

POVERTA' ESTREMA E MARGINALITA' SOCIALE NELLE AREE URBANE

Massimo CASTELLANO¹

SOMMARIO

Obiettivo del presente lavoro è quello di analizzare il fenomeno della povertà e della marginalità sociale contestualizzandolo all'interno delle aree urbane al fine di verificare il nesso tra la povertà estrema ed il governo del territorio urbano. Nella prima parte del lavoro, dopo aver esaminato i diversi aspetti delle marginalità urbane, si affronterà il problema della dimensione territoriale del rischio di esclusione sociale con un particolare riferimento alla maggiore diffusione della povertà relativa nelle regioni del Mezzogiorno. Nella seconda parte del paper si passerà a confrontare delle strategie locali di lotta alla povertà attuate in alcune città italiane. Successivamente si prenderanno in esame sia il valore delle politiche locali nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale sia le politiche di governo del territorio. Alcune brevi considerazioni sul rapporto tra la città post-moderna e i nuovi bisogni sociali concluderanno il paper.

1 Unicredit Spa, via Ruggiero Settimo 42, 90148, Palermo, e-mail: mcmassimocastellano@gmail.com,
Università di Palermo, Facoltà di Economia, Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali, Finanziarie,
Cultore di Economia Politica

1 Introduzione

Il governo italiano con l'adozione del Libro Bianco nel 2009 ha rimesso al centro dell'orizzonte delle politiche nazionali la lotta alla povertà rilanciando il concetto di povertà assoluta quale target principale dell'azione di policy nel settore; tale intervento si rende tanto più necessario in un paese come il nostro avviatosi ormai su un cammino federale e che già con la riforma del Titolo V della Costituzione ha devoluto al livello regionale la potestà legislativa nella materia delle politiche sociali. Successivamente l'Unione Europea (UE) ha designato il 2010 “Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale” con l'obiettivo principale di far crescere la sensibilizzazione sul tema della povertà ed dell'esclusione sociale, di rafforzare la partecipazione collettiva e le responsabilità condivise nella lotta alla povertà, di promuovere la coesione sociale nella consapevolezza che una società senza poveri è una società migliore per tutti, di rinnovare l'impegno delle istituzioni nella lotta alla povertà. Anche l'Italia ha lanciato una complessa sfida progettuale e culturale che vede la necessità di avviare un nuovo cammino di ampia partecipazione istituzionale per raggiungere l'obiettivo di riformare un nuovo modello di welfare che diventi binomio di opportunità e responsabilità, che permetta di prevenire e contrastare la povertà recuperando la prospettiva di una comunità che sappia prendersi cura delle persone in difficoltà e sviluppare processi di inclusione attiva per raggiungere, in linea con la strategia comunitaria, l'innalzamento della condizione di benessere di ogni cittadino e per assicurare l'accesso ai beni, ai servizi, alle opportunità di sviluppo sociale e professionale. (Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, 2011)

I processi economici in atto ormai da tempo hanno messo in evidenza come la crescita non sia da sola in grado di ridurre le marginalità sociali perchè lo sviluppo se da un lato si accompagna ad un innalzamento del reddito procapite, dall'altro non produce sempre integrazione, ma spesso lascia ai margini, crea nuove diseguaglianze, muta i caratteri dei contesti locali e ne lacera il tessuto sociale, impoverisce gruppi sociali, indebolisce la capacità del lavoro di integrare gli individui nei contesti sociali. Questa consapevolezza circa l'ambiguità degli effetti sociali dell'innovazione e dello sviluppo non significa certo l'abbandono delle politiche orientate alla crescita e al sostegno della capacità competitiva delle città e dei territori, significa piuttosto guardare al nesso tra sviluppo economico e integrazione sociale, non come un legame naturale e quindi scontato, ma piuttosto come un obiettivo politico che deve continuamente essere ricostruito ed al quale devono essere legate politiche e servizi che si adattino al mutare delle circostanze.

Conquistare il centro delle politiche urbane, significa uscire dai confini degli interventi socio-assistenziali e fare del tema della lotta alla povertà un tema delle politiche di sviluppo locale, del ridisegno urbanistico, delle politiche abitative, di quelle per la sicurezza, dei servizi di formazione e di inserimento lavorativo per dare una risposta ai diritti dei cittadini e residenti

deboli e vulnerabili e suscitare un rinnovato interesse per la coesione sociale e la qualità della vita delle comunità nel loro insieme.

Non mancano certamente principi e valori che si ispirano alla rimozione degli ostacoli che impediscono la partecipazione dei membri all'organizzazione economica, sociale e politica di un paese, ma lo spazio tra i principi e l'azione concreta non è facile da coprire per il mutare delle congiunture e delle stesse condizioni strutturali che generano marginalità e ostacolano l'inclusione economica e sociale. E' uno spazio che deve essere coperto dal riconoscimento di diritti individuali che proteggano i singoli dalla caduta e dalla permanenza in condizioni di privazione e di disuguaglianza inaccettabili e dal riconoscimento e dal perseguimento di un interesse generale alla coesione sociale delle comunità locali. E' proprio su questo spazio mobile che si inseriscono le priorità stabilite dal quadro strategico definito dall'UE nel 2010, le quali hanno ben presente il nesso tra riconoscimento reale dei diritti delle persone e ruolo delle comunità, delle associazioni civili che le animano e delle istituzioni locali che le rappresentano, così come sono ben presenti sia la necessità di attivare i soggetti locali in un'ottica di partecipazione per la coesione sociale, sia la necessità di poter disporre di sistemi di governance che tengano insieme livelli di governo e soggetti sociali alla ricerca di strade nuove per affrontare problemi collettivi che non cessano di rinnovarsi e di riproporsi.

2 I diversi aspetti delle marginalità urbane

Le città sono oggi, su scala mondiale, il luogo in cui tendono a concentrarsi i fenomeni di povertà estrema e di marginalità. Questo trend si manifesta drammaticamente nei paesi in via di sviluppo, dando luogo al fenomeno che è stato definito come “urbanizzazione della povertà” (Ravaillon, 2007) La povertà estrema e la marginalità sociale non sono dunque aspetti episodici e residuali nel processo di sviluppo ma si presentano come una patologia sociale delle città, con caratteristiche strutturali. Una patologia che non colpisce solo chi vive la condizione di esclusione, ma che corrode il tessuto urbano, ne condiziona e ne ostacola lo sviluppo. Secondo una ricerca condotta dalle Nazioni Unite si stima, ad esempio, che la popolazione che vive in slum² nei PVS nel 2005 abbia raggiunto la cifra di 810 milioni, pari al 36% della popolazione urbana. (UN, 2006) In assenza di forti politiche di inclusione, il crescere delle aree della marginalità e della povertà estrema può ridisegnare le stesse aree urbane, con la nascita di enclaves mono-culturali e mono-etniche e l'allontanamento dei cittadini dagli spazi pubblici. (Cittalia-Fondazione Anci Ricerche, 2010)

Il tema delle povertà e delle marginalità sociali è strettamente collegato alla questione delle periferie, il cui termine fa riferimento non solo e non necessariamente alle aree geograficamente più distanti dal centro, ma a quei luoghi urbani dove, a prescindere dalla loro

2 Prendono il nome di “*slums*” le situazioni di privazione abitativa contraddistinte da fattori quali la mancanza di acqua potabile e di sistemi fognari, il sovraffollamento, la struttura delle abitazioni precaria e insicura.

collocazione spaziale, si concentrano diversi fattori di debolezza che riguardano l'insediamento abitativo, con quote elevate di edilizia popolare, il contesto sociale, con un'alta incidenza di gruppi deboli e collocati al margine per il grado di disagio esperito, l'ambito culturale, con la concentrazione di popolazione a basso titolo di studio, la rete infrastrutturale, con una scarsa dotazione di strade, trasporti e istituzioni pubbliche, la struttura economica con la diffusione di economia informale e illegale. (Magatti, 2007) Delle periferie sociali, dunque, che si collocano ai margini delle città come arcipelaghi, in modo disomogeneo e multiforme. Così come la povertà estrema e la marginalità incidono sullo sviluppo della città, così è la città stessa, con le sue regole e le sue dinamiche, a pesare sui processi di marginalizzazione. La povertà del contesto urbano limita le opportunità e frustra le ambizioni di una parte significativa dei residenti delle grandi città e la disuguaglianza spaziale può spesso avere conseguenze più gravi rispetto alla stessa disuguaglianza di reddito. (UN, 2003) L'esclusione territoriale va oltre la povertà determinata da un reddito insufficiente, perché chi vive in zone e insediamenti segregati perde molte più opportunità di apprendimento e di accesso alle infrastrutture e ai servizi. Le differenze etniche, la concentrazione di immigrati nei ghetti urbani e la segregazione della popolazione rom nei nuovi Stati membri aggravano il problema delle aree in ritardo di sviluppo, poiché l'integrazione diventa ancor più impegnativa. Infine, è probabile che oltre ad essere esclusi dalle ricadute positive dello sviluppo socioeconomico, i gruppi vulnerabili siano estromessi anche dai processi decisionali. (Parlamento Europeo, 2008) (Cittalia-Fondazione Anci Ricerche, 2010)

La marginalità sociale è spesso annoverata tra i fattori di *disordine urbano* che concorrono a rendere pericoloso ed estraneo l'ambiente di vita. Il legame tra marginalità sociale, *disordine* e sicurezza urbana è complesso e multiforme. Se da una parte ai soggetti marginali si attribuisce – a torto o a ragione – l'aumento di criminalità e di insicurezza, dall'altro lato, sono proprio i marginali a subire, per primi, gli effetti dell'insicurezza, perché sono più spesso vittime di reato, esposti a condizioni di sfruttamento, con un accesso più difficile ai servizi e alla possibilità di sporgere denuncia alle forze dell'ordine.

