

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2020

ISSN 2465-2059

**Povert  urbana e misure di contrasto tra livello
nazionale e locale: opportunit  e problemi di
integrazione**

Sandro Busso

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle citt  2020
LE CITT  PROTAGONISTE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE
ottobre 2020

Abstract

L'entrata in vigore di misure nazionali come il Reddito di inclusione prima e il Reddito di cittadinanza poi, comporta un indubbio aumento delle risorse destinate al contrasto alla povertà che affluiscono sui territori, supportando in modo consistente l'azione degli enti locali. Tuttavia, essa mettono spesso in tensione modelli di intervento che, in particolare nelle città, rappresentano l'esito di percorsi politici lunghi e onerosi. In questo scenario, il contributo si propone di indagare la relazione tra il livello locale e quello nazionale del sostegno al reddito, a partire da una ricognizione sull'incidenza della povertà e dei servizi a livello urbano. Le città, infatti, sono teatro di processi di impoverimento con specificità proprie e che, negli ultimi anni, hanno acquisito proporzioni sempre più preoccupanti, ma sono anche i luoghi in cui spesso si concentra con più intensità l'azione di contrasto di attori pubblici e privati.

National income support schemes such as the “Reddito di inclusione” (Inclusion Income) and the “Reddito di cittadinanza” (Citizenship Income), leads to an undoubted increase in resources destined to fight poverty that flow into the territories, substantially supporting the action of local authorities. However, national policies often engender tensions with local models of intervention that, in particular in cities, are the outcome of long and costly political processes. In this scenario, the paper aims to investigate the relationship between the local and national level of income support, starting from an overview of the incidence of urban poverty and services. The cities, in fact, are the scene of impoverishment processes with their own specificities which, in recent years, have acquired increasingly worrying proportions, but they are also the places where the contrasting action of public and private is often stronger and more effective.

Parole chiave / *Keywords*

Povertà urbana, Sostegno al reddito, Politiche sociali, Reddito minimo
Urban poverty, Income support, Social policy, Minimum income

La crescente attenzione attorno alle misure di contrasto alla povertà, favorita dall'impatto della recente crisi economica e alimentata in Italia dall'introduzione dei primi schemi nazionali di reddito minimo, porta con sé una contraddizione. Scegliendo come punto di partenza la nota assenza di una misura unitaria che ha per lungo tempo contraddistinto il caso italiano, il dibattito ha spesso messo in ombra il fatto che nei contesti locali, e in particolare in quelli urbani, la povertà è da tempo oggetto di attenzione e di processi di *policy making*. L'entrata sulla scena di misure nazionali come il Reddito di inclusione prima e il Reddito di cittadinanza poi, comporta dunque sicuramente un aumento delle risorse che affluiscono ai territori, ma mette al contempo in tensione modelli di intervento realizzati attraverso percorsi politici spesso lunghi e onerosi.

A partire da questo scenario, e muovendo da una ricognizione sull'incidenza della povertà e dei servizi a livello urbano, le pagine che seguono indagano la relazione tra livello locale e nazionale del contrasto alla povertà, concentrandosi in particolare su quanto avviene nelle città. Queste, infatti, sono teatro di processi di impoverimento con specificità proprie e che, negli ultimi anni, hanno acquisito proporzioni sempre più preoccupanti, ma sono anche i luoghi in cui spesso si concentra con più intensità l'azione di contrasto di attori pubblici e privati.

Pur in assenza di riferimenti espliciti alla documentazione empirica, dettata dalla natura e dalle dimensioni del contributo, le considerazioni riportate nel paragrafo conclusivo poggiano su una lunga serie di ricerche condotte negli ultimi sei anni prevalentemente nel contesto piemontese e che hanno coinvolto numerosi attori pubblici. Il coordinamento di tale ricerche ha impegnato chi scrive insieme alla prof. Antonella Meo, e numerosi collaboratori sono stati coinvolti nelle diverse fasi e nei diversi progetti¹. I contenuti sono dunque il risultato di una riflessione e di un percorso comune.

La povertà urbana: una introduzione al dibattito

La dimensione urbana della povertà costituisce un oggetto di attenzione non solo dell'accademia, ma anche dell'opinione pubblica, fin dalla fine del XIX secolo. Se sul fronte scientifico le prime ricerche sulla povertà, quale il celebre lavoro di Seebohm Rowntree [1901], ponevano la città al centro dell'osservazione, anche la nascita di un discorso pubblico e politico si lega inscindibilmente alla dimensione urbana. Come ricorda Geremek a proposito della Londra di fine Ottocento, infatti, la concentrazione di folle di miserabili rendeva visibile la povertà, trasformandola in un oggetto d'attenzione per la politica non tanto sul piano della garanzia dei diritti, quanto piuttosto su quello del controllo sociale [cfr. anche Morlicchio 2012].

