



Cittadinanza ai margini e povertà urbana. Verso una nuova giustizia sociale

Documento preliminare

Che cos'è la povertà

Per comprendere la "povertà urbana" non si può prescindere da un'analisi approfondita del concetto più ampio di povertà.

Nella letteratura scientifica e nei documenti istituzionali relativi al tema esistono molte definizioni di povertà ed è importante sottolineare come ad oggi **non ci sia un modo univoco ed universale di definirla**. Una breve rassegna delle definizioni più diffuse è utile ad illustrare la complessità del concetto.

Di seguito ne riportiamo solo alcune:

«Fondamentalmente la povertà è una negazione di scelte e opportunità, una violazione della dignità umana. Essa significa la mancanza di capacità di base per partecipare effettivamente alla vita sociale. Essa significa non avere risorse sufficienti per dare da mangiare e vestire alla famiglia; non avere una scuola o un ospedale dove andare; non avere la terra sulla quale coltivare il cibo necessario o un lavoro per guadagnarsi da vivere, non avere accesso al credito. Essa significa insicurezza, mancanza di potere ed esclusione degli individui, famiglie e comunità. Significa essere predisposti a subire violenza, e spesso implica vivere in ambienti marginali o fragili, senza accesso all'acqua pulita o a servizi sanitari» (Nazioni Unite)¹.

«Per persone povere si intendono i singoli individui, le famiglie e i gruppi di persone le cui risorse (materiali, culturali, e sociali) sono così scarse da escluderli dal tenore di vita minimo accettabile nello Stato membro in cui vivono» (Commissione Europea)².

«Individui, famiglie o gruppi della popolazione possono dirsi in povertà quando risultano carenti delle risorse necessarie a garantire la dieta alimentare, lo standard di vita, le comodità e la partecipazione alle attività sociali che si ritengono abituali, o almeno meritevoli di essere conseguite nella collettività cui si appartiene» (Townsend, 1979)³.

¹ Nazioni Unite e Consiglio Sociale (1998). Statement of Commitment for Action to Eradicate Poverty Adopted by Administrative Committee on Coordination, 20 maggio. <http://www.un.org/press/en/1998/19980520.eco5759.html>.

² Commissione europea (1985), Decisione del Consiglio del 19 dicembre 1984 relativa ad un'azione specifica comunitaria di lotta contro la povertà (85/8/cee), in "Gazzetta Ufficiale", n. L002, 03/01/1985, pp.24-25

³ Townsend (1979) *Poverty in the United Kingdom. A survey of household Resources and Standard of Living*. Harmondsworth, Penguin

«La povertà è un fenomeno multidimensionale che ha a che fare con la deprivazione in relazione alle seguenti aree di capacità: capacità economiche (consumi, reddito, assets); capacità umane (salute, educazione, nutrizione, acqua pulita e alloggio); capacità politiche (diritti, influenza, libertà); capacità protettive (sicurezza, vulnerabilità). A queste dimensioni vanno aggiunti due elementi trasversali: il nesso tra genere e povertà; il nesso tra ambiente e povertà» (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico)⁴.

Questa breve lista non esaustiva di definizioni relative al concetto di povertà ci permette di avanzare una prima riflessione generale sul suo significato: la povertà è un **fenomeno multidimensionale** nel senso che l'essere poveri è il prodotto di vari aspetti e dimensioni non riducibili esclusivamente al piano economico-finanziario. Il concetto abbraccia una vasta gamma di situazioni differenti: mancanza di educazione, di un'abitazione, della sicurezza personale.

Come identificare allora la povertà? Come riconoscerla in maniera chiara nella sua complessità? Lo sviluppo del dibattito sulla misurazione della povertà ha portato all'elaborazione di diversi sistemi di analisi assai eterogenei⁵. Nella letteratura specialistica **si è soliti elaborare delle soglie in grado di distinguere la povertà assoluta dalla povertà relativa**. I due termini vengono solitamente utilizzati per indicare condizioni di assenza o carenza delle risorse necessarie a garantire i livelli minimi di sussistenza della vita umana. Nel 1995, nel Summit mondiale delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sociale, la povertà assoluta viene definita come:

«una condizione caratterizzata dalla grave privazione dei fondamentali bisogni umani tra i quali il cibo, l'acqua potabile, le strutture igienico-sanitarie, la salute, l'alloggio, l'istruzione e l'informazione. Essa è legata non solo al reddito ma anche all'accesso ai servizi»⁶

Al centro della definizione troviamo i concetti di «grave deprivazione» e di «fondamentali bisogni umani» attraverso i quali è possibile individuare la condizione di povertà assoluta. Ma quali sono i bisogni umani fondamentali senza i quali l'essere umano è considerato in una condizione di deprivazione? Esistono misure per identificare universalmente i bisogni umani?

