

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

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

ISSN 2465-2059

Le politiche di contrasto alla povertà in Sicilia

Maria Teresa Consoli

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2020
LE CITTÀ PROTAGONISTE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE
ottobre 2020

Abstract

Il contributo vuole offrire una breve ricostruzione dello stato attuale delle politiche di contrasto alla povertà in Sicilia e delle debolezze istituzionali che lo caratterizzano. Emergono evidenti limiti nell'analisi e nel monitoraggio della domanda di servizi e dei processi di vulnerabilità sociale, nonché ritardi ingiustificati nella programmazione e valutazione delle politiche sociali realizzate. A fronte di questo scenario, l'implementazione del Rdc appare una occasione di profonda riorganizzazione istituzionale oppure può configurarsi come ulteriore semplice erogazione di trasferimenti monetari.

The paper aims to offer a brief reconstruction of the state of policies to fight poverty in Sicily and of the institutional weaknesses that characterize these policies. Limits are underlined on the side of the monitoring and analysis the services' demand and of the vulnerability processes of many sicilian territories and people together with unjustified delays in the planning and evaluation of the policies implemented. Facing this scenario, the implementation of Reddito di Cittadinanza appears as an occasion for institutional reorganization or a further monetary transfer.

Parole chiave / Keywords

Povertà, Sicilia, Politiche sociali, Programmazione e valutazione
Poverty, Sicily, Social policy, Planning and evaluation

Introduzione

L'analisi delle politiche di contrasto alla povertà in Sicilia, nonostante le grida di allarme che ciclicamente inondano giornali e dibattiti televisivi, deve fare i conti con un accesso non sistematico a dati e informazioni sulle condizioni di vita della popolazione destinataria degli interventi e sulla mancanza di riflessività e di coordinamento della macchina amministrativa nazionale e locale. Su questo crinale si muovono da tempo le politiche e le amministrazioni (non solo) siciliane che trovano nell'avvio del Reddito di cittadinanza una ennesima occasione per esplicitare questi limiti e, forse, anche per affrontarli. Attuale scenario di molte delle riflessioni proposte è purtroppo costituito

dalla crescente differenziazione del welfare territoriale a cui si assiste da circa 20 anni e che rischia di trovare nel recente dibattito sulle Autonomie differenziate [Viesti 2019] l'accettazione a-problematica dei divari territoriali che caratterizzano ampie zone nel nostro paese.

1. Povertà e dati in Sicilia

Sull'analisi delle condizioni di povertà del Mezzogiorno e, in particolare della Sicilia, si registra una eccezionale attenzione mediatica a ridosso di pubblicazioni e report come quello delle statistiche Istat sulla Povertà e sui Consumi [Istat 2019a; 2019b], ma spesso solo strumentalizzata e analiticamente poco approfondita. Basti pensare, ad esempio, che proprio la rilevazione della povertà assoluta è ancora realizzata per ripartizione - Mezzogiorno e Isole - ben sapendo tutti gli studiosi del fenomeno che, tra le varie regioni e all'interno della stessa regione, ci sono differenze che richiederebbero attente analisi e precisi interventi.

Gli ultimi dati disponibili sulla povertà [Istat 2019a] confermano che l'incidenza delle famiglie in povertà assoluta raggiunge valori notevolmente superiori nel Mezzogiorno (9,6% nel Sud e 10,8% nelle Isole) rispetto alle altre ripartizioni (6,1% nel Nord-Ovest e 5,3% nel Nord-est e del Centro) e che la percentuale di famiglie povere che vive nel Mezzogiorno è pari al 45% del totale, rispetto al 31% delle famiglie che vivono al Nord. Come noto, al crescere del numero di individui in povertà assoluta si registra una progressiva esposizione dei minori a processi di impoverimento che, in Italia, passa dal 3,1% del 2007 al 12,6% del 2018 e nel Mezzogiorno dal 13,9% del 2017 al 15,7% del 2018.