Nonostante la crescente attenzione per il fenomeno, che l'ha portato a divenire una categoria e un oggetto di osservazione autonomo, il concetto di "povertà urbana" presenta non poche ambiguità ed elementi di criticità. Non solo perché, come suggerisce Wratten [1995], tanto il concetto di "povertà" quanto quello di "contesto urbano"

¹ A partire dal 2014 ad oggi hanno condiviso questo percorso (in ordine alfabetico): Matteo Bocchino, Magda Bolzoni, Valeria Cappellato, Davide Caselli, Loris Collovati, Eugenio Graziano, Anastasia Guarna, Costanza Guazzo, Silvia Lanunziata, Daniela Leonardi, Tania Parisi. A loro va un grande ringraziamento per il prezioso lavoro svolto e per il costante confronto.

hanno confini tutt'altro che definiti, e andrebbero forse meglio rappresentati come continuum. Piuttosto, la categoria concettuale porta con sé il rischio di identificare la città come motore dei processi di impoverimento e marginalizzazione, mettendo in qualche modo in ombra l'impatto delle trasformazioni del mercato del lavoro e del sistema economico globale [Amis 1995. L'autore riprende la nota critica alla sociologia urbana di Castells 1976]. Secondo questa prospettiva non sarebbe l'urbanizzazione, quanto la proletarizzazione, il punto di partenza (scientificamente e politicamente) corretto per un'analisi dei processi che portano alla presenza di sacche marginalità tanto estese all'interno delle città.

Al netto delle considerazioni su quale sia il "giusto posto" da attribuire alla città nell'analisi del fenomeno, tutti gli osservatori convergono da ormai mezzo secolo nell'evidenziare la progressiva differenziazione della povertà urbana da quella rurale, nonché nel rilevare una maggiore attenzione nei confronti della prima. Scriveva a proposito Mingione:

«Throughout the long phase of industrial development in the nineteenth and twentieth centuries up to the end of the post-war expansion in the early 1970s, poverty involved mainly two phenomena: the rural population subjected to the growing pressure of market competition and to the progressive erosion of the margins of subsistence arrangements; and the life conditions of the mass of the more or less recently urbanized working class without craft skills, uprooted from traditional forms of sociality and at the mercy of a labour market that was highly dynamic but in which the excess of supply, fed by new waves of migration, over demand, limited by increases in labour productivity, tended to remain chronic. It is particularly this latter phenomenon that attracted the modern scientific and political attention towards poverty in industrialized countries».

L'eccesso di offerta di lavoro determinato dall'aumento di produttività e automazione, e acuito dai processi migratori, rimane un tema costante anche in relazione alla recente crisi economica. Infatti, come accaduto con il tramonto del fordismo, la crisi dell'industria si traduce anche oggi in molti casi nella crisi di intere città, e fa sì che proprio nelle aree urbane l'impatto della recessione sia particolarmente forte e i suoi effetti maggiormente visibili. Ad attirare l'attenzione di studiosi e osservatori non solo l'incidenza e la diffusione della povertà, ma sono anche i processi di impoverimento che riguardano in modo particolare la classe media [Sgritta 2010]. Nelle città in particolare si concentra così quella forma di povertà che, con Paugam [2013] possiamo definire "squalificante", in cui la perdita improvvisa di risorse si associa a quella di riconoscimento. Questo aspetto in particolare è acuito dall'aumento delle disuguaglianze e dal contemporaneo insediamento dei ricchi nelle città, che si distinguono così per una sempre maggior polarizzazione. Tali tratti vengono poi esasperati dalla globalizzazione neoliberale, fenomeno che per ovvie ragioni cronologiche trovava minor spazio nelle analisi della prima ondata, e dal suo impatto sui processi economici e sulle disuguaglianze. In questo senso, la metropoli globale diventa un osservatorio privilegiato sulla "crisi della cittadinanza" [Barile Raffini Alteri 2019].

La povertà urbana presenta alcuni tratti che la rendono peculiare, e che fanno sì che in molti casi essa venga descritta come "più dura" di quella rurale. Ciò è legato in primo luogo alla dimensione ambientale, che rende le città il luogo "insalubre" per eccellenza [Wratten 1995] non solo in senso stretto, ovvero in termini di qualità dell'aria e di effetti della cementificazione, ma anche con riferimento a fenomeni di degrado

degli spazi comuni, a una maggior diffusione della criminalità e a una rottura dei legami sociali di più ampia portata.

Tra tante possibili dimensioni, che non è possibile approfondire in questa sede, particolarmente rilevante e centrale nell'analisi è quella della concentrazione spaziale della povertà. Da questa, infatti, consegue non solo una maggior visibilità - che pure continua a preoccupare non poco la politica, basti pensare alla rilevanza tristemente assunta dal concetto di "decoro" [cfr. Busso, Meo e Morlicchio 2018], ma anche la creazione di circoli viziosi che alimentano le carriere di povertà e ne favoriscono la trasmissione intergenerazionale. Scrivono a tal proposito Soss, Fording e Schram sul caso americano [2011: 63]:

«*“Concentration effects” in poor minority neighborhoods produced a spiral of compounding social problems: physical disorder, drug abuse, health problems and high mortality rates, crime and violence, unemployment, family disruption, cycling between prison and neighborhood, early exits from schooling, residential instability, and so on*».