L'approccio basato sui **bisogni primari** è stato per molto tempo quello più utilizzato nello studio e nell'analisi della povertà assoluta, in particolare nei Paesi in via di sviluppo dove è stato introdotto dall'*International Labour Organization* nel 1976 con l'intento di poter definire una soglia universale della povertà assoluta. Un altro modo di misurare la povertà assoluta molto diffuso è quello utilizzato dalla *Banca Mondiale* attraverso la capacità di spesa individuale in dollari. Dal 1990 la soglia applicata a livello globale è la capacità di spesa di 1 dollaro al giorno per una persona. Nel 2015 la soglia è stata aumentata a 1,90 dollari al giorno. La Commissione sulla Povertà della Banca Mondiale ha poi di recente ridefinito questa soglia aumentando a 3,20 dollari al giorno per i Paesi a medio-basso reddito e 5,50 dollari per quelli a reddito medio-alto. Con questo tipo di criterio il numero totale delle persone in povertà assoluta arriverebbe a 2,4 miliardi nel mondo⁷.

⁴ OECD (2001), *Poverty Reduction*, OECD Publishing, Paris.

⁵ Per un approfondimento dei modi di misurazione della povertà si veda Morlicchio 2012

⁶ United Nations (1995) "Report of the World Summit for Social Development", March 6–12

⁷ Jolliffe D. e Prydz E., (2016) Estimating international poverty lines from comparable national thresholds. *Journal of Economic Inequality* 14pp. 185–98

In Italia la soglia di povertà assoluta è calcolata tenendo presente la spesa mensile necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi considerato essenziale per uno standard di vita minimamente accettabile⁸. Questo standard dipende a sua volta dalla dimensione della famiglia, dalla composizione per età della famiglia e dalla sua ripartizione geografica e comune di residenza.

Si parla di **povertà relativa** per indicare forme di deprivazione che dipendono dallo specifico contesto sociale nel quale vengono misurate. La misura più diffusa della povertà relativa è quella basata sul reddito della persona o della famiglia che viene confrontato con il reddito medio dello Stato in cui vive. Questo modo di misurare la povertà è assai diffuso tra molte realtà a livello internazionale: il programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico. In Italia la povertà relativa viene misurata basandosi sui consumi dell'individuo/famiglia, calcolando una soglia convenzionale di spese per i consumi sotto la quale è possibile identificare le persone in condizioni di povertà relativa. Attualmente la soglia della povertà relativa per una famiglia di due componenti è pari a 1.061,50 euro (+1,0% rispetto al valore della soglia nel 2015, quando era pari a 1.050,95 euro) le famiglie con un valore di spesa inferiore vengono considerate come povere⁹.

Perché si parla di povertà urbana

Oggi la relazione tra la povertà e la dimensione urbana è oggetto di molti studi e dibattiti e assume una crescente rilevanza. Un primo fenomeno globale da tenere in considerazione è il diffuso processo di urbanizzazione della popolazione a livello globale. Secondo le ultime stime fornite dal Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite, **più della metà della popolazione mondiale vive oggi in aree urbane** circa 54,5%. Cifra che, seguendo questo tipo di trend, dovrebbe raggiungere il 60% entro il 2030. Viene inoltre stimato che nel 2030: le città con oltre 1 milione di abitanti passeranno da 512 a 662 e le città con più di 10 milioni di abitanti, le così dette "mega città" aumenteranno dalle attuali 31 alle 41 unità. Tra il 2016 ed il 2030 quindi il rapporto tra la popolazione urbana e la popolazione rurale è destinato a cambiare e a riconfigurarsi a favore della prima. Questo imponente processo di urbanizzazione sta avvenendo nel Sud del mondo coinvolgendo principalmente il continente africano ed asiatico. Delle 31 megacittà censite nel 2016, 24 sono localizzate nelle regioni meno sviluppate del Sud del mondo¹⁰.

Accanto a questo processo di urbanizzazione diffuso si registra un aumento delle disuguaglianze a livello globale. Secondo il *World Inequality Report 2018* tra il 1980 e il 2016 l'1% della popolazione mondiale più ricca ha beneficiato di 27 centesimi per ogni dollaro di incremento del reddito mondiale mentre il 50% più povero ne ha ricevuti 12¹¹.

Il forte squilibrio nella distribuzione delle risorse globali viene confermato anche nell'ultimo rapporto *Oxfam*. Nel corso del 2016, il numero dei miliardari è andato aumentando drasticamente: **uno in più ogni 2 giorni**. La ricchezza complessiva prodotta dalla crescita economica continua inoltre a concentrarsi nelle mani di pochi rispetto ad una vasta parte della popolazione mondiale che continua a vivere in condizione di povertà. Dal rapporto emerge che la ricchezza complessiva dei miliardari conteggiati è cresciuta di circa 762 miliardi di dollari nell'ultimo anno, una cifra che rappresenta 7 volte l'ammontare delle risorse necessarie per far uscire dalla condizione di povertà estrema 789 milioni di persone. Tra il 2006 e il 2015 il reddito da lavoro è aumentato del 2% l'anno mentre il reddito dei miliardari è aumentato del 13%. La ricchezza

⁸ Istat 2016 La povertà in Italia

⁹ Ibidem

¹⁰ United Nations (2016) *The world cities in 2016*

¹¹ F. Alvaredo, L. Chancel, T. Piketty, E. Saez e G. Zucman (2017) *Rapporto sulla Disuguaglianza Mondiale 2018*,

globale prodotta nel 2016 è stata accumulata per **l'82% dall'1% più ricco** mentre il **50% meno ricco o in condizione di povertà non ha beneficiato di alcun aumento di reddito o ricchezza**¹².

