2 di 5 livelli) di competenza alfabetica. Valori in percentuale*



Fonte: INVALSI - Rilevazioni nazionali sugli apprendimenti

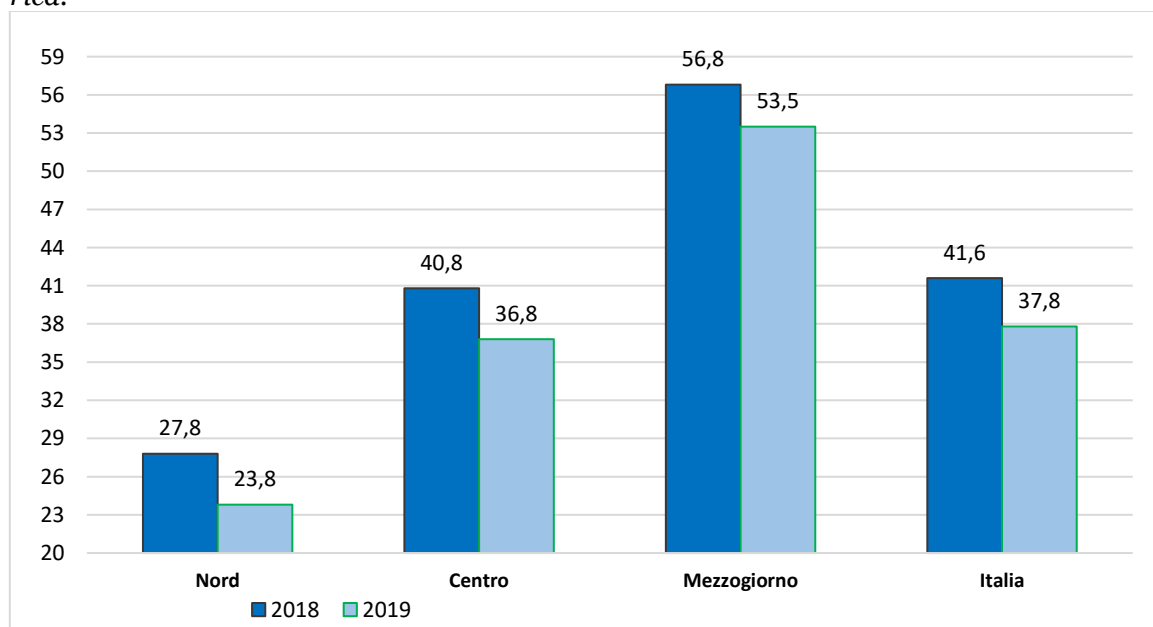
Inoltre, a seguito del decentramento, nel nostro paese i programmi di riordino nazionale del welfare sono stati assenti o inefficaci, fatta eccezione per la Legge 328 del 2000 di strutturazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali che pur delineando gli standard nazionali, ha appunto

assegnato ai Comuni associati il compito di definire e organizzare gli interventi sociali e sociosanitari. Tale indebolimento del welfare nazionale è avvenuto in parallelo ad una crescente responsabilizzazione delle Regioni, dei Comuni e di altri ambiti territoriali sub-regionali che ha a sua volta divaricato ulteriormente le differenze di prestazioni, coperture, qualità ed efficacia delle politiche e dei servizi sociali.

Ma persino nell'ambito dell'istruzione obbligatoria che costituisce un sistema omogeneo di welfare in termini di curricula e standard nazionali si evidenziano divari importanti tra le macroaree del Paese: nelle regioni del Mezzogiorno la quota di studenti quindicenni che non raggiunge un livello sufficiente di competenze alfabetiche è superiore al 40%, mentre scende intorno al 30% nelle regioni del Centro e a poco più del 20% per quelle del Nord (Figura 8.7).

Un divario simile si registra anche nel caso delle competenze basiche di matematica: oltre la metà dei quindicenni del Mezzogiorno non raggiunge un livello sufficiente, quando invece la quota cala al 36% per i quindicenni delle regioni del Centro e a poco più del 20% per quelli delle regioni settentrionali (Figura 7.8). I gap di competenze si ripercuotono sulle dimensioni della vita attiva dei giovani di termini di minori opportunità di inclusione nel mercato del lavoro e minori propensioni a sviluppare percorsi di formazione e qualificazione (Giancola, Salmieri, 2020).

FIG. 8.8 – Percentuale di studenti delle classi II della scuola secondaria di secondo grado che non raggiungono un livello sufficiente (Livello I + Livello II di 5 livelli) di competenza numerica.

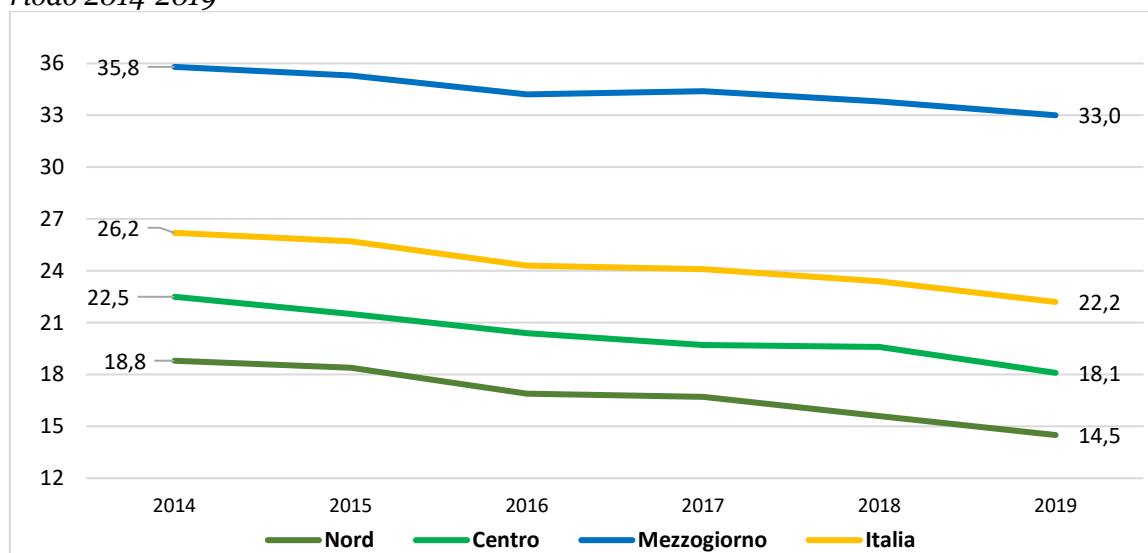


Fonte: INVALSI - Rilevazioni nazionali sugli apprendimenti

Anche la presenza di giovani NEET è molto differenziata a seconda delle aree del Paese. Sebbene nel corso degli ultimi anni si sia registrata una tendenza generale di riduzione del fenomeno dei giovani che non lavorano, non studiano e non partecipano ad attività formative (la quota in Italia è passata dal

26 al 22% circa), tale riduzione non si è accompagnata ad una pari diminuzione dei differenziali territoriali (di Padova, Nerli Ballati, 2018). Nelle regioni del Sud la quota si è ridotta di appena due punti percentuale, attestandosi ad un valore comunque molto elevato (un giovane su tre nel 2019), mentre nel Nord e nel Centro è diminuita di 4 punti percentuale (circa un giovane su sei nel primo caso e meno di un giovane su cinque nel secondo).

FIG. 8.9 – Andamento della quota di giovani NEET in base alla macroarea geografica. Periodo 2014-2019



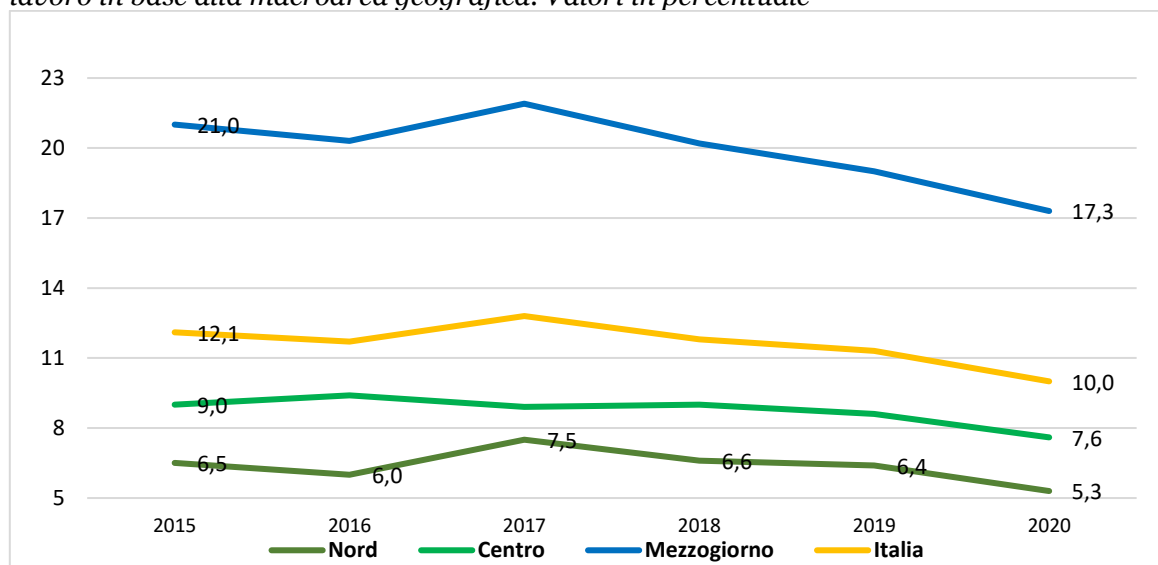
Fonte: INVALSI - Rilevazione sulle Forze di lavoro

La diffusione del fenomeno dei NEET è da porre in relazione non solo a mercati del lavoro asfittici, ma anche alla scarsa portata e incisività delle politiche sociali sul fronte giovanile: si pensi ad esempio al programma Garanzia Giovani, l'iniziativa europea nata dalla necessità di fronteggiare le difficoltà di inserimento lavorativo e la disoccupazione giovanile, che in questi ultimi anni è stato avviato nelle regioni italiane. Anche in questo caso, le differenze nell'efficacia e nell'estensione dell'iniziativa non sono imputabili unicamente alla capacità di assorbimento dei diversi tessuti imprenditoriali locali, ma riflettono in parte anche le capacità degli enti locali e delle reti del Terzo Settore di fare fronte alla programmazione di interventi formativi rivolti alla categoria dei giovani NEET (ISFOL, 2016; ANPAL 2018).