Tra gli elementi che determinano questi processi di marginalizzazione, la casa è da sempre al centro delle riflessioni sulla povertà urbana. Gli elevati costi e la scarsa disponibilità rappresentano infatti in molti casi un forte fattore di impoverimento, oltre che uno dei meccanismi che determinano la concentrazione di individui fragili in determinate aree della città. In particolare, la perdita dell'abitazione rappresenta uno dei principali eventi spiazzanti che possono innescare carriere di povertà e determinare la rottura dei legami sociali [Meo 2000]. Guardare alla casa appare poi anche un modo particolarmente efficace per cogliere le interazioni tra quanti vivono in situazione di precarietà economica e chi, al contrario, «possiede la città» [Desmond 2018]. In questo senso, lo sfratto è un momento cruciale, poiché lega «i poveri e i ricchi, mettendo in luce la dipendenza reciproca e la loro lotta» [Desmond 2018: 317].

I fenomeni di concentrazione non sono dunque unicamente conseguenza "naturale" della dislocazione delle attività produttive sul territorio, ma sono da intendersi come il prodotto di scelte economiche e politiche che volontariamente perseguono la marginalizzazione di determinate fasce della popolazione non solo sulla base della classe, ma anche su quella della razza. La segregazione spaziale viene così messa in atto non solo attraverso l'urbanistica, ma tramite un più ampio ventaglio di politiche tra cui quelle di welfare, come mostra l'estesa letteratura su ghetti, iper-ghetti o più semplicemente sulle periferie, che è andata sviluppandosi a partire dagli anni Ottanta [cfr. Wilson 1987; Wacquant 2009. Sul caso italiano in prospettiva storica si veda Forgacs 2015].

Nonostante la loro esistenza sia inevitabilmente connessa ai processi di industrializzazione, i ghetti e i loro abitanti cessano ben presto di essere associati al proletariato industriale, tanto che già nel 1850 Marx affermava che in tutte le grandi città esisteva una «massa nettamente distinta dal proletariato industriale, nella quale si reclutano ladri e delinquenti di ogni genere, che vivono dei rifiuti della società; gente senza un mestiere definito, vagabondi, *gens sans feu et sans aveu*, diversi secondo il grado di civiltà della nazione cui appartengono, ma che non perdono mai il carattere dei lazzaroni». Il passaggio è cruciale nella comprensione della povertà urbana. Da un lato infatti rimanda all'assenza di una *voice* politica per il sottoproletariato urbano, dall'altro apre, nella sua crudezza, al tema della percezione e delle rappresentazioni.

La centralità dei ghetti va infatti ben oltre l'impatto che essi hanno sulla vita delle persone e sulle dinamiche di riproduzione della povertà. Da qui, infatti,

prendono forma e si alimentano rappresentazioni sociali e stereotipi che mettono al centro la dimensione dello squallore, della pigrizia, del malaffare e del malcostume, e che reggono spesso le rappresentazioni colpevolizzanti e stigmatizzanti della povertà. Simili rappresentazioni non sono certo un fenomeno recente, basti pensare al dibattito attorno alla cultura della povertà suscitato dai lavori di Lewis [1972], ma subiscono un'impennata nella stagione del neoliberismo politico, in cui la costruzione sociale del povero non meritevole diviene strumento a supporto del tentativo di smantellamento del welfare [Romano 2017]. Più di recente, la costruzione di un immaginario simile si evolve di pari passo con le forme della comunicazione di massa ma senza perdere i caratteri di cui sopra. La povertà diventa così reality show, come nel caso del celebre e discusso programma di Channel 4 "Benefits Street", che ritrae la vita di una via, James Turner Street a Birmingham, dove è particolarmente elevata la presenza di beneficiari di sostegno al reddito. Lo sfondo è quello di un quartiere urbano degradato, in cui si muove una comunità completamente dipendente dai sussidi pubblici, priva di qualsiasi forma di *agency* o progettualità e piuttosto incline alla ricerca di espedienti [MacDonald, Shildrick e Furlong 2014]. Il «mito delle comunità senza lavoro» [MacDonald, Shildrick e Furlong 2014] viene così associato ancora una volta al contesto urbano.

La povertà nelle città e il suo contrasto. Uno sguardo alle dimensioni del fenomeno in Italia.

Lo scenario urbano si distingue dunque per essere teatro di una forma particolare di povertà e per una elevata concentrazione di fattori di rischio di varia natura. La città del resto, è il luogo in cui è maggiore la dipendenza dal mercato, e in cui le carenze economiche si traducono in un immediato peggioramento delle condizioni di vita [Mingione 1996]. È dunque lecito chiedersi, anche a fronte della sua maggior visibilità, se veramente la povertà si concentra maggiormente nelle urbane.