L'aumento delle disuguaglianze è accompagnato comunque da un assottigliamento delle povertà estreme. Il numero delle persone in condizione di povertà estrema, che vivono con meno di 1,90 dollari al giorno, si è dimezzato tra il 1996 e il 2015¹³. Permane comunque uno stato di alta fragilità ed insicurezza sociale per chi vive in questa condizione. L'affrancamento dalla povertà estrema risulta essere spesso non permanente ed il rischio di ricadere in una condizione di povertà è molto elevato per chi dipende da redditi bassi o medio bassi. Secondo il *Pew Research Center*, il **50% della popolazione mondiale vive con una somma giornaliera compresa tra i 2 e i 10 dollari al giorno**, i quali provengono per la maggior parte dei casi da redditi di lavoratori e piccoli produttori. Viene inoltre ribadito come tra il 2001 ed il 2011 le persone che vivono con meno di 2 dollari al giorno sono complessivamente diminuite dal 29% al 15%¹⁴.

L'aumento della popolazione nelle aree urbane e l'incremento delle disuguaglianze pone importanti questioni sulla distribuzione della povertà nelle città di tutto il mondo. Il fenomeno della povertà urbana rimane comunque un fenomeno sfumato difficile da definire in maniera chiara perché contiene di per sé, come abbiamo visto, due termini di difficile definizione: urbano e povertà.

Uno sguardo globale sulla dimensione del fenomeno è dato da diverse ricerche della *Banca Mondiale*¹⁵. Ravallion, Chen e Sangraula hanno analizzato dati provenienti da 90 Paesi a basso e medio reddito concludendo che **la soglia di povertà nelle aree urbane è il 30% più elevata della soglia di povertà delle aree rurali**. Le stime sono basate su due soglie di povertà "1 dollaro al giorno" e "2 dollari al giorno"¹⁶. Secondo i calcoli elaborati dagli autori nel 2002 **circa 750 milioni di persone nelle aree urbane nei Paesi in via di sviluppo vivevano con meno di 2 dollari al giorno e circa 290 milioni con meno di un dollaro**. Le persone che vivono con meno di 2 dollari al giorno rappresentano un terzo delle popolazioni che vivono in aree urbane e sono distribuite rispettivamente per il 40% nel continente africano e per il 22% in Sud Asia. Le persone che vivono con meno di un dollaro al giorno rappresentano il 13% della popolazione urbana globale e si distribuiscono rispettivamente per il 46% in Sud Asia, e per il 34 % nell'Africa Sub-Sahariana. L'Africa Sub Sahariana ed il Sud Asia sono le aree dove maggiormente si concentra la povertà urbana a livello globale.

La povertà urbana in Italia in un'ottica comparativa a livello europeo

Gli studi sulla povertà urbana a livello globale tendono focalizzarsi sulle aree in via di sviluppo del globo terrestre. In che situazione si trovano invece le persone che vivono in condizione di povertà nelle città europee e di che entità è il fenomeno in Italia?

L'Unione Europea ha formulato diversi indicatori per la misurazione della povertà fra gli Stati Membri, misure di primaria importanza nel processo di monitoraggio della *Strategia europea di sviluppo 2020*. Gli

¹² Oxfam (2018) *Ricomensare il lavoro non la ricchezza*.

¹³ D. Hardoon e J. Slater(2015)

¹⁴ R. Kochhar (2015), *A Global Middle Class Is More Promise than Reality*, Pew Research Center

¹⁵ Baharoglu D., Kessides C., (2004) *Urban Poverty* in J.Klugman (a cura di), *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Washington, DC, The World Bank, pp. 123-159. Baker J.L. (2008), *Urban Poverty: A Global View*, Urban Paper n. 5, Washington, DC, TheWorld Bank Baker J.L., Schuler N., (2004) *Analyzing Urban Poverty: A summary of Methods and Approaches*, Policy Research, Working Paper n.1, Washington, DC, The World Bank

¹⁶ Ravallion, M., Chen, S., & Sangraula, P. (2007). *New Evidence on the Urbanization of Global Poverty*. *Population and Development Review*, 33(4), 667-701

ultimi dati forniti dall'Eurostat sul numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale fotografano un aumento complessivo del fenomeno. Il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale nel 2016 raggiunge la soglia **delle 118 milioni di persone, il 23,5% della popolazione**¹⁷ in valori assoluti 806.000 in più rispetto al 2008. In termini relativi tra il 2008 e il 2016 il numero di persone a rischio di povertà o esclusione ha avuto un incremento maggiore in Grecia (+7.5%), **in Italia (+4.4%)**, a Cipro (+4.4 %), in Lussemburgo (+4.2%) e in Spagna (+4.1%), e diminuito principalmente in Polonia (-8.6%), Lettonia (-5.7%), Romania (-5.4%), Bulgaria (-4.4%) e Croazia (-3.2%).