Dati di per sé già allarmanti, ma che risultano ancor più indicativi se associati ai pochi disponibili sull'offerta e sulla fruizione dei servizi socio-educativi. L'indicatore di povertà educativa - Ipe - [Save The Children 2018] colloca la Sicilia al secondo posto, solo dopo la Campania e analogo scenario viene restituito dal Report sull'offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia 2017/2018 [Istat 2019c]. Nello specifico, in Sicilia, la quota di Comuni coperti dal servizio è del 39,7% e i minori presi in carico (0-2 anni) rappresentano solo il 5,3 % della popolazione minorile presente.

Come ampiamente affermato in tutti gli studi sulla povertà in Italia, a partire dagli anni Duemila, i divari territoriali sulla diffusione, incidenza e intensità della povertà tra il Mezzogiorno ed il resto d'Italia mostrano valori allarmanti e trend in crescita [Morlicchio 2012]. Appare evidente che negli ultimi anni sono aumentate le differenze tra le regioni del Paese sia in riferimento alle infrastrutture che sul fronte più generale dei servizi ai cittadini. La spesa in conto capitale del settore pubblico allargato registra tra il 2016 ed il 2017 nelle regioni del Mezzogiorno una contrazione di -12,9% degli interventi pubblici e, senza un chiaro dibattito pubblico, questa porzione della spesa non ha più quel ruolo di strumento di riequilibrio tra i territori e tra i vari divari territoriali che ha giocato negli anni precedenti [Cpt 2019: 45].

Infine, se osserviamo con maggiore attenzione le risorse destinate all'Assistenza sociale possiamo ottenere ulteriori elementi di contesto. Innanzitutto, tra il 2012 ed il 2018 anche grazie alle politiche recenti di contrasto di cui ci occuperemo nel paragrafo n.3, sul totale delle risorse destinate all'Assistenza si è rilevato un significativo aumento

(17%), ma solo dopo l'incessante svuotamento del Fondo nazionale delle Politiche sociali (Fnps) avvenuto nel decennio successivo che aveva profondamente depauperato servizi, utenti e amministrazioni del welfare. Il dato sull'incremento delle risorse va messo in relazione, inoltre, con le statistiche sull'efficacia dei trasferimenti e sulle caratteristiche dei trasferimenti in oggetto. Nel 2017, la riduzione della quota di popolazione a rischio di povertà a seguito dei trasferimenti sociali era, in Italia, del 4,9% a fronte di una media europea di 8,7% e se, complessivamente, l'incidenza del rischio di povertà si riduce di meno di un quinto, questo dato diminuisce a circa un sesto nelle regioni del Mezzogiorno. In questo scenario, inoltre, non tutte le categorie di beneficiari vengono considerati "ugualmente bisognosi" e sulla spesa sociale complessiva che, come noto, si articola in interventi contro la povertà, per i minori, i disabili, le famiglie, le dipendenze, gli anziani e gli immigrati, la quota assegnata, ad esempio, alle persone povere e quelle in disagio economico mostra in Sicilia tra il 2015 ed il 2016 una contrazione del 2%. Prevale, infine, ancor oggi, la logica del trasferimento monetario rispetto alle prestazioni sociali ed ai servizi in generale, caratteristica che differenzia da tempo il Mezzogiorno e le isole dalle amministrazioni del welfare nel resto del paese.

2. L'amministrazione del welfare in Sicilia

L'evoluzione delle politiche di contrasto alla povertà in Sicilia trova nella L.R. 22/1986 e nella riorganizzazione determinata dalla legge quadro 328/2000 due fondamentali cornici del loro successivo sviluppo e delle attuali caratteristiche. La legge regionale 22 del 1986 ha contribuito a definire un quadro di responsabilità, procedure e obiettivi degli interventi sociali che persistono ancor oggi nel riferimento culturale e organizzativo degli operatori delle amministrazioni locali senza però attualmente disporre delle risorse economiche che, in quegli anni, venivano messe a disposizione degli E.L. D'altro canto, l'approvazione della legge quadro 328/2000, la cui spinta unificatrice viene interrotta dalla riforma del Titolo V, definisce nuove unità amministrative, associazioni di comuni "intermedie" tra le province ed i piccoli comuni, unità territoriali che, in Sicilia, vengono fatti coincidere con i Distretti Socio-Sanitari. Da quel momento sul territorio regionale i 55 Distretti, aggregati attorno ad un comune Capofila e composti in maniera molto variabile per numero di comuni associati e per popolazione di riferimento, divengono attori fondamentali delle politiche sociali.