Uno sguardo alla situazione italiana a partire dagli ultimi dati Istat sembra confermare questa ipotesi soltanto con riferimento al Nord del Paese, in un quadro profondamente segnato dalle ben note differenze tra le aree territoriali:

«Al Nord i comuni centro delle aree metropolitane presentano incidenze di povertà (7,0%) maggiori rispetto ai comuni periferici delle aree metropolitane e ai comuni sopra i 50mila abitanti (5,4%) e ai restanti comuni più piccoli (5,7%). Al Centro, invece, i comuni centro di aree metropolitane presentano l'incidenza minore (3,5% di famiglie povere contro 5,6% dei comuni periferici delle aree metropolitane e comuni sopra i 50mila abitanti e 6,4% dei comuni più piccoli). Anche il confronto per tipologia comunale evidenzia lo svantaggio del Sud e delle Isole: l'incidenza delle famiglie in povertà assoluta nei comuni centro di aree metropolitane è pari al 13,6% valore che raggiunge il 15,7% nel solo Sud²».

Al netto delle differenze territoriali, un focus sulla dimensione diacronica, e una comparazione con il dato europeo, mettono in evidenza un trend di particolare interesse che riguarda l'Italia nel suo complesso. Come si evince dalla fig.1, infatti, i tassi di povertà assoluta e relative nei contesti urbani superano quelli delle aree rurali soltanto negli ultimi anni, mentre si mantengono al di sotto degli stessi per tutta la fase iniziale

² Le statistiche dell'Istat sulla povertà - anno 2018, 18 giu 2019. <https://www.istat.it/it/files//2019/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2018.pdf>

della crisi. Inoltre, il dato nazionale si discosta profondamente da quello europeo, che pur in presenza di un trend analogo continua a distinguersi per una maggior incidenza della povertà, in particolare di quella relativa, nelle zone rurali.

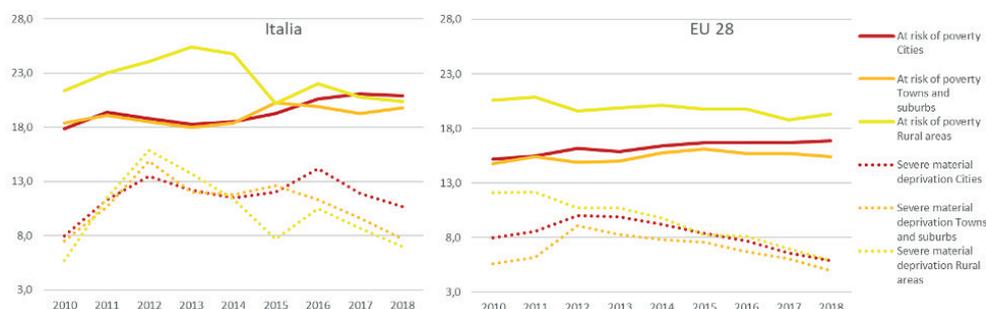


Fig. 1 – Incidenza percentuale della povertà relativa e assoluta in contesti urbani e rurali. Confronto Italia EU, 2010-2018. Fonte: elaborazione su dati Eurostat.

Proprio il confronto tra povertà relativa (*at risk of poverty rate*) e povertà assoluta (*severe material deprivation*) restituisce un altro elemento centrale per la comprensione del fenomeno a livello urbano. Se la prima è misurata sulla base dei redditi secondo una soglia fissata al 60% del reddito mediano, la seconda è individuata a partire dalla possibilità di accesso ad alcuni funzionamenti di carattere essenziale³, ed è quella per cui è maggiore il gap tra campagna, città di medie dimensioni e grandi centri urbani. Il dato suggerisce che nelle aree metropolitane, in particolar modo in Italia, si assiste a una minore capacità dei redditi di prevenire condizioni di povertà assoluta: le città sono dunque luoghi in cui è più difficile tradurre le risorse in stati di benessere.

Questo tipo di valutazione chiama inevitabilmente in causa la dimensione dei servizi e delle politiche di contrasto alla marginalità e all'esclusione. I dati discussi sopra fotografano infatti il livello di povertà rilevato dopo i trasferimenti sociali, e quindi comprensivo dell'effetto di attenuazione svolto dalle politiche. La povertà e il suo contrasto sono dunque in qualche misura inscindibili, come peraltro emerge chiaramente guardando alle caratteristiche del dibattito italiano su città ed esclusione sociale, che a differenza di quello internazionale matura proprio in stretta connessione, se non all'interno, dell'analisi di *policy* e dei sistemi di welfare [Cfr. Guidicini e Pieretti 1998; Bergamaschi 1999; Benassi e Alberio 2013; Vitale 2013]. Le analisi condotte secondo questa prospettiva mettono inevitabilmente al centro la dimensione locale delle politiche sociali, vuoi per la loro specificità, vuoi per l'assetto complessivo del settore dell'assistenza in Italia. Ciò è tanto più vero guardando allo specifico settore del contrasto alla povertà, dove gli enti locali sono stati, fino a pochi anni fa, gli unici attori sulla scena.