In termini assoluti per lo stesso periodo di tempo il numero è cresciuto maggiormente **in Italia (+3 milioni)**, Spagna (+2 milioni) e Grecia (+700 mila) e diminuito di più in: Polonia (-3.3 milioni), Romania (-1.4 milioni) e Bulgaria (-500 mila).

Cosa si intende per rischio povertà? Una persona deve trovarsi in almeno una di queste tre condizioni: avere un reddito inferiore all'equivalente del 60% del reddito medio nazionale, far parte di un nucleo familiare con intensità lavorativa molto bassa o vivere in una grave deprivazione materiale.

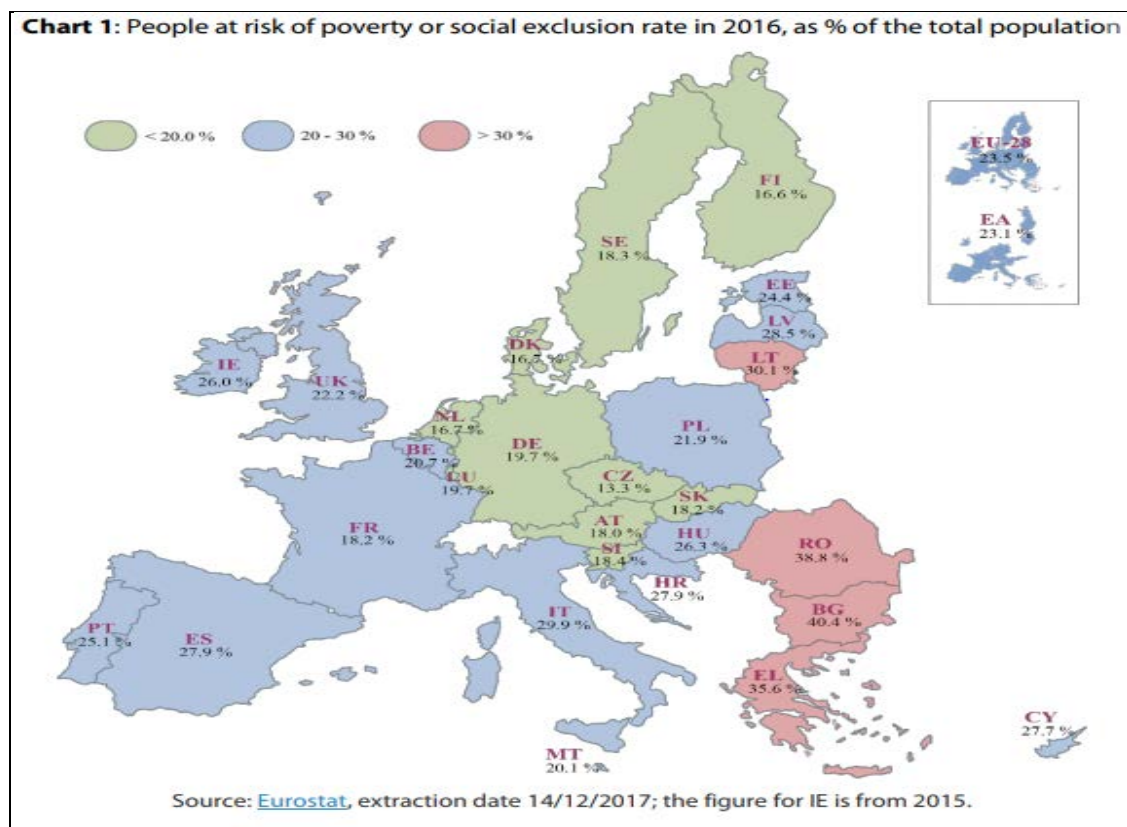


Figura 1 Ciucci M., (2018) People at risk of poverty or social exclusion

La povertà e l'esclusione sociale in Europa hanno una diversa concentrazione territoriale. Negli Stati dell'Europa dell'est, le persone a rischio di povertà si concentrano nelle aree rurali come ad esempio in Romania, Ungheria e Repubblica Ceca. La situazione si ribalta negli stati nord europei, dove il rischio di povertà si concentra nelle aree urbane come ad esempio in Belgio, Germania, Austria e Danimarca. In Italia,

¹⁷ Ciucci M., (2018) People at risk of poverty or social exclusion. Consultabile su:
<http://www.europarl.europa.eu/committees>
<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/supporting-analyses>

le aree rurali, sebbene meno popolate di quelle urbane, hanno una percentuale maggiore di persone a rischio di povertà rispetto alle aree urbane¹⁸.

Secondo gli ultimi dati ISTAT, nel 2016¹⁹ in Italia si stimano **1 milione 619 mila famiglie in condizione di povertà assoluta** corrispondente a **4 milioni e 742 mila individui** (pari al 7,9% dell'intera popolazione).