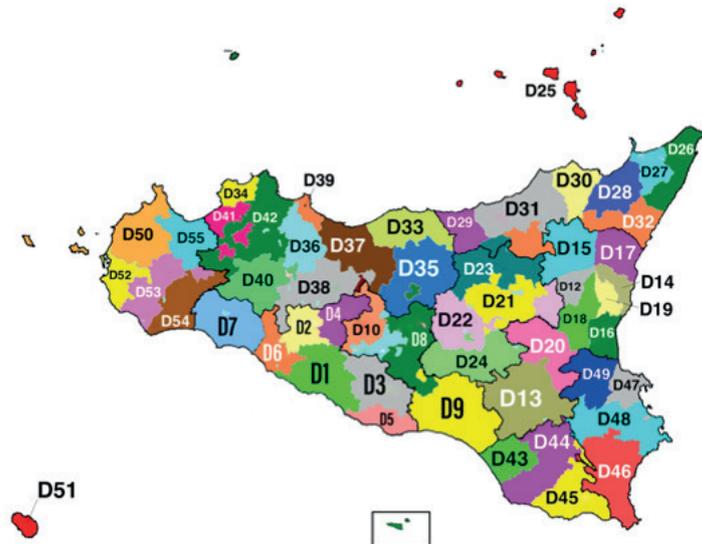
Queste nuove unità amministrative, che al loro interno fronteggiano già conflitti rilevanti tra una presenza ingombrante delle Aziende Sanitarie e la debole Area dei servizi Sociali comunali, appaiono da subito in forte difficoltà nell'interlocuzione, per un verso, con l'amministrazione regionale e, per altro verso, con i piccoli Comuni associati.

Dal 2002¹ l'accesso alle risorse destinate ai servizi sociali e soprattutto la loro programmazione ed erogazione sembrano ruotare su criteri e procedure che vengono variamente interpretate dalle singole amministrazioni e all'interno di un sistema caratterizzato da uno scollamento tra il livello regionale e locale - dovuto anche alla "sparizione" del livello intermedio, a seguito dell'abolizione delle province² - e alla frequente sovrapposizione, soprattutto in termini amministrativi, del Distretto

1 D.P. 4 novembre 2002 *Linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione siciliana.*

2 L.R. n. 7/2013.

Sociosanitario con il solo Comune capofila.



5

Fig.1 I Distretti sociosanitari. Fonte: elaborazione dell'autore su Dati della Regione Sicilia

Negli ultimi anni, si è assistito ad alcuni tentativi di intervento per il rafforzamento della struttura distrettuale, caratterizzata, ancora oggi, da forti difficoltà e rallentamenti nella programmazione e gestione delle risorse. Con le Linee Guida per l'attuazione delle politiche sociali e socio-sanitarie 2013-2015³ è stata modificata la fisionomia delle unità territoriali per le politiche sociali, introducendo la possibilità per i Distretti Sociosanitari di suddividersi in sub ambiti denominati Aree omogenee distrettuali (Aod) ed è stata prevista l'istituzione del Coordinamento regionale delle politiche sociali, quale organo di governance in sostituzione della precedente e debole cabina di regia.

La struttura distrettuale registra, ad oggi, un significativo ritardo nella programmazione locale e sistematicamente basse performance di spesa e, nonostante la riorganizzazione proposta negli ultimi atti di programmazione regionale, manca ad oggi una analisi sulle differenze tra i distretti siciliani, sugli obiettivi delle politiche di contrasto e sui processi di implementazione dei servizi attivati sui territori, nonché sulle (in) capacità di valutazione dei servizi, di programmazione e di spesa delle amministrazioni locali.

3. Il Rdc in Sicilia: attori, ruoli e risorse.

Dopo gli *input* della L. 328/2000, come evidenziato solo in parte raccolti dalle istituzioni regionali e dai territori, le politiche di contrasto alla povertà e il processo di implementazione del Rdc sollecitano nuovamente il superamento di prestazioni sociali standardizzate e segmentate a favore della costruzione di un sistema regionale e locale delle politiche che tenga conto dell'attuale complessità dei bisogni sociali.