Più sensibile, invece, è stata la recente diminuzione della quota di persone che nel Mezzogiorno vivono in famiglia a bassa intensità di lavoro (Figura 8.10), passata dal 21% del 2015 al 17.3% del 2020, segno tuttavia che cresce in generale la condizione di *working-poor* all'interno del fenomeno della povertà relativa (Barbieri, 2019; Tufo, 2020).

I servizi sociali rivestono una funzione determinante nei processi di sviluppo socioeconomico così che le dinamiche di mutazione, estensione, riduzione e qualificazione dell'offerta pubblica di tali servizi possono influenzare in maniera significativa non solo la coesione sociale e territoriale, ma anche i fattori di benessere economico di un territorio (Arlotti, Sabatinelli, 2020).

FIG. 8.10– *Andamento della quota di persone che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro in base alla macroarea geografica. Valori in percentuale*



Fonte: ISTAT, Indagine EU-SILC

Contrariamente al senso comune che considera i servizi sociali come uno strumento prettamente redistributivo, l'offerta pubblica di servizi sociali può contribuire in modo incisivo allo sviluppo di territori e regioni. In primis, la presenza capillare di servizi sociali in generale favorisce la riduzione dei costi di riproduzione della forza lavoro (Jessop, 1999) poiché istruzione, formazione, servizi sanitari, servizi per la prima infanzia, alloggio, sostegno alle categorie vulnerabili accrescono il potere di acquisto dei lavoratori, anche a vantaggio della domanda di consumi e quindi delle imprese. Inoltre, i servizi sociali costituiscono di per sé un sistema economico che, se efficiente, favorisce le condizioni esterne per investimenti produttivi. Ancora: i servizi sociali pubblici hanno un ruolo keynesiano nella misura in cui offrono occupazione e sostengono la domanda interna di beni e servizi (EESC, 2014) e pertanto rappresentano senza dubbio un «investimento sociale» (Hemerijck, 2012).

In tale ottica, le disuguaglianze territoriali nell'accesso ai servizi – tra città e aree rurali, ma come vedremo qui, soprattutto tra regione e regione – sono uno dei principali fattori di esclusione. In termini di disuguaglianze nell'accesso ai servizi sociali pubblici, la situazione italiana sembra riprodurre e aggravare le disuguaglianze economiche tra regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno (Martinelli, 2019). Tale situazione strutturale sembra essersi accentuata per effetto del graduale disimpegno dello Stato italiano nella produzione diretta dei servizi, attraverso due fenomeni: il crescente affidamento 'esterno' dei servizi a erogatori privati (profit o non profit) e una preferenza per i trasferimenti monetari da utilizzare per acquisire servizi sul mercato in sostituzione di quelli pubblici. Inoltre, nell'ultima fase del Novecento e in questi due decenni del nuovo secolo, anche in Italia si è realizzato un processo di decentramento amministrativo basato sul trasferimento di

varie competenze, tra cui quelle dei servizi sociali, a governi subnazionali ed enti locali, favorendo l'emergere di welfare territorialmente differenziati o addirittura una costellazione di «sistemi locali di welfare» (Andreotti et al., 2012), con livelli di qualità e universalismo assai diversificati.

Il modello italiano di welfare è tra i più regionalmente differenziati in Europa (Costa, 2009; Ciarini, 2012; Barberis, Kazepov, 2013; Pavolini, 2015). Il processo di decentramento e regionalizzazione dei servizi sociali, avviato nei primi anni Settanta, con la effettiva creazione delle Regioni, ha in seguito registrato un'accelerazione della diversificazione nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione. Come abbiamo accennato, sebbene la riforma basata sulla Legge 328 del 2000 avesse fornito una regolazione del sistema a più livelli di erogazione dei servizi sociali, il trasferimento della responsabilità 'esclusiva' alle Regioni ha di fatto sancito il graduale costituirsi di 21 sistemi regionali (considerando le due Province autonome di Trento e Bolzano). Le dimensioni del divario tra Nord-Sud si sono così consolidate e per alcuni indicatori sono aumentate, configurando traiettorie che ricalcano i divari produttivi e istituzionali.

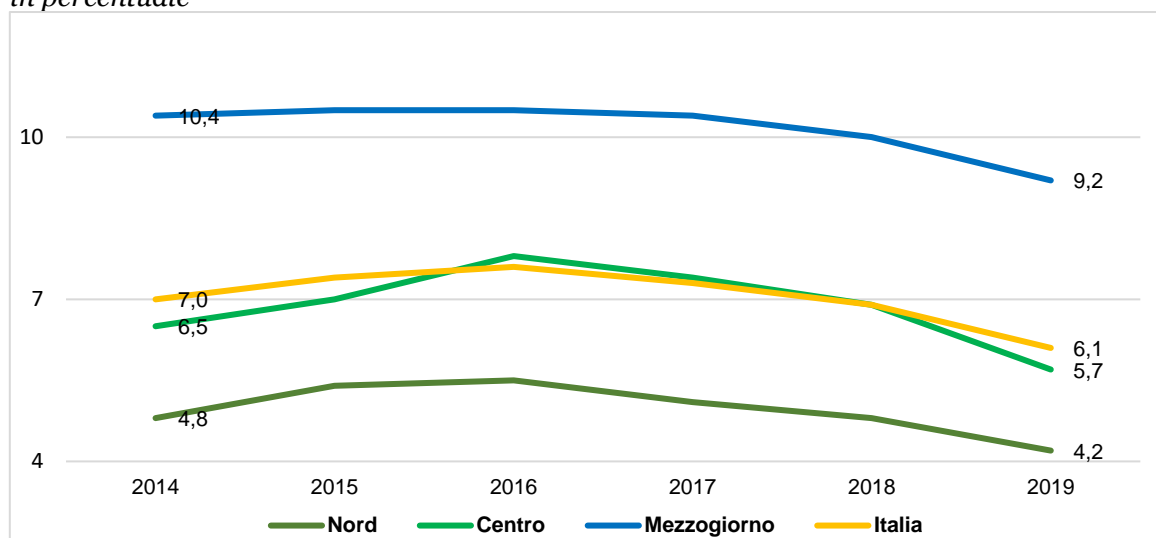
Se escludiamo la voce relativa ai trasferimenti monetari e consideriamo quella relativa all'erogazione di servizi sociali, analizzando la spesa dei Comuni a partire dal 2003 fino al 2017 – prima dell'avvento del ReI – osserviamo che la quota maggiore è diretta ai servizi per le famiglie con minori che finanzia per oltre il 50% i servizi per la prima infanzia e che resta più o meno costante negli anni, mentre quella per i disabili raggiunge negli ultimi anni un quarto del totale, con una crescita sostenuta rispetto al 2003 e quella per gli anziani cala dal 25% al 19% circa. Agli indigenti, alle persone senza dimora e ad altri adulti con disagi sociali è riservato appena il 7%, mentre cresce leggermente la quota indirizzata agli immigrati (dal 2,3% al 4,2%) (ISTAT, 2011; 2017). In seno a questo andamento nazionale, tutte le regioni meridionali usufruiscono di una spesa pro capite inferiore alla media nazionale. Inoltre, il divario tra il livello di spesa più basso – quello della Calabria – e quello più elevato – quello della Provincia autonoma di Trento – si è molto ampliato nel corso degli anni.

Se consideriamo poi le fonti di finanziamento, la capacità da parte dei Comuni del Sud e delle Isole di fare riferimento a fondi propri è molto più contenuta rispetto a quella dei Comuni del Nord, confermando così la sofferenza finanziaria e le minori capacità organizzative di alcune Regioni del Sud nell'erogazione di servizi sociali.