Nelle città moderne, dunque, si sviluppano spesso forme di povertà estrema e di marginalità e allo stesso tempo, però, queste sono poli di moltiplicazione delle risorse e di produzione di capitale sociale, luoghi dove oggi si anticipano e si moltiplicano i cambiamenti (demografici, economici, politici, epidemiologici e sociali) che orientano lo sviluppo nel suo complesso. Nell'ambito delle città, dunque, è possibile individuare le risorse per promuovere l'inclusione sociale e la lotta alla povertà ed immaginare una progressiva assunzione di responsabilità delle città nella lotta all'esclusione sociale così come già oggi avviene nella sfera economica e produttiva, proprio quando le difficoltà degli stati nazionali amplificano lo spazio di azione di città-regioni. (Sassen, 2008) Una delle caratteristiche delle città europee, infatti, è quella dell'impegno nella lotta alla povertà da parte del volontariato diffuso, di origine religiosa e

non, delle organizzazioni dei lavoratori e delle stesse municipalità locali. (Le Galés, 2004) La mobilitazione delle risorse civiche delle città può rappresentare un fattore chiave per contrastare la povertà estrema. Su scala mondiale, già da tempo le strategie di lotta alla povertà hanno individuato nella dimensione civica e nella produzione di “capitale sociale” una leva essenziale delle strategie di intervento in questo campo. (Oyen, Kazancigil 2002) (Cittalia-Fondazione Anci Ricerche, 2010)

3 Dimensione territoriale del rischio di esclusione sociale

Il vivere in un ambiente degradato fisicamente o socialmente può essere causa di isolamento, di mancanza di sicurezza, di rischi di coinvolgimento dei giovani in comportamenti illegali o nell'abuso di alcol o droga, oppure può essere causa di difficoltà nell'utilizzo di servizi sociali a causa dell'affollamento, può soffocare la volontà di emancipazione e di partecipazione, e quindi generare esclusione economica e sociale al confronto con realtà più favorevoli. Alcune caratteristiche dell'ambiente sociale, quindi, possono aumentare da sole il disagio delle persone e rendere le situazioni ancora più difficili.

Da un punto di vista ambientale le caratteristiche che potenzialmente possono identificarsi come fattori del rischio di povertà ed emarginazione di persone e famiglie sono il vivere nel Meridione, il vivere in “aree sensibili”, cioè in aree ad alta e affrettata urbanizzazione caratterizzate da scarsità o assenza di servizi, ed il vivere in zone isolate, cioè quelle zone difficilmente raggiungibili e caratterizzate da scarsità o assenza di servizi di pubblica utilità e di centri pubblici di ritrovo. (CIES-Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale, 2012)

Per quanto riguarda le aree urbane sensibili, i contesti urbani sono i luoghi in cui i problemi delle trasformazioni globali in atto, possono riguardare l'eterogeneità delle popolazioni, l'acutizzazione della marginalità di gruppi sociali omogenei, l'incremento delle disparità socio-economiche e culturali, la fragilità delle relazioni intersoggettive e del legame sociale, la micro-criminalità. Si tratta di processi che contrassegnano le periferie, ma che coinvolgono l'intera realtà urbana, così che osservare le periferie significa oggi guardare alla città e alla vita urbana contemporanea. In tale ambito, un gruppo di ricercatori dell'Università Cattolica del S. Cuore di Milano ha condotto delle sperimentazioni metodologiche su alcune periferie urbane delle città più popolate d'Italia, alcune collocate in zone periferiche rispetto al centro città (*Zen, San Paolo, Librino, Scampia, Begato*) e altre più prossime al centro (*Navile, Isolotto-Torri Cintola, Milano ex Zona 13, Barriera di Milano a Torino, Esquilino*). Il risultato dell'esperienza di ricerca ha portato all'identificazione di aree a rischio di abbandono, denominate “aree sensibili”.

La ricerca ha messo in evidenza la tendenza dei territori alla frammentazione spaziale e sociale; la disarticolazione della vita sociale; l'indebolimento e la rarefazione della presenza istituzionale che non raramente lascia spazio a poteri criminali ma anche a logiche

economico-finanziarie che sovrastano i poteri locali; il crollo della partecipazione e lo svuotamento del concetto di cittadinanza, la difficoltà dell'avvio di azioni collettive e l'incremento del senso di irrilevanza; la crescita dell'eterogeneità culturale e socio-economica interna non mediata; la difficoltà a leggere i quartieri e la diffusione nella popolazione di sensi di disorientamento, incertezza e insicurezza; le deprivazioni plurime che si possono connotare come vecchie e nuove povertà; il collasso dei legami sociali; l'esilio della socialità e l'acuirsi di patologie da solitudine. (CIES-Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale, 2012)

Per quanto riguarda le zone isolate, l'esempio di riferimento riguarda alcune zone rurali e molti paesi di montagna, dove a causa dell'isolamento, si è verificata la fuga della forza lavoro, soprattutto giovanile, la denatalità e l'invecchiamento della popolazione e, quindi, il progressivo impoverimento economico e sociale dell'area.

Le aree montane sono tipicamente isolate, sia fisicamente, sia socialmente ed economicamente. La marginalità sociale delle aree montane può generare situazioni diffuse di povertà e di esclusione sociale, indebolendo ulteriormente gli individui e le famiglie più vulnerabili. La marginalità sociale ed economica della montagna deriva da un insieme di cause che convergono nel limitare le possibilità di impiego di competenze umane, risorse, strutture e servizi. Dalla ricerca sulle aree montane marginali emergono non solo le difficoltà sociali tradizionali che hanno determinato lo spopolamento e l'invecchiamento della popolazione, ma anche carenze del sistema sociale che determinano nuove criticità. (CIES-Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale, 2012)

In generale occorre definire meglio gli elementi di specificità della povertà in contesti rurali, indagando anche sui gruppi sociali che presentano maggiori rischi, al fine di adattare le politiche per l'inclusione. Un primo passo per conoscere meglio il fenomeno della povertà rurale sarebbe quello di includere questa dimensione territoriale nelle indagini sulla povertà, sia nazionali sia europee. Un ampliamento del campione SILC in tale direzione potrebbe fornire un contributo importante per una migliore conoscenza del fenomeno della povertà a livello territoriale in Europa. Inoltre sarebbe molto importante sviluppare una riflessione comune sugli indicatori che possono rilevare e misurare tale fenomeno in modo da permettere confronti internazionali, data la difficoltà nell'adattare gli indicatori che vengono comunemente usati per rilevare la povertà in ambiti non rurali. (Bertolini e Montanari, 2009)

4 Il rischio di povertà e di emarginazione sociale all'interno della dimensione territoriale del Mezzogiorno ³

La povertà è un fenomeno sempre più diffuso nel Mezzogiorno, tra le famiglie più ampie, in particolare con tre o più figli, soprattutto se minorenni. Si conferma la forte associazione tra povertà, bassi livelli di istruzione, bassi profili professionali (working poor) ed esclusione dal

³ Le considerazioni qui riportate si basano sul Report dell'ISTAT sulla povertà in Italia relativa all'anno 2011

mercato del lavoro: infatti, se la persona di riferimento ha al massimo la licenza elementare l'incidenza della povertà è pari al 18% e sale al 27,8% se è alla ricerca di occupazione.