Le famiglie in condizione di povertà relativa raggiungono invece i 2 milioni 734 mila, il 10 % di tutte le famiglie residenti, in totale 8 milioni 465 mila individui (14% della popolazione italiana). Fra questi si contano 4 milioni 339 mila donne (14,0%), 2 milioni e 297 mila minori (22,3%) e 1 milione e 98 mila anziani (8,2%).

Un'analisi disaggregata per età mostra la **preoccupante situazione di minori e giovani**. In prospettiva, l'incidenza della povertà assoluta fra i minori è infatti sensibilmente aumentata negli anni (dal 3,9% nel 2005 al 12,5% nel 2015). Tradotto in valori assoluti, si tratta di **1 milione 292 mila persone**. Anche per i giovani (18-34 anni) la situazione è nettamente peggiorata (dal 3,1% al 10%). Un aumento è stato registrato anche per gli adulti (35-64 anni), da 2,7% al 7,3%.

Le famiglie numerose registrano i valori più elevati dell'incidenza di povertà assoluta: tra le famiglie con cinque o più componenti supera il 17%; valori elevati si osservano anche fra le coppie con tre o più figli (14,7%) e per le famiglie di altra tipologia, con membri aggregati (10,9%). L'incidenza è più bassa nelle famiglie di e con anziani: tra le famiglie con due o più anziani è pari al 3,5%, mentre per le famiglie con anziani soli si attesta al 4,2%, ben al di sotto della media (6,3%). **Rispetto al 2015 le famiglie che peggiorano le loro condizioni sono sostanzialmente quelle numerose, soprattutto coppie con 3 o più figli minori** (l'incidenza passa dal 18,3% del 2015 al 26,8% del 2016).

Inoltre, l'incidenza della povertà assoluta raggiunge valori elevati per le famiglie in cui la persona di riferimento è in cerca di occupazione (23,2%) o inquadrata in una posizione professionale non apicale (12,6% per gli operai o assimilati), mentre rimane contenuta per le famiglie con persona di riferimento ritirata dal lavoro (3,7%).

Se si considera il titolo di studio, l'incidenza di povertà assoluta presenta il valore minimo, pari al 4,0%, per le famiglie in cui la persona di riferimento ha ottenuto almeno il diploma, **mentre sale all'8,2% per chi ha al massimo la licenza elementare**. Anche l'età della persona di riferimento è inversamente correlata con i valori dell'incidenza di povertà: il valore minimo (pari a 3,9%) si raggiunge per le famiglie con persona di riferimento ultra sessantaquattrenne.

Per quanto riguarda le famiglie miste, con componenti sia italiani che stranieri, l'incidenza della povertà assoluta si attesta al 27,4% – in netto peggioramento rispetto al 2015 (14,1%), soprattutto nel Nord Italia in cui il valore è passato dal 13,9% al 22,9%. I dati ci raccontano come l'incidenza sia molto più contenuta

¹⁸ I dati sulla diffusione territoriale del rischio di povertà sono consultabili sul sito della *Urban Data Platform* lanciata dal Directorate General Joint Research Centre (DG JRC) e dal Directorate General for Regional and Urban Policy (DG REGIO) della Commissione Europea con l'obiettivo di fornire informazioni socio-demografiche sulle città dell'Unione Europea.

¹⁹ ISTAT 2016, *La povertà in Italia*, Report, Statistiche.

tra le famiglie di soli italiani (4,4%, come nell'anno precedente), **mentre raggiunge il 25,7% per le famiglie di soli stranieri** (con valori più contenuti rispetto al 28,3%).

Approfondendo l'analisi per tipologia del Comune di residenza emergono delle zone maggiormente critiche: nel 2016, i Comuni di dimensione più ridotta del Centro, al di fuori delle aree metropolitane, passano al 6,4% dal 3,3% dell'anno precedente; nel **Mezzogiorno i valori più elevati si osservano nei Comuni periferici delle aree metropolitane (11,1%) e nei Comuni più piccoli fino a 50 mila abitanti (7,8%)**²⁰

Secondo diversi autori la povertà urbana moderna si differenzia dalla povertà rurale o dalla povertà "universale" della società tradizionale, **per la tendenza a concentrarsi nello spazio**, creando aree della città abitate prevalentemente da famiglie in condizioni di povertà: aree che diventano esse stesse un fattore determinante nella riproduzione di meccanismi segregativi, i quali portano sul lungo periodo al perpetuarsi di processi di impoverimento di coloro che ci vivono. Benassi individua tre meccanismi principali della riproduzione della povertà urbana:

- **Processi di socializzazione sperimentati dai bambini:** modelli sociali o stili educativi inadeguati. Per esempio, lo scarso investimento nell'istruzione da parte delle famiglie, l'assenza dei genitori, la diffusione del consumo di stupefacenti o di modelli di comportamento devianti.
- **Fragilità del tessuto economico locale e la connotazione negativa del quartiere:** alto tasso di disoccupati/inoccupati/persone in povertà relativa o assoluta concentrati in un'area urbana; stigma negativo associato al quartiere stesso.
- **Assenza o scarsa qualità dei servizi pubblici disponibili nel quartiere:** in particolare i servizi educativi, i trasporti pubblici, i servizi socio-sanitari, le cui carenze spesso si sommano ad un'attenzione repressiva delle forze di polizia.