Questa situazione è confermata dai dati sull'offerta pubblica di specifici servizi 'reali', ad esempio quelli per gli anziani. Come sappiamo, caratteristica peculiare del welfare italiano di cura per gli anziani è il forte ruolo riservato ai trasferimenti monetari, rispetto ai servizi reali (*cash-for-care*) (Chiatti et al., 2011). L'Indennità di accompagnamento è infatti il perno della politica italiana per gli anziani non autosufficienti, mentre l'offerta pubblica di servizi agli anziani, di origine regionale e locale, è tra le più basse d'Europa. Essa si articola nelle residenze socioassistenziali (case di riposo, comunità alloggio e simili); nelle residenze sanitarie assistenziali (RSA, case protette); nei servizi

domiciliari socioassistenziali e in quelli di assistenza domiciliare integrata. Per quanto concerne l'offerta pubblica di posti letto nelle strutture residenziali – tanto quelle sociosanitarie che quelle socioassistenziali – nel 2015, quasi tutte le regioni del Nord mostravano tassi di copertura superiori al 10 per mille, mentre in quelle del Mezzogiorno non si andava oltre il 6 per mille. Per i servizi di assistenza domiciliare integrata (ADI), sebbene le differenze siano di minore intensità, ancora una volta il Mezzogiorno appare in netta sofferenza rispetto alle regioni del Centro e del Nord. Infine, anche per i servizi di assistenza allo svolgimento delle attività della vita quotidiana offerti dai Comuni presso il domicilio degli anziani, la copertura nelle regioni meridionali rispetto a quelle settentrionali è di gran lunga inferiore, configurando ancora una volta una matrice familiare della cura degli anziani e quindi disuguaglianze di classe molto ampie nella qualità delle cure e dell'assistenza. Non a caso è soprattutto nelle aree urbane e peri-urbane del Mezzogiorno che negli ultimi decenni si è assistito allo sviluppo di un mercato privato dei servizi di cura a domicilio poco regolato e spesso 'grigio' alimentato dalle cosiddette badanti, in larghissima parte donne immigrate, spesso sottopagate e senza contratto (Rugolotto et al., 2017).

FIG. 8.11 – Famiglie che dichiarano molta difficoltà a raggiungere servizi essenziali: Valori in percentuale



Fonte: ISTAT, Indagine Aspetti della vita quotidiana. Percentuale di famiglie che dichiarano molta difficoltà a raggiungere tre o più servizi essenziali (farmacie, pronto soccorso, ufficio Postale, polizia, carabinieri, uffici comunali, asilo nido, scuola materna, scuola elementare, scuola media inferiore, negozi di generi alimentari, mercati, supermercati). L'indicatore è calcolato come media triennale.

Ma si registrano importanti differenze anche a livello organizzativo: in termini esogeni, lo sviluppo tardivo e incrementale dell'offerta pubblica di servizi sociali, l'assenza o la parziale realizzazione di una programmazione unitaria del sistema dei servizi, la regionalizzazione del sistema di governo, associata alla mancata definizione degli standard qualitativi e quantitativi uniformi su tutto il territorio nazionale previsti dalla Legge 328 del 2000, il livello complessivamente contenuto della spesa pubblica per servizi sociali,

con conseguenze nefaste per le capacità di programmazione di Regioni e Comuni e in termini endogeni, la debolezza delle strutture produttive dei territori meridionali che naturalmente affievolisce la capacità delle Regioni e dei Comuni di autofinanziare i servizi, la debolezza di analisi della domanda e monitoraggio dell'offerta, i ritardi e le situazioni di emergenza, lo scarso coordinamento tra livelli di governo e ambiti di intervento, l'opacità nelle procedure sono tutte dinamiche che contribuiscono ad un quadro con notevoli eterogeneità nei modelli organizzativi dei servizi sociali con divari non solo tra le macroaree territoriali, ma persino tra regioni del Sud e tra territori al loro interno (Tangorra, 2015). Prova ne è anche la questione dell'accesso ai servizi sociali inteso come facilità di raggiungimento degli stessi (Figura 8.11). Nelle regioni del Mezzogiorno circa il 9% delle famiglie riporta 'molta difficoltà' a raggiungere i servizi essenziali, a fronte del 4,2% delle famiglie residenti nelle regioni del Nord e del 5,7% di quelle residenti nelle regioni del Centro. Tra questi servizi essenziali non troviamo soltanto farmacie, uffici postali, scuole dell'obbligo, supermercati, ma anche gli uffici comunali e il pronto soccorso. Nello specifico dei servizi sociali va poi annotato l'insieme delle differenti capacità tanto degli enti locali che dei tessuti del Terzo Settore di promuovere territorialmente il proprio operato (Bucchetti, 2017).

8.3. Gli assistenti sociali e i divari territoriali

Le differenze oggettive della diffusione della povertà e della tenuta delle politiche e dei servizi sociali nelle diverse macro-aree territoriali trovano corrispondenza nelle percezioni del fenomeno da parte degli assistenti sociali che hanno preso parte alle ricerche: i rispondenti che operano nei servizi sociali nelle regioni meridionali ritengono in quasi il 70% dei casi che, nel territorio di riferimento, la povertà sia 'elevata' o 'molto elevata', mentre nelle regioni del Nord-Est e del Nord-Ovest la diffusione del fenomeno risulta 'elevata' o 'molto elevata' per meno della metà dei rispondenti (Tabella 7.1).

TAB. 8.1 – Percezione della diffusione della povertà secondo gli assistenti sociali in relazione alla macroregione in cui svolgono l'attività. Scala di diffusione crescente da 0 a 10. Valori in percentuale.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nord-ovest	0.1	0.5	3.3	8.1	14.0	19.0	28.9	20.4	4.2	1.5
Nord-est	0.2	0.5	6.1	12.5	13.2	21.5	28.1	14.6	2.9	0.6
Centro	0.2	0.2	2.3	5.1	12.6	17.5	30.2	23.5	5.0	3.5
Mezzogiorno	0.0	0.2	1.3	3.5	10.8	15.1	26.7	26.7	9.9	5.7
Italia	0.1	0.4	3.3	7.4	12.7	18.3	28.3	21.2	5.6	2.8

Fonte: elaborazione dati survey

Elemento di maggiore differenziazione è la diffusione della povertà culturale. Ben oltre il 70% degli assistenti sociali che operano nelle regioni del Mezzogiorno la considerano 'elevata' o 'molto elevata' nel bacino territoriale in cui operano, mentre la percentuale scende al di sotto del 60% nelle regioni del

Nord-Est e del Nord-Ovest e supera appena il 60% in quelle del Centro (Tabella 8.2). È evidente che nello svolgimento delle attività professionali di presa in carico e di prossimità con gli utenti, gli assistenti sociali delle regioni meridionali si imbattono più spesso che i loro colleghi delle altre regioni in casi accomunati da bassi livelli di istruzione e povertà educativa.

TAB. 8.2 – *Percezione della diffusione della povertà culturale secondo gli assistenti sociali in relazione alla macroregione in cui svolgono l'attività. Scala di diffusione crescente da 0 a 10. Valori in percentuale.*

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nord-ovest	0,1	0,3	2,7	5,4	14,2	18,8	27,3	20,9	7,5	2,9
Nord-est	0,0	0,5	3,0	7,9	14,6	19,6	25,4	20,0	6,6	2,4
Centro	0,2	0,4	1,6	3,9	13,0	17,5	23,3	27,0	8,9	4,3
Mezzogiorno	0,1	0,0	1,1	2,9	8,7	14,3	22,7	25,6	15,4	9,1
Italia	0,1	0,3	2,2	5,1	12,5	17,5	24,8	23,1	9,7	4,8

