

Politiche sociali e Welfare Locale: le Politiche di contrasto alla Povertà in Abruzzo¹

(Social Policies and Local Welfare: Policies against Poverty in Abruzzo)

Roberto Veraldi²
Chiara Fasciani³

Sunto

Questo lavoro si prefigge l'obiettivo di definire e inquadrare il processo di formazione, attuazione e valutazione delle politiche sociali e delle politiche pubbliche che contribuiscono alla costruzione del welfare locale. Tale processo di analisi risulta essere fondamentale sia per comprendere il funzionamento del ciclo di programmazione e le dinamiche intrinseche al processo di decision making sia per specificare il ruolo dello Stato e dei vari attori coinvolti nella definizione e risoluzione delle problematiche di forte rilevanza sociale. Dal nostro punto di vista, il fenomeno della povertà, inteso come un fenomeno sociale complesso e multiparadigmatico, verrà esaminato sia in senso diacronico, attraverso l'analisi dell'evoluzione del concetto di povertà nel corso dei secoli, sia in senso sincronico, concentrandosi sulle diverse sfaccettature che lo caratterizzano ancora oggi e che lo rendono di difficile contrasto. Infine, si procederà all'analisi dei dati riguardanti il problema della povertà, nel contesto regionale di riferimento, nonché alle proposte avanzate dalla Regione Abruzzo in materia di servizi, interventi e politiche sociali, utili ad affrontare tale problematica.

Keywords: politiche sociali; povertà; welfare locale.⁴

¹ Il presente lavoro, pur essendo frutto di una accurata revisione di insieme, è possibile suddividerlo tra gli autori attribuendo a R. Veraldi i paragrafi 3 e 4; mentre a C. Fasciani i paragrafi 2 e da 5 a 7. L'introduzione e le conclusioni sono da attribuire ad entrambi.

² Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" di Chieti-Pescara, e-mail: roberto.veraldi@unich.it.

³ Email: chiara Fasciani@hotmail.it.

⁴ Received on May 29, 2024. Accepted on July 06, 2024. Published on June 30, 2024. DOI: 10.23756/sp.v12i1.1614, ISSN 2282-7757; eISSN 2282-7765. ©Veraldi and Fasciani. This paper is published under the CC-BY licence agreement.

Abstract

The paper aims to define and frame the process of formation, implementation and evaluation of social policies and public policies that contribute to the construction of local welfare. This analysis process is fundamental both for understanding the functioning of the planning cycle and the dynamics intrinsic to the decision-making process and for specifying the role of the State and the various actors involved in the definition and resolution of problems of strong social relevance. From a sociological point of view, the phenomenon of poverty, understood as a complex and multi-paradigmatic social phenomenon, will be analyzed both in a diachronic sense, through the analysis of the evolution of the concept of poverty over the centuries, and in a synchronic sense, focusing on the different facets that still characterize it today and that make it difficult to contrast. Finally, the paper will investigate the data regarding the problem of poverty in Abruzzo and the proposals put forward by the Region regarding services, interventions and social policies to address this problem.

Keywords: social policies; poverty; local welfare.

1. Introduzione

Il processo di formazione, attuazione e valutazione delle politiche sociali e delle politiche pubbliche ad esse collegate, rappresentano un momento particolare per la costruzione del welfare locale, inteso come l'insieme di risposte che gli attori pubblici e gli attori del privato sociale danno in termini di servizi, interventi e prestazioni a favore dei cittadini. L'analisi e la comprensione delle politiche sociali e della loro costruzione è, pertanto, fondamentale non solo per comprendere il funzionamento del ciclo di programmazione e le dinamiche intrinseche al processo di *decision making*, ma anche per specificare il ruolo dello Stato e dei vari attori coinvolti nella definizione e risoluzione delle problematiche sociali di rilevante importanza.

A partire da queste premesse, si propone una prima distinzione etimologica e teorica che consente di individuare la cornice lessicale e tematica all'interno della quale si sviluppa il discorso che segue. Le politiche sociali vengono chiaramente individuate e considerate come sottoinsieme delle politiche pubbliche, sia perché ne condividono gli strumenti, gli attori e il ciclo di programmazione sia perché, andando ad intervenire su tematiche e problemi di rilevanza sociale e collettiva, si finisce per contribuire, direttamente o indirettamente, alla costruzione del welfare. A differenza delle public policies, che possono riguardare molte questioni diverse, tra cui economia, ambiente e istituzioni, le politiche sociali si concentrano specificamente sulla promozione del benessere sociale e sulla riduzione delle disuguaglianze attraverso la predisposizione e l'erogazione di servizi e interventi a favore dei cittadini.

Successivamente, si procede a una presentazione del quadro teorico e metodologico di riferimento attraverso una rapida disamina dei principali paradigmi teorici e metodologici utilizzati nello studio dei fenomeni sociali, con un riferimento particolare all'approccio relazionale, soprattutto alla luce di un welfare sempre più partecipativo in cui le stesse

politiche sociali, riprendendo il pensiero di Donati, risultano sempre meno riconducibili alla dicotomia Stato-Mercato, perché riescono a trovare le proprie dimensioni (attori, processi, istituzioni e risorse) anche al di fuori di tale binomio.

Dal nostro punto di vista, la povertà è un fenomeno sociale complesso e multi-paradigmatico, comprendere le molteplici dimensioni che la caratterizzano diventa essenziale per sviluppare politiche efficaci e mirate. In tal senso, l'analisi si concentra, in particolare, sulla regione Abruzzo, esaminando i dati relativi alla povertà e valutando le proposte avanzate dalla Regione in materia di servizi, interventi e politiche sociali. Questo studio mira a evidenziare le strategie adottate a livello locale per affrontare la povertà e a valutare l'efficacia delle misure implementate.

In definitiva, Welfare locale e Politiche sociali si meticciano a vicenda e forniscono, globalmente intese, una comprensione approfondita del funzionamento delle politiche sociali e del loro impatto sulla costruzione del welfare locale offrendo, al contempo e di riflesso, un percorso di revisione critica sulle sfide e le opportunità che emergono nel “campo”, come direbbe Bourdieu, della lotta alla povertà.

2. Aspetti definitivi: *politics, polity e policy*

Dal punto di vista etimologico, il termine “*politica*” deriva dal greco antico πόλις (*pòlis*, città), un termine che presenta una vasta gamma di significati interconnessi e complessi, riflettendo le molteplici sfaccettature della vita sociale e politica nell'antica Grecia. In passato, non vi era alcuna distinzione tra politica e società, perché la prima finiva per permeare sotto ogni aspetto e in maniera totalizzante la vita dei cittadini; del resto, nel IV secolo a.C. lo stesso Aristotele definiva l'uomo come un “animale politico” (πολιτικὸν ζῷον, *politikòn zōon*) e, in quanto tale, portato per natura a unirsi ai propri simili per formare delle comunità.

In letteratura, si è soliti distinguere i concetti di *policy*, *polity* e *politics*: si tratta sicuramente di fenomeni affini che però presentano delle sfumature di significato che necessitano di essere approfondite per spiegare meglio di diversi aspetti del tema oggetto di studio. Nel campo degli studi politici, con il termine “*politics*” ci si riferisce al *problema del potere*, inteso come la capacità di influenzare le decisioni e l'andamento della vita di altri individui: i classici temi di riflessione riguardano la natura del potere, la sua distribuzione e trasmissione, l'esercizio e la questione dei limiti cui è sottoposto (Cotta, Della Porta e Morlino, 2008). Con l'espressione inglese “*policy*”, invece, si intende l'insieme di strategie, direttive e decisioni prese dai governi o dalle istituzioni al fine di affrontare questioni specifiche e raggiungere obiettivi predeterminati. Questo termine è associato alla dimensione pragmatica e concreta dell'azione politica e ciò consente agli studiosi di spostare l'attenzione sull'aspetto operativo delle azioni e delle decisioni prese dai *policy makers* per affrontare le sfide della società. In generale, le politiche pubbliche (*public policies*) possono essere considerate come un insieme di iniziative che l'attore statale mette in atto per intervenire in un particolare ambito della

società; in particolare, l'attributo "pubblico" non si riferisce alla presenza dell'attore statale, ma al fatto che si vadano ad affrontare tematiche di interesse generale, che riguardano la società nel suo complesso. La distinzione tra questi concetti, pur teoricamente valida e utile per una comprensione più precisa della complessità politica, potrebbe rischiare di risultare eccessivamente frammentaria e astratta nella pratica, finendo per nascondere l'interdipendenza e l'interconnessione intrinseca tra i diversi aspetti della vita politica e sociale. La realtà politica è spesso caratterizzata da sovrapposizioni e intersezioni tra politica, struttura istituzionale e azione politica concreta, rendendo difficile una chiara separazione dei concetti.

Analizzare la politics significa soffermarsi sugli ampi processi di interazione, competizione e negoziazione che caratterizzano le dinamiche politiche e che coinvolgono non solo gli attori di governo, ma anche gli altri attori istituzionali, i partiti, i gruppi di pressione e gli stessi cittadini che partecipano direttamente o indirettamente alla lotta per la conquista del potere. Le politiche pubbliche, d'altra parte, sono le decisioni e le azioni specifiche derivanti da un processo politico in cui i legislatori e i decisori politici, eletti o nominati, utilizzano il loro potere e influenza per programmare interventi che riflettano le loro priorità e rispondano ai bisogni dei cittadini; anche se sulla loro formazione hanno influenza anche soggetti che non fanno parte dell'organizzazione dello Stato (aziende, enti del Terzo Settore⁵, associazioni non governative, cooperative...). L'attività governativa, inoltre, è inevitabilmente influenzata non solo dalla necessità di ottenere consenso elettorale (alcuni soggetti spingono i decisori a intervenire in determinati settori piuttosto che in altri), ma anche da eventi interni o esterni che sfuggono al controllo diretto dei decisori (si pensi per esempio all'arrivo di una pandemia, di una guerra o di una grave crisi economica...). Il ciclo di policy è influenzato da intense dinamiche di potere, negoziazioni e compromessi, in cui le decisioni riflettono non solo le priorità politiche, ma anche le pressioni esercitate dai diversi gruppi di interesse. Partendo da tali considerazioni, è evidente che le politiche sono fortemente influenzate dall'ideologia politica dei partiti al potere. Ad esempio, un governo con orientamento progressista può promuovere politiche sociali volte a ridurre le disuguaglianze, come l'espansione dei servizi di welfare, mentre un governo conservatore potrebbe privilegiare politiche che enfatizzano il libero mercato e la riduzione della spesa pubblica. Dal punto di vista sociologico, le politiche pubbliche e, in particolare, le politiche sociali possono essere viste come strumenti attraverso i quali le società cercano di risolvere i conflitti, promuovere il benessere della popolazione e garantire una distribuzione equa delle risorse e delle opportunità. Queste politiche includono interventi nei settori della sanità, dell'istruzione, della sicurezza sociale, dell'alloggio e del lavoro. Partendo da queste considerazioni, è importante sottolineare che la relazione tra politica e politiche pubbliche è caratterizzata da un'interazione dinamica in cui le politiche non solo rispondono al contesto politico ma lo influenzano attivamente. Le politiche pubbliche, una volta implementate, non solo rispondono a determinati obiettivi e necessità sociali, ma possono

⁵ Per Terzo settore si intende in generale l'insieme di enti e organismi non lucrativi e non governativi che agiscono in diversi contesti al fine di fornire servizi alla persona, senza scopo di lucro.

anche retroagire sul contesto politico, influenzando la percezione dei cittadini, la legittimità dei governi e la stabilità delle istituzioni. Nello specifico, politiche pubbliche efficaci migliorano il benessere della popolazione possono rafforzare la legittimità dei governi, mentre politiche fallimentari possono generare scontento e proteste. Questo legame bidirezionale sottolinea l'importanza di un approccio olistico e adattativo nella progettazione e implementazione delle politiche pubbliche, con un'attenzione particolare al capitale sociale e alla giustizia sociale per garantire la sostenibilità e l'efficacia a lungo termine. Robert Putnam, ha messo in luce l'importanza cruciale del capitale sociale nel determinare l'efficacia e la sostenibilità delle politiche pubbliche. Le politiche pubbliche che rafforzano il capitale sociale tendono ad essere non solo più efficaci ma anche più sostenibili nel lungo periodo perché riescono a valorizzare le reti di fiducia, la collaborazione e la cooperazione all'interno di una comunità (Putnam, 2002). Le politiche pubbliche sono anche modellate dalla partecipazione civica e dall'attivismo per cui sono i cittadini stessi che, attraverso movimenti sociali e organizzazioni non governative, sono in grado di esercitare pressioni sui decisori politici per promuovere cambiamenti nelle politiche. Le politiche che riescono a coinvolgere la comunità e a creare un senso di appartenenza e cooperazione, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, sono generalmente più efficaci. Per esempio, programmi di welfare che incoraggiano la partecipazione comunitaria possono ottenere risultati migliori rispetto a interventi puramente top-down e imposti dall'alto. Tuttavia, è fondamentale che tali politiche siano inclusive e adattate ai contesti specifici per evitare che la presenza di forti reti di capitale sociale possano portare all'esclusione di individui o gruppi che non fanno parte delle reti preesistenti e causare effetti negativi come l'esclusione sociale.

La "polity", invece, riguarda tutti quegli aspetti che nel corso della storia hanno reso possibile la gestione di ampi territori e popolazioni: le strutture organizzative e istituzionali e gli elementi che determinano la costruzione dell'identità culturale (simboli, gesti, tradizioni, usi e costumi) condivisa da tutti i cittadini all'interno dei confini della comunità. L'identità culturale all'interno di una "polity", inoltre, è costruita attraverso simboli, gesti, tradizioni, usi e costumi condivisi da tutti i cittadini. Questi elementi non solo creano un senso di appartenenza, ma servono anche a tracciare una linea di demarcazione tra chi è parte della comunità e chi ne è escluso. Definire l'identità e tracciare dei confini significa, di fatto, distinguere coloro che sono all'interno della polity (Noi) da quelli che invece sono all'esterno (Loro) e che potrebbero potenzialmente rappresentare una minaccia per i nostri confini e per la nostra identità culturale. A partire da questo assunto, è possibile far riferimento all'interessante riflessione di Schmitt sulla dicotomia amico-nemico: secondo lo studioso il nemico non è l'avversario, ma è un qualcosa di altro e di straniero che rappresenta un elemento di disturbo dell'ordine e della tranquillità dello stato, all'interno del quale si sperimenta una sostanziale uniformità di tutto il popolo (Schmitt, 1972). L'efficacia e la legittimità delle politiche pubbliche dipendono in parte dalla loro capacità di rappresentare adeguatamente e rispondere alle diverse esigenze della popolazione. Politiche che ignorano le diversità culturali o che non riescono a costruire un senso di appartenenza inclusivo possono risultare inefficaci o

addirittura dannose per la coesione sociale. Anche in riferimento all'ideologia culturale, il legame con le policy è evidente perché, come sottolinea lo stesso Bourdieu, le politiche pubbliche, in ultima istanza, possono essere considerate anche come l'esito di un campo di lotta simbolica, in cui le diverse classi sociali cercano di imporre la propria visione del mondo: da ciò deriva il rischio che le politiche rappresentino solo gli interessi delle classi dominanti, portando a una marginalizzazione delle voci meno potenti. I concetti di *habitus* e di capitale permettono di sviluppare un'analisi originale del "campo" delle politiche sociali, con particolare riferimento all'istituzione che, nella modernità occidentale, detiene il potere politico e garantisce l'ordine sociale: lo Stato. Su queste basi, Bourdieu formula una teoria del potere fondata sul simbolismo: lo Stato non è solo detentore del monopolio legittimo dell'uso della forza, ma è anche il detentore del monopolio del capitale simbolico (Bourdieu, 2015). Esso non solo esercita la forza e genera consenso, ma svolge anche una potente opera di unificazione e centralizzazione di culture, informazioni e classificazioni. Partendo da questa prospettiva, è evidente che l'efficacia e la legittimità delle politiche pubbliche dipendono in parte dalla loro capacità di rappresentare adeguatamente e rispondere alle diverse esigenze e visioni del mondo della popolazione. Politiche che ignorano le diversità culturali o che non riescono a costruire un senso di appartenenza inclusivo possono risultare inefficaci o addirittura dannose per la coesione sociale.