Dagli anni Ottanta in Italia abbiamo assistito alla trasformazione di aree periferiche delle metropoli italiane dovuta alla costruzione di grandi quartieri di edilizia residenziale pubblica, dove concentrare il disagio sociale, e al graduale afflusso di cittadini e famiglie immigrate. Negli stessi anni la politica dei "campi nomadi" ha inaugurato nel nostro Paese **un modello razziale di relegazione e iper-ghettizzazione**. Si è andata così manifestando questa nuova forma della povertà caratterizzata non solo dall'assenza di risorse economiche, ma anche dalla rottura dei legami e dalla esclusione sociale, segnata da un isolamento spaziale e relazionale. L'ultima crisi economica e bancaria, esplosa nel 2008, ha ampliato nelle nostre città la porzione di cittadini italiani e stranieri deprivati economicamente e isolati dalla società.

Ci troviamo di fronte ad una vera e propria "**urbanizzazione della povertà**" dove la segregazione sociale si declina in diverse forme: quartieri per ceti benestanti; spazi periferici popolati da gruppi a minore reddito; aree omogenee per lingua e religione; "campi nomadi"; "baraccopoli" che accolgono gli immigrati, iper-

²⁰ Le principali ricerche sulla diffusione della povertà, come per esempio quelle annualmente realizzate da Eurostat e Istat, oltre a fornire numerose informazioni sulle dimensioni e le caratteristiche del fenomeno, normalmente offrono un dettaglio territoriale piuttosto limitato. Solo recentemente l'Istat ha cominciato a diffondere risultati relativi ai livelli di reddito e di povertà su base regionale [Istat, 2012a], che però non sono sufficientemente dettagliati a livello micro locale per lo studio della diffusione/concentrazione della povertà a livello urbano.

ghetti popolati da lavoratori stagionali, centri di accoglienza per richiedenti asilo. Ogni anno importanti quote della popolazione finiscono per intraprendere traiettorie di impoverimento.

Povertà urbana ed esclusione sociale assumono più facce e rappresentano le sfide fondamentali che stanno mettendo a dura prova la tenuta della democrazia e la libertà individuale e di fronte ad esse è urgente attivare strategie integrate di prevenzione e tutela.

Le ricerche condotte in Italia sul tema portano a considerare che i fattori che generano povertà ed esclusione sociale dipendono strettamente dalle dinamiche storiche dei vari contesti particolari. La povertà urbana a Roma, Milano, Napoli ha degli elementi comuni ma si differenzia per dimensioni, spazio, concentrazione, strategie di contrasto/sopravvivenza poste in essere dagli individui, politiche pubbliche di intervento e modelli culturali soggiacenti²¹.

A livello nazionale si evidenzia un forte dualismo che caratterizza storicamente la penisola italiana: l'area milanese, uniformemente benestante, e l'area urbana di Napoli caratterizzata da un maggiore e netto squilibrio territoriale. Roma si trova in una posizione intermedia rispetto alle due città. Quando invece facciamo riferimento alle medie provinciali, vediamo che il modello di distribuzione spaziale dello svantaggio è diverso. Nella città di Milano *l'indice di svantaggio sociale* esprime valori più alti, sebbene contenuti rispetto alla media nazionale, nelle zone esterne alla cintura del centro della città. A Roma invece si concentra in vaste aree periferiche tra la cintura del Grande Raccordo Anulare e la città circostante. A Napoli si presenta con una più elevata diffusione territoriale mostrando una maggiore contiguità spaziale tra i quartieri privilegiati e i quartieri svantaggiati.

²¹ Vedi Benassi (2013) Povertà Urbana. In Haddock V. Questioni urbane il Mulino. Sgritta (2010) Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane. FrancoAngeli

La povertà a Roma

Una serie di analisi proposte da *MappaRoma*²², utilizzando gli ultimi dati del censimento Istat e dati dell'Ufficio Statistico di Roma Capitale, confermano importanti squilibri territoriali.

Emergono differenze sostanziali tra i Municipi "ricchi" e quelli "poveri" in particolare per l'**istruzione** e l'**occupazione**. La polarizzazione più rilevante sulle varie dimensioni della povertà la troviamo tra il **II** e il **VI Municipio**.

Per il **reddito** tra i primi posti troviamo i Municipi storicamente benestanti del centro di Roma nord (I, II e XV), insieme alle altre aree con popolazione a reddito medio-alto (VIII, IX e XII), e al contrario agli ultimi posti i Municipi dell'area est (IV, V e VI), seguiti dal quadrante sud-ovest (XI e XIII) e dal litorale di Ostia (X). Per l'**istruzione** il quadro è analogo, con i valori più alti nei Municipi I, II e VIII e quelli più bassi ancora una volta in IV, V e VI.