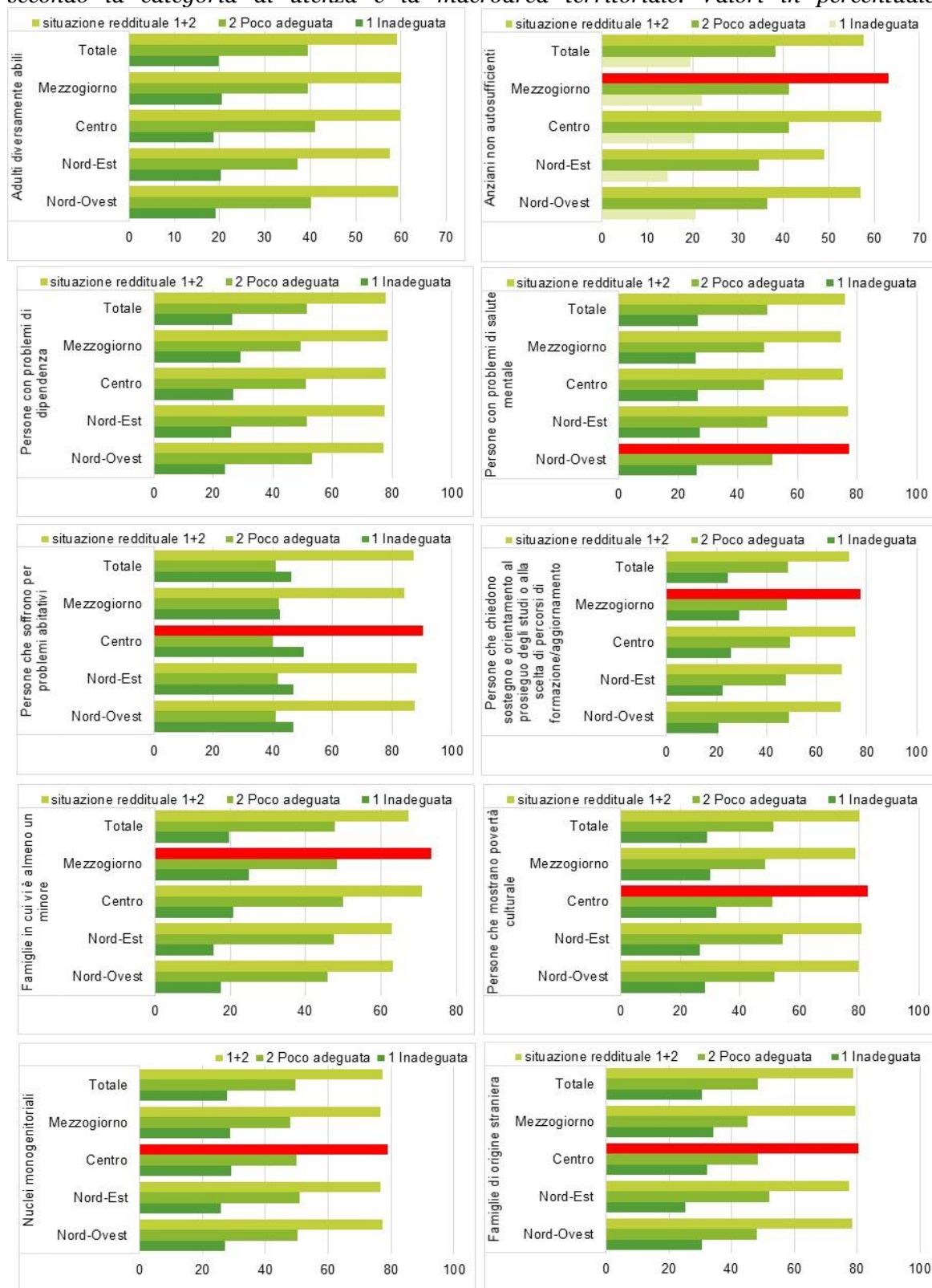
Fonte: elaborazione dati survey

La povertà educativa, che riguarda non soltanto le persone con bassi livelli di istruzione, ma anche tutti coloro le cui competenze alfabetiche di base e quelle sociali sono di basso livello o ancora si sono impoverite nel corso del tempo attraverso un processo di analfabetismo di ritorno, si associa in modo diretto alla povertà economica. Tale connubio negativo pare risultare molto diffuso tra gli utenti che entrano in contatto con i servizi sociali, dato che a detta dei rispondenti circa l'80% dell'utenza con problemi di povertà educativa vive una situazione reddituale definita 'inadeguata o 'poco adeguata'. Dall'indagine dell'Alleanza contro la povertà in Italia (2019) emerge del resto che il sostegno socioeducativo e il tirocinio finalizzato all'inclusione sociale sono tra le misure più frequenti tra quelle previste nei progetti personalizzati stipulati negli ATS. Sono soprattutto gli ATS in cui nelle attività precedenti al ReI erano già realizzate forme di sostegno di questo tipo ad inserire nei progetti personalizzati misure di tipo socioeducativo e tirocini finalizzati all'inclusione sociale. Dai risultati della nostra indagine, non si riscontrano differenze significative tra le diverse macroaree del paese, se non per il fatto che nel Mezzogiorno la quota di persone che vengono indirizzate a un sostegno e a un orientamento al prosieguo degli studi o alla scelta di percorsi di formazione poiché vivono in condizioni economiche inadeguate o poco adeguate è leggermente superiore (77%) rispetto alle quote delle regioni del Nord-Est e del Nord-Ovest (circa 70%). Nelle regioni meridionali sono gli anziani non autosufficienti a soffrire, più che al Nord-Est e al Nord-Ovest, di condizioni economiche inadeguate o poco adeguate; nel Mezzogiorno come pure nelle regioni del Centro almeno tra gli anziani non autosufficienti che si rivolgono ai servizi sociali è molto alta la quota di coloro che secondo i rispondenti non godono affatto di condizioni reddituali adeguate (Figura 8.12). In tal caso la povertà assoluta si aggiunge a condizioni di povertà di salute.

Sempre nelle regioni meridionali, tra gli utenti dei servizi sociali, le famiglie con almeno un minore vivono altresì in condizioni economiche inadeguate o poco adeguate in percentuali superiori a quanto avviene nelle altre

macroaree. Viceversa, nelle regioni del Centro, tra gli utenti dei servizi sociali risultano in condizioni economiche inadeguate o poco adeguate soprattutto

FIG. 8.12 – *Situazione reddituale inadeguata o poco adeguata degli utenti del servizio sociale secondo la categoria di utenza e la macroarea territoriale. Valori in percentuale.*

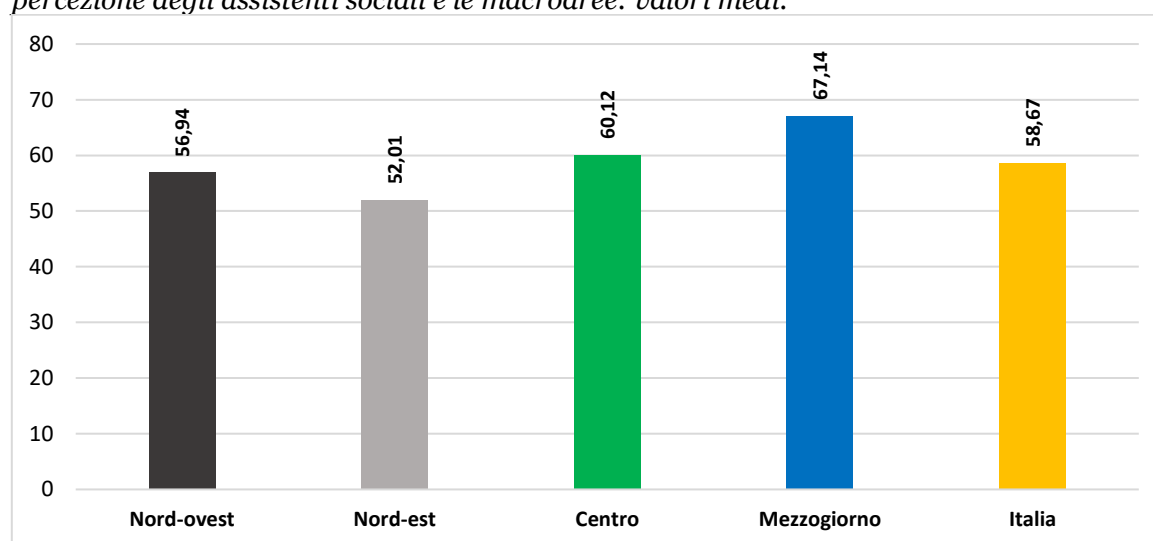


Fonte: elaborazione dati survey

le persone in disagio abitativo (90%), i nuclei monogenitoriali (79%) e le famiglie di origine straniera (80,4%). Nelle regioni del Nord-Ovest gli utenti dei servizi sociali che risultano in percentuale elevata in condizioni economiche inadeguate sono coloro che soffrono disagi abitativi (87,6%), coloro che sono in povertà educativa (79,6%), coloro che hanno dipendenze (77%), coloro che hanno problemi di salute mentale (77,4%), i nuclei monogenitoriali (77,4%), le famiglie di origine straniera (78,5%). L'area del Nord-Est ricalca in maniera molto simile la diffusione delle condizioni di inadeguatezza economica tra le categorie di utenti dei servizi sociali delle regioni del Nord-Ovest (Figura 8.12).

Stando alle risposte degli assistenti sociali, le domande di accesso alla misura ReI sono state accettate in oltre la metà dei casi, mentre per il RdC il tasso di accoglimento è stato circa dell'80%, in entrambi i casi con differenze di un certo rilievo a secondo delle aree del Paese: il tasso di accettazione più elevato per il ReI si riscontra nelle regioni del Mezzogiorno con una quota che si assesta mediamente al 67% delle richieste presentate, seguite dalle regioni del Centro (60%), mentre nelle regioni del Nord-Est e del Nord-Ovest il tasso di accettazione supera di poco la metà dei casi (Figura 8.13).

FIG. 8.13 – Percentuale di domande di ReI che sono state effettivamente accettate secondo la percezione degli assistenti sociali e le macroaree: valori medi.



Fonte: elaborazione dati survey

Ricordiamo che questi dati traducono la percezione degli assistenti sociali che hanno operato in maniera indiretta e diretta nella gestione dei casi di ReI e di RdC e che pertanto non costituiscono un valore oggettivo. Tuttavia, proprio per questo motivo, possono essere considerati soprattutto come *proxy* dell'efficacia dei sistemi di informazione e accompagnamento agli utenti messi in piedi presso i Comuni e le strutture dei servizi sociali. Il dato basato sulla percezione degli assistenti sociali è probabilmente anche un indicatore,

seppure approssimativo, della fiducia di questi ultimi nei confronti dei livelli di efficacia e di efficienza della misura in questione.