Dal primo Report di monitoraggio sul Rdc del Ministero del Lavoro e delle

³ D.P. 11 novembre 2013.

Politiche Sociali⁴, a settembre 2019 l'8% dei nuclei familiari residenti in Sicilia è beneficiario del Reddito/Pensione di Cittadinanza, per un totale di 160.253 nuclei suddivisi tra Pensione di Cittadinanza (10,7%) e Reddito di cittadinanza (89,3%). L'ambito con il più alto numero di nuclei beneficiari è quello di Palermo. Il 32,2% dei nuclei beneficiari è composto da 1 single (media nazionale 38,9%) e le famiglie con almeno un minore sono il 40% (media nazionale 35,2%). Il 57,7% dei nuclei beneficiari Rdc è indirizzato ai Centri per l'Impiego (media nazionale 48,6%), il 38,3% è indirizzato ai Servizi Sociali (media nazionale 46%). Il 97% dei richiedenti è italiano. Sebbene si tratti di dati parziali⁵ che sollevano il problema dell'efficacia della misura⁶, ciò che emerge sin d'ora con chiarezza è il consistente carico di lavoro sui servizi sociali e la conseguente sfida al welfare locale, al quale si richiede non solo una modifica delle pratiche di lavoro ma, come evidente, una (ulteriore) ridefinizione del sistema di governance delle politiche. Il Rdc, come già previsto per il ReI, implica la presa in carico non del singolo utente, ma dell'intero nucleo familiare, la cui valutazione impone una lettura multidimensionale del bisogno e una progettazione personalizzata. Ne deriva la necessità di una rigenerazione del servizio sociale nella duplice ottica di una maggiore integrazione tra servizi territoriali e di una crescente partecipazione dei beneficiari alla costruzione del loro percorso di inclusione sociale.

Si tratta di un peso che non può ricadere esclusivamente sul welfare locale, in nome della sussidiarietà verticale, ma che dovrebbe presupporre un generale riposizionamento di tutti attori del welfare e non solo. Il D.lgs. 147/2017 rappresenta - dopo decenni di silenzio legislativo - il primo tentativo di riordino del sistema delle politiche sociali a livello nazionale, con conseguente impatto sul piano regionale e locale. Il Decreto, in parte sopravvissuto al D.L. n. 4/2019 "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni" e ancora oggi vigente, introduce i livelli essenziali delle prestazioni⁷ e contribuisce a ridefinire il sistema di governance.

Al fine di garantire il rispetto dei livelli essenziali e l'attuazione delle misure di contrasto alla povertà, dal potenziamento del servizio sociale professionale all'erogazione di interventi per i beneficiari ReI/Rdc, i Distretti Sociosanitari siciliani possono contare su oltre € 150.000.000,00, di cui € 114.522.636,00 derivanti dall'Avviso 3/2016 PON Inclusione e € 42.676.800,00 della quota servizi del Fondo Povertà 2018. A queste risorse, si aggiungerà la quota servizi del Fondo Povertà 2019, il cui ammontare dovrebbe essere superiore a quello del 2018, e ulteriori € 67.053.248 derivanti dall'Avviso 1/2019 PON Inclusione, la cui fruibilità dipenderà dalla performance di spesa delle precedenti risorse di cui all'Avviso 3/2016. Per ciò che concerne, invece, la governance, l'art. 21 del D.lgs. 147/2017 istituisce la Rete della protezione e dell'inclusione sociale che, in qualità di organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali di cui alla L. n. 328/2000, elabora il Piano sociale nazionale, il Piano per gli interventi e

4 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Monitoraggio Rdc – Primo semestre di attuazione 2019 <https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Monitoraggio/Documents/Sicilia.pdf>

5 Il Report si riferisce a dati aggiornati a settembre 2019 e l'implementazione della misura è ancora in corso.

6 «Nella composizione dell'utenza invece il Rdc conferma gli elementi di iniquità presenti nel ReI e ve ne aggiunge altri... s'introduce la novità di svantaggiare le famiglie più numerose: si assegnano maggiori possibilità di accesso ai nuclei più piccoli (soprattutto di uno o due componenti) rispetto a quelli più grandi (in particolare di quattro persone o più)» C. Gori, *Il Reddito di Inclusione. Un bilancio utile per l'attuale Rdc* su <http://www.lombardiasociale.it/2020/02/27/il-reddito-di-inclusione-un-bilancio-utile-per-lattuale-rdc/>