Come dimostrato dall'evidenza empirica di numerosi e differenziati studi, i *working poor* (*in work at risk of poverty rate, il cui reddito è al di sotto del 60% del reddito mediano equivalente disponibile individuale*) sono identificabili per lo più in lavoratori che possiedono basse qualifiche professionali associate a bassi titoli di studio e riconducibili prevalentemente al lavoro operaio. Negli ultimi anni, per effetto della flessibilità lavorativa, sempre più spesso e sempre più numerosi, sono riconoscibili all'interno di tale categoria, anche giovani che svolgono lavori precari e mal retribuiti. La globalizzazione e l'internalizzazione delle economie se da un lato hanno generato una maggiore competitività tra le imprese, dall'altro hanno causato una riduzione degli occupati per unità produttiva e il contenimento del costo del lavoro e delle relative retribuzioni, penalizzando di fatto i lavoratori meno qualificati e con un basso titolo di studio. L'Italia, con un'incidenza del rischio di povertà dei *working poor* del 9% nel 2008 si colloca al di sopra della media europea (sia per l'Europa a 15 sia per quella a 27, il cui valore in entrambi i casi è pari all'8%) inferiore solo alla Spagna (11%), così come per il Regno Unito. Piuttosto basso il valore dell'incidenza del rischio povertà dei *working poor* della Francia e della Germania (7% in entrambi i paesi). Osservando l'incidenza della povertà dei *working poor* negli anni distribuita per sesso è possibile affermare che essa è prevalentemente maschile in tutti i paesi europei e anche nella media europea, con l'eccezione della Germania dove le donne *working poor* a rischio povertà sono in maggioranza, così come nel Regno Unito ma soltanto nel 2008. (Aversa, 2011)

Tra le famiglie in cui sono presenti persone in cerca di occupazione, l'incidenza della povertà sale al 28,2% se in famiglia ci sono occupati ma non ritirati dal lavoro (quindi almeno un reddito da lavoro e nessun reddito da pensione) e al 38,2% se ci sono ritirati ma non occupati (quindi almeno un reddito da pensione e nessun reddito da lavoro). Livelli di incidenza superiori al 50% si osservano, infine, tra le famiglie senza occupati né ritirati dal lavoro (che hanno anche peggiorato la propria condizione rispetto al 2010), costituite da anziani soli senza una storia lavorativa pregressa e da persone escluse dal mercato del lavoro che vivono in coppia con figli o che sono genitori soli.

L'intensità della povertà, che indica, in termini percentuali, quanto la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere si colloca al di sotto della linea di povertà, nel 2011 è risultata pari al 21,1% e corrisponde a una spesa media equivalente delle famiglie pari a € 797,50 mensili. Nel Mezzogiorno, dove la più ampia diffusione della povertà si associa alla maggiore gravità del fenomeno, l'intensità è aumentata dal 21,5% del 2010 al 22,3% del 2011. La spesa media mensile equivalente delle famiglie povere residenti nel Mezzogiorno è risultata pari a 785,94 euro mensili, rispetto a 827,43 e 808,72 euro nel Nord e nel Centro rispettivamente. Osservando il fenomeno con un maggior dettaglio territoriale, fatta eccezione per l'Abruzzo, dove il valore dell'incidenza della povertà non è statisticamente diverso dalla

media nazionale, in tutte le altre regioni del Mezzogiorno la povertà è più diffusa rispetto al resto del Paese. Le situazioni più gravi si osservano tra le famiglie residenti in Sicilia (27,3%) e Calabria (26,2%), dove sono povere oltre un quarto delle famiglie.

Considerando l'incidenza di povertà relativa in base all'ampiezza e alla tipologia familiare risulta in condizione di povertà relativa il 28,5% delle famiglie con cinque o più componenti; si tratta per lo più di coppie con tre o più figli e di famiglie con membri aggregati, tipologie familiari tra le quali l'incidenza della povertà è pari, rispettivamente, al 27,2% e al 22%. Il disagio economico si fa più diffuso se all'interno della famiglia sono presenti più figli minori: l'incidenza della povertà, pari al 14,8% tra le coppie con due figli e al 27,7% tra quelle che ne hanno almeno tre sale rispettivamente, al 16,2% e al 27,8% se i figli sono minori. Anche in questo caso l'area del Mezzogiorno presenta una maggiore incidenza della povertà relativa sia fra le famiglie con cinque o più componenti (45,2% delle famiglie residenti nel Mezzogiorno), sia se si tratta di coppie con tre o più figli e di famiglie con membri aggregati, la cui incidenza di povertà è pari, rispettivamente, al 43% e al 42,6%. Il fenomeno si conferma nella sua gravità in tale area dove è povera oltre la metà (50,6%) delle famiglie con tre o più figli minori.

In riferimento al livello d'istruzione della persona di riferimento, se è basso (nessun titolo o licenza) l'incidenza di povertà è più elevata (18,1%) ed è quasi quattro volte superiore a quella osservata tra le famiglie con a capo una persona che ha conseguito almeno la licenza media superiore (5%). Similmente, la diffusione della povertà tra le famiglie con a capo un operaio o assimilato (15,4%) è decisamente superiore a quella osservata tra le famiglie di lavoratori autonomi (7,9%) e, in particolare, di imprenditori e liberi professionisti (3,4%). La difficoltà a trovare un'occupazione, quindi, si associa a livelli di povertà decisamente elevati: l'incidenza di povertà delle famiglie con a capo una persona in cerca di lavoro si attesta al 27,8% delle famiglie (il 42,5% nel Mezzogiorno). Molto grave è anche la condizione delle famiglie senza occupati che, al loro interno, combinano la presenza di ritirati dal lavoro e di persone alla ricerca di occupazione (l'incidenza di povertà si attesta al 38,2%) con figli adulti e di famiglie con membri aggregati, dove la pensione proveniente da una precedente attività lavorativa rappresenta l'unica fonte di reddito familiare.

In generale, le famiglie con occupati mostrano incidenze di povertà più contenute, per le quali l'incidenza raggiunge il 28,2% se l'unico reddito da lavoro, a cui non si affianca un reddito da pensione, deve sostenere anche il peso di componenti in cerca di occupazione (nella maggioranza dei casi si tratta di coppie con due o più figli). La povertà, quindi, è molto legata alla difficoltà ad accedere al mercato del lavoro e la presenza di occupati (e quindi di redditi da lavoro) o di ritirati dal lavoro (e quindi di redditi da pensione provenienti da una passata occupazione) non sempre garantisce alla famiglia risorse sufficienti a sostenere il peso economico dei componenti a carico.

I livelli più bassi di incidenza di povertà si osservano tra le famiglie dove tutti i componenti

sono occupati (4,1%) o dove la presenza di occupati si combina con quella di componenti ritirati dal lavoro (5,7%). Nel primo caso si tratta soprattutto di single e di coppie con figli; nel secondo di famiglie monogenitore, di coppie con un figlio e di famiglie con membri aggregati dove la pensione dei genitori si combina con l'occupazione dei figli.

L'incidenza della povertà assoluta viene calcolata sulla base di una soglia di povertà corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile. Vengono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e ampiezza demografica del comune di residenza)

Nel 2011, in Italia, il 5,2% delle famiglie residenti (pari 1 milione e 297 mila famiglie) risultano in condizione di povertà assoluta, corrispondente a 3 milioni e 415 mila individui (5,7% dell'intera popolazione). La povertà assoluta, anche se risulta sostanzialmente stabile rispetto al 2010, sia a livello nazionale sia nelle singole ripartizioni geografiche evidenzia, tuttavia, segnali di peggioramento, che confermano i risultati già commentati per la povertà relativa. Aumenta l'incidenza di povertà assoluta tra le famiglie con persona di riferimento non occupata (dal 5,9% al 6,6%), in particolare se è ritirata dal lavoro (dal 4,7% al 5,4%) e, in assenza di redditi da lavoro, almeno un componente è alla ricerca di occupazione (dall'8,5% al 16,5%). Un peggioramento si osserva anche tra le famiglie con a capo una persona con basso livello professionale (operaio, dal 6,4% al 7,5%) e con basso titolo di studio (con la licenza elementare dall'8,3% al 9,4% e con la licenza di scuola media inferiore dal 5,1% al 6,2%). Peggiora, infine, la condizione delle coppie con un figlio (dal 2,9% al 4%), in particolare se minore (dal 3,9% al 5,7%).

Si conferma, comunque, lo svantaggio dell'area del Mezzogiorno rispetto al resto del paese sia in termini di incidenza della povertà delle famiglie, sia in quelli di intensità della povertà. Per quanto riguarda la prima, fra il 2010 ed 2011 questa è passata dal 6,7% all'8% nel Mezzogiorno a fronte di una situazione di stabilità relativa all'area del nord (dal 3,6% al 3,7%) e di un aumento più contenuto per l'area del centro (dal 3,8% al 4,1%). Anche per l'intensità della povertà il valore registrato per le regioni del Nord si distacca dal dato nazionale (rispettivamente 16,4% e 17,8% nel 2011) mentre nell'area del Mezzogiorno tale intensità, sempre nel 2011, risulta più elevata e prossima al valore dell'area del centro (rispettivamente 18,8% e 18,4%).

Si conferma lo svantaggio per le famiglie più ampie e per quelle in cui la persona di riferimento possiede al massimo la licenza elementare, per le quali l'incidenza (9,4%) è quasi cinque volte superiore a quella delle famiglie in cui la persona di riferimento possiede almeno un diploma di scuola media superiore (2%). Si confermano le difficoltà per quelle famiglie in situazioni associate alla mancanza di occupazione o a bassi profili occupazionali: tra le

famiglie con a capo una persona occupata, le condizioni peggiori si osservano tra gli operai o assimilati (7,5%), mentre i valori più elevati si rilevano se la persona di riferimento è in cerca di occupazione (15,5%) e nelle famiglie in cui non sono presenti occupati né ritirati dal lavoro (22,3%).