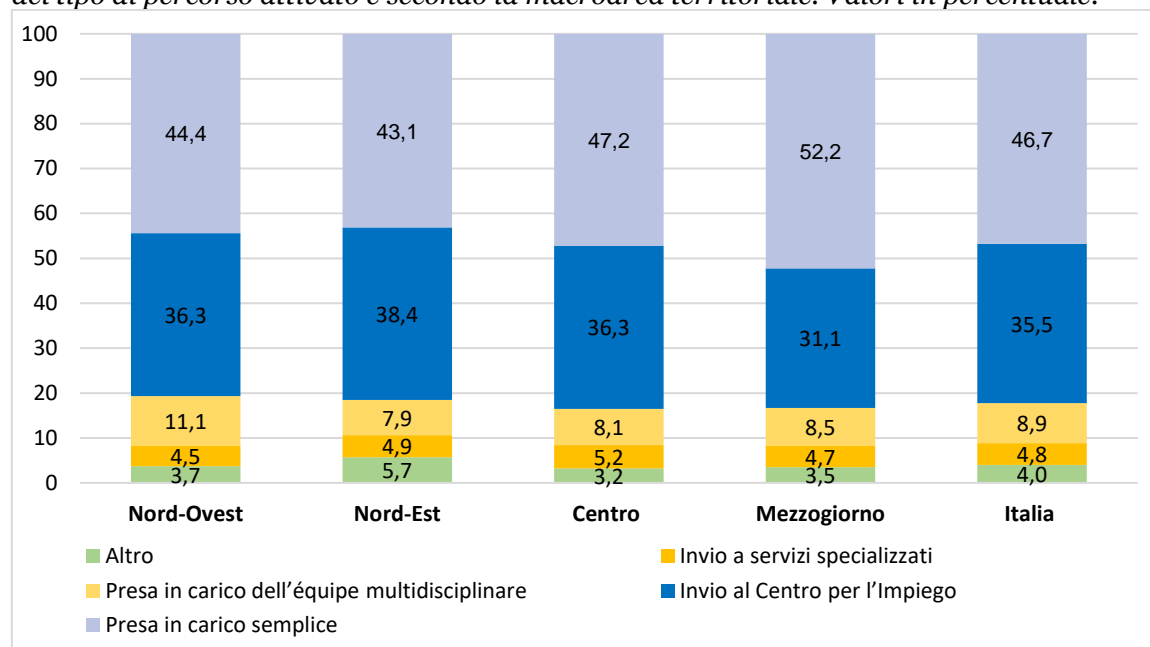
L'efficacia di una misura di sostegno economico è valutabile anche in base ai tempi di erogazione. Su tale aspetto emergono altresì importanti differenze territoriali. Secondo il 36% dei rispondenti delle regioni del Mezzogiorno i tempi di attesa media tra la presentazione della domanda e l'erogazione del ReI hanno superato i 3 mesi, mentre riportano una tale attesa media il 25% dei rispondenti del Centro, appena il 21% dei rispondenti del Nord-Est e il 22% di quelli del Nord-Ovest.

In base alle risposte degli assistenti sociali e alla loro diretta esperienza nell'ambito della gestione degli utenti del ReI e del RdC è possibile ottenere un quadro relativo al tipo di percorsi messi in pratica con gli utenti. Ricordiamo che nel caso del ReI, i Comuni con i loro servizi sociali erano responsabili della raccolta delle domande poi inviate all'INPS e che alla luce di colloqui e analisi delle condizioni del nucleo familiare svolti da assistenti sociali veniva predisposto un Progetto personalizzato di inclusione sociale oppure si rinviava ai Centri per l'Impiego per la definizione di un Patto di servizio. Tuttavia, al di là di questa generale distinzione tra utenti e componenti del nucleo familiare da inserire in percorsi di inclusione sociale o da avviare ai percorsi di inclusione lavorativa, nei fatti gli assistenti sociali si sono occupati anche di attività di presa in carico semplice, di invio ai servizi specializzati e in taluni casi di rinvio a servizi specializzati quando si presentavano situazioni definite multiproblematiche. A tale riguardo emergono significative differenze tra le diverse macroaree del paese: in primo luogo, la quota di utenti inviati ai Centri per l'Impiego sembra essere notevolmente superiore nelle regioni del Nord-Est e del Nord-Ovest rispetto a quelle del Centro e ancor di più a quelle del Mezzogiorno, confermando così come le misure di contrasto alla povertà incontrino platee in parte simili, in parte strutturalmente diverse a seconda dei territori.

È evidente, infatti, che nelle regioni meridionali, ben prima dell'introduzione del RdC che si poneva almeno nelle intenzioni dei legislatori più come una misura di politica attiva del lavoro che come una misura di contrasto della povertà e sebbene poi nei fatti si sia realizzata soprattutto per i beneficiari del Mezzogiorno assolutamente come politica di sostegno economico contro la povertà, il ReI sia stato largamente utilizzato da utenti che incontrano elevatissime difficoltà di inserimento lavorativo. Tale considerazione è altrettanto valida per i beneficiari del RdC e la relativa distinzione tra PaIS (Patto di Inclusione Sociale) e PaL (Patto per il Lavoro). Nelle regioni del Centro e in misura ancora maggiore in quelle del Nord-Est e del Nord-Ovest, i servizi sociali hanno attivato percorsi di rinvio degli utenti ai Centri per l'Impiego in misura maggiore rispetto a quanto avvenuto nelle regioni meridionali. Per gli assistenti sociali operanti nelle regioni del Sud, durante il periodo in cui era in vigore il ReI e poi ancor di più in quello successivo in cui ha esordito il RdC, la parte più consistente di beneficiari si è mostrata poco propensa ad intraprendere i percorsi di rinvio ai Centri per l'Impiego così come il personale di questi ultimi ha dovuto attendere l'entrata in servizio delle

figure professionali aggiuntive, i cosiddetti ‘navigator’, per poter soddisfare – ma solo per i colloqui di orientamento – le esigenze massicce degli utenti segnalati dai servizi sociali come adatti all’inserimento lavorativo (Iannone, 2019).

FIG. 8.14 – Distribuzione dei beneficiari del ReI secondo la percezione degli assistenti sociali del tipo di percorso attivato e secondo la macroarea territoriale. Valori in percentuale.



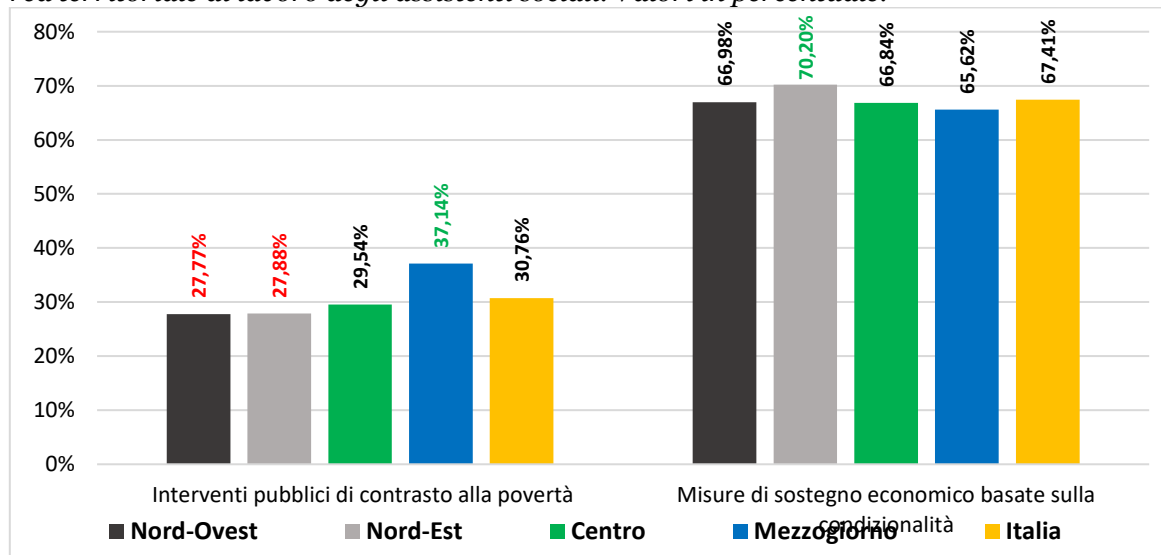
Fonte: elaborazione dati survey

Anche il giudizio degli assistenti sociali sulla adeguatezza sia del ReI che del RdC varia sensibilmente a seconda delle macroaree territoriali: si esprimono in termini positivi (‘misure adeguate’ o ‘molto adeguate’) il 37% degli assistenti sociali che operano nel Mezzogiorno, mentre tale quota scende al 27-29% degli assistenti sociali delle altre regioni. Un leggero scostamento, rispetto alle risposte relative al giudizio sulla condizionalità delle misure di sostegno economico, si registra invece per gli assistenti sociali delle regioni del Nord-Est, i quali, in proporzioni maggiori rispetto ai colleghi delle altre regioni considerano ‘adeguate’ o ‘molto adeguate’ le misure di sostegno economico basate sulla condizionalità (Figura 8.15).

Altri aspetti organizzativi delle misure ReI e RdC sono stati valutati da parte degli assistenti sociali che hanno partecipato alla ricerca. In particolare, sono stati raccolti i giudizi relativi alle modalità di erogazione dei servizi di informazione, presa in carico ed elaborazione dei percorsi di inclusione sociale, le opinioni sulla chiarezza e completezza delle informazioni offerte agli utenti, la valutazione dei servizi di consulenza e assistenza sugli adempimenti burocratici e amministrativi relativi alla domanda così come un’autovalutazione delle competenze in possesso del personale dei servizi sociali utili alla piena efficacia della misura. In generale i giudizi di ‘soddisfazione’ ed ‘elevata soddisfazione’ espressi dagli assistenti sociali risultano più frequenti tra i rispondenti delle regioni meridionali e meno frequenti tra quelli delle regioni