I dati relativi alle città mostrano anche in questo caso un andamento specifico. Se è vero che i contesti urbani presentano numerosi elementi di criticità che favoriscono i processi di impoverimento rendendone più dure le conseguenze, questi sono anche

³ In particolare, la condizione di grave deprivazione materiale è data dal manifestarsi di almeno quattro tra le seguenti situazioni di disagio: non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; non poter sostenere una spesa imprevista; essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altri prestiti, non potersi permettere un pasto proteico almeno una volta ogni due giorni, una settimana di ferie all'anno lontano da casa, un televisore a colori, una lavatrice, un'automobile o un telefono.

quelli in cui maggiore è l'offerta di servizi. Guardando alla spesa sociale, infatti, si nota come:

«All'interno di ogni ripartizione geografica i capoluoghi di provincia tendono a distinguersi dal resto dei Comuni per più alti livelli di spesa. I Comuni capoluogo nel loro complesso hanno una spesa media pro-capite di 174 euro l'anno, che si riduce drasticamente (del 45%) per l'insieme dei Comuni italiani non capoluogo (96 euro l'anno). I differenziali di spesa sono rilevanti in quasi tutte le ripartizioni geografiche, in particolare al Centro e al Sud, dove i Comuni capoluogo spendono più del doppio rispetto al resto dell'area⁴».

Al di là della spesa pubblica, nelle grandi città e nelle aree metropolitane sembrano concentrarsi con maggior frequenza anche gli interventi degli attori privati, tanto di quelli appartenenti al tessuto del piccolo associazionismo, quanto dei *big players* come le fondazioni bancarie [Cfr. Busso, Gargiulo e Manocchi 2013].

Su questo scenario si innesta, a partire dal 2013, il processo che ha portato all'introduzione di una politica nazionale di sostegno al reddito, che ha visto il succedersi di quattro differenti misure: la Carta acquisti sperimentale, il Sostegno all'inclusione attiva, il Reddito di inclusione e infine il Reddito di cittadinanza. Il percorso, iniziato con la sperimentazione nelle 12 città italiane sopra i 250mila abitanti, si distingue per un progressivo allargamento della platea dei beneficiari e contributi via via più generosi, all'interno però di uno schema comune che prevede l'erogazione di un beneficio economico a cui si aggiunge una progettualità individualizzata, l'adesione alla quale rappresenta una condizione necessaria per fruire del beneficio. Proprio questa struttura la rende una *policy* intrinsecamente multilivello, dal momento che la partita dei percorsi di attivazione viene, fin dal principio, delegata al livello locale.

Ma quali sono i livelli di *take-up* della misura nei grandi centri urbani? Ed esiste una differenza tra grandi e piccoli centri? I dati a livello comunale diffusi dall'Osservatorio Statistico dell'Inps, aggiornati al 30 ottobre 2019, offrono alcuni spunti di riflessione utili a indagare le specificità dei grandi centri urbani. La tabella 1, infatti, mostra una maggiore incidenza di beneficiari sul totale dei residenti nei centri urbani grandi e medio-grandi (oltre i 50mila abitanti), dato che decresce di pari passo con le dimensioni del comune. Tuttavia, uno sguardo alle 12 città metropolitane (tab. 2) restituisce una notevole eterogeneità, e suggerisce che, prima ancora delle dimensioni dei comuni, sia l'appartenenza alla macroarea territoriale a fare la differenza.

⁴ *La spesa dei comuni per i servizi sociali* | anno 2017 – 18 feb 2020 <https://www.istat.it/it/files//2020/02/Report-Spesa-sociale-dei-comuni.pdf>

Tab. 1. *Domande e beneficiari di Reddito di cittadinanza per dimensione del comune – Dati al 30 ottobre 2019.*

Fonte: Elaborazione su dati Inps - Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza

9

Residenti nel comune	Domande presentate	Domande accolte	Beneficiari su 10mila residenti	% di domande accolte
Oltre i 250mila residenti	290.431	195.927	212,2	67,5%
da 50mila a 250mila residenti	363.617	246.946	214,2	67,9%
da 5mila a 50mila residenti	693.223	446.454	155,9	64,4%
Meno di 5mila residenti	188.955	123.756	132,1	65,5%

Tab. 2 – *Domande e beneficiari di Reddito di cittadinanza nei dodici comuni italiani sopra i 250mila abitanti – Dati al 30 ottobre 2019.*

Fonte: Elaborazione su dati Inps - Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza.