3. Politiche pubbliche, politiche sociali e welfare locale

Le politiche sociali sono da considerare come una componente o un sottoinsieme delle politiche pubbliche, con la differenza che le public policies possono riguardare molte questioni diverse, tra cui economia, ambiente e istituzioni; le politiche sociali, invece, si concentrano specificamente sulla promozione del benessere sociale e sulla riduzione delle disuguaglianze attraverso la predisposizione e l'erogazione di servizi e interventi mirati. L'emanazione di una qualsiasi decisione governativa non avviene in modo spontaneo, ma sempre a partire dalla percezione di un problema di rilevanza collettiva; quando si percepisce l'esistenza di un problema sociale o di rilevanza collettiva, si dà avvio ad un processo deliberativo che può portare alla decisione di tentare una sua risoluzione. Ne deriva che le politiche sociali, intese come sottoinsieme delle politiche pubbliche, si configurano come corsi d'azione volti alla risoluzione di problemi di natura sociale, che si riferiscono al benessere (*welfare*) dei cittadini. Il tema del benessere in ambito sociale riguarda non solo il soddisfacimento dei bisogni fisici fondamentali, ma in generale la qualità della vita degli esseri umani all'interno della società. In tal senso, è necessario considerare in una prospettiva olistica tutti gli elementi che direttamente o indirettamente influenzano sulla vita delle persone: salute, lavoro, ambiente, istruzione, equità, giustizia e inclusione sociale. Quindi per garantire un certo livello di benessere sociale sul territorio, è necessario che lo stato intervenga attraverso politiche realmente efficaci per rispondere alle sfide globali del cambiamento sociale,

demografico ed economico, nonché della povertà, della migrazione e della globalizzazione.

Partendo da queste riflessioni, Ferrera precisa ulteriormente il campo di intervento delle politiche sociali che sono indirizzate a «*definire le norme, gli standard e le regole in merito alla distribuzione di alcune risorse e opportunità considerate particolarmente rilevanti per le condizioni di vita e [...] a organizzare concretamente la produzione e la distribuzione di queste risorse e opportunità*» (Ferrera, 2019) attraverso la predisposizione di servizi, centri, sportelli o altri interventi operativi. In passato erano le famiglie (reti amicali e parentali) e le associazioni intermedie (vicinato, quartiere, parrocchia, associazioni presenti sul territorio) a fornire questo tipo di assistenza e protezione ai singoli individui, ma nel corso del tempo, lo Stato ha assunto un ruolo sempre maggiore nella tutela dei cittadini dai rischi⁶ e bisogni sociali⁷ che possono incontrare nel corso della loro vita. I rischi percepiti non riguardano eventuali attacchi esterni, ma quelli che sono strettamente legati all'incolumità e alla sopravvivenza del singolo: nell'occidente ricco e industrializzato i rischi riguardano criminalità, terrorismo, droga, marginalità, terrorismo; invece, il sud del mondo si trova ad affrontare fenomeni quali fame, povertà, carestie e malattie (Berti, 2005). L'idea che lo stato debba essere il soggetto principale in grado di garantire un certo tenore di vita ai cittadini e debba aiutarli ad affrontare le situazioni di rischio e a soddisfare i bisogni essenziali alla base di un'esistenza libera e dignitosa è uno dei principi cardini del concetto di *Welfare State*, letteralmente stato del benessere. All'interno di tale contesto, il cittadino acquisisce la titolarità di specifici diritti sociali (indirizzati proprio a soddisfare i bisogni essenziali), ma al tempo stesso è sottoposto a tutta una serie di obblighi finanziari di contribuzione: questi ultimi sono alla base del funzionamento dell'intero sistema socio-assistenziale perché consentono sostanzialmente di finanziare o co-finanziare i servizi e i programmi sociali erogati e forniti dallo Stato.

Un discorso sullo sviluppo, sull'implementazione e sulla valutazione delle policies può avere senso solo all'interno di un contesto politico e istituzionale democratico, in cui il compito dello Stato è proprio quello di fungere da mediatore tra gli interessi diversificati dei cittadini e di tradurre tali interessi in politiche pubbliche concrete ed efficaci. In particolare, accanto all'attore pubblico, si richiede la partecipazione degli attori del privato sociale e della comunità civile nella programmazione e nella valutazione degli interventi proposti sul territorio. Da un lato il governo a livello nazionale, regionale e locale svolge un ruolo chiave nella formulazione e nell'attuazione delle politiche sociali, soprattutto riguardo l'allocazione delle risorse economiche; il legislatore, dall'altro, è responsabile di approvare leggi e bilanci e possono supervisionare l'attuazione degli interventi attraverso audizioni e commissioni parlamentari. Accanto allo Stato, nelle sue diverse articolazioni, intervengono anche gli enti del Terzo Settore che hanno assunto un

⁶ Il rischio riguarda l'esposizione del soggetto a eventi o situazioni che potrebbero produrre degli effetti negativi sulla sua vita.

⁷ Il bisogno si riferisce alla mancanza di qualcosa di importante nella vita del cittadino che, a causa di questa carenza, avverte l'esigenza di ricevere una qualche forma di assistenza (sociale, medica...).

ruolo sempre più significativo nella elaborazione e nella messa in atto delle politiche pubbliche, in particolar modo in ambito socio-assistenziale perché rappresentano importanti portatori di interesse e agenti di cambiamento strutturale. I sindacati, ad esempio, possono rappresentare gli interessi dei lavoratori nelle sedi decisionali per negoziare con il governo e i datori di lavoro, al fine di garantire migliori condizioni di lavoro e salari più equi. Le associazioni di categoria, inoltre, rappresentando gli interessi delle imprese e delle industrie del territorio, possono essere coinvolte nella formulazione delle politiche economiche e sociali. All'interno del processo di decision making intervengono sempre di più anche gli esperti e gli accademici che contribuiscono con la loro conoscenza e ricerca all'analisi delle sfide sociali e alla formulazione di politiche basate su evidenze scientifiche. Infine, le comunità locali e le loro forme organizzative possono dare un riscontro concreto ai decision maker, individuare le esigenze sociali e partecipare all'attuazione di programmi a livello locale: i destinatari (diretti o indiretti) dei servizi possono fornire un feedback, nonché partecipare a eventuali tavoli tematici all'interno delle sedi decisionali. Altri soggetti che possono influenzare, seppur indirettamente, il processo di formulazione e implementazione delle policy sono i media, che hanno il compito di informare i cittadini sulle questioni sociali e che finiscono di fatto per influenzare l'opinione pubblica e le decisioni politiche. Il coinvolgimento di questa pluralità di attori può contribuire a sviluppare politiche sociali più efficaci e più complete affinché siano effettivamente in grado di rispondere alle esigenze e alle sfide della società moderna.

4. Politiche socio-assistenziali e sistema di welfare in Italia

Le politiche sociali in Italia comprendono una vasta gamma di programmi e iniziative volte a fornire assistenza e supporto ai cittadini in vari settori, ognuno dei quali è essenziale per garantire il benessere e la coesione sociale per tutti i cittadini. In particolare, le *politiche socio-assistenziali* comprendono quell'insieme di azioni, decisioni e norme messe in atto da un determinato attore (pubblico o privato) per intervenire nel settore della povertà. Tali interventi si soffermano su due aspetti principali: da un lato, i trasferimenti monetari diretti a coloro che si trovano in situazioni di bisogno e dall'altro, l'erogazione di servizi a favore delle persone e delle famiglie. L'obiettivo principale è migliorare la qualità di vita di coloro che ricevono questi servizi, consentendo loro di vivere in modo indipendente o di accedere a cure e supporto di cui hanno bisogno. Il discorso sul welfare ha origine a partire dal problema del pauperismo e dalle tre diverse modalità che nel corso della storia sono state adottate per affrontarlo: carità, beneficenza e assistenza. Analizzare queste forme di supporto ci permette di comprendere l'evoluzione delle politiche socio-assistenziali e il ruolo cruciale dello Stato nella garanzia del benessere dei cittadini. La carità e la beneficenza sono forme di aiuto volontarie ed estemporanee, fortemente legate all'ambito ecclesiastico: il povero viene considerato non

come un individuo con diritti, ma come un mezzo per l'espiazione dei peccati dei ricchi, privandolo di dignità e considerazione come fine a se stesso. Caratterizzate da azioni estemporanee e non organizzate, tali istituti alleviano i bisogni a breve termine senza affrontare le cause strutturali della povertà. L'*assistenza*, invece, è una forma di aiuto organizzato, professionale e duraturo che agisce a lungo termine; quando l'assistenza è organizzata in servizi ed è istituzionalizzata, diventa assistenza sociale e cioè una prerogativa dello Stato. Le politiche socio-assistenziali, in particolare, delineano quella forma di soccorso alla persona umana che, inizialmente, non faceva distinzione tra assistenza sociale e assistenza sanitaria: esse assumono la caratteristica di politiche pubbliche con la nascita dello Stato nazionale e comprendono l'insieme di aiuti di cura forniti a categorie di persone o famiglie socialmente deboli e non in grado di far fronte autonomamente ai bisogni di vita quotidiana.

Storicamente, il passaggio dalla carità e beneficenza all'assistenza sociale riflette il mutamento delle politiche pubbliche e delle strutture socio-economiche. Durante il Medioevo, il supporto ai poveri era prevalentemente ecclesiastico: chiese, monasteri e seminari fornivano assistenza, spesso motivati dalla ricerca di grazia ultraterrena. In questo periodo, il circuito assistenziale era prevalentemente di tipo ecclesiastico, erano infatti le chiese, i monasteri e i seminari che si occupavano di fornire supporto ai poveri, ai malati e ai bisognosi. Il problema del pauperismo assume una rilevanza tale per cui si arriva ad una vera e propria classificazione dei poveri: erano poveri meritevoli solo coloro che, per motivi fisici, non avevano la possibilità di lavorare (bambini, malati, disabili, anziani); questi meritavano di essere aiutati. Erano poveri non meritevoli tutti coloro che erano in salute e avevano le capacità di lavorare, ma erano inoperosi e preferivano il vagabondaggio; questi non meritavano di essere aiutati (Ferzetti, 2022).

Alla fine del XVI sec., in Europa (in particolare in Inghilterra) si arriva a una sorta di presa di coscienza in base alla quale si comprende che il pauperismo è un fenomeno che non va sempre compatito, ma a volte va respinto ed eliminato. Il comportamento verso il povero - anche se in apparenza basato costantemente su precetti evangelici - divenne sempre più rigoroso: i poveri miserabili erano trattati duramente dalle autorità, soprattutto durante i tempi difficili, quando venivano emanati ordini di allontanamento ed espulsione. Si assiste all'avvento di quel fenomeno che viene definito il Ciclo Infernale del 500, in risposta al sensibile incremento della povertà: durante questo periodo, la società iniziò a cambiare gradualmente la sua percezione del fenomeno della povertà, vedendola ora come una problematica individuale da affrontare e correggere (Ferzetti, 2022). La beneficenza non è più vista come la possibilità del potente di operare soccorso per ottenere la grazia divina, ma come un fenomeno che va corretto, magari aiutando il povero a integrarsi nel mondo lavorativo o addirittura con l'estradiione di quest'ultimo dalla città. Con l'avvento delle prime forme di stato moderno, si afferma l'importanza dell'assistenza organizzata. Dopo la Guerra dei Trent'anni e la Pace di Westfalia, si sviluppano strutture amministrative capaci di garantire servizi pubblici. In Inghilterra, le Old Poor Laws del 1601 e le Speenhamland Laws del 1795 rappresentano tentativi di affrontare la povertà attraverso sussidi pubblici, segnando il passaggio da interventi

caritativi a politiche assistenziali istituzionalizzate. Le condizioni prescritte per l'assistenza ai poveri sono le stesse stabilite per gli infermi: gli statuti degli ospedali stabilivano servizi molto limitati per i poveri adulti (alloggi per una notte e un solo pasto) oppure servizi più ampi per le partorienti (che rimanevano negli ospedali anche 3 settimane dopo il parto) e per gli orfani (che potevano restare in ospedale fino ai 7 anni). Il welfare state moderno emerge con il riconoscimento della responsabilità dello Stato nel garantire i diritti sociali dei cittadini. In Europa, Otto von Bismarck introduce nel 1883 la copertura assicurativa obbligatoria per i lavoratori infortunati, mentre in Inghilterra, il piano di Lord Beveridge del 1942 delinea un sistema di protezione sociale universale. Questi interventi segnano una svolta, mostrando come il welfare state diventi una risposta istituzionale ai bisogni collettivi, con l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze e promuovere il benessere generale.

A causa di motivazioni storiche e politiche, l'affermazione dello stato sociale in Italia arriva in ritardo rispetto ad altre realtà sociali. In Italia, il percorso verso un sistema di welfare moderno iniziò nel periodo post-unitario. La Legge Rattazzi⁸ del 1862 e la Legge Crispi⁹ del 1890 furono tra i primi tentativi di organizzare l'assistenza pubblica, sebbene ancora fortemente legate alle istituzioni ecclesiastiche e locali. Successivamente, la *Legge n. 847 del giugno 1937* ha portato alla soppressione delle Congregazioni di carità e all'istituzione degli Enti comunali di assistenza (ECA), istituiti presso ogni Comune del Regno. Nell'ambito del trasferimento in mani pubbliche dei compiti di assistenza, l'Ente comunale si poneva lo scopo di assistere gli individui e le famiglie che si trovano in condizioni di particolare necessità, promuovendo il coordinamento delle varie attività assistenziali presenti nel Comune. In realtà, fu solo nel XX secolo, con la nascita della Repubblica e l'influenza del Convegno di Tremezzo del 1946, che si posero le basi per un sistema socioassistenziale più strutturato. All'indomani della Seconda guerra mondiale, il servizio sociale in Italia assume una fisionomia ben definita, focalizzandosi sulla tutela degli orfani, delle vedove e delle vittime della guerra. Questo periodo segna l'ingresso dell'assistenza sociale nelle norme programmatiche della Costituzione del '48 e l'inizio formale del servizio sociale come disciplina e pratica istituzionalizzata nel paese. Il sistema del welfare state, o stato sociale, sviluppatosi nel secondo dopoguerra vede lo Stato assumersi la responsabilità primaria di garantire il benessere dei cittadini attraverso una serie di servizi pubblici e prestazioni sociali: non solo protegge dai rischi, ma tende a ridurre le disuguaglianze e a favorire le pari opportunità tra i cittadini. Quindi il welfare può essere considerato come quell'insieme complesso delle politiche pubbliche messe in atto da uno Stato che in questo va ad intervenire nell'economia e nel mercato, modificando la distribuzione del reddito (generata dal mercato stesso) al fine di migliorare le condizioni di vita dei cittadini. In questo modo, cioè attraverso il welfare, lo stato

⁸ La Legge Rattazzi conteneva una disciplina articolata dei vari istituti assistenziali e caritativi, religiosi e laici, che il Regno d'Italia aveva ereditato dagli Stati preunitari.