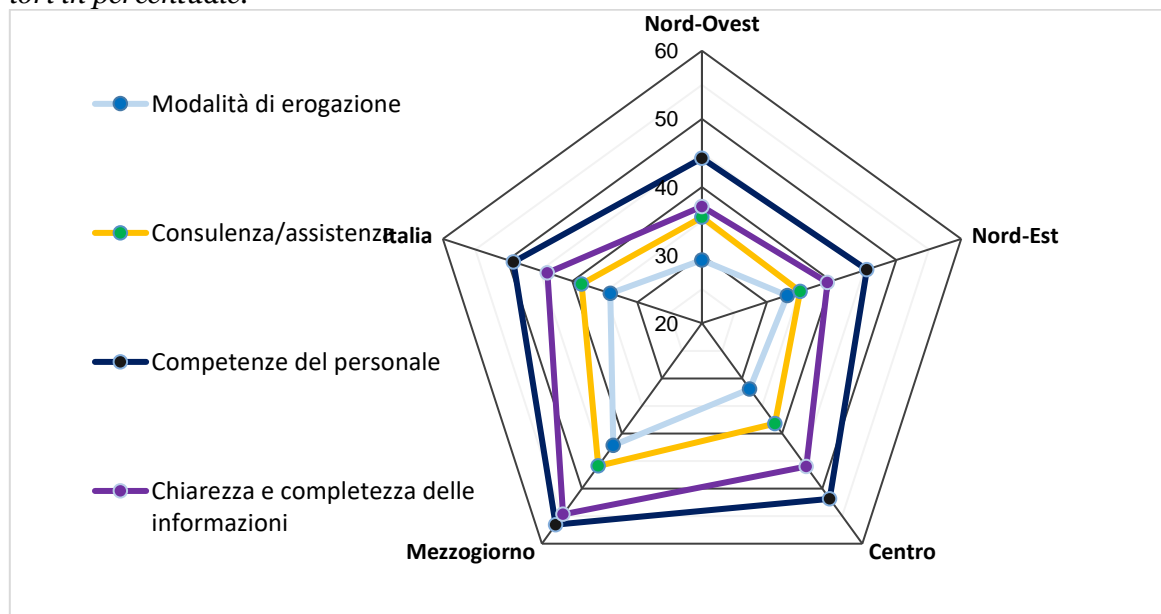
del Nord-Ovest, con quelli delle regioni del Nord-Est e del Centro che occupano una posizione intermedia.

FIG. 8.15 – Giudizi di adeguatezza o elevata adeguatezza per gli interventi pubblici di contrasto alla povertà e per le misure di sostegno basate sulla condizionalità secondo la macroarea territoriale di lavoro degli assistenti sociali. Valori in percentuale.



Fonte: elaborazione dati survey

FIG. 8.16 – Soddisfazione elevata o molto elevata per l'efficacia dei servizi e delle attività per i richiedenti ReI e RdC secondo la macroarea territoriale di lavoro degli assistenti sociali. Valori in percentuale.



Fonte: elaborazione dati survey

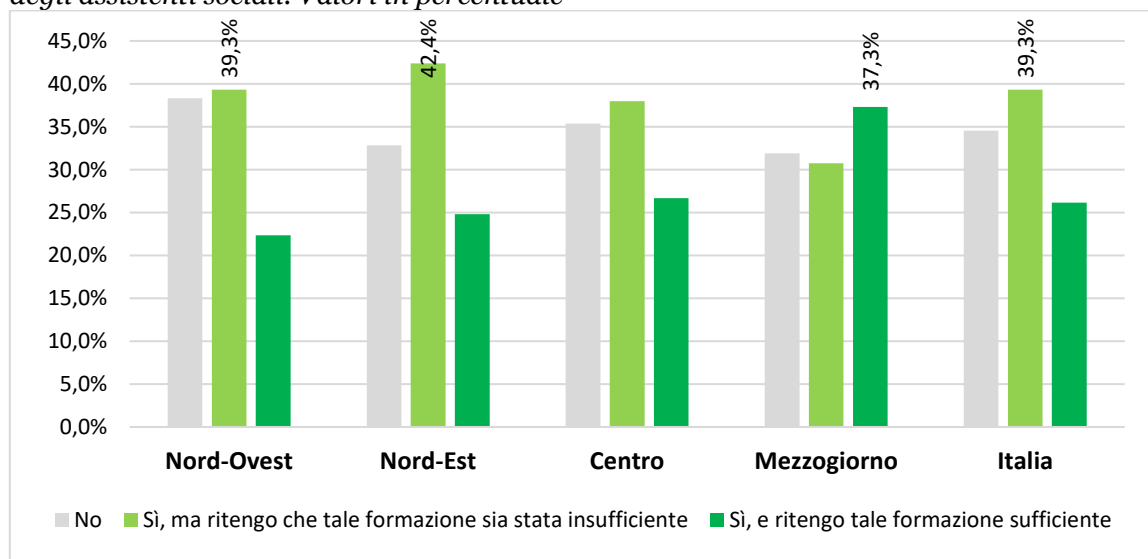
Nello specifico per tutte le attività dedicate ai beneficiari del ReI e del RdC, riscontriamo quote di consenso elevato tra gli assistenti sociali delle regioni meridionali – oltre la metà di questi ritiene che le informazioni offerte ai beneficiari del ReI e le competenze specifiche in possesso degli operatori attivi sia sul ReI che sul RdC siano risultate ‘soddisfacenti’ o ‘molto soddisfacenti’

e rispettivamente il 42 e il 45% considera le modalità di erogazione dei servizi collegati al sostegno economico e la consulenza-assistenza sugli adempimenti parimenti ‘soddisfacenti’ o ‘molto soddisfacenti’ – mentre gli assistenti sociali delle regioni del Nord-Ovest mostrano quote di consenso più contenute su tutti e quattro gli items (Figura 8.16).

Si registrano differenze significative tra le macroaree anche per quanto concerne le opinioni degli assistenti sociali sulla valenza generale del ReI e del RdC come misure di contrasto alla povertà: mentre nel Mezzogiorno prevale l’idea che ReI e RdC siano state misura positive, ma che al contempo misure simili andrebbero slegate dai tentativi di inserimento lavorativo poiché esistono scarse domande di lavoro, nelle altre aree del Paese i rispondenti si dividono abbastanza equamente tra chi sostiene che siano state misura positive, chi ritiene che si sarebbe dovuto estenderne la durata e chi, invece, ritiene che non sia state misura positive.

Differenti a seconda della area del Paese anche le risposte relative al livello di competenze che secondo gli assistenti sociali questi possedevano per la gestione delle attività e dei servizi connessi alle due misure. Gli operatori che agiscono nelle regioni del Mezzogiorno, nel 37% dei casi ritengono di aver ricevuto una formazione sufficiente per gestire in maniera competente le attività necessarie per seguire le misure di contrasto alla povertà (il ReI in particolare). Questa percentuale scende al 26% nel caso delle regioni del Centro e al 24 e al 22% nel caso delle regioni del Nord-Est e del Nord-Ovest dove rispettivamente il 32 e il 38% dei rispondenti ha dichiarato di non aver ricevuto alcuna formazione e il 42 e il 39% di aver partecipato ad attività formative, ma di ritenerle insufficienti rispetto ai livelli e ai tipi di competenze necessarie per seguire le attività previste dalle misure di contrasto alla povertà (Figura 8.17).

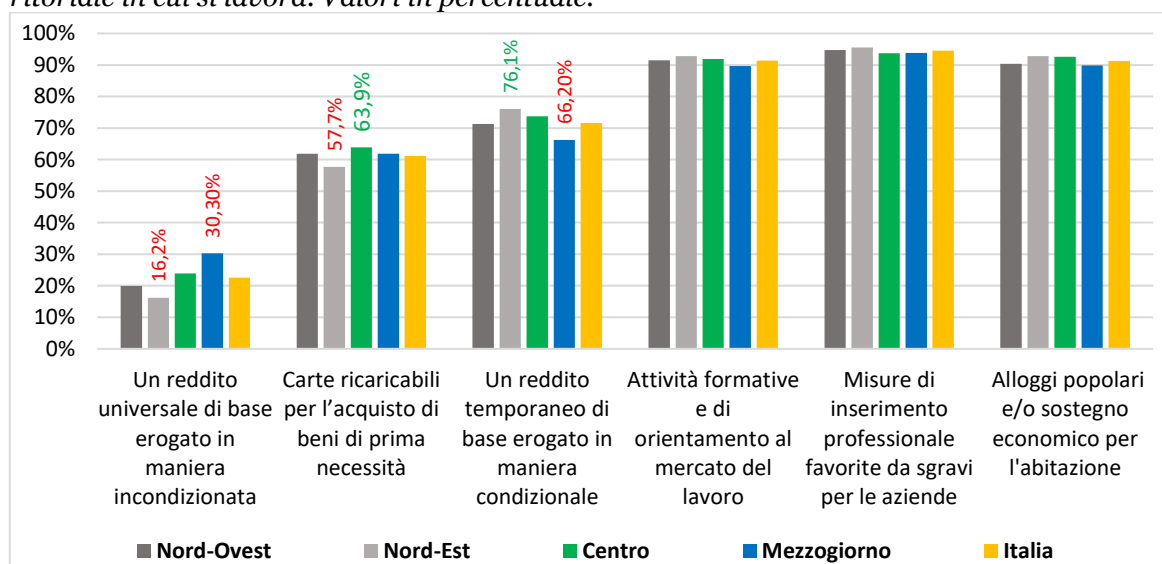
FIG. 8.17 – Giudizi sulla formazione per le competenze necessarie alla gestione delle attività previste dalle misure di contrasto alla povertà, secondo la macroarea territoriale di lavoro degli assistenti sociali. Valori in percentuale



Fonte: elaborazione dati survey

Si riscontra, invece, una consistente uniformità tra le macroaree rispetto al tipo di misure che gli assistenti sociali adotterebbero per migliorare le condizioni economiche degli utenti dei servizi sociali (Figura 8.18) e rispetto ai servizi che necessiterebbero di essere potenziati per far fronte all'utenza in condizioni di povertà (Tabella 8.3). Misure di inserimento professionale favorite da sgravi fiscali per le aziende ricevono il consenso più diffuso (oltre il 90% dei rispondenti) con differenze minime tra le macroaree. Parimenti la possibilità di fornire alloggi popolari o erogare sostegni economici per l'abitazione raccoglie il consenso di circa 90% dei rispondenti; e ancora la formazione e l'orientamento al mercato del lavoro ricevono parere positivo da oltre 9 rispondenti su 10, trasversalmente alle macroaree.