Rispetto all'ISU (Indice di Sviluppo Umano)²³ vengono rilevati valori molto alti in un solo Municipio di Roma, il II, un valore alto nel I e nel III. I valori bassi si concentrano nel IV, VI e XI. Un valore particolarmente negativo viene registrato nel **VI (Torri), unico Municipio con un valore inferiore a 0,5**; tutti gli altri hanno un valore di sviluppo umano medio.

Un aspetto interessante riguarda i **livelli di istruzione** uno degli indicatori che presenta il maggior squilibrio distributivo nel territorio urbano. Nella mappa viene rappresentata la quota rispettivamente di residenti in possesso di laurea e di residenti con licenza elementare oppure nessun titolo di studio. Il dettaglio è a livello di Zona Urbanistica.

La percentuale maggiore di residenti con laurea si trova nei quartieri centrali a nord e sud: Parioli (42,3), Salario (42,1), Acquatraversa (41,2), Eur (40,8) e Celio (40,7). Invece le percentuali sono molto basse nelle periferie esterne o prossime al GRA di Tor Cervara (5,2), Santa Palomba (6), Borghesiana (6,6), Santa Maria di Galeria (7,2) e San Vittorino (7,8). La quota dei laureati ai Parioli (II Municipio) è dunque pari a 8 volte quella di Tor Cervara (IV Municipio).

La percentuale maggiore di residenti con licenza elementare o nessun titolo di studio si registra a Tor Cervara (30,1), Santa Maria di Galeria (30), Tufello (29), Torre Maura (28,2) e Casetta Mistica (28,1). I valori minimi invece ad Acquatraversa (11), Tre Fontane (11,1), Centro Storico (11,7), Eur (11,8) e Grottaperfecta (12,3).

²² Vedi www.mapparoma.blogspot.com

²³ Gli indicatori che compongono l'indice di Sviluppo Umano sono: il reddito per la dimensione "accesso alle risorse", gli anni di istruzione per la dimensione "conoscenza", un valore sintetico su decessi, rischio e prevenzione per la dimensione della vita lunga e sana.

Politiche di contrasto alla povertà in Italia

In Italia non è mai stata messa a regime una politica sistematica e continuativa di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Il sistema di welfare italiano è tradizionalmente legato alla partecipazione al mercato del lavoro da parte del cittadino la quale gli permette di accedere agli strumenti di protezione sociale. In questo tipo di sistema i benefici dello stato sociale sono principalmente legati al possesso di un reddito sul quale si interviene con strumenti di natura fiscale. In Italia **manca un sistema universalistico di contrasto alla povertà**, non essendo mai stato formulato un sistema nazionale di sostegno alle famiglie in povertà assoluta.

Il Minimo Vitale

Alcuni esperimenti di questo tipo sono stati portati avanti a livello locale. Nel corso degli anni 80' è stato sperimentato il "Minimo Vitale" in alcune città: Torino 1978, Ancona 1981, Catania 1983, Milano 1989. Nel 1998 è stato introdotto in fase sperimentale uno schema di Reddito Minimo di Inserimento²⁴ in 39 città nel corso del primo biennio di sperimentazione e in 306 nei due anni successivi. Una misura basata sull' accesso al trasferimento monetario condizionato però dalla formulazione di un progetto di inclusione sociale individualizzato sulla persona/famiglia²⁵.

Il Reddito di Ultima Istanza

Nel 2002 con il termine della fase sperimentale del RMI viene introdotto Il *Reddito di Ultima Istanza*²⁶. La prima misura adottata è la "Carta Acquisti", rinominata social card, è stata istituita con un Fondo speciale destinato al soddisfacimento dei bisogni primari dei cittadini in condizione di povertà assoluta. L'ammontare del Fondo, 250 milioni di euro per il 2014, non è stato utilizzato completamente per l'erogazione degli assegni famigliari.

La Carta Acquisti

La prima misura c.d. "Carta Acquisti", rinominata impropriamente *Social Card*, è stata istituita con il d.l. n. 112/200813, attraverso un Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze primarie natura dei cittadini meno abbienti. Come opportunamente osservato, «a fronte di uno stanziamento di 250 milioni di euro per il 2014, comprensivo anche delle spese di gestione, per i sussidi economici sono stati erogati circa 230 milioni, su un totale di beneficiari pari a circa l'1% della popolazione italiana e, dunque, su una quota

²⁴ La sperimentazione del RMI è stato istituito con il d.lgs. n. 237/1998. Il decreto definisce il RMI "una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento prossimo e dei figli" (art. 1, co. 1).

²⁵ Matsaganis M., Ferrera M., Capucha L., Moreno L. (2003), «Mending Nets in the South: Anti-poverty Policies in Greece, Italy, Portugal and Spain», *Social Policy & Administration*, vol. 37, n. 6, pp. 639-655

²⁶ Istituito con la l. n. 350/2003, art. 3, co. 101, i cui decreti ministeriali non sono poi stati mai emanati.

assai più ridotta di quella (6,8%) che l'Istat (2015) colloca nella povertà assoluta: in termini di importi erogati e di copertura della popolazione, ciò mostra come la Carta Acquisti non possa essere intesa come misura in grado di arginare la povertà»²⁷.