5 Strategie locali di lotta alla povertà: città a confronto

Come già detto in precedenza, il 2010 è stato l'Anno Europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Obiettivi principali dell'anno erano quelli di far crescere la sensibilizzazione sul tema e la conoscenza sulla concreta situazione di chi versa in condizione di povertà ed esclusione sociale, di rafforzare la partecipazione collettiva e le responsabilità condivise nella lotta alla povertà, di promuovere la coesione sociale nella consapevolezza che una società senza poveri è una società migliore per tutti, di rinnovare l'impegno delle istituzioni nella lotta alla povertà. L'Italia ha partecipato alla celebrazione dell'Anno Europeo attraverso un vasto spettro di azioni strategiche e programmatiche, definite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con i principali soggetti operanti nel campo della lotta alla povertà, nella consapevolezza che, per registrare progressi reali in questo ambito, occorresse uno sforzo integrato e di lungo periodo.

Tra le azioni realizzate in attuazione del programma dell'Anno Europeo vi è stato lo svolgimento di workshop tematici aperti alle grandi città e al loro protagonismo su quattro grandi pilastri delle politiche di lotta alla povertà e all'esclusione: l'abitare sociale, le politiche di sostegno alla famiglia, quelle di integrazione urbana, il collegamento tra servizi e sostegno economico. I seminari sono stati realizzati in collaborazione con ANCI e curati dalla Fondazione Cittalia - ANCI Ricerche, con il contributo attivo di tutte quelle amministrazioni comunali che avevano sviluppato prassi efficaci di inclusione sociale. L'ambizione del ciclo di seminari era quella di riuscire a focalizzare aspetti problematici ed elementi di qualità delle politiche locali che potessero risultare utili al loro rafforzamento, ma anche di stimolo alla definizione di linee di orientamento condivise e di una cornice comune agli interventi territoriali di contrasto alla povertà.

L'iniziativa trae origine da un programma comune di ricerca avviato nel 2009 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dall'ANCI sul tema del contrasto alla povertà estrema e alla marginalità sociale nelle aree urbane, i cui esiti sono stati sintetizzati nella pubblicazione "Povertà estreme e governo delle aree urbane. Analisi e linee di orientamento per lo sviluppo di politiche locali sulla marginalità sociale e le povertà estreme in Italia" (Cittalia – Fondazione ANCI, 2010). In continuità con la ricerca precedente, nel 2011, sono stati realizzati quattro progetti di ricerca (di seguito illustrati) nel tentativo di creare un tavolo di confronto tra le grandi città e tra queste e il governo centrale, con la finalità generale di rafforzare le politiche di prevenzione e di contrasto delle situazioni di marginalità sociale e di

povertà estrema e di promuovere le politiche urbane per l'inclusione e la coesione sociale.

La sfida è quella di contribuire al processo di ridefinizione dell'intero sistema di welfare, così come inteso dal Libro bianco sul futuro del modello sociale, nel tentativo di costruire un welfare delle opportunità e delle responsabilità, caratterizzato dall'interrelazione tra pubblico, privato e sociale nella produzione di benessere per i cittadini, secondo il principio della sussidiarietà, un welfare che interviene in anticipo, con una offerta personalizzata e differenziata, rispetto al formarsi del bisogno e che sa stimolare comportamenti e stili di vita responsabili.

Il modello proposto attribuisce una maggiore centralità all'operare degli enti locali e richiede una ridefinizione dei modelli territoriali di protezione sociale. In tale ottica il territorio viene scelto quale ambito più idoneo a realizzare risposte integrate e preventive ai bisogni attuali e potenziali delle persone, valorizzando i corpi intermedi e gli altri attori della comunità locale.

6 Il valore delle politiche locali nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale

Il primo progetto (Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche, 2011) riguarda il fenomeno della povertà che nelle città contemporanee si presenta in forme sempre più diversificate e complesse. La povertà materiale si combina con la povertà di relazioni, o con l'isolamento spaziale delle aree periferiche. La condizione reddituale è solo uno degli elementi da valutare quando si misura la povertà, mentre una particolare attenzione deve essere posta al complesso delle condizioni e dei contesti di vita. Il territorio, quindi, gioca un ruolo molto forte nel determinare le condizioni di povertà di una persona e di una famiglia e la lettura territoriale consente di rilevare molti aspetti non strettamente reddituali connessi alle condizioni di povertà. L'analisi dei contesti urbani permette infatti di cogliere le correlazioni tra diversi elementi che, nel loro insieme, possono comporre un quadro di grave deprivazione, laddove si concentrano molti fattori di svantaggio, quali la segregazione "spaziale", l'abbandono scolastico, la disoccupazione, la microcriminalità, e così via. In questi casi, è evidente che solo un intervento integrato e multilivello, focalizzato sul territorio, può portare dei risultati di medio e lungo termine. Vi è indubbiamente bisogno di politiche nazionali di contrasto alla povertà, ma è anche importante disporre di strategie locali di intervento integrate, che siano definite alla luce di una mappatura territoriale dei bisogni e delle domande sociali. Secondo una piena attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà verticale e orizzontale, questi interventi "di comunità" hanno il vantaggio di poter prevedere interventi globali, a favore della persona e delle famiglie, nelle diverse dimensioni della vita quotidiana, sollecitando la crescita di una responsabilità diffusa, mettendo in gioco le risorse territoriali disponibili, rafforzando, in altre parole, la coesione sociale di un territorio.

La necessità di politiche di inclusione a dimensione territoriale è avvertita anche a livello europeo. A questo proposito, è interessante rilevare come nel rapporto sulla riforma delle

politiche di coesione europee, si enfatizzi la necessità di definire interventi che integrino la messa a disposizione di pacchetti di beni e servizi con una politica di inclusione sociale “place-based”. Questo perché, come sostiene il Rapporto Barca, il luogo dove la persona vive influenza fortemente la condizione di esclusione sociale, così come può incidere sul grado di efficacia di ogni intervento volto a contrastarla. Questa influenza del contesto non è solo esercitata dal nucleo familiare in cui una persona è inserita, ma dalla più ampia comunità territoriale con cui abitualmente la persona interagisce. (Barca, 2009)

La famiglia in Italia è storicamente un pilastro del sistema di welfare, anche se, questa ricerca ha messo in luce, come essa svolge il suo tradizionale ruolo di cura con crescenti difficoltà, soprattutto laddove manca un adeguato supporto da parte dei servizi e si è in presenza di condizioni di grave precarietà economica. Il Comune è il naturale, primo punto di riferimento istituzionale per le famiglie che affrontano condizioni di difficoltà, tanto che diversi Comuni italiani si sono impegnati nel varare pacchetti contro la crisi dedicati in modo particolare alle famiglie, anche se ancora oggi, molte politiche locali non offrono spazi adeguati a promuovere un ruolo attivo delle famiglie nella rete del welfare locale.

E’ importante dunque analizzare quali politiche di lotta alla povertà possono avere per protagonista, in modo diretto ed esplicito, il nucleo familiare e non suoi singoli componenti. Se è evidente, infatti, che ogni tipo di intervento rivolto a persone che vivono in condizioni di povertà ha un impatto sull’intero nucleo familiare, dall’altro lato si vanno scoprendo in molte esperienze territoriali le potenzialità di un approccio che fa leva sul coinvolgimento attivo del nucleo familiare nel suo complesso.

Classificando per macro-aree, le politiche di contrasto alla povertà che hanno come soggetto protagonista la famiglia in quanto tale, possono essere di sostegno economico e redistributive, di empowerment, di coesione e di sistema. Le prime tendono a riequilibrare le spese per i servizi a favore delle famiglie e a sostenere economicamente le famiglie in via di formazione, le famiglie numerose e quelle con particolari responsabilità di cura. Le politiche di empowerment mirano a rafforzare le capacità e le competenze del nucleo familiare e a sostenere la genitorialità. L’azione delle politiche di coesione è il rafforzamento del ruolo delle comunità locali nell’inclusione e nel sostegno alle famiglie in condizioni di povertà, soprattutto nelle aree periferiche più disagiate, dove gli interventi di riqualificazione puntano sul ruolo attivo delle famiglie, e in particolare delle madri, per promuovere una rigenerazione anche di carattere sociale del territorio di povertà. Per intervenire è necessario conoscere la realtà territoriale, i bisogni e le domande sociali che questa esprime. Per questo motivo, alcuni Comuni hanno iniziato a dotarsi di strumenti, quali gli Osservatori o le Agenzie, in grado di elaborare dati e informazioni, in modo sistematico, sulla condizione delle famiglie nel contesto territoriale. A partire da questa lettura del territorio è possibile predisporre l’utilizzo di dispositivi, di risorse e di servizi a sostegno della programmazione, della realizzazione e della valutazione degli interventi.