FIG. 8.18 – Giudizio espresso dai rispondenti nei confronti di potenziali misure suggerite per migliorare le condizioni economiche degli utenti dei servizi sociali secondo la macroarea territoriale in cui si lavora. Valori in percentuale.



Fonte: elaborazione dati survey

Diffomità di giudizio su base macro-territoriale si riscontra invece nel caso della possibilità di erogare un reddito temporaneo di base distribuito in maniera condizionale: ne è a favore oltre il 70% dei rispondenti delle regioni del Nord e del Centro, ma appena il 66% dei rispondenti del Mezzogiorno. Anche rispetto ad una Carta ricaricabile per l'acquisto di beni di prima necessità il consenso non è uniforme: raggiunge il 57% tra gli assistenti sociali del Nord-Est, ma supera abbondantemente il 60% tra gli assistenti sociali delle regioni delle altre macroaree. Un reddito universale di base erogato in maniera incondizionata riceve un parere positivo da una minoranza di rispondenti: il 30% se lavorano nelle regioni del Mezzogiorno, di poco superiore o equivalente al 20% se lavorano nelle regioni rispettivamente del Centro e del Nord-Ovest e appena del 16% se lavorano nelle regioni del Nord-Est. Si può ben notare come tali differenze, sebbene non particolarmente ampie, sembrano

ricalcare la diversa distribuzione degli utenti del ReI e del RdC sul territorio nazionale.

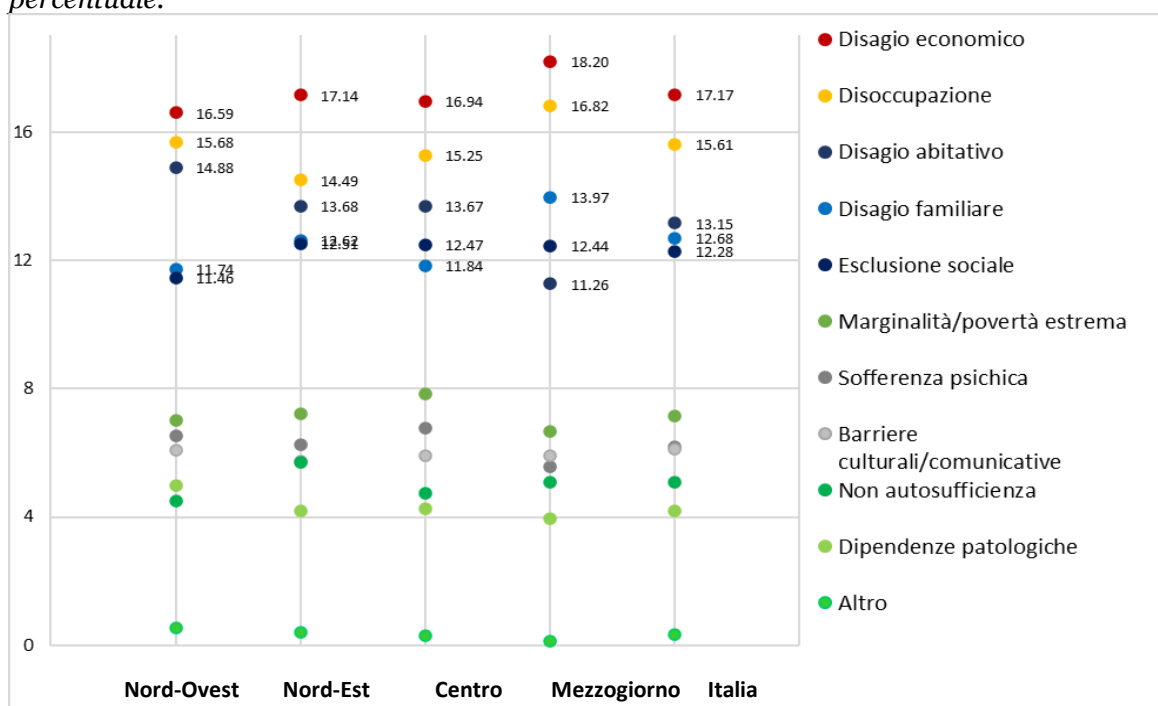
TAB. 8.3 – Servizi che necessiterebbero di essere potenziati per far fronte all'utenza in condizioni di povertà secondo la macroarea territoriale in cui lavorano gli assistenti sociali. Valori in percentuale.

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Italia
Interventi/misure per facilitare inclusione e autonomia	25,17	25,4	24,95	20,99	24,01
Misure di sostegno al reddito	15,76	15,1	15,53	12,98	14,76
Presa in carico	11,38	11,23	11,42	11,08	11,26
Servizi di prossimità	12,52	13,56	9,87	7,06	10,78
Asili Nido e altri servizi per la prima infanzia	10,88	9,33	10,38	8,95	9,84
Centri diurni e altri servizi territoriali comunitari	5,25	62,1	5,99	8,73	6,62
Pronto intervento sociale	5,25	4,89	5,29	9,96	6,49
Assistenza domiciliare	4,72	4,25	6,64	8,25	5,94
Comunità/Residenze a favore di minori e persone fragili	4,17	4,66	4,75	7,22	5,26
Accesso	3,65	3,74	4,33	4,44	4,02
Altro	1,25	1,63	0,84	0,34	1,02
TOTALE	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazione dati survey

Non si ravvisano profonde differenze territoriali anche rispetto a quelli che sono ritenuti dai rispondenti i problemi più rilevanti delle persone in condizione di povertà: nelle quattro macro-aree considerate – Nord-Est, Nord-Ovest, Centro e Mezzogiorno – il problema più rilevante risulta sempre il disagio economico, seguito dalla disoccupazione, mentre nel Mezzogiorno il terzo problema più rilevante è il disagio familiare, contrariamente al resto d'Italia dove troviamo invece al terzo posto il disagio abitativo. Tuttavia, gli scarti sono minimi. (Figura 8.19).

FIG. 8.19 – Principali problemi delle persone in condizione di povertà secondo l'esperienza lavorativa dei rispondenti in relazione alla macroregione in cui svolgono l'attività. Valori in percentuale.



Fonte: elaborazione dati survey

8.4. Conclusioni

In questo Capitolo abbiamo potuto ulteriormente appurare che nell'arco degli ultimi decenni i fenomeni di povertà e le disuguaglianze territoriali ad essi collegate si sono nettamente ampliati nel nostro Paese. La crescente divaricazione fra aree territoriali all'interno del territorio italiano (Saraceno, Saraceno 2019), si è determinata contemporaneamente al netto accrescersi della povertà assoluta. Nelle regioni del Mezzogiorno una persona su dieci versa in tali condizioni e l'avvento della pandemia da COVID-19 ha di fatto moltiplicato i rischi di cadere nella povertà assoluta per chi precedentemente si trovava in condizioni di povertà relativa (Saraceno, 2021). Fino ad un quindicennio fa poco toccate dal fenomeno dei *working poor*, le regioni del Mezzogiorno vedono ora aumentare la quota di famiglie che sono in povertà nonostante almeno uno dei componenti sia occupato.

Abbiamo anche sottolineato come le differenze di fondo del sistema delle politiche e dei servizi sociali abbiano seguito dinamiche istituzionali e organizzative che hanno finito per accentuare i divari nelle capacità redistributive e di erogazione dei servizi lungo un asse Nord *versus* Sud, con una preminenza di politiche e decentramenti che hanno favorito le aree più ricche e sviluppate del Paese. Così già prima del ritardato avvio di politiche sistemiche di contrasto alla povertà (ReI e RdC), una diversificazione interna promossa dalle dinamiche di decentramento ha frammentato il già debole sistema italiano di cittadinanza sociale, con una differenziazione nello sviluppo dei servizi sociali a livello territoriale e quindi con prestazioni, criteri di accesso, generosità degli interventi variabili da Regione a Regione e finanche da Comune a Comune anche se in generale ancora una volta fortemente segmentati lungo linee territoriali Nord-Centro *versus* Sud e Isole (Kazepov, 2009).

Come abbiamo accennato, la regionalizzazione e il decentramento della *governance* hanno altresì contribuito all'aumento dei divari: nella riforma del Titolo V sono definite solo le materie di competenza esclusiva dello Stato e di competenza concorrente Stato-Regioni. Tutte le materie restanti e quindi i servizi sociali seguendo il principio della 'residualità', sono affidate alle Regioni, svuotando di fatto le ambizioni di uniformità insite nella Legge 328 del 2000. Sebbene la Legge in questione prevedesse che i Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali funzionassero come dispositivo di coordinamento teso a erodere le differenze territoriali nell'offerta dei servizi, da allora i governi centrali non hanno dato seguito a tali premesse, se non nell'ambito appunto delle norme del ReI e del RdC. Non solo, fino al 2016 le risorse centrali destinate alle politiche e ai servizi sociali regionali e locali hanno avuto un andamento altalenante e tendenzialmente di progressiva riduzione facendo sì che i territori si siano ritrovati a lavorare con Piani Sociali di Zona scaduti e non rinnovati, oppure quasi del tutto privi di risorse (D'Emilione, et al., 2020). Un processo che combinando i principi dell'*austerità* con quelli della mobilitazione

locale di risorse, ha colpito in modo netto i territori del Mezzogiorno, dove la capacità di mobilitazione autonoma delle risorse è debole e la dipendenza dai flussi centrali maggiore. Non sorprende che complessivamente la spesa sociale nel Sud nel 2016 fosse mediamente pari a un terzo di quella delle regioni del Nord. Dunque, paradossalmente, nei contesti locali dove la povertà è più diffusa i servizi sociali sono più deboli (Leone, 2018).