⁹ La Legge Crispi può essere considerata la prima norma organica in materia di assistenza e beneficenza pubblica. Attraverso tale provvedimento le opere pie sono state ricondotte pienamente nell'ambito del diritto pubblico, allo scopo di ridurre le irregolarità di gestione e rendere più incisivo il controllo statale.

interviene nell'andamento economico per perseguire tre finalità che sono complementari tra loro: la lotta alla povertà, la protezione contro i rischi sociali e la promozione delle pari opportunità. Questi obiettivi si traducono nel tentativo di assicurare un tenore di vita minimo a tutti i cittadini, dando loro sicurezza nel momento in cui si verificano eventi politici, naturali ed economici sfavorevoli e consentendo loro di usufruire di servizi legati alla salute, all'istruzione o al lavoro. Tali obiettivi vengono perseguiti attraverso un processo di distribuzione delle risorse svolto dall'attore pubblico in modo diretto attraverso l'erogazione di prestazioni in denaro oppure in modo indiretto attraverso agevolazioni fiscali per gli individui e le famiglie a basso reddito e attraverso percorsi di regolazione dell'economia o del mercato del lavoro.

Con il D. lgs 112/1998, si segna un passo decisivo verso il decentramento e la definizione di un servizio sociale moderno. Il legislatore definisce per la prima volta i servizi sociali come tutte le attività volte a rimuovere le situazioni di bisogno e difficoltà che la persona incontra nella vita, promuovendo un approccio integrato e partecipativo. L'approccio dei servizi sociali è intrinsecamente proattivo e preventivo, orientato non solo a fornire assistenza immediata ma anche a promuovere l'autonomia e la resilienza degli individui, agendo come agenti di cambiamento sociale per ridurre le disuguaglianze e promuovere il benessere comune. Questo si traduce in politiche che mirano a identificare e affrontare le cause strutturali del disagio sociale, piuttosto che limitarsi a mitigare i sintomi. Il sistema di welfare italiano oggi comprende una vasta gamma di politiche e servizi, che mirano a ridurre le disuguaglianze e garantire una protezione universale, sebbene permangano sfide legate alla sostenibilità finanziaria e all'efficacia degli interventi.

Parlare di servizio sociale oggi vuol dire prendere in considerazione un insieme di prestazioni complesse che appartengono a uno specifico settore professionale che necessita di una struttura organizzativa propria, al fine di determinare un cambiamento (più o meno radicale) nelle diverse situazioni che si presentano al servizio stesso. Al professionista è richiesta sempre più una competenza multidisciplinare e sistemica che consenta la gestione di situazioni complesse, nella prospettiva di progettare e realizzare interventi di cura, riabilitazione, rieducazione e prevenzione nei diversi settori dell'assistenza. Il professionista esercita il proprio ruolo all'interno di un'organizzazione, che è a sua volta inserita all'interno di un sistema disciplinato su tre livelli istituzionali: Stato, Regioni e Comuni. In tal senso è opportuno chiarire l'importanza della prospettiva della *governance* che ha determinato una nuova modalità circa la distribuzione delle titolarità e delle responsabilità tra i soggetti impegnati nella realizzazione di un sistema integrato di servizi e interventi sociali. Attraverso la 328 del 2000 si è passati da una prospettiva precedente di *government*, in cui vi era la titolarità esclusiva dell'ente pubblico nella gestione del sistema di servizi, a una prospettiva di *governance*, nella quale le titolarità e le responsabilità sono diffuse anche ad altri soggetti, in nome del principio di sussidiarietà orizzontale (enti del Terzo Settore e comunità civile). Le organizzazioni e gli enti non profit rappresentano il livello in cui tutti sono chiamati a promuovere il benessere, anche costruendo una rete di mutuo-aiuto: in quest'ottica la legge prevede e

promuove le attività socio-assistenziali svolte da ONLUS, cooperative sociali, organizzazioni di volontariato e enti di promozione sociale.

I livelli di governance cambiano quando viene emanata la legge costituzionale 3/2001 che determina un cambiamento nel titolo V della Costituzione. Si tratta di una legge che non riguarda i servizi sociali, ma definendo le competenze esclusive dello Stato al nuovo art 117 della Costituzione, sancisce che lo Stato ha il compito di individuare LEPS che devono essere rispettati su tutto il territorio nazionale. In base al criterio residuale stabilito nel comma 4 è previsto che le regioni hanno competenza legislativa esclusiva in tutte le materie non espressamente riservate alla legislazione dello stato e indicate nel comma 2 dell'art 117: alle regioni resta la competenza legislativa esclusiva in ambito socio-assistenziale. Questo decentramento ha assegnato alle Regioni il compito di pianificare, organizzare e attuare gli interventi sociali, mentre allo Stato centrale è rimasta la funzione cruciale di determinare i livelli essenziali delle prestazioni sociali (L.E.P.S.), che rappresentano gli standard minimi di servizi che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La governance multilivello “nazionale” va contestualizzata all'interno di un quadro internazionale dinamico e in continua evoluzione. La programmazione sociale e socio-economica, di conseguenza, richiede l'interazione e la sinergia tra il livello europeo, quello nazionale, regionale e locale, nonché il coinvolgimento di organizzazioni del terzo settore e del settore privato. L'Unione Europea svolge un ruolo significativo nelle politiche sociali attraverso vari strumenti e programmi, sebbene la competenza principale in questo ambito resti agli Stati membri: stabilisce obiettivi e linee guida comuni per gli Stati membri e introduce piani di azione per rafforzare i diritti sociali nell'UE, coprendo aree come l'occupazione, la protezione sociale e l'uguaglianza. La governance multilivello è essenziale per affrontare la complessità delle politiche sociali in Italia, promuovendo una collaborazione efficace tra l'UE, il governo nazionale, le regioni, i comuni e il terzo settore. Si potrebbe parlare, in un certo senso, di un fenomeno di “*glocalizzazione delle politiche sociali*”: nell'ambito del sistema di welfare italiano, la glocalizzazione implica l'adozione di strategie che considerano le specificità locali, integrandole con le dinamiche e le influenze globali. Riconoscere e implementare tale approccio all'interno dei processi di *decision making* consentirebbe di rendere le politiche più efficaci e adattabili ai contesti specifici, promuovendo al contempo una visione globale che tenga conto delle tendenze e delle migliori pratiche internazionali. Accanto al coinvolgimento della comunità locale nella pianificazione e nell'implementazione dei servizi, si rende necessario effettuare *benchmarking*¹⁰ e collaborazioni internazionali. Utilizzare le migliori pratiche e gli standard internazionali e partecipare a reti e progetti internazionali consentirà di scambiare conoscenze, sviluppare soluzioni innovative e migliorare la qualità dei servizi offerti. Il confronto delle proprie pratiche e performance con quelle di altri paesi o organizzazioni di eccellenza a livello globale, al fine di identificare le migliori pratiche e gli standard internazionali per migliorare la qualità dei

¹⁰ Il Benchmarking metodo di valutazione delle competenze di un'organizzazione basato sul confronto con i “best in class”, che vengono utilizzati come parametro di riferimento.

servizi offerti nel settore del welfare. In Italia, questo approccio può essere particolarmente utile se svolto attraverso studi comparativi che consentano di confrontare le politiche e i servizi di altri paesi e identificare le aree di miglioramento nel contesto italiano. Al tempo stesso, le collaborazioni transnazionali rappresentano una componente fondamentale per lo sviluppo di soluzioni innovative nel campo del welfare. Queste collaborazioni possono avvenire attraverso diverse forme di partenariato e progetti comuni tra enti, organizzazioni e istituzioni di diversi paesi. In tal senso, l'UE promuove politiche di Coesione, ad esempio attraverso fondi strutturali come il Fondo Sociale Europeo (FSE) e sostiene progetti per l'inclusione sociale, l'occupazione e l'istruzione. Inoltre, lo scambio di conoscenze e buone pratiche potrebbe avvenire anche implementando l'organizzazione di Workshops e Conferenze Internazionali, anche con la collaborazione degli esperti accademici, per presentare e discutere le innovazioni e le esperienze nel campo del welfare.

In ultima istanza, la *glocalizzazione* nel contesto del *welfare* italiano rappresenta un approccio dinamico e integrato che può migliorare significativamente l'efficacia delle politiche sociali, rispondendo in modo più adeguato alle sfide contemporanee e promuovendo uno sviluppo sostenibile e inclusivo. Pur risultando a tratti indispensabile per far fronte ai complessi fenomeni sociali che agiscono in un'ottica sempre più globale e sistemica; tale approccio richiede un costante sforzo di coordinamento, capacità amministrativa e monitoraggio per superare le sfide e realizzare i suoi obiettivi. Tra le sfide, si collocano senz'altro le difficoltà relative all'adattamento delle pratiche internazionali individuate al contesto italiano perché è evidente che le specificità nazionali potrebbero ridurre l'efficacia originaria di tali interventi.

5. Povertà relativa e povertà assoluta: prime riflessioni

Luigi Gui sottolinea come, fino agli anni '90, in Italia il processo di affermazione di una specificità disciplinare per il servizio sociale sia apparso incerto e problematico e pone il problema di individuare i fondamenti teorici rigorosi di un settore così complesso e articolato (Gui, 2004). In particolar modo, l'istituzione dei corsi di laurea in servizio sociale, ad opera del decreto del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica n. 509 del 1999¹¹, ha dato avvio ad un intenso dibattito accademico incentrato proprio sulla fondazione teorica rigorosa di questa disciplina. L'autore sottolinea la necessità di rivisitare i contenuti teorici e i riferimenti scientifici provenienti da altre discipline quali la psicologia, la sociologia, la politica sociale, l'antropologia, la filosofia, il diritto per poter utilizzare una prospettiva che sia il più possibile multidisciplinare e multiparadigmatica. Partendo da tali considerazioni, si presentano qui di seguito una serie di spunti teorici utili ad inquadrare il complesso fenomeno della povertà.

¹¹ Il Decreto 3 novembre 1999, n. 509 è intitolato "Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei". (GU Serie Generale n.2 del 04-01-2000). Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica. Entrata in vigore del decreto: 19/01/2000.

Spesso si pensa alla povertà solo in termini di privazione di risorse, ma in realtà si riferisce a una diseguale distribuzione delle risorse disponibili: *«emerge allora un sistema di stratificazione sociale, ovvero la classificazione delle persone e in una gerarchia, al cui interno le risorse considerate di valore dalla società, sono distribuite in maniera diseguale»* (Sullivan, 2014). Il servizio sociale, ad esempio, si interfaccia quotidianamente con le situazioni di povertà: spesso si pensa che tale problema riguardi solo le singole persone (che non riescono a soddisfare i requisiti e le aspettative sociali), quando invece si tratta di un problema sistemico che deve essere affrontato come tale. Il povero non è il responsabile, ma è la vittima dei processi e delle dinamiche di impoverimento, ed è per questo che bisogna intervenire sul sistema. Ne deriva che il tema della povertà non può essere affrontato solo in una prospettiva socio-assistenziale, ma deve essere considerato come un problema sociologico che necessita di interventi multidimensionali e sistemici. Tradizionalmente, la disuguaglianza è stata spesso vista principalmente in termini di disparità economica e di reddito. Tuttavia, il riconoscimento che la disuguaglianza si estende ben oltre il reddito e coinvolge anche aspetti cruciali del benessere non materiale è fondamentale per sviluppare politiche più efficaci e inclusive. L'accesso all'istruzione, lo stato di salute, le disparità di genere e le differenze culturali sono tutti fattori che influenzano significativamente le opportunità e il benessere delle persone in una società.

Negli ultimi anni, la maggiore disponibilità di dati individuali ha consentito di ampliare il concetto di disuguaglianza a vari aspetti del benessere non materiale, come la salute, l'istruzione e il genere (Murtin et al., 2017). Questo ampliamento del concetto di disuguaglianza richiede un approccio più olistico nella progettazione delle politiche pubbliche volte a ridurre le disuguaglianze e a promuovere una società più equa e inclusiva. In tal senso, si rende necessario affrontare tutti i fenomeni sociali complessi e problematici attraverso politiche pubbliche che vadano oltre la mera finalità assistenzialistica e che siano in grado di intervenire anche in maniera preventiva e promozionale. Si pensi, per esempio, a tutte quelle politiche che dispiegano i propri effetti in ambito occupazionale, nel campo dell'istruzione o ancora in quello della formazione professionale, affinché sia concretamente possibile facilitare l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro. Con la 328 del 2000 si ha il superamento della logica assistenzialistica dell'intervento sociale, per cui il cittadino non è più considerato come fruitore passivo dei servizi, ma come soggetto attivo e, in quanto tale, portatore di interessi, valori e diritti che devono essere presi in considerazione per la creazione di interventi mirati e partecipati, per superare le situazioni di disagio sociale e di marginalità. La definizione assoluta di povertà stabilisce una soglia economica precisa al di sotto della quale le persone sono considerate povere. Questa soglia è basata su criteri oggettivi e non varia in relazione ai cambiamenti economici generali della società: la misurazione viene effettuata sulla base di soglie fisse di reddito o consumo che rappresentano il livello minimo di risorse necessario per garantire il soddisfacimento dei bisogni essenziali per la sopravvivenza, come cibo, alloggio, acqua potabile, assistenza sanitaria e istruzione. In altre parole, la povertà assoluta viene misurata in base alla capacità di soddisfare bisogni

fondamentali come il cibo, l'acqua, l'abitazione, l'abbigliamento e l'assistenza sanitaria, indipendentemente dal livello di ricchezza complessivo della società in cui si vive. Un esempio classico di definizione assoluta di povertà è la soglia di povertà internazionale stabilita dalla Banca Mondiale, che viene spesso fissata a 1.90 dollari al giorno (a parità di potere d'acquisto). Questo standard consente di identificare chi vive in condizioni di estrema povertà, ovvero chi non ha accesso ai beni e servizi essenziali per la sopravvivenza. Il concetto di povertà assoluta è utile in particolare per confronti internazionali e per monitorare il progresso verso obiettivi globali di riduzione della povertà. Tuttavia, uno dei limiti di questa definizione è che non tiene conto delle variazioni nel costo della vita e delle differenze culturali che possono influenzare il benessere individuale. Ad esempio, vivere con 1.90 dollari al giorno può significare qualcosa di molto diverso in un paese sviluppato rispetto a un paese in via di sviluppo. La povertà relativa, invece, si riferisce all'impossibilità di fruire di beni o servizi in relazione al reddito individuale medio di un determinato Paese: ne deriva che coloro che si trovano a vivere una condizione di questo tipo potrebbero comunque disporre del minimo necessario per vivere, ma al tempo stesso non essere in grado usufruire delle opportunità e dei servizi presenti in un determinato territorio. La povertà relativa si riferisce a una condizione in cui le persone si trovano in uno stato di svantaggio economico rispetto alla maggioranza della popolazione del loro contesto sociale o geografico. La visione relativistica della povertà era stata in qualche modo già anticipata da Simmel che nei primi anni del '900 aveva già messo in evidenza che non esiste un solo tipo di povertà, ma riconosceva la presenza di diversi gradi di deprivazione all'interno di tutte le classi sociali: all'interno di una medesima classe, chi possiede meno risorse rispetto ai propri simili, sarà percepito e percepirà sé stesso come povero. La misurazione della povertà relativa non è basata su un livello fisso di reddito o consumi, ma piuttosto considera il reddito o il tenore di vita di un individuo o una famiglia in relazione a una "media" o a una "mediana" del reddito o del tenore di vita della popolazione circostante. Dal punto di vista del nostro ragionamento generale, è evidente che la concezione della povertà ha subito un'evoluzione significativa nel corso del tempo. In passato, la povertà era spesso vista attraverso una lente morale e religiosa, dove coloro che erano privi di risorse materiali erano considerati portatori di una sorta di nobiltà spirituale. Questo era in parte dovuto all'associazione della povertà con una condizione esistenziale affine a quella di Cristo, che enfatizzava la purezza e la virtù spirituale degli indigenti. Nella società moderna, caratterizzata da un sistema economico basato sulla libera concorrenza, sulla disponibilità di mezzi e sulla produzione di beni, la povertà è percepita come un elemento negativo da eliminare. Questo cambiamento di prospettiva riflette una visione pragmatica e funzionalista della povertà, in cui l'assenza di risorse materiali è vista come un ostacolo alla partecipazione piena e attiva nella vita economica e sociale. Lo Stato, in questo contesto, assume un ruolo centrale nel garantire che tutti i cittadini dispongano delle risorse minime necessarie per condurre un'esistenza dignitosa e libera. Questo implica non solo la fornitura di assistenza economica immediata, ma anche l'implementazione di politiche attive che promuovano l'autonomia personale e

l'inclusione sociale. Inoltre, il problema della disuguaglianza non si esaurisce con la semplice redistribuzione del reddito. La crescente disponibilità di dati individuali negli ultimi anni ha permesso di estendere il concetto di disuguaglianza a diversi ambiti del benessere non materiale, come lo stato di salute, l'istruzione e le questioni di genere. Questo approccio riconosce che la povertà e la disuguaglianza sono fenomeni complessi e interconnessi, che richiedono interventi mirati e specifici in diverse aree della vita sociale. La lotta contro la povertà e la disuguaglianza richiede quindi una visione olistica che consideri non solo le dimensioni economiche, ma anche quelle sociali, culturali e politiche.