7 La rilevanza delle politiche locali nella lotta alla povertà: l'esperienza dai territori

I progetti presentati riguardano le aree territoriali di Caltagirone, Pesaro, Parma, Capannori e Napoli. (Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche, 2011) Nel comune di Caltagirone l'iniziativa "Noi Nella Città", attuata dai Servizi Sociali nel periodo ottobre 2004 - dicembre 2007, ha avuto come destinatari i nuclei familiari di stato economico molto debole che hanno occupato abusivamente un agglomerato di alloggi popolari. La zona della città interessata dal progetto era un'area di forte marginalizzazione, con ridotta presenza di presidi sociali e con connesse difficoltà degli stessi a realizzare processi di integrazione ed inclusione sociale. Attraverso questo progetto, alla presenza di una condizione iniziale di disagio sociale, si proponeva di ricostruire un rapporto sociale all'interno delle famiglie, all'interno dell'agglomerato, e fra l'agglomerato e la città, con l'obiettivo primario di riqualificare un'area urbana ricostruendo all'interno della stessa condotte sociali accettabili e modelli di cittadinanza attiva, attraverso il rinforzo delle reti primarie, del rapporto di vicinato e della vita condominiale. Obiettivo principale era passare dal "condominio delle marginalità" al "condominio della solidarietà" attraverso la creazione di gruppi di ascolto, l'organizzazione del club delle famiglie, la costruzione di un centro sociale, l'accompagnamento educativo alle famiglie, la formazione dei giovani e delle donne, le attività di aggregazione, l'impegno di tutti a riqualificare strutturalmente l'area, l'aiuto economico alle famiglie coinvolte in attività sociali a favore della città.

Da questa situazione iniziale si è costruito il progetto il quale rappresenta il risultato di un lavoro preliminare realizzato attraverso gli strumenti dell'animazione territoriale e secondo i presupposti della *community care* che ha portato a diversi incontri nel Condominio, definito in seguito "Condominio della Solidarietà", fra i destinatari dell'intervento e gli attori sociali per stabilire un rapporto di reciprocità di intenti per un nuovo patto sociale. In tale contesto è stato anche eletto un comitato condominiale formato da uomini e donne avente il compito di produrre un regolamento per l'autogestione responsabile degli spazi, del tempo e del progetto sociale stesso che comprendeva fra l'altro la riqualificazione ambientale del luogo.

Il progetto concepito per il comune di Pesaro si è sviluppata intorno ad alcuni obiettivi specifici, individuati come prioritari: valorizzare, rafforzare, sostenere le competenze dei genitori nell'area della relazione e della comunicazione con i figli; promuovere l'empowerment genitoriale nel senso di ridare consapevolezza e fiducia nel proprio ruolo e nelle proprie capacità, sostenendoli con strumenti adeguati; offrire ai genitori occasioni di incontro, confronto e condivisione delle responsabilità genitoriali per ricostruire fra le famiglie quella rete di legami sociali di sostegno che si è oggi disgregata; diffondere la cultura e la pratica dell'auto-aiuto, del vicinato sociale e dell'aggregazione informale tra famiglie, promuovendo la nascita di gruppi autogestiti.

Nel comune di Parma l'esperienza progettuale si è rivolta alle famiglie in condizioni di disagio economico e sociale, con l'obiettivo di promuovere il benessere della famiglia e la sua capacità di accogliere, di curare e di educare; far crescere l'associazionismo familiare; lavorare insieme con gli Assessorati e le Agenzie del Comune in una prospettiva trasversale; portare innovazione attraverso la valorizzazione della realtà esistente; svolgere un ruolo di governance rispetto alle forze sociali ed economiche del territorio.

Un altro progetto da considerare riguarda quello di Capannori, rivolto al sostegno di famiglie in difficoltà economiche con bambini in età neonatale; al corretto uso delle risorse del territorio e all'attivazione di meccanismi di solidarietà. Tale progetto è finalizzato a sostenere le famiglie più disagiate mediante l'ascolto e l'individuazione di un percorso per risolvere le loro problematiche, in un'ottica non esclusivamente assistenziale, ma caratterizzata in senso psicologico e pedagogico.

Infine, l'ultimo progetto da considerare riguarda l'intero territorio comunale di Napoli e contiene un programma di sostegno alle famiglie i cui obiettivi principali sono il sostegno al ruolo genitoriale; la valorizzazione della relazione madre-bambino; lo sviluppo delle responsabilità familiari; la promozione della salute globale del minore e della famiglia fin dalla nascita.

8 L'abitare sociale

La questione abitativa è un altro tema affrontato in merito alle problematiche della povertà estrema e della marginalizzazione delle aree (Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche, 2011a). Dopo essere rimasta ai margini delle agende politiche nazionali e locali, tale problematica è tornata prepotentemente alla ribalta, soprattutto a causa della distanza crescente tra l'aumento del prezzo delle case in vendita e degli affitti rispetto all'incremento del reddito disponibile delle famiglie; della nuova domanda di abitazioni derivante da una nuova struttura demografica della popolazione; da un'immigrazione residente cresciuta a ritmi particolarmente intensi, che ha contribuito, soprattutto negli ultimi decenni, a controbilanciare la diminuzione naturale di quella italiana. L'impatto della questione abitativa sulla coesione sociale, segna, dunque, il volto delle città perchè, se da un lato, la mancanza di abitazioni ha un effetto paralizzante sulla società, dall'altro lato, l'estendersi di baraccopoli e di alloggi di fortuna, così come fenomeni di sovraffollamento abitativo vissute in particolare dagli stranieri di più recente immigrazione, o ancora, l'abbandono dei residenti dei quartieri centrali delle città a favore di quartieri dormitorio nelle cinture urbane possono avere ripercussioni sulla sicurezza e sul degrado urbano.

Affrontare la questione abitativa significa, dunque, rispondere alle esigenze di quanti soffrono la mancanza, per diversi motivi, di un'abitazione dignitosa. È a questi soggetti che si rivolgono le politiche del *social housing* con le quali si intendono, in Italia, quegli interventi

di politica abitativa di interesse pubblico che vanno oltre i confini tradizionali della edilizia residenziale pubblica, e che associano agli interventi edilizi azioni di accompagnamento sociale. In questa accezione, il social housing, attraverso la partecipazione e la collaborazione di istituzioni, soggetti privati e del non profit, realizza una funzione di interesse generale volta a promuovere la coesione sociale sul territorio, intervenendo prioritariamente su un'area di disagio sociale esclusa dai benefici pubblici per i più bisognosi e al contempo non in grado di accedere al libero mercato.

La questione abitativa investe due grandi aree di disagio. La prima area è costituita da quanti si trovano in una condizione di emergenza abitativa assoluta, ossia persone e famiglie senza tetto o ricoverate in alloggi di fortuna. Da più parti si evidenzia, inoltre, la sempre maggiore presenza, nell'ambito dei circuiti di accoglienza, di persone che sono scivolate da una condizione di relativa tranquillità ad una condizione di povertà estrema proprio a causa del problema abitativo (per uno sfratto, per una separazione familiare) e che non sono in grado di accedere al mercato della casa. In quest'area di forte disagio sociale, il problema dell'abitare si configura come necessità, in primo luogo, di garantire un'accoglienza immediata, sia pure di emergenza, per assicurare una sistemazione anche transitoria alle persone e alle famiglie in assoluto più fragili. La seconda area di disagio, definita "area grigia", comprende, invece, persone che dispongono di un reddito o di una pensione, ma che comunque non sono in grado di confrontarsi con le condizioni di mercato della casa (famiglie monoreddito, lavoratori precari, famiglie monogenitoriali, giovani e anziani). Si tratta quindi di persone che incontrano il problema della casa tanto nella ricerca di un'abitazione adeguata a costi accessibili, quanto nella difficoltà di mantenerla, sia che sia in affitto, o in proprietà. Per quest'area di persone la questione abitativa rappresenta un fattore di freno e un grave fattore di rischio soprattutto di fronte ad eventi imprevisti. Il *social housing* rappresenta uno degli strumenti tramite il quale sostenere questa "area grigia" che non rientra nei canoni di povertà economica previsti per accedere all'edilizia residenziale pubblica ma che, allo stesso tempo, non è in grado, da sola, di misurarsi con il mercato odierno dell'abitare.

9 Contributi economici o servizi?

La questione relativa alla scelta fra contributi economici o servizi (Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche, 2011b) costituisce una delle dicotomie più ricorrenti nel dibattito sui moderni sistemi di welfare, così come ha attraversato le diverse fasi di sviluppo del dibattito sulle politiche sociali nel nostro paese connotato da una contrapposizione dialettica tra un welfare riparatorio e un welfare delle opportunità, ossia tra contributi economici e offerta di servizi territoriali. Oggi, rispetto al passato dove era diventata prassi predominante l'elargizione di sussidi a pioggia a favore di tutti quei soggetti che rispondevano ai requisiti previsti per beneficiare del sostegno economico, questa misura è stata osteggiata da diversi studiosi che

hanno intravisto in essa una possibile trappola di un welfare appiattito su una deriva pericolosamente assistenziale.