Quando con il ReI prima e con il RdC poi finalmente si delinea e si struttura sia una politica nazionale e sistemica di contrasto alla povertà e di sostegno non solo economico alle fasce più bisognose della popolazione, sia una dotazione stabile e crescente di risorse dedicate ai servizi sociali lungo l'asse nazionale-sub-nazionale, le differenze macroterritoriali nei modelli organizzativi, nei tipi di utenza, nelle capacità di incidere e persino nei valori di riferimento degli assistenti sociali seguono la medesima configurazione oppositiva tra Mezzogiorno e resto d'Italia la quale a sua volta riproduce il divario in termini di fabbisogni tra una grande area del Paese che soffre per la diffusa povertà assoluta esacerbata nel presente dall'acuirsi delle crisi e il resto del Paese che recentemente sembra aver perso l'immunità relativa di cui godeva in passato rispetto alla povertà. In questo Capitolo abbiamo infatti appurato che le percezioni del fenomeno da parte degli assistenti sociali variano a seconda del Nord o del Sud del Paese così come differenti sono stati i tassi di accettazione delle domande di ReI e RdC – più elevati nella parte meridionale dello stivale – mentre i tempi di attesa media tra la presentazione della domanda e l'erogazione del beneficio risultano più lunghi e la quota di beneficiari ritenuti avviabili ai percorsi di inserimento lavorativo tramite i Centri per l'Impiego meno sostanziosa. Tuttavia, non solo vige questo regime di *divide* tra le regioni del Nord e quelle del Mezzogiorno, con quelle centrali che paiono assomigliare più alle prime che alle seconde; ma i fenomeni che abbiamo richiamato nel Capitolo richiedono anche una trattazione che consideri a pieno le differenze tra regioni, differenze che possono acquisire un peso rilevante anche tra regioni della medesima macroarea territoriale. Nelle pagine seguenti cercheremo di dare conto a livello regionale del ruolo dei servizi sociali nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà, con particolare riferimento al ReI e in seconda battuta al RdC. Faremo riferimento soprattutto all'analisi dei dati della nostra *survey* descrivendo gli aspetti organizzativi che hanno caratterizzano le condizioni e le qualità dei servizi nelle misure di contrasto alla povertà.

Riferimenti bibliografici

Alleanza contro la povertà in Italia, (2019). [*Il reddito di inclusione \(ReI\). Un bilancio. Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà*](#), Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

- Agodi, M. C., De Luca Picione, G. L. (2013). «[L'esperienza del Reddito di Cittadinanza in Campania: cosa può insegnarci per il futuro?](#)», *Autonomie locali e servizi sociali, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare*, 2, 199-222.
- Andreotti, A., Mingione, E., Polizzi, E. (2012). «[Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion](#)», *Urban Studies*, 49 (9), 1925-40.
- ANPAL, (2018). [Secondo rapporto di valutazione della Garanzia Giovani del programma operativo nazionale iniziativa occupazione giovani](#), Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, Roma.
- Arlotti, M., Sabatinelli, S. (2020). «[Una nuova geografia della cittadinanza sociale? Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/00](#)», *Politiche Sociali*, 7 (3), 357-74
- Ascoli, U. (2011). [Il welfare in Italia](#), Il Mulino, Bologna.
- Barberis, E., Kazepov, Y. (2013). [Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane](#), Carocci, Roma.
- Barbieri, P. (2019). «[Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto](#)», *Lavoro e diritto, Rivista trimestrale*, 1, 5-28.
- Bucchetti, V. (2017). [Un'interfaccia per il welfare: le funzioni sociali del design della comunicazione](#), Franco Angeli, Milano.
- Chiatti, C., Barbabella, F., Lamura, G., Gori, C. (2011). «[La bussola di N.N.A.: lo stato dell'arte basato sui dati](#)», in NNA-Network Non Autosufficienza, (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. Terzo rapporto*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 13-33.
- Ciarini, A. (2012). [Le politiche sociali nelle regioni italiane. Costanti storiche e trasformazioni recenti](#), Il Mulino, Bologna.
- Costa, G. (2009). [La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare a confronto](#), Mondadori, Milano.
- Davis, O. (2017). «[Did Food Insecurity rise across Europe after the 2008 Crisis? An analysis across welfare regimes](#)», *Social Policy & Society*, 16 (3), 343-60.
- di Padova, P., Nerli Ballati, E. (2018). «[Stratificazione sociale, riproduzione delle disuguaglianze e condizione Neet in Italia](#)», *Social Policies*, 2, 245-74.
- EESC, (2014). «[Opinion of the European Economic and Social Committee on the Impact of Social Investment on Employment and Public Budgets](#)», *Official Journal of the European Union*, C 226, 21-7.
- D'Emilione, M., Giuliano, G., Ranieri, C. (2020). «[Le trasformazioni del sistema di welfare locale osservate dal monitoraggio sulla programmazione sociale di zona](#)». *Social Policies*, 7 (3), 485-506.
- Giancola, O., Salmieri, L. (2020). «[Educazione, istruzione e disuguaglianze](#)», in O. Giancola, Salmieri, L. (a cura di), *Sociologia delle disuguaglianze. Teorie, metodi, ambiti*, Carocci, Roma, pp. 141-50.
- Gori, C. (2017). «[Verso un nuovo modello italiano di povertà](#)», *La Rivista delle Politiche Sociali*, 4, 183-205.
- Hemerijck, A. (2012). «[Two or Three Waves of Welfare State Transformation?](#)», in N. Morel, B. Palier, J. Palme (Eds.), *Towards a Social Investment Welfare State?*, Policy Press, Bristol, pp. 33-60.
- Jessop, B. (1999). «[The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in Its Primary Functions, Scale and Modes of Coordination](#)», *Social Policy & Administration*, 33 (4), 348-59.
- Kazepov, Y. (2009). [La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia](#), Carocci, Roma.

- Iannone, R. (2019). «[Il reddito di cittadinanza e le politiche di inclusione. Aspetti critici ed impatto](#)». *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 4, 1-12.
- ISFOL, (2016). *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia*, ISFOL, Roma
- ISTAT, (2017). *La spesa dei comuni per i servizi sociali*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.
- ISTAT, (2011). *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni, anno 2008*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.
- Leone, L. (2018). «[Contesti territoriali, bisogni e sistema dei servizi](#)», *Welfare Oggi*, 1, 15-8.
- Martinelli, F. (2019). «[I divari Nord-Sud nei servizi sociali in Italia. Un regime di cittadinanza differenziato e un freno allo sviluppo del Paese](#)», *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1, 41-80.
- Pavolini, E. (2015). «[How many Italian Welfare Systems Are there?](#)», in U. Ascoli, E. Pavolini, (Eds.), *The Italian Welfare State in a European Perspective*, Policy Press, Bristol, pp. 283-301.
- Pavolini, E. (2004). *Regioni e politiche sociali per gli anziani. Le sfide della non autosufficienza*, Carocci, Roma.
- Rugolotto, S., Larotonda, A., van der Geest, S. (2017). «[How migrants keep Italian families Italian: badanti and the private care of older people](#)», *International Journal of Migration, Health and Social Care*, 13 (2), 185-97.
- Saraceno, C. (2021). *La dimensione sociale della crisi COVID in Italia*, Fondazione Friedrich Ebert in Italia, Roma.
- Saraceno, P., Saraceno, C. (2019). «[Contro le disuguaglianze insostenibili: non solo Welfare](#)», *il Mulino*, 2, 254-61.
- Tangorra, R. (2015). «[Il welfare locale in Italia: nella morsa tra deficit storici e mancanza di disegno futuro](#)», *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1, 29-44.
- Tufo, M. (2020). «[I working poor in Italia](#)», *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 1, 185-214.

**L'Osservatorio Interdipartimentale Permanente
sui Servizi Sociali e le Povertà nasce nel 2020
per promuovere, realizzare e diffondere
ricerche e analisi sulle diverse dimensioni
della povertà e sulle misure, politiche e interventi
di prevenzione e di contrasto alla povertà,
ricorrendo all'adozione di approcci multidisciplinari
e avvalendosi delle competenze fornite da esperti
afferenti a più dipartimenti di numerosi atenei italiani**

aderiscono all'Osservatorio
i Dipartimenti di:

- Culture, Politiche e Società, dell'Università degli studi di Torino;
- Economia Aziendale, dell'Università degli studi di Chieti-Pescara "Gabriele d'Annunzio";
- Filosofia e Beni Culturali, dell'Università degli studi di Venezia, "Ca' Foscari"
- Scienze della Formazione, Psicologia e Comunicazione, dell'Università degli studi di Bari "Aldo Moro";
- Scienze Politiche dell'Università degli studi di Bari "Aldo Moro";
- Scienze Cognitive, Psicologiche, Pedagogiche e degli Studi Culturali dell'Università degli studi di Messina;
- Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli studi della Calabria;
- Scienze Politiche dell'Università degli studi di Pisa;
- Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli studi di Milano Bicocca;
- Scienze Sociali ed Economiche, di Sapienza, Università degli Studi di Roma