Comune	Domande presentate	Domande accolte	Beneficiari su 10mila residenti	% di domande accolte
ROMA	59.930	37.562	131,51	62,7%
MILANO	31.939	19.640	142,45	61,5%
NAPOLI	57.999	42.876	447,00	73,9%
TORINO	28.947	19.191	219,15	66,3%
PALERMO	39.864	29.698	447,66	74,5%
GENOVA	14.697	9.442	163,36	64,2%
BOLOGNA	7.883	4.467	114,35	56,7%
FIRENZE	6.327	3.522	92,97	55,7%
BARI	12.749	8.833	275,29	69,3%
CATANIA	21.259	15.681	503,27	73,8%
VENEZIA	4.109	2.257	86,63	54,9%
VERONA	4.728	2.758	106,90	58,3%

Le misure nazionali rinforzano dunque l'infrastruttura di servizi di sostegno al reddito delle città italiane, già di per sé più sviluppata. Tuttavia, il mutato scenario rappresenta anche un forte shock per i welfare cittadini, e pone alcune questioni di fondo relative all'armonizzazione dei due sistemi.

L'impatto sul sistema locale. Quali sfide per il governo delle città?

10

Prima ancora che i processi di decentramento in Italia prendessero forma, il settore delle politiche sociali ha visto lo sviluppo di forti tradizioni locali, maturate nel quadro di un vuoto normativo sanato soltanto dalla legge 328 del 2000, che ha, per necessità o per virtù, di fatto legittimato la rilevanza degli enti locali [cfr. Busso e Negri 2012]. Nel nuovo scenario della governance multilivello, le città in particolare diventano così «attori di primo piano del nuovo ordine territoriale» [Bifulco 2016: 66]

L'assenza di una normativa nazionale vale a maggior ragione nello specifico campo del sostegno al reddito, in cui il ritardo italiano rispetto al panorama europeo è ormai un dato condiviso anche nel dibattito pubblico [Busilacchi 2013]. Già a partire dagli anni Ottanta e Novanta, ma in particolare nei primi anni Duemila, si assiste dunque a un fiorire di iniziative locali di contrasto alla povertà, che si radicano nel tempo dando vita non solo a pratiche organizzative consolidate, ma anche a una vera e propria cultura politica locale [Martelli 2015; Lumino e Morlicchio 2013; Granaglia e Bolzoni 2016].

Questo processo di territorializzazione delle misure di sostegno al reddito condivide con altre aree di *policy* i pro e i contro tipici di qualsiasi forma di decentramento. Da un lato, infatti, le politiche possono rispondere in modo più puntuale a bisogni sempre più eterogenei e a cui difficilmente si può dare risposta con modelli di intervento standardizzati. Dall'altro, tuttavia, la differenza di risorse e orientamenti politici può dar vita a una crescente eterogeneità dei diritti, che si traduce in modelli di "cittadinanza locale" spesso costruiti sullo strumento della residenza [Gargiulo 2017].

Letto in questa prospettiva, l'avvento di uno schema nazionale di sostegno al reddito può essere visto come una forma di ri-centralizzazione, che pure non altera la struttura formale delle competenze, che rimangono in capo agli enti locali, e lascia un ampio spazio di manovra in particolare per quanto riguarda la gestione della partita dell'attivazione.

Ma quali sono le sfide che si pongono al livello locale, e in particolare ai sistemi di welfare urbano? L'elevata inclusività del Reddito di cittadinanza solleva in primo luogo questioni di estrema rilevanza politica circa il ruolo del livello locale nel sistema di sostegno al reddito, che pare ad oggi destinato a ridimensionarsi considerevolmente. In termini generali, l'istituzione del Rdc sta impattando sui sistemi locali in modo molto più incisivo rispetto alle precedenti misure (Sia e Rei). D'altro canto, il notevole afflusso di risorse dal livello nazionale può in qualche misura liberare energie in grado di dare ai comuni uno spazio di manovra che le ristrettezze economiche del post-crisi avevano in gran parte limitato. Nel ridisegnare i sistemi di assistenza economica locale prendono forme scelte politiche di grande complessità. Pur acquisendo gioco-forza un carattere residuale, infatti, la necessità di un intervento locale non viene meno nel nuovo scenario, e sembra ruotare attorno a tre (potenziali) target differenti.

Il primo è quello degli esclusi dal Reddito di cittadinanza per mancanza dei requisiti di residenza e permesso di soggiorno o per la mancata ottemperanza ai doveri derivanti dal progetto. Non beneficiando o quasi di interventi di livello nazionale, questi individui rimangono, dunque, totalmente in carico ai servizi locali. Questo target, pur non particolarmente esteso almeno sulla carta, pone al sistema locale problemi di inclusività e, soprattutto, di disuguaglianza. Al livello locale spetta infatti, in ultima

istanza, il compito di provvedere a quanti, pur rispondendo ai requisiti reddituali, non riescono ad accedere ad altre misure. Il nodo principale, tuttavia, riguarda le possibili disuguaglianze di trattamento rispetto ai beneficiari di Rdc: dal momento che pochi sono in grado di garantire una generosità del beneficio pari a quella nazionale, il rischio è che si creino (o meglio si riproducono) livelli di diritti differenziati anche all'interno della stessa città.