In tale ambito le questioni che dovranno essere affrontate con urgenza si possono identificare nel passaggio dai trasferimenti monetari ai servizi e la gestione decentrata della spesa sociale. Certamente nell'ambito della protezione sociale i trasferimenti monetari costituiscono la voce principale di spesa a causa del forte peso delle prestazioni previdenziali. Tuttavia, se si concentra l'attenzione sulla voce "altri servizi" si nota che nel confronto europeo l'Italia è agli ultimi posti per incidenza di tale spesa sul totale delle prestazioni sociali. In altri Paesi, invece, l'aiuto in termini di servizi è significativamente maggiore: se l'incidenza in Italia non raggiunge il 5%, in paesi come la Danimarca o la Svezia supera il 20% (*per "servizi" si possono intendere le forme di aiuto che vanno dagli interventi domiciliari a interventi intermedi o territoriali, come i centri diurni o i servizi educativi, agli interventi residenziali, come le case famiglia, le residenze per persone non autosufficienti ecc.*). I paesi che investono di più in servizi piuttosto che in trasferimenti monetari sono gli stessi paesi che riescono a incidere sul fenomeno della povertà del 50%, come la Svezia, la Danimarca, la Finlandia, i Paesi Bassi, la Germania e l'Irlanda. (Caritas-Fondazione Zancan, 2008)

Per uscire dall'empasse di uno schema bipolare antinomico (o contributi o servizi), occorre, perciò, immaginare nuove prospettive strategiche che conducano ad un nuovo welfare temperato basato sulla compresenza di misure economiche e dotazione di servizi, passando da un approccio per categoria a un approccio basato sulla persona, sulla sua effettiva condizione, i suoi bisogni di protezione e promozione sociale, trovando soluzioni perché almeno una parte del trasferimento monetario possa convertirsi in termini di servizi accessibili, come prestazioni di sostegno alla domiciliarità, attività di socializzazione, servizi per l'inserimento lavorativo, di accoglienza familiare e altro.

Tale questione si inquadra in uno scenario di sfondo entro cui è maturata, nel corso dell'ultimo decennio, la consapevolezza di una accentuata localizzazione delle politiche e delle responsabilità programmatiche che ha incrementato sempre più lo sviluppo di un sistema locale di protezione sociale attiva. In definitiva ci si è spostati sempre più da una politica centralizzata di trasferimenti monetari verso un "welfare dei servizi" in ambito locale non più basato esclusivamente su misure risarcitorie ma orientato a costruire "infrastrutture di cittadinanza" nel territorio. Ciò significa che occorre disegnare un sistema di protezione sociale attivo che abbia una valenza dinamica in modo da superare il carattere passivizzante tipico del welfare del risarcimento favorendo la transizione ad un welfare attivo e dello sviluppo. Si viene così a delineare un impianto centrato non tanto sullo status di lavoratore, tipico della prima formulazione dei sistemi di welfare state su scala europea, ma sullo status di cittadino in quanto titolare di propri diritti di cittadinanza in un contesto radicalmente mutato. (Ranci, 2006) (Marshall, 1976)

In ambito territoriale si presentano per linee generali tre significative esperienze realizzate da

tre comuni italiani che hanno utilizzato specifici strumenti di policy che contengono un riferimento più o meno esplicito al concetto di attivazione dei servizi. Un primo progetto riguarda il comune di Firenze, in cui si è rafforzato il servizio di assistenza domiciliare con l'obiettivo di prevenire e rimuovere le cause che limitano l'autonomia della persona privilegiando il proprio ambiente di vita, con l'obiettivo di limitare e/o rimandare processi di istituzionalizzazione o emarginazione e di sostenere l'azione di cura della famiglia. Un altro progetto riguarda la diffusione del microcredito nel comune di Bologna e nei comuni della provincia di Torino volto a combattere la povertà e l'esclusione rivolto sia a categorie svantaggiate, che a realtà imprenditoriali altrimenti non bancabili, per affrontare situazioni di difficoltà economica o bisogni primari. Un terzo progetto si localizza nel comune di Lamezia Terme ed è rivolto all'assegnazione di borse-lavoro a soggetti svantaggiati residenti nel comune suddetto con l'intento di sviluppare l'autonomia delle persone con disabilità attraverso programmi di inserimento lavorativo.

Si tratta, pertanto, di esperienze che si muovono secondo nuove logiche di programmazione e che orientano i servizi alla persona secondo due principi fondamentali. Uno riguarda la domiciliarità, in sostituzione, laddove possibile, della istituzionalizzazione dell'utente (sia questi anziano, minore o disabile) che rappresenta da sempre la via principale di assistenza alle fasce di popolazione più a rischio, e l'altro riguarda l'inclusione sociale mediante l'attivazione del cittadino. L'accezione specifica con la quale viene trattata la tematica dell'attivazione non fa esclusivamente riferimento al lavoro come antidoto all'esclusione sociale, ma abbraccia il significato più esteso di empowerment inteso come processo attraverso il quale il soggetto acquista potere e autonomia rispetto a decisioni che riguardano la sua vita.

Gli strumenti descritti si collocano in effetti sul confine tra politiche socio-assistenziali e politiche di attivazione. Infatti, essi combinano l'obiettivo del superamento di un disagio sociale, più o meno marcato a seconda dello strumento, con un intervento attivante nei confronti del beneficiario. Rispetto al concetto di attivazione, le esperienze presentate si pongono in un continuum che va da un minimo di capacità attivante dell'individuo realizzata con il microcredito, ad un massimo previsto dal sostegno al risparmio e al consumo con a metà strada la borsa lavoro quale classico "strumento ponte" tra l'assistenza e il lavoro. La scelta di questi strumenti può aiutare a riflettere sui nessi tra politiche sociali, politiche urbane, politiche occupazionali e per lo sviluppo che, nel panorama attuale, non possono essere sottovalutati vista la frequenza con la quale si accumulano e si sovrappongono fragilità e nuovi rischi sociali.

10 Le politiche di integrazione urbana e la marginalità

L'attivazione di politiche abitative efficaci ha un impatto molto forte sulla capacità di

inclusione nei tessuti sociali urbani delle categorie più marginalizzate. (Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche, 2011c) Stranieri, migranti di nuova generazione, ma anche le minoranze storiche e le popolazioni sprovviste di territorio (Rom, Sinti e Caminanti), soffrono spesso di un disagio abitativo che da una parte è lo specchio della loro emarginazione sociale e dall'altra ne è una concausa. Il disagio abitativo che caratterizza una larga parte della minoranze etniche sprovviste di territorio in Italia ha ripercussioni fortissime sul vivere sociale urbano e sulla coesione delle comunità locali, nonché sulla sicurezza reale e su quella percepita da parte dei cittadini, ed è in larga parte conseguenza dell'applicazione di modelli inefficaci di governance che non hanno favorito negli anni un'adeguata integrazione socio-abitativa e che hanno anzi prodotto una condizione di disintegrazione, intesa non solo come assenza di integrazione, ma anche come presenza attiva di fattori disaggreganti, sia verso le comunità territoriali, sia all'interno di queste stesse minoranze.

Nel caso delle etnie sprovviste di territorio, la marginalizzazione abitativa di tali comunità agisce nella dimensione dello spazio, dal momento che i campi sosta spesso si trovano situati nella cinta esterna del centro urbano e quindi lontani dal centro degli interessi civici. In altri casi, quando il campo è nella città, al suo interno, esso assume i connotati di uno slum intra-urbano, un luogo chiuso e spesso autoreferenziale nel cuore della polis, luogo della socialità per eccellenza.

A seguito delle trasformazioni del tessuto socio-lavorativo italiano da sistema prevalentemente agricolo a sistema prevalentemente industriale e oggi, ad alta intensità di servizi, il nomadismo è stato infatti sostituito da un modello di vita sostanzialmente stanziale. Come conseguenza della sedentarizzazione di queste popolazioni, il valore dell'abitazione fissa come nucleo primario di stabilità e socialità è divenuto oggi applicabile anche alla maggioranza delle popolazioni cosiddette "zingare" presenti in Italia. L'applicabilità del modello comune di casa ordinaria, intesa come appartenenza e come inclusione, pur con tutte le accortezze determinate dalla necessaria considerazione delle specificità dei gruppi che compongono questo mosaico etnico e delle difficoltà di adattamento e di cambiamento delle abitudini che caratterizzano il passaggio dal campo all'abitazione, rappresenta un'opportunità che le politiche pubbliche in Italia non hanno tenuto, fino a questo momento, in sufficiente considerazione, preferendo concentrarsi invece su tipologie abitative specifiche, quali i campi. L'uscita da una condizione spaziale di isolamento è un'esigenza sempre più sentita dalle autorità locali, in quanto l'affrancamento dal campo come luogo di degrado fisico e relazionale di famiglie e di persone di etnia Rom e la loro ricollocazione in alloggi dignitosi è in realtà possibile, anche se le esperienze di successo si configurano oggi, in Italia, come un fenomeno non sistematico, ma a macchia di leopardo e sono difficili da realizzare anche a causa della complessità delle azioni necessarie a favorire la transizione e a gestire il mutamento della consuetudine abitativa delle persone interessate. Nella maggior parte dei casi, come dimostrano le esperienze di successo, l'uscita dal campo è possibile grazie ad una

collaborazione forte tra livelli istituzionali (locale, regionale e nazionale) e tra istituzioni, associazioni, ONG e cooperative sociali operanti sul territorio.