Dal punto di vista teorico, il tema della povertà (***e, sebbene il tutto possa appesantire il ragionamento, si rende necessario ribadire lo scenario concettuale***), può essere analizzato alla luce di tre diversi approcci che tentano di spiegare e/o comprendere questo complesso fenomeno sociale. Secondo l'approccio funzionalista, anche la povertà ha una sua funzione all'interno della società e serve per disincentivare le persone a trascurare i loro doveri sociali: ad esempio, la presenza di poveri all'interno della società fornisce lavoro a tutti coloro che si occupano di poveri (come gli operatori sociali, gli enti del terzo settore, i servizi di pronto intervento sociale...). Il funzionalismo è una prospettiva teorica che considera la società come un sistema complesso composto da parti interconnesse che svolgono funzioni specifiche per mantenere l'equilibrio e la stabilità sociale; questa teoria enfatizza il ruolo delle istituzioni sociali nel soddisfare le esigenze fondamentali della società e nell'assicurare la coesione sociale. Per esempio, Simmel adotta la posizione funzionalista quando riconosce l'importanza sociale del povero e, in particolare, del sistema di aiuti che vengono messi in atto per prestare soccorso al bisognoso e, soprattutto, per non farlo diventare un problema e una minaccia per il mantenimento dell'ordine all'interno della società (Simmel, 1989). A partire da tale considerazione, è possibile sottolineare i mutamenti avvenuti nel corso del tempo all'interno del sistema di aiuti: si è passati dalla logica dell'auto-mutuo-aiuto, tipica della famiglia estesa e dei rapporti di vicinato, ad un'organizzazione sistematica e burocratica specializzata nel fornire supporto ai cittadini e che coinvolge lo Stato come attore principale.

La teoria del conflitto considera la povertà come un fenomeno derivante dal rapporto dialettico esistente tra le classi sociali all'interno del modo di produzione capitalistico perché alcuni gruppi sono privati dell'opportunità di accumulare risorse. Tra le teorie macro-sociali classiche, rientra anche il marxismo che individua il conflitto sociale come principale motore della storia e del cambiamento sociale: la storia è data dal dinamismo presente all'interno del modo di produzione capitalistico, caratterizzato dal rapporto dialettico tra le forze produttive (espressione della classe in ascesa) e i rapporti di produzione (espressione della classe dominante). La critica al capitalismo muove a partire da alcune considerazioni sul potenziale umano che, secondo lo studioso, verrebbe soffocato all'interno del modo di produzione capitalistico e condurrebbe all'alienazione dell'uomo e, in particolare, dei lavoratori. *«Il capitalismo è essenzialmente un sistema economico a due classi in cui una classe (quella dei capitalisti) possiede i mezzi di*

produzione e l'altra classe (quella dei proletari) deve vendere il proprio tempo e la propria forza lavoro per poter avere accesso a tali mezzi» (Marx, 1972): si tratta di un sistema profondamente e intrinsecamente ingiusto perché caratterizzato dalla disuguaglianza sociale e dallo sfruttamento dei lavoratori.

Infine, secondo l'orientamento interazionista, condurre una vita in uno stato di deprivazione materiale può portare i poveri a definire le situazioni o a interpretare la realtà in modi che renderanno ancora più difficile attuare un miglioramento delle loro condizioni di vita. La corrente dell'interazionismo simbolico, in particolare, può essere definita sulla base di alcuni assunti fondamentali: gli individui agiscono nei confronti delle cose sulla base dei significati che queste cose assumono per loro e tali significati nascono dalla loro interazione con altre persone; gli individui non si limitano a interiorizzare passivamente i significati che essi apprendono attraverso l'interazione sociale, ma sono anche in grado di modificarli attraverso un processo interpretativo e simbolico; gli individui diventano umani attraverso l'interazione sociale, in particolar modo all'interno delle prime agenzie di socializzazione (famiglia e scuola). In tal senso, è evidente che i principi dell'interazionismo simbolico possano essere facilmente allineati con l'approccio centrato sulla persona nel servizio sociale e in generale con il lavoro degli assistenti sociali, il cui compito è quello di aiutare le persone ad affrontare eventuali problematiche, anche esplorando e riflettendo sul significato attribuito alle loro esperienze, alle sfide da affrontare, ecc,

Se i paradigmi presentati fino ad ora presentano molti meriti, ma anche dei limiti più o meno evidenti, si intende proporre un ulteriore approccio allo studio teorico del welfare e, in generale, della società: la *teoria relazionale della società*. Le metodologie di indagine devono tener conto sia della specificità delle persone (che attribuiscono significati alle proprie azioni) sia dei fatti sociali strutturali (che condizionano i comportamenti e che a loro volta sono influenzati dalle azioni individuali) in un'ottica sistemico-relazionale. Donati si propone di indagare i fenomeni sociali complessi partendo dal presupposto che per comprenderli/spiegarli sia necessario soffermarsi sullo studio delle *relazioni sociali* e cioè delle interazioni tra individui, gruppi e istituzioni. Dopo aver individuato come oggetto di indagine dei fatti sociali reali le relazioni, la società stessa viene pensata come una complessa rete di relazioni e quindi si ha il bisogno di avere un paradigma che *«possa rispondere in modo adeguato al problema delle relazioni tra le parti e l'intero che esse compongono secondo modalità non necessariamente organiche»* (Donati, 2009). In altre parole, la società non è data dalla mera somma degli individui e dei gruppi, ma da un complesso sistema relazionale che consente a tali elementi di agire e interagire tra loro, in modo fluido e informale e non esclusivamente organico o strutturale. Donati si propone di indagare i fenomeni sociali complessi partendo dal presupposto che per comprenderli/spiegarli sia necessario soffermarsi sullo studio delle *relazioni sociali* e cioè delle interazioni tra individui, gruppi e istituzioni. Secondo Donati, l'obiettivo degli studiosi deve essere quello di conoscere la realtà sociale, cioè i fatti sociali in quanto fatti reali, ma è evidente che non è possibile conoscerli se non in relazione e attraverso lo studio delle relazioni. Se Luhmann considera

la relazione come uno scambio comunicativo tra due termini che non possono mai conoscersi totalmente perché influenzati dalla realtà che li circonda; per Donati, invece, la relazione è un'entità autonoma, concreta e tangibile ed è essa stessa che influenza gli attori che la instaurano (Donati, 2002). Ne deriva che la società non coincide semplicemente con la somma degli individui e dei gruppi che la compongono, ma con l'insieme delle relazioni che consentono agli individui e ai gruppi di interagire e di costruire effettivamente la comunità civile. Il programma della sociologia relazionale è quello di adottare un paradigma sintetico/analitico in grado di spiegare e comprendere la realtà (intesa come costruzione sociale) attraverso lo studio delle relazioni sociali: queste ultime sono sia oggettive (svolte concretamente) sia soggettive (dotate di senso per le parti) per questo occorre analizzare e unificare entrambe sia la dimensione del soggetto conoscente sia del soggetto conosciuto. In questa prospettiva, studiare un fenomeno dal punto di vista sociologico significa analizzarlo non solo sotto l'aspetto delle relazioni sociali in cui è inserito, ma considerando esso stesso come una *realtà sociale relazionale*, dotata di specifici simboli e significati. L'approccio relazionale può essere utilizzato per esplorare come le relazioni sociali e le risorse relazionali influenzino il funzionamento del sistema di welfare: in particolare negli ultimi decenni stanno emergendo in modo preponderante forme relazionali e associative che si organizzano e si strutturano per specifiche finalità solidaristiche e intervengono sia nella programmazione delle politiche sociali sia nell'erogazione dei servizi e degli interventi a favore dei cittadini. Si rende inevitabile l'utilizzo di un paradigma di rete in grado di analizzare le relazioni instaurate tra i diversi attori coinvolti nella costruzione del welfare locale: lo stato (considerato nelle sue diverse articolazioni sul territorio), il mercato profit, le reti informali (famiglia, vicinato e comunità civile) e gli enti del terzo settore o del privato sociale. Mentre nella società moderna le relazioni sociali tendevano a polarizzarsi tra le due sfere di pubblico e privato, nella società postmoderna, invece, le relazioni sociali si basano proprio sull'interazione tra queste due sfere e ciò configura la nascita e la diffusione del Welfare Mix, inteso come sistema in cui accanto all'attore pubblico intervengono anche gli attori del privato sociale nella programmazione locale e nell'erogazione dei servizi e interventi a favore dei cittadini. Accanto ai beni pubblici (prodotti dal settore pubblico) e ai beni privati (appartenenti al circuito mercantile e ai singoli individui), Donati inserisce una terza categoria di beni, cioè i beni relazionali, sono prodotti in particolare dagli enti del terzo settore. Il ruolo chiave di tali enti risulta essere proprio quello di «interpretare un'esigenza societaria di grande portata e del tutto nuova sul piano storico: la produzione di beni relazionali» (Gui, 2004). Questi beni si diffondono principalmente in ambito sociale e rappresentano fattori di protezione per i soggetti che potrebbero trovarsi ad affrontare specifiche esigenze e problematiche: si tratta di beni che non possono essere erogati dallo stato, né acquistati sul mercato, ma nascono solo dall'interazione e dalla relazione tra gli enti del privato sociale e dalle reti informali primarie, come la famiglia. Tuttavia, in quest'ultimo caso risultano essere fortemente limitati e meno disponibili. Il concetto di bisogno nella prospettiva relazionale viene inteso come un processo attivo, dinamico e in continuo mutamento in relazione al fatto che ciascun individuo tende

sempre verso un qualcosa di Altro; il concetto di benessere, invece, è sempre relativo e contingente e può essere compreso nella sua totalità puntando all'idea complessiva di unità bio-psico-sociale della persona. È per questo che per valutare l'efficacia di una politica sociale e la sua capacità di intervenire per risolvere o ridurre una situazione problematica in un determinato contesto, bisogna tenere in considerazione quanto i destinatari (diretti e/o indiretti) degli interventi sono stati coinvolti nel processo decisionale. Ad oggi, la programmazione, la progettazione e l'elaborazione di politiche sociali deve avvenire recuperando quella dimensione relazionale proposta da Donati, affinché ci si renda conto che per intervenire correttamente nel sociale non è possibile solo imporre le decisioni dall'alto, ma è necessario elaborare le politiche pubbliche anche attraverso la partecipazione e la cooperazione della società civile e del privato sociale. Inserendo alcuni assunti tipici dell'approccio relazionale all'interno di una teoria generale del servizio sociale, si rende necessario riconoscere l'importanza del lavoro di rete, per far sì che i diversi servizi cooperino tra di loro in modo efficiente e efficace per la risoluzione dei problemi personali e comunitari; per di più, il servizio sociale si occupa di analizzare «[...] il rapporto tra la persona e i problemi che essa deve affrontare all'esterno di sé e con gli altri per conseguire la propria realizzazione» (Gui, 2004). Tutto ciò si inserisce nell'ottica di un welfare sempre più partecipativo in cui le stesse politiche sociali, riprendendo il pensiero di Donati, risultano sempre meno riconducibili alla dicotomia Stato-Mercato, perché riescono a trovare le proprie dimensioni (attori, processi, istituzioni e risorse) anche al di fuori di tale binomio. Ciò determina anche la riaffermazione della rilevanza della società civile, sia come luogo in cui i nuovi diritti si possono consolidare, sia come luogo di interazione e di produzione di beni di natura relazionale (servizi alla persona, reti di fiducia, capitale sociale, ecc.) che gli attori pubblici tradizionali non sembrano produrre in maniera adeguata e che determinano un sempre maggiore coinvolgimento del privato sociale. Di fronte alla crisi del welfare state e dell'inaccessibilità del mercato profit, si vanno ad evidenziare le potenzialità del sistema stesso, coniugando valori come la solidarietà, la fiducia, la reciprocità, l'attenzione alla potenzialità umana, la capacità di ascolto attivo, la capacità di mobilitare risorse e individuare forme organizzative proprie in grado di adeguare le risposte in base alle specifiche esigenze sociali. Il volontariato gioca un ruolo cruciale nella lotta alla povertà, integrando e potenziando gli sforzi delle politiche pubbliche attraverso un approccio radicato nelle comunità e attento alle esigenze specifiche dei più vulnerabili. Organizzazioni come la Caritas rappresentano un esempio emblematico di come il volontariato possa contribuire in modo significativo alla riduzione della povertà e alla promozione del benessere sociale. «Da un punto di vista relazionale, l'attività volontaria può essere definita come una serie di interventi, in genere con caratteristiche di vicinanza spazio-temporale, messi in atto spontaneamente dai soggetti nei confronti di altri soggetti che vivono all'interno della stessa realtà sociale, volti a offrire un supporto a chi si trova in difficoltà» (Cesareo, 1998).