7 Ai sensi degli artt. 5 e 6 del D.lgs. 147/2017, sono considerati livelli essenziali i servizi per la valutazione multidimensionale, il progetto personalizzato e i sostegni in esso previsto.

i servizi sociali di contrasto alla povertà e il Piano per la non autosufficienza. All'interno di questa cornice, in cui si tenta di definire - almeno sul piano normativo - una struttura di governance unitaria e multilivello delle politiche sociali, le Regioni sono chiamate, ancora una volta, a esercitare un ruolo piuttosto ampio e declinato su vari fronti, dalla programmazione alla regolazione delle politiche⁸.

In Sicilia, la funzione programmatica è stata esercitata attraverso il Piano regionale per la lotta alla povertà 2018-2020⁹ che ha recepito gli indirizzi e gli obiettivi contenuti nel Piano nazionale per gli interventi e i servizi di contrasto alla povertà 2018-2020 e ha definito specifici obiettivi sul piano della regolazione del sistema delle politiche. In particolare, l'integrazione dei Gruppi piano con un rappresentante del Centro per l'Impiego e il rinvio a successivi atti regolatori - ad oggi in via definizione - per l'implementazione di forme di gestione associata e per l'individuazione di modalità di cooperazione tra i servizi territoriali. È stato istituito il Tavolo tecnico per l'attuazione del Piano regionale per la lotta alla povertà, composto da rappresentanti di Alleanza contro la Povertà, del Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali e del Dipartimento del lavoro che ha approvato il Piano di attuazione locale (Pal) e approvate le linee guida per la compilazione del documento di programmazione¹⁰.

Ciò che però emerge sinora è che le politiche di contrasto alla povertà in Sicilia, più che altrove, pongono una serie di questioni sistemiche sia a livello regionale, che locale. L'attuale difficoltà di programmazione locale e di gestione delle risorse restituisce - a distanza di vent'anni dalla L. 328/2000 - l'immagine di una dimensione distrettuale ancora labile. In altri termini, una fotografia "sfocata" sia sul piano della programmazione locale, i cui confini stentano a ridefinirsi nella prospettiva di una governance effettiva e, dunque, partecipata, sia sul piano della capacità di gestione delle risorse, fortemente minata da organici sottodimensionati e da un eccesso di oneri amministrativi dovuti alla proliferazione dei fondi per il sociale e delle relative programmazioni. In questo scenario, già noto ancor prima dell'introduzione del Rei e del Rdc, il principio di sussidiarietà, nella sua duplice accezione verticale e orizzontale, rischia di tradursi - in assenza di una riflessività del sistema istituzionale - non tanto in un decentramento a tutela della comunità locale, quanto piuttosto in una "marginalizzazione amministrativa" con conseguente differenziazione territoriale dei diritti sociali.

Ne deriva che il processo di implementazione e di erogazione del Rdc sul territorio siciliano - se non connotato dalla riorganizzazione dei servizi e dalla ridefinizione del sistema di governance - potrebbe caratterizzarsi per una prevalenza della componente economica su quella di inclusione attiva, replicando quelle ipotesi di path dependency che sembrano contraddistinguere da tempo, sul territorio siciliano, sia le logiche di intervento delle strutture amministrative locali che le condizioni di vulnerabilità dei beneficiari della misura.

8 Art. 23, commi 1, 2 e 5, D.lgs. 147/2017.

9 DGR n. 36/2019.

10 Nell'ambito dell'assistenza settoriale della Banca Mondiale per l'implementazione delle misure di contrasto alla povertà, il Piano di attuazione locale è stato adottato anche in altre 15 Regioni ed è stato differenziato sulla base di specifiche esigenze territoriali. In Sicilia le linee guida sono state approvate con D.A. n. 43/2019.

Riflessioni conclusive

8

Il disorientamento in Sicilia è amplificato, come abbiamo cercato di evidenziare, dalla mancanza di una conoscenza approfondita e condivisa dello status quo, sia in termini di programmazione e gestione delle risorse, sia sul piano delle pratiche di lavoro dei servizi sociali, soprattutto in riferimento alle modalità di collaborazione tra i servizi territoriali. L'assenza di un adeguato sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche rende estremamente improbabile la progettazione di una architettura efficace delle politiche sociali.