I casi di seguito sinteticamente rappresentati riguardano alcune buone pratiche realizzate a Settimo Torinese, a Padova, a Reggio Emilia e a Pisa. Nel comune di Settimo Torinese è stato avviato un progetto, nel 2006, che prevede un percorso di inclusione sociale della comunità Rom presente sul territorio di Torino attraverso l'auto-recupero che contempla percorsi di inserimento scolastico e lavorativo. Nel comune di Padova, il progetto riguarda la distribuzione delle etnie Rom nel territorio urbano con soluzioni abitative diversificate ed equilibrate al fine di ridurre l'isolamento e la tensione con il resto della cittadinanza, offrendo opportunità occupazionali a popolazioni tendenzialmente escluse dal mercato del lavoro. Il progetto che interessa il territorio comunale di Reggio Emilia ha come obiettivo il miglioramento dell'habitat urbano e l'avvio di un percorso di inclusione sociale che favorisca il passaggio di famiglie di etnia nomade dal campo ad una stabilità abitativa attraverso la creazione di microaree residenziali. Infine, il progetto che ha interessato l'area del comune di Pisa tende a facilitare il processo di inserimento urbano e sociale dei Rom con l'assegnazione di abitazioni costruite in armonia con il territorio e con il tessuto socio culturale dei destinatari.

Partendo dalla considerazione che il problema delle marginalità sociali riguarda sia le persone che versano in tali condizioni sia la comunità nel suo complesso occorre domandarsi come è possibile promuovere e sostenere un ruolo attivo della cittadinanza nella lotta all'esclusione sociale. Il problema riguarda soprattutto tutte le amministrazioni locali alle prese con il duplice problema di intervenire in soccorso di chi vive in condizioni di marginalità e, dall'altro lato, di governare il rapporto non sempre facile tra persone marginali e residenti in genere. Un incontro contrassegnato in molti casi dalla solidarietà, ma anche da sentimenti di paura, di insofferenza e anche di rivalsa rispetto ad un intervento di aiuto che viene a gravare sulle già scarse risorse del welfare. Il rafforzamento della convivenza urbana, inteso come rafforzamento della capacità del tessuto sociale di essere accogliente, dunque, rappresenta un tassello fondamentale nelle politiche di contrasto alla povertà estrema.

In questo contesto si collocano, in primo luogo gli interventi di mediazione sociale dei conflitti quale contributo alla costruzione del senso di sicurezza tra la popolazione attraverso le iniziative promosse al livello locale per rafforzare o riannodare i legami di vicinato in quei contesti dove si rischia l'isolamento sociale, le iniziative volte a sviluppare la conoscenza reciproca per superare il senso di estraneità attraverso la conoscenza diretta delle persone, delle loro radici culturali e delle tradizioni di ciascuna comunità e le iniziative volte alla mediazione culturale quale ponte di collegamento tra culture diverse. In secondo luogo, Il contatto con il mondo delle marginalità sociali può accrescere, nella comunità locale, la percezione di disagio e di insicurezza diffusa. Da qui la necessità, per salvaguardare la coesione sociale, di promuovere politiche di contrasto all'insicurezza urbana che vanno oltre

la sfera del tradizionale controllo dell'ordine pubblico e che sono stati definiti sotto il nome di "nuova prevenzione" finalizzate alla riduzione dei danni provocati non solo dagli atti definiti come reati dallo stato, ma anche di inciviltà e disordini non qualificabili come illeciti e che possono caratterizzarsi, oltre che come prevenzione sociale, come prevenzione situazionale, dando luogo a misure preventive rivolte a specifici contesti territoriali. Una terza area di intervento riguarda il rafforzamento del capitale sociale oggi riconosciuto come fattore chiave per determinare la coesione e per limitare le vulnerabilità degli individui e delle comunità. La sfida è quella di riuscire ad usare il capitale sociale come strumento di cambiamento e di trasformazione sociale, promuovendo spazi e occasioni per allacciare nuove relazioni significative tra persone appartenenti a comunità e contesti sociali diversi. Un ultimo elemento da considerare, riguarda l'informazione e la sensibilizzazione sui problemi che riguardano la povertà estrema e la marginalità attraverso azioni che partono, naturalmente, dalle scuole e consentono di sensibilizzare i giovani sulle condizioni di povertà in genere ma anche su problematiche particolari, come quella dei richiedenti asilo e dei rifugiati. (Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche (2010))

12 Le politiche di governo del territorio

Le condizioni di povertà estrema e di marginalità sociale sono fortemente legate al contesto territoriale di riferimento e, pertanto, questa acquisizione dovrebbe spingere a consolidare l'asse tra politiche di lotta all'esclusione sociale e politiche di governo degli spazi urbani, nella consapevolezza che nella pratica non sempre questa integrazione si realizza, non solo a livello di scelte generali ma anche nel dialogo e nel confronto tra professionalità diverse (assistenti sociali, da una parte, urbanisti e architetti, dall'altra). Affrontare la questione delle marginalità sociali a partire dalle leve di governo del territorio, quindi, consentirebbe di porre le basi per interventi di medio-lungo periodo, uscendo da una concezione emergenziale per abbracciare la strada della prevenzione e della riqualificazione.

In tale ambito possiamo considerare quattro tipi di azioni in ambito locale. Un primo tipo, riguarda il ruolo del social housing che in Italia indica quegli interventi di politica abitativa di interesse pubblico che vanno oltre i confini tradizionali della edilizia residenziale pubblica e che vedono il concorso di soggetti privati e non profit. In linea generale, in Italia le politiche di social housing sono rivolte a persone che non si trovano in condizioni di povertà assoluta (che dovrebbero usufruire dei programmi di edilizia residenziale pubblica), ma in una più vasta "area grigia" di persone che non riescono ad accedere all'attuale mercato abitativo e, allo stesso tempo, non hanno i requisiti per l'edilizia residenziale pubblica. Si tratta in ogni caso di un target a rischio, proprio a causa dell'emergenza abitativa, che richiede, nel quadro del social housing, la promozione anche nel nostro paese di esperienze pilota che integrano politiche della casa e politiche sociali, associando agli interventi edilizi un'azione di

accompagnamento sociale. Un'altra linea di intervento riguarda l'utilizzo dei beni sottratti alla criminalità organizzata che in molti casi sono beni collocati in aree colpite da condizioni di marginalità e di esclusione sociale. Nonostante le molte difficoltà applicative della legge ancora irrisolte, l'utilizzo a fini sociali di questi beni coglie una duplice finalità: da un lato offre una evidente e visibile riaffermazione della legalità e dello stato di diritto in aree fortemente colpite dalla criminalità organizzata e, dall'altra, offre opportunità concrete alla cittadinanza locale di promozione del proprio territorio in termini culturali, sociali (con la creazione di centri di assistenza e di accoglienza) e di inserimento lavorativo. Un terzo ambito di interventi riguarda il recupero e la rigenerazione urbana di aree degradate delle città attraverso una stretta integrazione tra programmi edilizi e programmi di carattere sociale, con la combinazione di interventi di recupero urbano, sostegno allo sviluppo economico e accompagnamento sociale. A fondamento dei programmi locali di rigenerazione urbana vi è la mobilitazione del capitale sociale e delle risorse presenti sul territorio. La mobilitazione degli attori, delle risorse locali, la circolazione dei saperi di cui questi sono depositari può consentire di avviare progetti solidi e duraturi. Accanto ai programmi URBAN, che in ambito europeo hanno assunto un particolare significato, in Italia uno strumento utilizzato a questo fine è stato anche quello dei Contratti di Quartiere (I e II), i quali contemplano allo stesso tempo misure per affrontare le emergenze abitative delle fasce sociali più deboli e, allo stesso tempo, interventi per lo sviluppo dell'occupazione e dell'integrazione sociale. Anche i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) hanno tra gli assi prioritari di intervento la realizzazione e il recupero di edilizia residenziale al fine di innescare processi di riqualificazione fisica e sociale dell'ambito considerato. Infine, sempre nell'ambito dei programmi di rigenerazione urbana, sono stati sperimentati, in Italia e all'estero, progetti abitativi che puntano sul coinvolgimento diretto e attivo dei residenti, sin dalla fase di progettazione per arrivare alla manutenzione e al mantenimento dei beni. Si tratta dei progetti di autocostruzione e di autorecupero di aree urbane abbandonate e dismesse. Questi progetti prevedono l'autogestione di gran parte del processo edilizio da parte dei beneficiari stessi del progetto, con un ammontare minimo di ore prestate da ciascun nucleo familiare destinatario di un alloggio. In particolare per quanto riguarda l'autorecupero, l'obiettivo che ci si pone è quello di garantire condizioni abitative dignitose a persone e famiglie in difficoltà e, allo stesso tempo, promuovere il recupero urbano di aree soggette a degrado. (Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche, 2010)