6. Povertà: un fenomeno complesso

Analizzando lo studio sulla povertà e sull'esclusione sociale pubblicato nel 2024 dalla Caritas, è possibile effettuare due importanti considerazioni: da un lato è stato rilevato che ad oggi, in Italia, 5,6 milioni di individui e 2,1 milioni di nuclei familiari si trovano in una situazione di deprivazione materiale; dall'altro che anche il possesso di un impiego non offre più una protezione sufficiente, dato che 2,7 milioni di lavoratori si trovano comunque a vivere in condizioni di difficoltà economica (Bonasora, 2024). Questi dati sottolineano l'ampia portata della povertà e dell'esclusione sociale nel paese, evidenziando la necessità di interventi mirati per affrontare le sfide legate alla mancanza di risorse economiche e materiali da parte di una parte significativa della popolazione. Un'altra importante osservazione riguarda la constatazione secondo la quale il possesso di un impiego non offre più una protezione sufficiente contro la povertà e l'esclusione sociale: ciò suggerisce che la precarietà lavorativa, la bassa retribuzione e altre forme di instabilità occupazionale rappresentano ancora una sfida significativa per molte persone nel contesto economico attuale. Sono sempre più frequenti le famiglie che optano per condizioni di lavoro più flessibili, ma al tempo stesso più fragili e precarie determinando una maggiore probabilità di disimpiego e, di conseguenza, di maggiore esposizione al rischio di cadere in povertà (Magatti e De Benedittis, 2006). La tendenza crescente delle famiglie a scegliere condizioni di lavoro più flessibili, come il lavoro part-time, il telelavoro o i contratti a termine, riflette un cambiamento significativo nel mercato del lavoro. Questo fenomeno, sebbene porti a una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e personale, comporta anche una maggiore precarietà e instabilità economica. La flessibilità lavorativa, infatti, spesso si traduce in un'assenza di garanzie contrattuali solide, come la sicurezza del posto di lavoro, benefit aziendali e diritti pensionistici. Di conseguenza, queste famiglie sono più vulnerabili a periodi di disoccupazione o sottoccupazione, aumentando così il rischio di scivolare in povertà e affrontare gravi difficoltà economiche che possono compromettere la loro qualità della vita e il loro benessere complessivo. Inoltre, la mancanza di stabilità finanziaria può limitare l'accesso a risorse essenziali come l'istruzione di qualità, l'assistenza sanitaria e abitazioni sicure, creando un circolo vizioso di svantaggio economico e sociale. La precarietà lavorativa non solo impatta sul benessere economico immediato delle famiglie, ma ha anche ripercussioni a lungo termine sulla loro capacità di pianificare e investire nel futuro. È quindi fondamentale che le politiche pubbliche tengano conto di queste dinamiche, promuovendo misure di protezione sociale che possano mitigare gli effetti negativi della precarietà lavorativa.

Con riferimento alle dinamiche economiche, un primo aspetto da esaminare con attenzione, sia a livello centrale che locale, è quello relativo alle condizioni delle famiglie. Le famiglie rappresentano infatti l'unità fondamentale di analisi per comprendere l'impatto delle politiche economiche e sociali sulla popolazione. Esse sono il nucleo primario in cui si manifestano le disuguaglianze economiche, si sperimentano le difficoltà finanziarie e si assorbono gli shock economici. L'analisi delle condizioni economiche

delle famiglie deve considerare diversi fattori chiave. In primo luogo, il reddito familiare, che è un indicatore cruciale del benessere economico. La distribuzione del reddito tra le famiglie è un riflesso delle dinamiche di mercato del lavoro, delle politiche fiscali e di welfare, e delle opportunità economiche disponibili. Il livello di reddito determina la capacità delle famiglie di soddisfare i bisogni essenziali, di accedere a servizi di qualità, di investire nell'istruzione e nella salute, e di pianificare il futuro. In secondo luogo, è fondamentale esaminare il livello di indebitamento delle famiglie. Un alto livello di debito può indicare vulnerabilità economica, soprattutto se le famiglie sono costrette a ricorrere al credito per coprire le spese correnti. L'indebitamento può avere ripercussioni negative sul benessere familiare, aumentando lo stress finanziario e riducendo la capacità di risparmio e di investimento. Un altro aspetto critico è la spesa delle famiglie per beni e servizi essenziali. L'analisi dei modelli di consumo può rivelare informazioni importanti sulle priorità delle famiglie e sulle difficoltà che incontrano nell'accesso a risorse fondamentali come l'abitazione, l'energia, l'istruzione e la sanità. Le spese eccessive in uno di questi ambiti possono compromettere la capacità di soddisfare altri bisogni essenziali.

Gli indicatori di povertà sono calcolati dall'ISTAT e ci consentono di identificare le casistiche più gravi: i dati raccolti sono utilizzati per monitorare e analizzare la situazione economica e sociale del paese e sono spesso usati come base per l'elaborazione di politiche pubbliche mirate. Ulteriori dati statistici disponibili, come la fonte principale dei redditi familiari e il numero dei componenti occupati, consentono di mappare in maniera più ampia eventuali situazioni di fragilità economica. Questi dati sono spesso pubblicati in rapporti annuali o periodici e consentono agli studiosi, ai responsabili delle politiche pubbliche e agli attori di welfare di monitorare e comprendere l'evoluzione della povertà in Italia e le sue variazioni nel tempo. I dati statici divisi per territorio, inoltre, consentono di ottenere una comprensione più approfondita delle sfumature delle situazioni di fragilità economica, oltre a fornire una panoramica più completa della realtà economica di una determinata regione. Gli attori decisionali nel contesto delle politiche pubbliche sono in grado di impiegare dati territoriali al fine di concepire e implementare strategie più mirate e specifiche. Nel caso specifico dell'Abruzzo nel 2018, l'analisi degli indicatori di povertà indica che la regione ha registrato risultati migliori rispetto alla media nazionale. L'incidenza della povertà relativa familiare nella regione (9,6%) è inferiore rispetto all'incidenza nazionale (11,8%). Allo stesso modo, l'incidenza della povertà relativa individuale (12,0%) è anch'essa più bassa rispetto alla media nazionale, che si assesta al 15,0% (Fonte: Istat). Questi dati indicano che, nonostante le sfide economiche che inevitabilmente colpiscono quotidianamente le famiglie in Abruzzo, la regione ha raggiunto livelli di povertà pari relativamente inferiori rispetto alla media nazionale. Questo potrebbe essere dovuto a fattori economici, politiche regionali efficaci o altre variabili che hanno contribuito ad assestare la situazione economica delle famiglie nella regione. Inoltre, potrebbe essere importante considerare anche altre variabili che hanno influenzato il raggiungimento di tali dati: il livello di istruzione, l'accesso a servizi di assistenza sanitaria, l'infrastruttura sociale e la coesione comunitaria. Tali fattori

possono aver avuto un impatto significativo sulla resilienza delle famiglie di fronte alle sfide economiche e potrebbe essere interessante, anche alla luce delle riflessioni proposte, avviare una ricerca empirica sul territorio per valutare questi aspetti.

Secondo il Rapporto Censis, il 56% degli italiani (con una percentuale che sale al 61,4% tra i giovani) è convinto di contare poco o nulla nella società, mentre il 60,8% (65,3% tra i giovani) prova una grande insicurezza nel futuro (Bonasora, 2024). Questi dati sono indicativi di una profonda disaffezione e alienazione sociale che pervade il tessuto della nazione. In un mondo e in una società esposti a sempre nuove tensioni e nuovi conflitti, la politica riflette la stessa instabilità. Si è trasformata in pura tattica, priva di una visione strategica a lungo termine e di un progetto comune. Questo fenomeno ha condotto a una frattura tra rappresentanza politica e rappresentanza sociale, dove le istituzioni e i leader politici faticano a rispecchiare le istanze e le esigenze della popolazione. La disconnessione tra cittadini e istituzioni politiche è un segnale allarmante di una crisi della democrazia rappresentativa. La percezione di inutilità e insicurezza tra i cittadini, soprattutto tra i giovani, mina le basi del contratto sociale e del patto fiduciario su cui si fonda una società coesa e funzionale. Questa percezione di esclusione e impotenza è amplificata dalla crescente complessità delle sfide globali e locali, che richiedono risposte efficaci e coordinate. La politica, sempre più concepita come un gioco di potere e tattiche a breve termine, perde la sua capacità di mobilitare e rappresentare autenticamente la società civile. La rappresentanza politica deve ritrovare la sua legittimità attraverso un rinnovato impegno a rispondere ai bisogni reali delle persone e a ricostruire un senso di comunità e di progetto condiviso. Questo richiede un ripensamento delle modalità di partecipazione e di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali, favorendo una democrazia più inclusiva e partecipativa.

L'aggiornamento degli indicatori sulle condizioni di vita della popolazione e dei giovani nell'Unione Europea da parte di Eurostat fornisce dati preziosi per comprendere la situazione socio-economica in Italia, con particolare riferimento alla regione dell'Abruzzo nel 2021. Questi dati sono fondamentali per valutare la distribuzione della povertà e delle condizioni di deprivazione materiale e sociale, consentendo un'analisi approfondita delle sfide che affrontano sia la popolazione generale che i giovani. Nel 2021, in Italia, il tasso di rischio di povertà relativo alla popolazione totale è stato del 20,1% mentre tra i giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni la situazione peggiora perché si assesta al 24,6% (Statistiche su condizioni di vita dei giovani in UE e statistiche regionali sulla povertà ed esclusione sociale – Regione Abruzzo, 2021). Questo dato è fortemente significativo perché lo status dei giovani all'interno di un dato contesto ci fornisce un indicatore chiave per valutare il benessere socio-economico di una comunità a breve e lungo termine. Un alto tasso di rischio di povertà può indicare una serie di problemi, tra cui la disoccupazione giovanile, la precarietà del lavoro, la mancanza di opportunità educative e formative, e l'accesso limitato ai servizi sociali e sanitari. È importante riconoscere che i giovani che si trovano in condizioni di povertà oggi affrontano sfide significative che possono avere ripercussioni a lungo termine sul loro benessere e sulle prospettive future. Uno dei rischi principali è il cosiddetto "circolo della povertà", in cui le difficoltà

economiche incontrate durante la giovinezza possono influenzare negativamente le opportunità e le scelte dei giovani nel corso della loro vita adulta. Coloro che crescono in condizioni di povertà spesso affrontano ostacoli nell'accesso all'istruzione di qualità, alle opportunità lavorative e agli interventi di sostegno sociale. Questi fattori possono limitare le loro possibilità di sviluppo personale e professionale, rendendo più difficile per loro uscire dalla povertà nel lungo termine. Inoltre, la mancanza di risorse economiche e di sostegno può aumentare la probabilità di coinvolgimento in comportamenti devianti, inclusi quelli criminali. La povertà può alimentare sentimenti di disperazione, frustrazione e alienazione sociale, che possono portare alcuni soggetti a cercare vie illegali per ottenere sostegno finanziario o soddisfare i propri bisogni materiali. Analizzando le statistiche regionali in riferimento alla povertà e all'esclusione sociale (Fig. 1), il quadro si complica leggermente perché, mentre a livello nazionale il dato resta fermo (20,1%), invece, a livello regionale, l'Abruzzo si colloca al di sopra di tale percentuale raggiungendo il 27,7%. Paragonando la situazione con il 2020, il quadro peggiora ulteriormente se si considera che l'aumento del tasso di rischio di povertà di oltre quattro punti percentuale (Ufficio di Statistica Regione Abruzzo, Fonte: Eurostat, 2021).

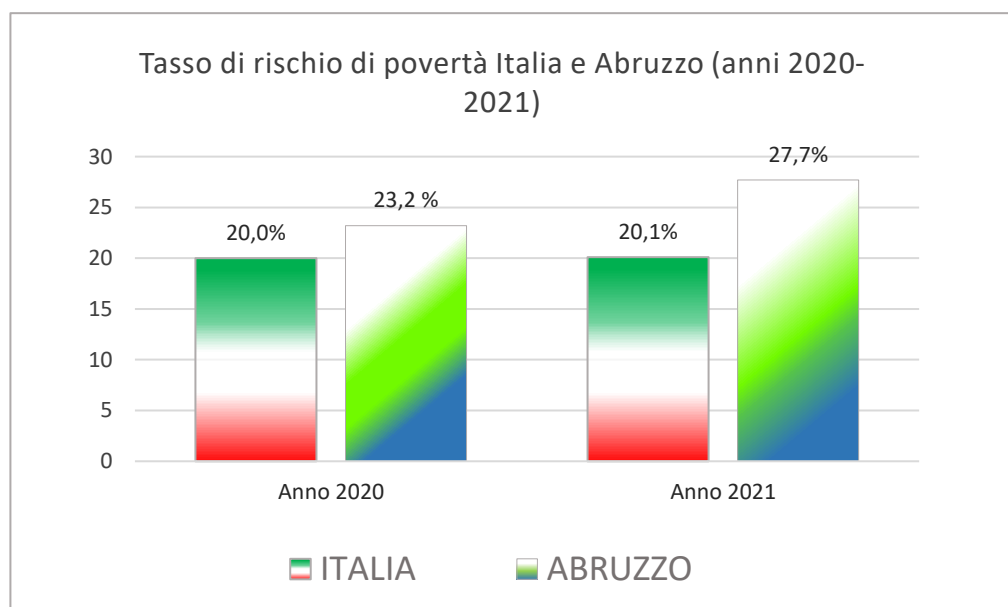


Fig. 1. (Fonte dati: Eurostat – Ri-elaborazione grafica dei dati dell'Ufficio di Statistica Regione Abruzzo).

Sulla base delle rilevazioni svolte dall'Eurostat nell'anno 2021 (Fig. 2), le persone con gravi deprivazioni materiali rappresentano il 6,1% (a livello nazionale sono il 5,9%) e risulta un aumento molto evidente nella percentuale di quelle che vivono in nuclei familiari (sulla base di una popolazione di età compresa tra 0 e 59 anni) con un'intensità di lavoro molto bassa: nel biennio precedente (2019-2020) tale percentuale si era assestata intorno al 6%, mentre nel 2021 è cresciuta esponenzialmente, probabilmente anche alla luce degli effetti pandemici, raggiungendo il 13,2% (Ufficio di Statistica Regione Abruzzo, Fonte: Eurostat, 2021).