Tuttavia, le politiche regionali per il contrasto alla povertà, sin qui descritte, rappresentano una buona traccia. L'istituzione della Rete territoriale per la protezione e l'inclusione sociale, quale organo di governance permanente, e l'integrazione del Gruppo Piano con il rappresentante dei Cpl, racchiudono una potenzialità sistemica che, per realizzarsi, certamente richiede un ulteriore impegno regolatorio della Regione, al fine di unificare e semplificare le programmazioni locali dei vari fondi per il sociale, di adottare forme di gestione associata per un migliore utilizzo delle risorse e di agevolare pratiche di collaborazione tra i servizi territoriali.

La rinegoziazione in atto delle politiche di contrasto alla povertà non può che presupporre un processo di ridefinizione semantica del welfare, la cui funzione non è più solo quella di soddisfare bisogni sociali, ma anche quella di interrogarsi e interrogare l'intero sistema sociale sui fattori strutturali che generano e riproducono determinate vulnerabilità. Analizzare questi fattori e osservare riflessivamente le dinamiche che vedono coinvolte anche le amministrazioni locali nel riprodurre queste vulnerabilità appare un processo fondamentale nelle politiche sociali e oramai improcrastinabile in territori così "poveri" come la Sicilia. In questa prospettiva, la creazione di banche dati sulle condizioni di vulnerabilità dei territori e sulle prestazioni complessivamente erogate, sulle modalità di organizzazione dei servizi, come in parte previsto dal SIUSS¹¹, potrebbe essa stessa rappresentare un Lep, quale garanzia di condizioni di conoscenza per un'adeguata programmazione ed erogazione dei servizi e, dunque, per la tutela dei diritti sociali.

Fondamentale emerge, in questo quadro, il ruolo della Regione siciliana, la cui attività di pianificazione e regolazione consente, da un lato, di declinare i Lep tenendo conto delle specificità territoriali e, dall'altro, di supportare i Distretti Sociosanitari e gli Enti Locali nel percorso di implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni. L'attivazione del Rdc può rappresentare, dunque, un prezioso e inedito spazio di confronto in cui ripensare efficacemente le modalità operative in atto, sviluppare modelli per la gestione associata e la collaborazione tra servizi e declinare la sussidiarietà secondo il più generale principio di solidarietà.

Le politiche contro la povertà in Sicilia ci interrogano, dunque, su quale infrastruttura giuridica, amministrativa e sociale intendiamo sostenere per una piena garanzia dei diritti sociali nel nostro paese e quali processi di riconoscimento delle vulnerabilità e d'implementazione dei servizi siamo in grado localmente di attivare.

¹¹ Sistema informativo unitario dei servizi sociali.

BIBLIOGRAFIA

- 9
- Agenzia per la Coesione Territoriale - Sistema Conti Pubblici Territoriali (Cpt).
2019 *Relazione Annuale Cpt 2019. Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale*, Temi Cpt n. 11/2019.
- Fondazione Emanuela Zancan
2020 *La Lotta alla Povertà è innovazione sociale, Rapporto 2020*. Bologna, Il Mulino.
- Gori, C.
2019 *Il Reddito di Inclusione. Un bilancio utile per l'attuale Rdc*. [online] www.lombardiasociale.it
- Istat
2019a *Report le spese per consumi nelle famiglie 2018*.
2019b *Report sulla povertà in Italia nel 2018*.
2019c *Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia / AS 2017-2018*.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
2019 *Report di Monitoraggio Rdc – Primo semestre di attuazione 2019*. [online] <https://www.lavoro.gov.it/redditocittadinanza/mobile/Monitoraggio/Pagine/default.aspx>
- Morlicchio, E.
2012 *Sociologia della povertà*. Il Mulino, Bologna.
- Save the Children
2018 *Nuotare controcorrente, Povertà educativa e resilienza in Italia*. [online] <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/nuotare-controcorrente-poverta-educativa-e-resilienza-italia.pdf>
- Viesti, G.
2019 *Verso la Secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*. Bari Laterza.