Un secondo target di estrema rilevanza per il sistema di welfare urbano è rappresentato dalle persone in via di inclusione nel Rdc, ovvero quanti sono in possesso dei requisiti, ma a fronte di un bisogno di carattere emergenziale necessitano di un intervento temporaneo da parte del sistema locale quantomeno durante l'iter della domanda. L'interazione che, inevitabilmente, prende forma nei servizi sociali rende questo target estremamente sensibile per gli operatori e i *policy makers* locali. In linea teorica in molti contesti territoriali l'accesso alle misure locali viene garantito soltanto a chi non può accedere allo schema nazionale. Tuttavia, la responsabilità di fornire risposte nell'immediato a chi si trova a fronteggiare un evento spiazzante viene spesso avvertita in modo forte. Dalle ricerche condotte in questi anni i bisogni di carattere emergenziale sembrano riguardare in modo particolare la dimensione abitativa, ovviamente solo in parte sovrapponibile con quella economica *tout court*. La gestione dell'emergenza, spesso difficilmente conciliabile con i tempi burocratici di completamento e verifica dell'iter di accesso, è dunque un nodo particolarmente sensibile, dal momento che implica spesso un elevato grado di discrezionalità da parte degli operatori.

Infine, anche gli inclusi nel Rdc possono rappresentare un potenziale target per il sistema locale. L'interazione con i beneficiari può infatti rivelare un inadeguato livello di copertura dei bisogni da parte dello schema nazionale, vuoi perché troppo poco generoso (spesso a causa delle complesse modalità di calcolo dell'importo), vuoi perché troppo poco orientata al soddisfacimento di bisogni specifici. Questa categoria rappresenta un target soltanto potenziale e pone una importante questione politica circa l'opportunità di contemplare in toto la possibilità di integrare il Rdc, nonché delle strategie possibili da mettere in campo per farlo.

Come è noto, inoltre, indipendentemente dalla possibilità di integrare il beneficio, una buona parte dei titolari di Rdc sono comunque destinati a incontrare i servizi sociali nell'ambito della predisposizione dei progetti personalizzati.

Proprio quello dell'attivazione rappresenta un secondo nodo politico di estrema rilevanza. Partendo dal livello economico, infatti, il Rdc può assorbire buona parte dell'utenza attuale dell'assistenza economica, comportando una diminuzione della spesa comunale dedicata al sostegno al reddito in senso stretto. Tuttavia, la sua istituzione determinerà in un futuro molto prossimo un forte incremento della spesa per l'attivazione. Su questo capitolo, l'istituzione locale potrà avvalersi del Fondo Povertà Nazionale, ma il livello di copertura che questo è in grado di garantire appare al momento ancora difficile da determinare. In termini più generali, poi, la presenza del Rdc imprime al sistema una svolta verso questo modello di intervento. Se condivisa, tale direzione di *policy* si tradurrebbe in un onere maggiore per l'ente locale per predisporre percorsi di attivazione anche per chi sarà escluso dalla misura nazionale. Inoltre, la definizione dei progetti chiama spesso in causa gli attori del nonprofit e del privato sociale, spesso coinvolti in virtù della loro possibilità di offrire opportunità piuttosto che della condivisione di un modello di intervento.

La rilevanza politica della partita va però ben oltre la dimensione economica. Il processo di riforma nazionale, infatti, ha impresso una notevole accelerazione verso un sistema che esclude la possibilità di trasferimenti economici privi di forme di condizionalità e attribuiti unicamente sulla base del livello reddito. Tale accelerazione è stata sostenuta e legittimata attraverso la costruzione di un discorso pubblico spesso stigmatizzante e colpevolizzante, in cui i percorsi di attivazione sembrano finalizzati più a “stanare i fannulloni” che a dare opportunità di reinserimento nel mercato del lavoro. In questo senso, le rappresentazioni della marginalità urbana costruite sull’idea dell’esistenza di una cultura della povertà, a cui si faceva riferimento in apertura del contributo, costituiscono un substrato ottimale per questo tipo di retoriche. L’armonizzazione dei sistemi locali con quello nazionale è dunque una questione che va ben oltre il tema dell’implementazione, ma assume un carattere politico più ampio: tradurre tale armonizzazione in termini di adeguamento al modello nazionale implicherebbe infatti una perdita di capacità politica molto netta. L’eventuale esercizio di una qualche forma di *agency* può seguire strade diverse, che vanno dalla definizione di un’offerta complementare e integrativa alla promozione di modelli di “condizionalità morbida” in cui gli operatori street level sono disincentivati dall’adottare un modello sanzionatorio, fino alla presa di parola nelle sedi politiche (in verità apparentemente ridotte) in cui avviene il confronto con il livello nazionale.