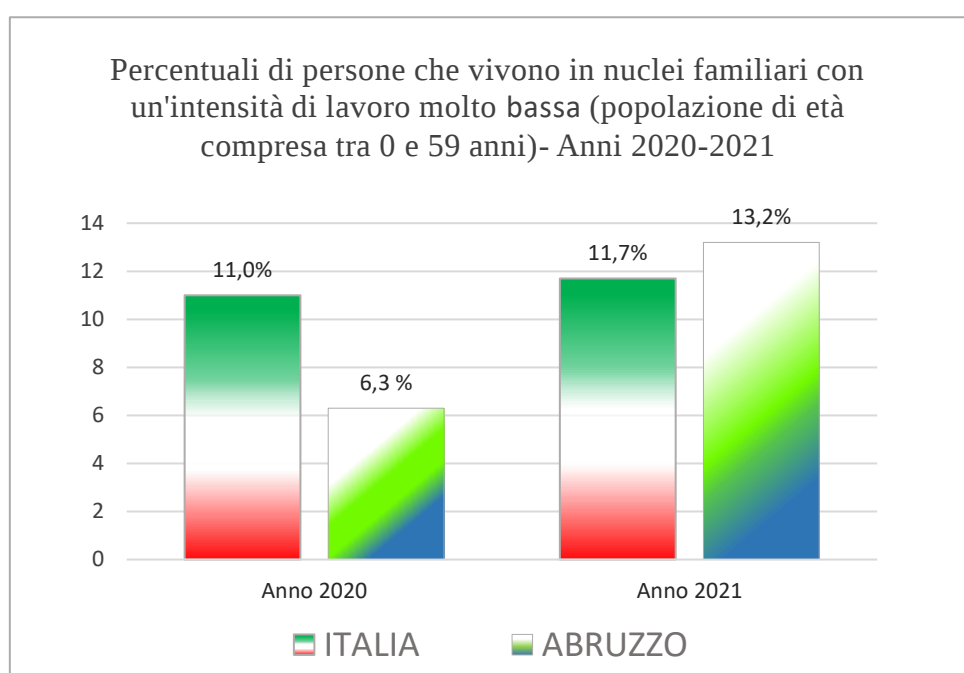


Fig. 2. (Fonte dati: Eurostat – Ri-elaborazione grafica dei dati dell'Ufficio di Statistica Regione Abruzzo)

La Cgil lancia un allarme riguardo la povertà dei lavoratori in Italia: nel 2019, prima della pandemia, circa 5 milioni di persone avevano un salario effettivo non superiore ai 10 mila euro lordi annui, tutte con "discontinuità lavorativa". Oggi risultano circa 3 milioni di precari e 2,7 milioni di part-time involontari (ovvero che lavorano a tempo parziale non per scelta) che si aggiungono a 2,3 milioni di disoccupati ufficiali. È quanto emerso durante la presentazione del Report della Fondazione Di Vittorio-Cgil su "Salari e occupazione" (Giangrande, 2022). Alla luce dei dati statistici presentati risulta un progressivo peggioramento della situazione povertà non solo a livello nazionale, ma soprattutto a livello regionale. Tra le possibili cause che possono essere individuate,

sicuramente è possibile citare l'impatto fortemente negativo che la pandemia da COVID-19 ha avuto in ambito sociale ed economico. I consumi hanno risentito dei provvedimenti di restrizione all'attività economica anche se sono stati introdotti numerosi interventi di sostegno che hanno tentato di contenere le perdite, anche se la contrazione dei consumi ha di fatto riflesso il calo del reddito disponibile. Le restrizioni alla mobilità e le più esigue possibilità di trovare un nuovo impiego durante la recessione hanno indotto alcune fasce della popolazione a interrompere la ricerca di un'occupazione. Le limitazioni alla mobilità e le scarse opportunità di ricollocarsi nel mercato del lavoro durante il periodo recessivo hanno portato alcune categorie di individui a diminuire o cessare del tutto la ricerca di un'occupazione.

Per quanto riguarda il tasso di disoccupazione, l'Italia nel 2020 si assestava al 9,4% e non era particolarmente lontana dalla media europea del 7,2%: il 58,4% della popolazione italiana in età lavorativa, nel 2020, aveva un impiego e si tratta sono di 1.1 punti percentuali in meno rispetto al tasso del 2019 pari al 59% (Openpolis, 2021). Il tasso di disoccupazione, tuttavia, costituisce solo un aspetto dell'analisi della situazione occupazionale di una popolazione. Esso riguarda solamente una porzione della popolazione in età lavorativa che si trova priva di un impiego e che attivamente cerca una collocazione lavorativa. Tuttavia, occorre considerare anche il fenomeno degli inattivi, ossia coloro che, pur essendo in età lavorativa, non sono impegnati nell'attività lavorativa né si trovano attivamente alla ricerca di un'occupazione. Questo segmento della popolazione, rappresentato dagli inattivi, è di notevole interesse per un'analisi esaustiva del mercato del lavoro, poiché comprende individui che potrebbero potenzialmente entrare nel mercato del lavoro se le condizioni lo consentissero o se opportunità di occupazione più favorevoli si presentassero. La categoria degli inattivi può comprendere diverse sottocategorie, quali gli studenti, i pensionati, gli studenti a tempo pieno, i genitori che si occupano di cura familiare, e coloro che, per varie ragioni, hanno temporaneamente rinunciato alla ricerca di lavoro. Questa diversità di situazioni evidenzia la complessità del concetto di inattività e richiede un'analisi differenziata e contestualizzata.

Il tasso di occupazione, invece, riveste un ruolo ancora più significativo poiché offre un quadro più completo e dettagliato della situazione lavorativa di un intero Paese. Esso si definisce come la percentuale della popolazione in età lavorativa, generalmente compresa tra i 15 e i 64 anni, che sta effettivamente svolgendo un'attività lavorativa, sia essa occupazione dipendente o autonoma. Questo indicatore fornisce una misura diretta della partecipazione attiva al mercato del lavoro e dell'effettiva integrazione lavorativa della popolazione in età lavorativa. Il tasso di occupazione permette di valutare l'efficienza del sistema economico nel creare opportunità lavorative e nell'impiegare la forza lavoro disponibile, nonché di monitorare i cambiamenti nel livello di occupazione nel corso del tempo. Inoltre, il tasso di occupazione offre un'analisi più approfondita rispetto alla disoccupazione, poiché include sia coloro che sono impegnati in un lavoro retribuito che coloro che sono coinvolti in forme di lavoro non retribuito, come il lavoro domestico o il lavoro familiare nell'attività imprenditoriale. *«In quanto a tasso di occupazione nazionale, l'Italia si posiziona al di sotto della maggior parte dei paesi dell'Europa*

meridionale e piuttosto lontano anche dai paesi dell'Europa orientale, come Bulgaria e Romania, dove pure le condizioni lavorative sono spesso difficili» (Openpolis, 2021). Questa dislocazione relativa riflette una serie di fattori strutturali e congiunturali che influenzano il mercato del lavoro italiano, fortemente penalizzato anche dalle grandi disparità regionali.

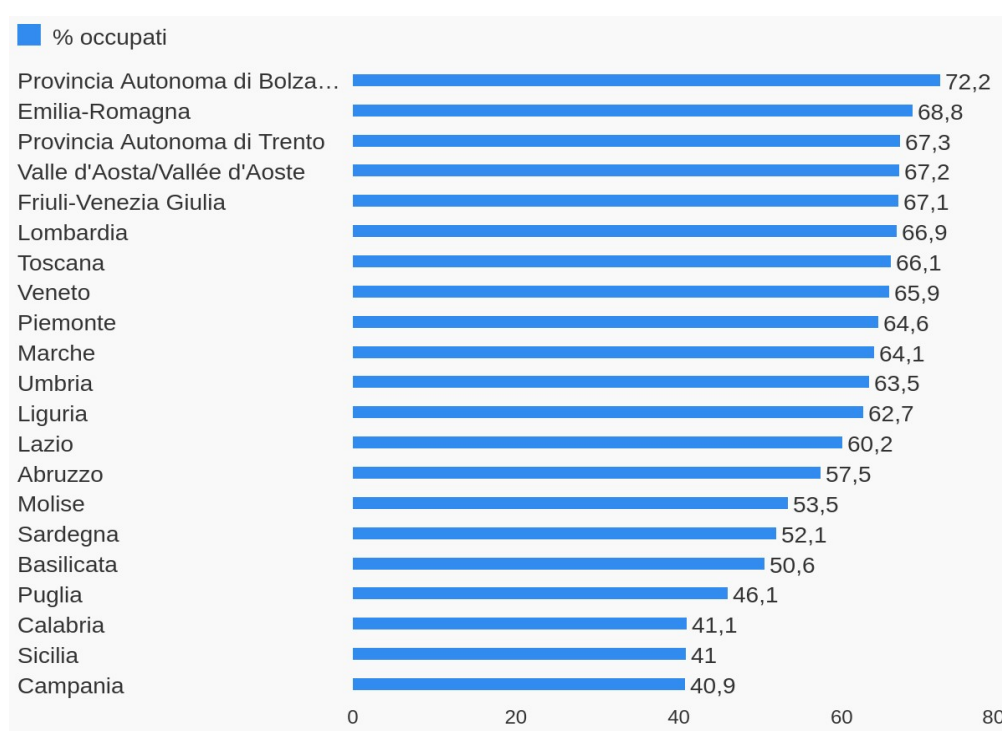


Fig.3. Rappresentazione grafica dell'elaborazione Openpolis, basata su dati Eurostat, della % di occupati in Italia, suddivisa per Regione.

Attraverso una rapida analisi dei dati riportati da Openpolis su base Eurostat (Fig. 3), emergono chiaramente le differenze tra regioni in riferimento al tasso di occupazione dell'anno 2020: la macroregione italiana del nord-est è quella con il più alto tasso di occupazione (67,5%), seguita dal nord-ovest (65,9%), dal centro (62,7%), e, a maggiore distanza, dal sud (44,6%) e dalle isole (43,7%): la situazione risulta allarmante se si paragona la percentuale di occupati della Provincia Autonoma di Bolzano (72,20%) o dell'Emilia-Romagna (68,8%) con quella dell'Abruzzo (57,50%), che si colloca decisamente nella metà inferiore dell'elenco (Openpolis, 2021). Le disparità tra regioni del Nord e del Sud del paese sono evidenti, con il Nord generalmente caratterizzato da tassi di occupazione più elevati rispetto al Sud. Questa disparità è il riflesso di diversi fattori, tra cui è possibile individuare differenze strutturali nell'economia regionale,

diversi livelli di sviluppo infrastrutturale e industriale, disomogeneità nelle opportunità di lavoro e disequilibrio nell'accesso all'istruzione e alla formazione professionale. Accanto ad un'analisi quantitativa e grafica del fenomeno della povertà a livello nazionale e regionale si colloca necessariamente una descrizione più approfondita e dettagliata dei diversi aspetti che caratterizzano la vita quotidiana dei poveri e degli "esclusi".

La povertà, la discriminazione e l'assenza di speranza sono proprietà tipiche delle aree periferiche che sono caratterizzate dalla forte presenza di degrado sociale e economico. Nel Report "Verso le Periferie" prodotto dalla Caritas Diocesana nel 2017 si approfondisce, in particolare, la situazione problematica del quartiere di "Rancitelli"¹² che spicca quanto a tasso di povertà e criminalità all'interno della Regione Abruzzo. Rancitelli è uno dei quartieri più recenti di Pescara, sviluppatosi principalmente negli anni '60 e '70 per rispondere alla domanda di edilizia popolare dovuta all'espansione della città e per ospitare i lavoratori della zona industriale (Caritas, 2017). Tuttavia, negli ultimi anni, il quartiere ha visto un declino del commercio e l'abbandono di molte strutture industriali, spesso a causa della delocalizzazione o cessazione delle attività. La chiusura di attività commerciali e industriali ha lasciato dietro di sé un tessuto economico frammentato e debole, che non è in grado di sostenere la crescita e lo sviluppo locali. Le conseguenze della crisi economica, combinate con la mancanza di investimenti pubblici e privati, hanno esacerbato queste condizioni. La discriminazione è un altro aspetto cruciale che colpisce le persone che vivono in queste aree. Può essere basata su fattori economici, etnici o sociali. La stigmatizzazione dei poveri li rende ulteriormente vulnerabili e riduce le loro possibilità di migliorare la propria condizione. In questo contesto, le famiglie spesso vivono in condizioni abitative precarie, con accesso limitato ai servizi essenziali come acqua potabile, elettricità e riscaldamento. L'insicurezza alimentare è un problema costante, con molte persone che dipendono dai banchi alimentari e dai pasti distribuiti da organizzazioni di volontariato. La mancanza di prospettive di miglioramento e l'isolamento sociale creano un ambiente di disperazione. Questo sentimento può portare a un aumento dei tassi di abbandono scolastico e alla diffusione di comportamenti antisociali e criminali. Senza speranza, i residenti sono meno motivati a cercare opportunità di crescita personale e professionale.

Degrado urbano e conflitti sociali si esprimono in una vera e propria guerra tra poveri dove a prevalere è l'arrogante, il prepotente e chi soccombe è chi è stanco di combattere e spesso, lasciato isolato dalle Istituzioni, per quieto vivere, resta a guardare e si limita a vivere il quartiere il meno possibile. Il quartiere è dunque divenuto sempre più un territorio preso di mira dalla malavita locale che ha trovato un tessuto ideale di degrado e abbandono in cui sedimentarsi e farne uno dei propri quartier generali. Le periferie a rischio sono spesso caratterizzate dalla forte presenza di poveri, di criminalità e di forte

¹² Rancitelli è un quartiere situato nella periferia sud-ovest di Pescara e dista circa 5 km in linea d'aria dal centro città. Esso confina: a nord-est con il quartiere Portanuova; ad est con il quartiere San Donato, dove si trova il carcere di Pescara; a nord con il quartiere San Giuseppe, oltre il fiume; a sud-ovest con la zona industriale Pescara est-ovest e l'Aeroporto di Pescara.

degrado urbano e sociale: il contrasto a tali fenomeni prevede interventi che riguardano da un lato la riqualificazione urbana e la diffusione dei servizi pubblici e dall'altro la distribuzione di risorse economiche e di generi alimentari alle famiglie più bisognose (Bichi e Cesareo, 2010). In questi contesti anche le aree comuni, come parchi e piazze, versano in stato di abbandono, riducendo le occasioni di socializzazione e di attività comunitarie. Una descrizione dettagliata della vita quotidiana dei poveri e degli esclusi nelle aree periferiche rivela un quadro complesso e desolante, in cui la povertà materiale si intreccia con discriminazione, mancanza di speranza e degrado sociale ed economico: il sentimento isolamento sociale alimenta un senso di sfiducia nelle istituzioni e tra i residenti stessi. Partendo da queste considerazioni, ne risulta che affrontare questi problemi richiede interventi integrati e mirati che considerino le molteplici dimensioni della povertà e che promuovano non solo il miglioramento delle condizioni materiali, ma anche la ricostruzione del tessuto sociale, la ricostruzione urbanistica e la restituzione della speranza ai residenti.

7. Interventi di contrasto alla povertà nella Regione Abruzzo

Le politiche socio-assistenziali, nate per contrastare il problema della povertà economica e per sopperire ai bisogni primari dei cittadini, non sempre sono in grado di agire in modo globale e finiscono per intervenire in un'ottica di mera riduzione del danno. Si ritiene necessario, pertanto, agire in un'ottica globale e sinergica affinché gli interventi proposti dal sistema di welfare non seguano una mera logica assistenzialistica, ma promozionale. Le politiche sociali e le politiche pubbliche giocano un ruolo cruciale nella costruzione del sistema di welfare e il contesto locale e regionale aggiunge un elemento di diversità e specializzazione. La lotta alla povertà economica, in particolar modo all'interno di una regione come l'Abruzzo, richiede strategie mirate e una collaborazione sinergica tra le autorità regionali, locali, del privato sociale e tutte le altre parti interessate. Gli strumenti di policy volta a contrastare la povertà comprendono diverse misure e programmi mirati per migliorare la situazione economica delle persone e delle famiglie. In questo sistema complesso e articolato, ad esempio, le indennità di disoccupazione svolgono una fondamentale funzione di prevenzione della caduta in povertà a seguito della perdita del lavoro (Ranci e Pavolini, 2015): tali pagamenti periodici erogati a coloro che perdono il lavoro involontariamente aiutano a coprire le spese che il singolo lavoratore e la sua famiglia devono sostenere durante il periodo di disoccupazione e tendono in questo modo a facilitare la transizione verso un nuovo impiego. Inoltre, i redditi minimi garantiscono un certo livello di reddito a chi si trova al di sotto di una determinata soglia di povertà per fornire un sostegno finanziario diretto e concreto alle famiglie in difficoltà economica. Il diritto al trasferimento economico è garantito sulla base del *principio dell'universalismo selettivo* che si riferisce a un approccio alle politiche pubbliche che prevede la fornitura universale di determinati servizi o prestazioni, ma con

un accesso differenziato in base a criteri specifici¹³. Ad esempio, alcuni sostengono che limitare l'accesso a determinati servizi solo a coloro che ne hanno maggiormente bisogno, possa ridurre i costi complessivi e concentrare le risorse dove sono più necessarie. Allo stesso tempo, la percezione di equità potrebbe essere compromessa in quelle persone che si rendono conto della distribuzione diseguale delle risorse, ma non ne comprendono fino in fondo le ragioni. Altro elemento da considerare riguarda le difficoltà relative alle soglie per l'accesso ai benefici selettivi perché stabilire soglie troppo alte significa escludere persone che hanno comunque bisogno di supporto, mentre soglie troppo basse possono rendere insostenibile il sistema. Ciò che è certo è che, a fronte di risorse economiche limitate, ad oggi i meccanismi dell'universalismo selettivo sono un modo per garantire che i vantaggi delle politiche pubbliche siano indirizzati ai gruppi più vulnerabili o bisognosi della società.