La Carta Acquisti Sperimentale

Nel 2012, il legislatore ha affiancato alla Carta Acquisti ordinaria, che ha continuato comunque ad essere erogata, anche una *Carta acquisti sperimentale* (c.d. Nuova Carta Acquisti), successivamente definita anche Sostegno per l'inclusione attiva (SIA). Questo provvedimento ha coinvolto le 12 maggiori città italiane con popolazione superiore ai 250.000 abitanti (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona), prevedendo un investimento di 50 milioni di euro. Anche per questa misura sono stati messi in rilievo alcuni limiti: il mancato esaurimento delle risorse messe a disposizione; il mancato raggiungimento effettivo del totale dei nuclei famigliari in possesso dei requisiti di idoneità (solo il 10% è stato interessato dalla misura); esclusione dei soggetti in condizione di povertà e mai entrati nel mercato del lavoro ed inclusione di disoccupati o sotto-occupati, i quali però avevano generalmente un reddito superiore alla soglia prevista dalla misura stessa, per cui non potevano poi effettivamente usufruire della *Carta acquisti*; inefficace pubblicizzazione della misura²⁸.

Il Reddito di Inclusione

Dall'*excursus* sopra elaborato, si evince come le politiche di lotta alla povertà in Italia rappresentino un percorso di oltre venti anni poco organico e strutturato, nonostante i solleciti all'Italia da parte dell'Unione Europea²⁹.

La prima politica italiana a vocazione universale è rappresentata dal Reddito di Inclusione (REI), approvato nell'agosto 2017³⁰ e previsto dalla Legge di Bilancio 2017, per cui è stata stanziata una **dotazione pari a 1.554 milioni di euro per il biennio 2018-2019**. I possibili beneficiari devono rispondere ad alcuni criteri tra cui possedere un reddito non superiore a 6.000 euro e un patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, del valore non superiore ai 20.000. La priorità di accesso spetta ad alcune categorie, quali donne in stato di gravidanza, disoccupati ultra cinquantacinquenni, nuclei con figli minorenni o disabili. A differenza delle precedenti misure, il REI è compatibile con lo svolgimento di un'attività lavorativa.

Il REI viene concesso per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi ed è necessario che passino almeno 6 mesi dall'ultima erogazione prima di poterlo richiedere nuovamente. L'erogazione del REI passa tramite un "progetto personalizzato" finalizzato al superamento della condizione di povertà.

²⁷ A. MARTELLI, Oltre la sperimentazione? Da Reddito minimo di inserimento alla Carta Acquisti Sperimentale per il contrasto alla povertà, in *Autonomie locali e servizi sociali* 3/2015, 352

²⁸ MONTICELLI E., NOBILE M., Le nuove norme del governo in materia di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, nel volume a cura di M. D'ONGHIA, E. ZANIBONI, *Trasformazioni del mercato del lavoro e tutela dei soggetti deboli tra libertà e diritti. Prospettive nazionali e internazionali*, Napoli, 2016

²⁹ Raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale (raccomandazione sul reddito minimo); risoluzione del 9 ottobre 2008 sulla promozione dell'inclusione sociale e la lotta contro la povertà, inclusa la povertà infantile, nell'Unione europea e la relazione della commissione per l'occupazione e gli affari, il parere della commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere ad essa afferenti (A6-0364/2008), Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039 INI)

³⁰ Legge 33/2017 del 29.08.2017.

Al fine di attenuare le disuguaglianze tra i diversi territori italiani, il decreto ha previsto la creazione di una Rete della protezione e dell'inclusione sociale, presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali ed articolata in tavoli regionali e territoriali includenti il terzo settore, parti sociali, rappresentanti governativi. Altri organi previsti sono il **Comitato per la lotta alla povertà** e l'**Osservatorio sulle povertà quale gruppo di lavoro permanente**, avente il compito di redigere un **Rapporto biennale sulla povertà**, in cui sono formulate analisi e proposte in materia di contrasto alla povertà, di promuovere l'attuazione del REI, evidenziando eventuali problematiche riscontrate, anche a livello territoriale, e di esprimere il proprio parere sul Rapporto annuale di monitoraggio sull'attuazione del REI.

Posizioni critiche rispetto al REI, evidenziano come questo **non introduca nei fatti il reddito minimo in Italia, pur rappresentando, come visto, una misura maggiormente "universale" rispetto alle precedenti**: il REI, difatti, presenta un carattere di condizionalità, non prevede le risorse necessarie per far fronte all'intera platea dei soggetti in stato di povertà assoluta ed **inoltre non garantisce la continuità di reddito in situazioni di discontinuità lavorativa** (soggetti precari, inoccupati, neet, working poor)³¹.

Nel panorama europeo, l'Italia, assieme alla Grecia, **risulta, quindi, essere l'unico Paese in Europa a non prevedere alcuna forma universale di sostegno al reddito.**

³¹ MONTICELLI E., NOBILE M.,(2017) Le nuove norme del governo in materia di lotta alla povertà e all'esclusione sociale