13 La città post-moderna e i nuovi bisogni sociali

La forma urbana della vita sociale diventa giorno dopo giorno quella più diffusa e dominante. La città costituisce l'ambito territoriale in cui si riproducono le dinamiche della postmodernità e in cui troviamo concentrate tutte le frizioni che causano la messa in tensione degli equilibri

individuali, familiari e sociali. E' evidente che tanto nei centri urbani di dimensioni più contenute, quanto nelle vaste aree a urbanizzazione diffusa prevale il modello di vita urbana. A questo punto, è lecito chiedersi fino a che quando riusciremo a difenderci dalla pressioni imposte dalla globalizzazione che, accanto a grandi ed inedite opportunità, genera altresì frammentarietà, diseguaglianze e nuove povertà. Tutto ciò avviene nel momento in cui l'epoca dell'azione forte e direttiva di uno Stato centralizzato, redistributore a cascata di risorse fino al livello locale, si è definitivamente conclusa, lasciando campo libero a una pluralità di soggetti legati da reti non gerarchiche e flessibili di natura privata ed economica. Nel concreto ciò si traduce nel passaggio al governo locale della responsabilità di affrontare tutta una serie di questioni sociali la cui origine non è locale ma globale, anche quando gli strumenti (teorici e pratici) per farvi fronte non crescono in egual misura. Se prima era lo Stato a dover mediare tra il livello sovranazionale e quello locale, ora tocca sempre di più alla città assumere il ruolo dell'imprenditore e formare alleanze in grado di promuovere il proprio sviluppo urbanistico, economico e sociale. (Magatti, 2010)

Nella realtà urbana risultano particolarmente evidenti le ricadute problematiche delle trasformazioni demografiche, socio-economiche e culturali: alcune aree non risultano più funzionali ai nuovi assetti economici maggiormente improntati alla terziarizzazione e per le popolazioni tradizionalmente legate allo sviluppo industriale appare alto il rischio di marginalizzazione; altrove lo sganciamento dai circuiti della ricchezza globale è già avvenuto, così che i quartieri divengono una sorta di discarica dove concentrare i casi sociali; i flussi migratori non accompagnati da nessuna forma di mediazione aumentano la disgregazione culturale quasi ovunque; le istituzioni appaiono distanti e spesso delegittimate agli occhi dei cittadini; il diffondersi della vulnerabilità e della precarietà avanza nuove domande di sicurezza sociale. Nascono, inevitabilmente, nuovi bisogni e nuove sofferenze. Le povertà più tradizionali, legate all'insufficienza reddituale, alla mancanza di occupazione, di casa e di istruzione, tendono a concentrarsi proprio nelle realtà urbane e qui si radicalizzano. Tuttavia, la povertà non assume più solo il volto della marginalità estrema, dove il confine tra chi è povero e chi non lo è appare netto ed evidente, bensì si traduce in una crescente fragilizzazione di fasce di popolazione fino a pochi anni fa garantite dall'alleanza di reti famigliari, lavoro retribuito e stabile, ampie e indiscusse sicurezze sociali. (Magatti, 2010)

Di fatto si vive una prossimità disconnessa dove individui e popolazioni appaiono sempre meno capaci di comunicare e di attivare integrazione e solidarietà mentre vanno diffondendosi forme di auto-segregazione e frammenti urbani a rischio di marginalizzazione estrema. Oggi la capacità di accogliere e di integrare, di ascolto e di risposta ai bisogni individuali e collettivi è messa in crisi, perchè in questione vi è la stessa idea di città come luogo non solo del benessere individuale, ma anche del "bene comune". Tutto ciò interroga fortemente chi governa le nostre città. I processi globali che ricadono oggi sul locale richiedono con insistenza un surplus di osservazione, di interpretazione, di riflessione, affinché non solo il

livello sistemico funzioni, ma funzionino anche le trame dialogiche tra individui, gruppi e istituzioni che tengono insieme quella organizzazione che continuiamo a chiamare città. Ciò è possibile a partire dalla capacità delle istituzioni e dei servizi di essere prossimi, ossia vicini, non solo in termini puramente fisici, ma anche e soprattutto, in senso simbolico e relazionale, promuovendo prossimità. E' questa, probabilmente, l'eredità più preziosa dell'esperienza civica del nostro Paese che oggi siamo chiamati a difendere. (Magatti, 2010)

Bibliografia

- Aversa M. L. (2011), I working poor e le politiche del lavoro in Europa. Un'analisi comparativa dei sistemi di welfare europei. Paper for the *Espanet Conference*, Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia ed in Europa, Milano, 29 settembre-1° ottobre 2011
- Barca F. (2009), An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy
- Bertolini P. e Montanari M. (2009), *Un approccio territoriale al tema della povertà in Europa: dimensione rurale e urbana*, Modena: Dipartimento di Economia Politica, Università di Modena e Reggio Emilia, <http://www2.stat.unibo.it>
- CIES-Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale (2012), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anni 2011-2012*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma
- Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche (2010), *La città ai margini. Povertà estreme e governo delle aree urbane. Analisi e linee di orientamento per lo sviluppo di politiche locali sulla marginalità sociale e le povertà estreme in Italia*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma
- Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche (2011), *La povertà e le famiglie. Strategie locali di lotta alla povertà: città a confronto*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma
- Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche, (2011a), *L'abitare sociale. Strategie locali di lotta alla povertà: città a confronto*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma
- Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche, (2011b), *Contributi economici o servizi? Strategie locali di lotta alla povertà: città a confronto*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma
- Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche, (2011c), *Le politiche di integrazione urbana e la marginalità: il caso dei Rom e Sinti in Italia, Strategie locali di lotta alla povertà: città a confronto*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma

- European Commission (2012), *Action for stability, growth and jobs*, 30 maggio, Brussels
- ISFOL (2009), *Rapporto ISFOL 2009*, Roma: Rubettino
- ISTAT (2012), *La povertà in Italia. Anno 2011*, luglio, Roma
- Kazepov Y. (2009), La sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia, in: Kazepov Y. (a cura di) *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma: Carocci
- Le Galés P. (2004), Urban governance and partnership to combat poverty in European cities. Lecture 11 Eurex
- Magatti M. (2007) (a cura di), *La città abbandonata*, Bologna: Il Mulino
- Magatti M. (2010), Servizi di welfare e professioni sociali, in Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche (2010), *La città ai margini. Povertà estreme e governo delle aree urbane. Analisi e linee di orientamento per lo sviluppo di politiche locali sulla marginalità sociale e le povertà estreme in Italia*, Roma: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2012), *Povertà ed esclusione sociale. L'Italia nel contesto comunitario. Anno 2012*, Roma
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2012a), *Rapporto sulla coesione sociale. Anno 2012*, Roma
- Fazzi L. (1998), *Il welfare mix in Italia: primi passi*, Milano: Franco Angeli
- Marshall T.H. (1976), *Cittadinanza e classe sociale*, Torino: Utet
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (2011), *Programma nazionale per il 2010 Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale – ITALIA*, Roma
- Oyen E., Kazancigil A. (2002), *Social capital and poverty reduction. Which role for the civil society organizations and the state?* - UNESCO, Social and Human Sciences Sector
- Parlamento Europeo (2008), Commissione per lo sviluppo regionale, *Documento di lavoro sul ruolo della politica di coesione nell'integrazione delle comunità e dei gruppi vulnerabili*
- Ravaillon M., Chen S., Sangraula P. (2007), *New Evidence on the Urbanization of Global Poverty*
- Revelli M. (2010), Presentazione al volume di Sgritta G. B. *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane*, Milano: F. Angeli
- Ranci C. (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Bologna: Il Mulino
- Ranci C. (2006), Welfare locale, decentramento, cittadinanza, *La Rivista delle Politiche Sociali*, n.1
- Sassen S. (2008), *Una sociologia della globalizzazione*, Torino: Einaudi
- United Nations (2003), UN Habitat, *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements*
- United Nations (2006), UN Habitat, *Global Urban Observatory*
- Vittadini G. (2002), *Liberi di scegliere. Dal welfare state al welfare mix*, Milano:

ABSTRACT

The European Union has designated 2010 European Year for Combating Poverty and Social Exclusion with the main objective to increase awareness and knowledge on the concrete situation of someone who is facing poverty and social exclusion, to strengthen collective participation and shared responsibility in the fight against poverty, promote social cohesion in the knowledge that a society without poor is a better society for all, to renew the commitment of the institutions in the fight against poverty. This is all the more necessary in a country like ours that began, albeit with some problems, on a path that federal and already with the reform of Title V of the Constitution has devolved to the regional level, the legislative power in the field of social policy. Not surprisingly, the Community decision has been explicitly mentioned in the decree of distribution of the National Fund for Social Policy of 2010 to the regions, who are committed to their implementation in the exercise of their responsibilities for planning, coordination and guidance of social interventions. We are aware of the need to strengthen the joint effort of the different levels of government and social actors to tackle the root causes of extreme poverty and marginalization that affects thousands of people and families in need of integrated prevention and protection. All this is compelling in light of the European platform against poverty and social exclusion contained in the Europe 2020 strategy. In the first part of the paper, have addressed various aspects of urban marginality and addressed the issue of the territorial dimension of the risk of social exclusion, with particular reference to the wider dissemination of relative poverty in the South. In the second part of the paper it was decided to carry out a comparison of local strategies to fight poverty carried out in several Italian cities. It was later given an evaluation of local policies in combating poverty and social exclusion and the policies of the government of the territory. Some brief remarks on the relationship between the city and the new post-modern social needs have completed the paper.