Gli schemi di sostegno ai poveri comprendono una varietà di misure assistenziali, come aiuti alimentari, assistenza sanitaria gratuita o a basso costo, sconti sui servizi pubblici e assistenza per l'abitazione. Questi programmi mirano a soddisfare i bisogni di base sia delle persone in situazioni di estrema povertà, sia di coloro che sono occupati, ma dal loro lavoro ricavano un reddito troppo basso, che non gli consente di raggiungere gli standard minimi di vita. Secondo le stime dell'Istat, nella Regione Abruzzo vi sarebbero 55mila famiglie povere in senso "assoluto" e 63mila in senso "relativo". Questo significa che 55mila famiglie non disporrebbero di un reddito adeguato a soddisfare i bisogni primari della vita (istruzione, assistenza sanitaria, riparo, acqua, elettricità e cibo). Invece, 63mila famiglie abruzzesi hanno un reddito familiare di circa il 50% in meno rispetto alla media e, pur disponendo di una entrata economica, non riescono ad acquisire oltre l'essenziale né a partecipare attivamente alla vita sociale del territorio (Linee attuative del Piano Nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla Povertà, 2021-2023, Regione Abruzzo, 2022). Nel quadro sinottico degli obiettivi della programmazione sociale 2022-2024, in particolare, si fornisce una rappresentazione dei servizi e degli interventi che, pur recependo gli indirizzi del quadro normativo e programmatico nazionale e comunitario, si specializzano a livello regionale. Sono individuate le macro-attività di intervento con la conseguente indicazione degli Obiettivi di Servizio e degli Assi Tematici, ridefiniti in relazione ai bisogni sociali rilevati e agli indirizzi e obiettivi, condivisi nella Cabina di Regia con gli attori istituzionali e del Terzo Settore rappresentativi in ambito regionale (Gruppo di lavoro Regione Abruzzo - Redazione Piano Sociale Regionale 2022-2024).

Il terzo Asse tematico (AT. 3) è quello che riguarda il contrasto alla povertà e che agisce nell'ottica di una maggiore inclusione sociale; intervengono in questa direzione tutta una serie di misure specifiche tra cui: Integrazione al reddito e all'emergenza abitativa, Sostegno alimentare, Interventi di sostegno all'inserimento lavorativo e presa in carico socio-lavorativo (patti per l'inclusione sociale di ADS, patti per il lavoro di CPI, percettori

¹³ Mentre il principio di universalismo implica che tutti i cittadini abbiano diritto agli stessi benefici, l'universalismo selettivo prevede che alcuni gruppi possano essere esclusi o ricevere un trattamento differenziato sulla base di caratteristiche e criteri prestabiliti.

Reddito di Cittadinanza), Interventi per l'inclusione sociale e la vita indipendente e per l'autonomia abitativa del Dopo di Noi, Pronto intervento sociale e contrasto all'emergenza sociale e abitativa, interventi per la povertà estrema e senza fissa dimora, Housing first, Centri servizio per le indigenze e l'esclusione, servizi per la residenza fittizia. In un quadro di crescita del fenomeno povertà, le diverse forme di sostegno al reddito (Reddito di Cittadinanza prima e Reddito di Inclusione ora), seppur con le singole peculiarità, rappresentano le principali misure di contrasto alla povertà a livello nazionale, regionale e locale, pur non garantendo la copertura di tutti coloro che si trovano in condizioni di Povertà. In particolare, le statistiche sull'accesso alla misura del Rdc¹⁴ rappresentano senz'altro un indicatore importante del fenomeno nelle regioni: in base ai dati di accesso rilasciati dall'INPS e aggiornati a giugno 2022, il reddito di cittadinanza ha raggiunto in pratica il 5,1% dei cittadini abruzzesi, tra richiedenti e membri del nucleo e l'importo medio erogato per ogni nucleo familiare con il RDC è stato pari ad 545,60 € euro mensili nel 2021 (Piano Sociale Regionale 2022-2024 Regione Abruzzo, 2022). Altro aspetto da tenere in considerazione è che con la crescita dei tassi di povertà è aumentata soprattutto la domanda di aiuti alimentari, anche dai cosiddetti "nuovi poveri" (pensionati, disoccupati, famiglie con bambini) che affrontano situazioni di difficoltà dovute a eventi improvvisi come una malattia, la perdita del lavoro: la mancanza di cibo è una delle forme più estreme di povertà perché ha conseguenze sulla salute fisica e psicologica di breve e lungo periodo. A supporto di queste iniziative e a integrazione dell'intervento di Reddito di Cittadinanza (RdC), la Regione Abruzzo ha istituito il Fondo "Contributi per il sostegno alimentare delle persone in stato di povertà", a favore delle mense e dei centri di distribuzione beni di prima necessità; inoltre, per rispondere alle esigenze delle famiglie abruzzesi è stato previsto, con uno stanziamento di € 12.000.000, un Contributo per l'acquisto di beni di prima necessità "Bonus Famiglia" attraverso la pubblicazione di un avviso pubblico (Piano Sociale Regionale 2022-2024 Regione Abruzzo, 2022).

Inoltre, è certamente evidente che la *mancanza di un alloggio* e il *disagio abitativo* sono forse gli esempi più estremi di povertà e di esclusione sociale nella società: sebbene l'accesso a un alloggio a costi contenuti sia un diritto fondamentale, il problema delle persone senza fissa dimora è ben lontano dall'essere risolto. Pertanto, la Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali, dove è incardinata l'Autorità di Gestione del PON (Piano Operativo Nazionale) Inclusione e del PO I FEAD (Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e assistenza materiale di base), ha adottato l'Avviso pubblico n. 4/2016 per il finanziamento di progetti per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora. Tali interventi prevedono l'attuazione di una serie di misure volte a: potenziare la rete dei servizi per il PIS (Pronto Intervento Sociale); erogare interventi a bassa soglia, come la distribuzione di beni di prima necessità quali kit prodotti per l'igiene personale, kit d'emergenza, altri materiali essenziali; incentivare misure di accompagnamento tra cui attività di segretariato sociale

¹⁴ Il Piano Sociale Regionale, essendo stato redatto nel 2022, non prevede statistiche o riferimenti al Reddito di Inclusione perché tale strumento è stato introdotto solo successivamente.

e lo svolgimento di pratiche burocratiche; favorire l'accesso ai servizi (sociali, sanitari, abitativi, tirocini lavorativi, ecc.) e attivare interventi innovativi (housing first, unità di strada, ecc.). All'interno di tale cornice programmatica, è evidente che le Linee Attuative del Piano Nazionale per gli Interventi e i Servizi Sociali di Contrasto alla Povertà 2021-2023 si pongono in continuità con le indicazioni strategiche previste dal recente Piano Sociale Regionale della Regione Abruzzo: in tal senso si intende utilizzare le risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale per raggiungere, con progressione graduale e nei limiti delle risorse disponibili, i LEA da garantire su tutto il territorio nazionale per il contrasto alla povertà. Inoltre, per uniformarsi alla legislazione europea, anche all'interno del PSR-Abruzzo si prevedono riferimenti al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in particolare in seno alla Missione 5 la Componente 2 denominata "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" che prevede la finanziabilità di interventi rivolti a prevenire l'esclusione sociale. Rientra all'interno di questa finalità generale, l'obiettivo più specifico di «*aiutare le persone senza dimora ad accedere ad una sistemazione temporanea, in appartamenti per piccoli gruppi o famiglie, altresì offrendo servizi integrati volti a promuovere l'autonomia e l'integrazione sociale*» (Linee attuative del piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023, Regione Abruzzo, 2022). Fornire loro un accesso a sistemazioni temporanee, come appartamenti per piccoli gruppi o famiglie, è essenziale per offrire un ambiente stabile e sicuro durante un periodo di transizione. Questo tipo di alloggio offre una maggiore privacy e può contribuire a preservare la dignità delle persone senza dimora, rispetto ai tradizionali rifugi o dormitori. Inoltre, l'offerta di servizi integrati mirati a promuovere l'autonomia e l'integrazione sociale è cruciale per aiutare queste persone a ricostruire le proprie vite. Questi servizi potrebbero includere supporto per l'accesso all'istruzione o al lavoro, assistenza sanitaria, consulenza psicologica, assistenza legale e sostegno per lo sviluppo di competenze personali e sociali. All'interno di questa complessa cornice normativa, un primo intervento concreto riguarda l'*Housing temporaneo*, in cui i Comuni mettono a disposizione appartamenti per singoli, piccoli gruppi o famiglie fino a 24 mesi e attiveranno progetti personalizzati per singola persona/famiglia al fine di attuare programmi di sviluppo della crescita personale e aiutarli a raggiungere un maggiore grado di autonomia; in quest'ambito sono stati selezionati per ricevere un finanziamento di 710.000€ ciascuno, gli ADS di Avezzano, Chieti, Montesilvano, Pescara e Teramo per realizzare alloggi e strutture di accoglienza rivolti al reinserimento e all'autonomia. Altro intervento finalizzato a mantenere sotto controllo l'emergenza abitativa è quello che riguarda le *stazioni di posta*, ovvero centri che offrono, oltre a un'accoglienza notturna limitata, ulteriori servizi quali servizi sanitari, ristorazione, orientamento al lavoro, distribuzione di beni alimentari, ecc.; in quest'ambito, invece, l'Ambito Distrettuale Sociale (ADS) 10 Ortonese, ADS 20 Teramo, ADS 15 Pescara e ADS 2 Marsica. L'ADS 17 Montagna Pescara (ECAD Comune di Manoppello) riceveranno un contributo di 679.930,00 € ciascuno.

Accanto agli strumenti di assistenza "diretta" e immediata al cittadino, si collocano interventi di altro tipo che puntano, invece, alla promozione e allo sviluppo delle

competenze individuali per consentire lo sviluppo di percorsi di vita sempre più autonomi e indipendenti. L'inclusione di una disposizione come quella della Legge 205/2017, che destina risorse specifiche per interventi sperimentali volti a prevenire la povertà e l'esclusione sociale tra i giovani che vivono fuori dalla famiglia di origine dopo il compimento della maggiore età su provvedimento dell'autorità giudiziaria, rappresenta un passo significativo verso l'attenzione e il sostegno a un gruppo spesso vulnerabile e trascurato. La L. 205/2017, nell'ambito della quota del Fondo per la Lotta alla Povertà, ha riservato € 5.000.000,00, per ciascuna delle annualità 2018, 2019 e 2020, per interventi in via sperimentale, volti a prevenire condizioni di povertà ed esclusione sociale e per sostenere il percorso di crescita verso l'autonomia di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria (*Care Leavers*)». I "Care Leavers", come vengono definiti, sono giovani che, al raggiungimento dell'età adulta, si trovano spesso in una situazione di fragilità e mancanza di supporto, avendo trascorso il periodo dell'infanzia e dell'adolescenza fuori dalla famiglia biologica, magari a causa di situazioni di abbandono, maltrattamento o altri contesti difficili. La sperimentazione si rivolgeva a tutti gli attori territoriali impegnati o nell'accoglienza o nell'affiancamento dei minorenni inseriti in progetti socioeducativi di accoglienza presso comunità residenziali o famiglie affidatarie. Le politiche di contrasto alla povertà devono essere accompagnate da politiche attive di questo tipo per superare la mera logica assistenzialistica e puntare alla promozione sociale e superare il cosiddetto "*spettro della dipendenza*". Tale tema è stato una costante all'interno della discussione sul Welfare e risale sin dalla prima metà del XIX secolo e ha acquistato un ruolo sempre crescente: la dipendenza si configura come uno stato negativo da associare alle erogazioni assistenziali (sussidi economici, pacco alimentare, pagamento delle utenze...) che vengono richieste continuamente e sistematicamente dalla persona che si rivolge al servizio (Lumino, 2013). Emerge chiaramente che ciò che si continua a esprimere in termini monetari – la povertà come mancanza di denaro e il contrasto alla povertà come erogazione di denaro – nasconde in realtà significati, usi, assetti normativi e criteri regolativi diversificati territorialmente e culturalmente (Agodi e De Luca Picione, 2009). Affinché si rompa il circolo vizioso tra dipendenza e assistenzialismo è necessario un cambiamento prima di tutto culturale, che provenga dal basso e che consenta di attuare una rivoluzione nell'atteggiamento e nelle aspettative dei cittadini nei confronti dei sussidi e delle erogazioni in denaro.

L'obiettivo a lungo termine deve essere quello di riportare la fiducia non solo nelle istituzioni, ma nella possibilità concreta che si possa uscire dallo stato di povertà con interventi brevi e mirati per poi proseguire autonomamente. Dal punto di vista sociologico, l'empowerment individuale è un concetto cruciale per sostenere un cambiamento sociale duraturo e significativo perché non solo promuove l'autonomia e la capacità di prendere decisioni informate, ma rafforza anche la coesione sociale e il benessere collettivo. Per favorire questo tipo di empowerment, si può pensare di adottare una serie di politiche e pratiche mirate che intervengano in modo preventivo. Le politiche attive del lavoro procedono in tale direzione e possono includere corsi di formazione,

consulenza professionale e orientamento lavorativo per consentire la valorizzazione delle risorse individuali. I percorsi di reinserimento socio-professionale, ad esempio, sono programmi che forniscono supporto e formazione a coloro che sono disoccupati o a rischio di povertà, al fine di aiutarli a riacquisire abilità e trovare un nuovo impiego. Anche l'educazione gioca un ruolo fondamentale nell'empowerment individuale perché un accesso equo e diffuso all'istruzione di qualità consente agli individui di acquisire conoscenze e competenze critiche. Secondo Bourdieu, l'istruzione è un mezzo per ottenere capitale culturale, che può essere utilizzato per migliorare la posizione sociale e le opportunità di vita delle persone: solo in questo modo diventeranno agenti attivi del proprio cambiamento, piuttosto che semplici destinatari passivi di conoscenze e sussidi (Bourdieu, 2015).

Oltre all'istruzione, l'empowerment individuale richiede la creazione di spazi in cui le persone possano partecipare attivamente alle decisioni che riguardano le loro vite. Le teorie di Habermas sulla sfera pubblica sottolineano l'importanza del discorso libero e dell'inclusione nei processi decisionali democratici. Le politiche che promuovono la partecipazione civica e la trasparenza governativa possono facilitare l'accesso delle persone alle informazioni e alle risorse necessarie per influenzare le politiche pubbliche (Ampola e Corchia, 2007). Infine, le pratiche di inclusione sociale e di riduzione delle disuguaglianze sono essenziali per l'empowerment individuale e per consentire l'autodeterminazione e il pieno sviluppo delle singole personalità.