Quale che sia il suo orientamento, in questo scenario il governo delle città non può comunque fare a meno di misurarsi con questioni politiche trasversali che hanno a che fare con il grado di uniformità o disuguaglianze di trattamento che si considera accettabile, con l’inclusività dei sistemi in generale e, in ultima istanza, del modello di cittadinanza che si intende promuovere.

BIBLIOGRAFIA

- Alteri, L.; Barile, A.; Raffini, L.
2019 *Il tramonto della città. La metropoli globale tra nuovi modelli produttivi e crisi della cittadinanza*. Roma, DeriveApprodi.
- Amis, P.
1995 *Making sense of urban poverty*, in «Environment and Urbanization», 7, 1, p.145-158.
- Benassi, D.A. e Alberio, M.
2013 *Povertà urbana*, in S. Vicari (a cura di), *Questioni urbane*. Bologna, il Mulino.
- Bergamaschi, M.
1999 *Ambiente urbano e circuito della sopravvivenza*. Milano, FrancoAngeli.
- Bifulco, L.
2015 *Il welfare locale: processi e prospettive*. Roma, Carocci.

- Busilacchi, G.
2013 *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*. Milano, Angeli.
- Busso, S.; Meo, A.; Morlicchio, E.
2018 *Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di 'regolazione dei poveri' nelle misure di sostegno al reddito*, in «Sinapsi», VIII, 3, p.69-83.
- Busso, S. & Negri, N.
2012 *La programmazione sociale a livello locale. Innovazione, tradizione, rituali*. Roma, Carocci.
- Busso, S.; Gargiulo, E.; Mannocchi, M.
2013 *Multiwelfare. Le trasformazioni dei welfare territoriali nella società dell'immigrazione*. Torino, Fieri.
- Castells, M.
1976 "Is there an urban sociology?," in C. Pickvance (editor), *Urban Sociology: Critical Essays*. London, Tavistock.
- Desmond, M.
2018 *Sfrattati. Miseria e profitti nelle città americane* Milano, La Nave di Teseo.
- Forgacs, D.
2015 *Margini d'Italia: l'esclusione sociale dall'Unità a oggi*. Roma-Bari, Laterza.
- Gargiulo, E.
2017 *The limits of local citizenship: administrative borders within the Italian municipalities*, in «Citizenship studies», 3.
- Geremek, B.
1986 *La pietà e la forza: storia della miseria e della carità in Europa*. Roma, Laterza.
- Granaglia, E., & Bolzoni, M.
2016 *Il reddito di base*. Roma, Ediesse.
- Guidicini, P. e Pieretti, G. (a cura di)
1998 *Città globale e città degli esclusi. Una esperienza di welfare mix nel settore delle emarginazioni gravi*. Milano, FrancoAngeli.
- Lewis, O.
1972 *La vida: una famiglia portoricana nella cultura della povertà*. Milano, Mondadori.
- Lumino, R. e Morlicchio, E.
2013 *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 2.

- MacDonald, R.; Shildrick, T.; Furlong, A.
2014 *'Benefits Street' and the myth of workless communities*, in «Sociological Research Online», 19, 3, p. 1-6.
- Martelli, A.
2015 *Oltre la sperimentazione? Dal Reddito minimo di inserimento alla Carta Acquisti Sperimentale per il contrasto alla povertà*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 38, 3, p. 347-356.
- Marx, K.
1979 *Le lotte di classe in Francia dal 1848 al 1850*, in K. Marx e F. Engels, *Opere scelte*. Roma, Editori Riuniti.
- Meo, A.
2000 *Vite in bilico : sociologia della reazione a eventi spiazzanti*. Napoli, Liguori Editore.
- Mingione, E. (a cura di)
1996 *Urban poverty and the underclass: a reader*. Oxford, Blackwell.
- Morlicchio, E.
2012 *Sociologia della povertà*. Bologna, Il Mulino.
- Paugam, S.,
2013 *Le forme elementari della povertà*. Bologna, Il Mulino.
- Romano, S.
2017 *Moralising poverty: The 'undeserving' poor in the public gaze*. London, Taylor & Francis.
- Rowntree, B.S.
1901 *Poverty: a study of town life*. New York, Macmillan.
- Sgritta, G.B. (a cura di)
2010 *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane*. Milano, FrancoAngeli.
- Soss, J. et al.
2011 *Disciplining the poor: Neoliberal paternalism and the persistent power of race*. University of Chicago Press.
- Vitale, T.
2013 *Socialità, omofilia e povertà urbana*, in «Sociologia urbana e rurale», p. 136-149.

Wacquant, L.

2009 *Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity*. Duke university Press.

15

Wilson, W.J.

1991 *Studying inner-city social dislocations: the challenge of public agenda research*, in «American Sociological Review», p. 1-14.

1987 *The truly disadvantaged: The inner city, the underclass, and public policy*. University of Chicago Press.

Wratten, E.

1995 *Conceptualizing urban poverty*, in «Environment and urbanization», 7, 1, p. 11-38.