8. Note Conclusive

Il sistema di welfare in Italia è fortemente influenzato dal contesto locale e regionale perché le regioni e gli enti locali sono dotati di un elevato livello di autonomia nella programmazione degli interventi e nell'elaborazione delle politiche sociali; ciò ha portato inevitabilmente alla comparsa di variazioni significative nei servizi e nei livelli di assistenza sociale garantiti nelle diverse parti del Paese. I dati statistici suddivisi per territorio sono strumenti fondamentali per ottenere una comprensione dettagliata delle sfumature delle situazioni di fragilità economica in una regione specifica. Questi dati consentono di analizzare e comprendere in modo più approfondito come i fattori politici, sociali, culturali e geografici influenzino lo status economico delle persone in un determinato contesto. Potrebbe essere interessante rilevare le disuguaglianze regionali per identificare quali aree sono più colpite dalla povertà rispetto ad altre, al fine di sviluppare ed implementare politiche mirate che affrontino le specifiche esigenze delle diverse regioni. Nelle attività previste dal Piano Sociale Regionale della Regione Abruzzo è previsto il coinvolgimento di associazioni di volontariato, specializzate nei servizi sociali, attraverso una stretta collaborazione con le pubbliche amministrazioni e in tal senso la Regione si dimostra particolarmente attiva e dinamica, soprattutto attraverso l'emissione di bandi progettuali diretti a tutte le associazioni sul territorio. In questa sede non si propone un compendio di tutti gli interventi e le misure previsti dalla Regione Abruzzo al fine di affrontare una tematica così complessa come quella della povertà perché sarebbe

eccessivamente complesso. Ciò che è evidente, anche alla luce degli interventi proposti, è che quello della povertà è un fenomeno multi-paradigmatico che deve essere affrontato da diverse angolazioni e prospettive: è necessario agire sempre più nell'ambito di un'ottica di rete per coinvolgere, non solo gli enti del terzo settore, ma anche la comunità civile attraverso forme di cittadinanza attiva e volontariato.

Abbiamo analizzato come gli *stakeholder*, del contesto abruzzese, hanno tentato di sviluppare programmi specifici – con risultati incerti – per affrontare la povertà economica, come la creazione di opportunità di lavoro locale, l'accesso a servizi sanitari di qualità e la promozione dell'istruzione. Alla luce di questa analisi, si ritiene sia necessario implementare ulteriormente la collaborazione tra le organizzazioni del Terzo Settore e il settore privato, nonché gli investimenti destinati alla ricerca sociale e alla progettazione, al fine di migliorare l'efficacia delle politiche sociali regionali, in particolare per quanto riguarda il contrasto alla povertà. In sintesi, l'osservazione dei dati relativi alla povertà in Abruzzo offre uno spunto di riflessione interessante. Questo risultato potrebbe fornire preziose lezioni sul modo in cui le dinamiche economiche regionali e le politiche pubbliche possono contribuire a migliorare il benessere economico delle famiglie. Tali riflessioni preliminari potrebbero incoraggiare ulteriori analisi e ricerche per identificare strategie che possano essere replicate, anche in altre regioni, per affrontare le diverse forme della povertà. Le sfide attuali e future richiedono una gestione attenta, di rete e partecipata per garantire un sistema di welfare efficace e sostenibile, capace di rispondere alle esigenze generali in un contesto internazionale in continua evoluzione. È evidente che la povertà, comunemente intesa come mancanza di denaro e contrastata principalmente tramite l'erogazione di sussidi monetari, nasconde in realtà una complessità di significati, usi, assetti normativi e criteri regolativi che variano significativamente a livello territoriale e culturale. L'assistenzialismo, che spesso si traduce in un sostegno economico passivo, può creare dipendenza e limitare l'autonomia delle persone. Al contrario, un cambiamento culturale orientato all'autonomia individuale e collettiva incoraggia le persone a diventare protagoniste del proprio percorso di vita. Per rompere il circolo vizioso tra povertà e dipendenza dai sussidi, è necessario un cambiamento culturale profondo e un'iniziativa che parta dal basso. Questo cambiamento deve mirare a trasformare l'atteggiamento e le aspettative dei cittadini nei confronti dei sussidi e delle erogazioni in denaro per ridurre la dipendenza dai sussidi e favorire la capacità delle persone di costruire un futuro autonomo e dignitoso. L'obiettivo a lungo termine deve essere quello di ricostruire la fiducia non solo nelle istituzioni, ma anche nella concreta possibilità di uscire dallo stato di povertà attraverso interventi brevi e mirati da parte dello Stato.

Ad oggi, è sempre più evidente che solo un cambiamento culturale orientato all'autonomia individuale e collettiva sarà in grado di incoraggiare le persone a diventare protagoniste del proprio percorso di vita. Per sostenere questo cambiamento, è necessario adottare politiche e pratiche che favoriscano l'empowerment delle persone e lo sviluppo

di percorsi di autodeterminazione. Le teorie di Sen sull'approccio delle *capabilities*¹⁵ sottolineano che la vera libertà di una persona dipende dalle opportunità reali disponibili per lei (Sen, 1990). Le politiche devono, quindi, mirare a ridurre le barriere strutturali che limitano queste opportunità, come la povertà, la discriminazione e l'esclusione sociale. Si potrebbe pensare di investire maggiormente sull'accesso a un'istruzione di qualità per favorire lo sviluppo di competenze e combattere l'abbandono scolastico e, al tempo stesso, di investire su percorsi formazione professionale indirizzate a specifiche categorie di persone fragili per aiutarli a raggiungere l'indipendenza economica. Accanto alla promozione di politiche attive del lavoro, è fondamentale incentivare la partecipazione attiva dei cittadini alla vita comunitaria e politica e costruire reti di auto-mutuo-aiuto che favoriscano l'aiuto reciproco e la solidarietà. Le reti di supporto comunitario possono fornire assistenza in situazioni di bisogno senza creare dipendenza a lungo termine e soprattutto possono rappresentare una risorsa fondamentale nell'incentivare la partecipazione dei cittadini in sede di consultazione. Un cambiamento culturale di questo tipo richiede tempo e impegno, perché non può essere imposto dall'alto, ma deve provenire dal basso ed è possibile solo attraverso una stretta collaborazione tra istituzioni, organizzazioni non governative, imprese e cittadini. Risulta evidente che solo creando un ambiente che promuova l'autonomia e la partecipazione attiva si potrà superare l'assistenzialismo e tentare di ridurre il più possibile il problema del pauperismo.

Riferimenti Bibliografici

Action Aid, *Povertà assoluta e relativa: la differenza... in un problema che dobbiamo risolvere*, 16/01/2019: <https://adozioneadistanza.actionaid.it/magazine/poverta-assoluta-relativa/>

Agodi M.C. e De Luca Picione G. L., *Diritto al denaro o denaro per i diritti? Dal contrasto alla povertà a un welfare delle opportunità*, Carocci Editore, Roma, 2009.

Ampola M. e Corchia L., *Dialogo su Jürgen Habermas: le trasformazioni della modernità*, Edizioni ETS, Pisa, 2007.

Andreotti A., *Che cos'è il capitale sociale*, Carocci editore, Roma, 2009.

Aristotele, *Politica* (Τά Πολιτικά), Libro I, 1253a, IV secolo a.C. letto nel testo *Politica*. Volume I (Libri I-IV), trad. di Radice R. e Gargiulo T., a cura di Boitani P., Mondadori, Milano, 2014.

Bagnasco A., Barbagli M., Cavalli A., *Corso di Sociologia*, Il Mulino, Bologna, III ed. 2012.

Benatti L., *Nell'etimologia della politica, il bene comune*, La Voce di New York, 2016.

¹⁵ Le *capabilities*, anche dette "social skills" sono le capacità e le abilità personali riconducibili alla sfera del sociale, ovvero quelle competenze che usiamo per comunicare e interagire verbalmente e non verbalmente, attraverso i gesti e il linguaggio del corpo.

- Berti F., *Per una sociologia della comunità*, Franco Angeli, Milano, 2005.
- Bichi R. e Cesareo V. (a cura di), *Per un'integrazione possibile. Periferie urbane e processi migratori*, Franco Angeli Edizioni, Milano, 2010.
- Bin R. e Pitruzzella G., *Diritto Pubblico*, G. Giappichelli Editore, Torino, XIV ed., 2016.
- Block F. e Somers M. "In the shadow of Speenhamland: Social policy and the old poor law." *Politics & Society* 31.2 (2003): 283–323.
- Bobbio N., "Politica", in N. Bobbio e N. Matteucci (a cura di) *Dizionario di politica*, Torino, 1976.
- Bonasora P., *Un patto per la democrazia*, Labsus. Laboratorio per la sussidiarietà, 2024.
- Bourdieu P., *Forme di capitale*, a cura di Santono M., Armando Editore, Roma, 2015.
- Caritas Diocesana Pescara-Penne, *Report "Verso le Periferie"*, Maggio 2017.
- Cesareo V. (a cura di), *Sociologia. Concetti e tematiche, Vita e Pensiero*, Milano, 1998.
- Cgil, Covid, allarme Cgil sul lavoro: "Oggi 5 milioni hanno salari sotto i 10mila euro l'anno", Sky tg24, 02/11/2021: <https://tg24.sky.it/economia/2021/11/02/covid-lavoro-italia--cgil>
- Colozzi I., *Le nuove politiche sociali*, Carocci Editore, Roma, 2002.
- Costituzione della Repubblica Italiana, 1948.
- Cotta M., Della Porta D. e Morlino L., *Scienza Politica*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- Crespi F., *Il pensiero sociologico*, Il Mulino, Bologna, 2002,
- Decreto legislativo 112 del 1998 intitolato "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59", 1998
- Decreto n. 509 del 1999 intitolato "Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei", 1999
- Donati P., 'Building a Relational Theory of Society: A Sociological Journey.' In Mathieu Deflem (ed.). *Sociologists in a Global Age. Biographical Perspectives.*, Aldershot: Ashgate, 2007, p. 167.
- Donati P., *Introduzione alla sociologia relazionale*, Franco Angeli, Milano, 2002 (6° edizione),
- Donati P., *Teoria relazionale della società: i concetti di base*, FrancoAngeli, Milano, 2009.
- Ferrera M., *L'analisi delle politiche sociali e del welfare state* in Ferrera M. (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2019 (III ed.).
- Ferzetti F., *L'assistenza sociale. Evoluzione, complessità e prospettive nella realtà italiana* (II ed.), Società Editrice Esculapio s.r.l., Bologna, 2022
- Giangrande N., *Salari e occupazione in Italia nel 2021. Un confronto con le principali economie dell'Eurozona*, Fondazione Giuseppe Di Vittorio, 2022.

Politiche Sociali e Welfare Locale: le Politiche di contrasto alla Povertà in Abruzzo

Grimaldi R. (a cura di), *Disuguaglianze digitali nella scuola: gli usi didattici delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in Piemonte*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

Gruppo di lavoro Regione Abruzzo, *Redazione Piano Sociale Regionale 2022-2024*, Ottobre 2022: <https://www.regione.abruzzo.it/content/piano-sociale-2022-2024>.

Guglielmi N., *Il Medioevo degli ultimi. Emarginazione e marginalità nei secoli XI-XIV*, Città Nuova Editrice, Roma, 2001.

Gui L. *Le sfide teoriche del servizio sociale. I fondamenti scientifici di una disciplina*, Carocci Editore, Roma, 2004.

Istat, *Dati statistici per il territorio. Regione Abruzzo, Ufficio territoriale per le Marche, l'Abruzzo e la Puglia*, 2020: https://www.istat.it/it/files/2020/05/13_Abruzzo_Scheda.pdf

Legge n. 328 del 8 novembre 2000, intitolata “*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*”, 2000.

Legge n. 6972 del 17 luglio 1890, *Sulle Opere Pie*, 1890.

Legge n. 847 del 3 giugno 1937, *Istituzione in ogni Comune del Regno dell'Ente comunale di assistenza*, 1937.

Linee attuative del piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023, Regione Abruzzo, 2022.

Luhmann N., *Social Systems*, Stanford University Press, Standford, 1995.

Lumino R., *Valutazione e teorie del cambiamento. Le politiche locali di contrasto alla povertà*, Franco Angeli Edizioni, Milano, 2013.

Madama I., “*La politica socioassistenziale*”, in Ferrera M. (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2019 (III ed.).

Magatti M. e De Benedittis M., *I nuovi ceti popolari: chi ha preso il posto della classe operaia?*, Feltrinelli, Milano, 2006.

Marci T. e Tomelleri S. (a cura di) *Dizionario di Sociologia per la Persona*, Franco Angeli, Milano, 2021.

Marx K., *Il capitale*, Editori Riuniti, Roma, 1972.

Murtin, F., Mackenbach J., Jasilionis D., D’Ercole M., “*Inequalities in longevity by education in Oecd countries: Insights from new Oecd estimates*”, Oecd Statistics Working Papers, 2017/02, OECD Publishing, Parigi, 2017.

Nanetti S. (2010), Robert D. Putnam, *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita nella cultura civica in America*, Università di Bologna.

Openpolis, *Il tasso di occupazione nelle regioni europee e italiane*, 12/09/2021: <https://www.openpolis.it/il-tasso-di-occupazione-nelle-regioni-europee-e-italiane/>

Pagani L., *Politica sociale*, in *Dizionario di Economia e Finanza*, Treccani, 2012.

- Papa Francesco, *Laudato si'*. *Enciclica sulla cura della casa comune*, San Paolo, Cinisello Balsamo (Mi), 2015.
- Piano Sociale Regionale 2022-2024, Regione Abruzzo, 2022.
- Platt L., *What is social policy? International, interdisciplinary and applied*, LSE, London, 2020,
- Putnam R.D., *Bowling alone. The collapse and revival of American Community*, Simon & Schuster, New York, 2000; trad. it., *Capitale sociale e individualismo: crisi e rinascita della cultura civica in America*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Putnam R.D., *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Ranci C. e Pavolini E., *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2015.
- Ritzer G. e Stepnisky J., *Teoria sociologica*, a cura di Tomelleri S., UTET Università, Torino, 2020.
- Ritzer G., *Teoria sociologica. Radici classiche e sfide contemporanee*, Apogeo Education, Milano 2012,
- Sen A., *Capability and well-being*, in Nussbaum M. e Sen A. (a cura di) *The quality of life*, Oxford University Press, Oxford, 1990.
- Sen A., *Inequality reexamined*, Harvard University Press, Cambridge, 1992.
- Schmitt C. *Il concetto di "politico"*, in ID., *Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, a cura di Miglio G. e Schiera P., Il Mulino, Bologna, 1972.
- Simmel G., *"Il Povero"* in *Sociologia*, Edizioni di Comunità, Milano, 1989, pp. 393-426.
- Simmel G. *Sociologia*, Edizioni di comunità, Milano, 1998.
- Staff I., *"Schmitt"*, in Gherardi R. (a cura di), *La politica e gli Stati*, Carocci Editore, Roma, 2015.
- Statistica Abruzzo, *Statistiche su condizioni di vita dei giovani in UE e statistiche regionali sulla povertà ed esclusione sociale*, 5 aprile 2023:
https://statistica.regione.abruzzo.it/sites/default/files/Aree/Popolazione_Lavoro_Societa/News/Rischio%20Poverta%202021.pdf
- Sullivan T. J., *Politiche sociali. Un approccio sociologico ai problemi sociali*, Pearson Italia, Milano, Torino, 2014.
- Weber M., *La scienza come professione. La politica come professione*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 2004.