Regimi locali di povertà

Le dinamiche di impoverimento nel Distretto Socio-Sanitario Pianura Est di Bologna

Barbara Giullari, Alberto De Nicola, | 05 gennaio 2026

I Policy Highlights di Politiche Sociali/Social Policies

L'articolo che segue sintetizza alcuni degli esiti del lavoro pubblicato sul numero 1/2025 di Politiche Sociali/Social Policies, rivista edita dal Mulino e promossa dalla rete ESPAnet-Italia. Per maggiori dettagli e citazioni: B. Giullari e A. De Nicola, Alla ricerca di regimi locali di povertà: un'indagine sui processi di impoverimento in ambito sub-urbano, in «Politiche Sociali/Social Policies», 1/2025, pp. 199-223.

La recente crisi pandemica ha messo alla prova, sotto più aspetti, il sistema di welfare italiano e le politiche di contrasto alla povertà in particolare. Oltre a peggiorare situazioni di grave deprivazione, la pandemia ha fatto emergere forme di vulnerabilità socioeconomica tanto generalizzate quanto differenziate, ponendo sfide rilevanti ai sistemi di welfare abituati a intervenire su "target" predefiniti. Si tratta di condizioni di insicurezza spesso latenti, ma che eventi improvvisi e avversi possono trasformare in situazioni di deprivazione conclamata: condizioni che né gli indicatori statistici ufficiali sulla povertà né il sistema dei servizi sociali territoriali riescono a intercettare adeguatamente, né tantomeno a cui riescono a dare risposte. Soprattutto negli ultimi anni, infatti, le misure di contrasto alla povertà e alla disoccupazione tendono a ricondurre i processi di impoverimento alla sola mancanza di impiego e quest'ultima alla scarsa disponibilità o capacità dei singoli individui di reperire un lavoro sul mercato e/o ai livelli di sviluppo economico di un territorio. Questa concezione monolitica, oltreché riduttiva, conduce spesso a un approccio moralistico nei confronti della povertà, tanto stigmatizzante verso i destinatari delle misure di welfare quanto inefficace.

Una ricerca-azione

È questo lo sfondo da cui ha preso avvio la ricerca svolta nel biennio 2022-2023 nel Distretto Socio-Sanitario Pianura Est (DSSPE – Città Metropolitana di Bologna). L'indagine, frutto della collaborazione tra ricercatori e attori del welfare locale e condotta attraverso le metodologie proprie della "ricerca-azione" partecipata, si è posta l'obiettivo di delineare un quadro interpretativo delle forme della povertà emerse nel territorio nell'immediato periodo post-pandemico, nonché di fornire, a partire da questo quadro, una base conoscitiva più ampia e approfondita per le attività di programmazione degli interventi del welfare territoriale. Questo obiettivo si è dovuto confrontare fin dall'inizio con la necessità di ridefinire i modi stessi in cui le istituzioni interpretano il fenomeno dell'impoverimento. Al fine di aggirare i limiti sopra richiamati abbiamo fatto ricorso alla nozione di "regimi di povertà" introdotta da Saraceno, Benassi e Morlicchio. Questo quadro analitico, spostando l'attenzione dalle caratteristiche dei singoli individui, interpreta la povertà come un fenomeno multidimensionale, i cui esiti originano dall'interdipendenza tra fattori strutturali e socio-istituzionali, in molteplici combinazioni, principalmente riconducibili alle interazioni che si stabiliscono tra: le caratteristiche del mercato del lavoro, i modelli familiari prevalenti, i sistemi istituzionali di protezione sociale e le forme di organizzazione della società civile. Su questa base, è stata esplorata la fattibilità di delineare "regimi *locali* di povertà", a partire dalla formulazione di ipotesi sull'esistenza di un "regime locale di povertà" del Distretto Socio-Sanitario Pianura Est, di cui di seguito illustreremo le caratteristiche salienti.

Povertà e impoverimento a livello locale

Il territorio del DSSPE è collocato in un contesto regionale mediamente caratterizzato da una forte distanza con il resto del Paese rispetto alla presenza di forme gravi e croniche di povertà; tuttavia, negli ultimi anni, si osserva, tra la popolazione residente, il radicamento di forme di povertà a bassa intensità, oscillante e provvisoria, difficili da decifrare. In un territorio in cui i tassi di disoccupazione sono molto bassi (al di sotto del 4%), per comprendere la dinamica e l'estensione dei processi di impoverimento socioeconomico occorre infatti andare oltre il binomio occupazione/disoccupazione. Nonostante, infatti, essere disoccupato o vivere in una famiglia senza lavoro costituiscano indubbiamente condizioni che espongono al rischio di povertà, in un'area come quella oggetto della ricerca il basso tasso di disoccupazione rischia di nascondere l'esistenza di forme di povertà, "nonostante" il lavoro[note]Saraceno, C. (2015). *Il lavoro non basta: la povertà in Europa negli anni della crisi*,

Milano, Feltrinelli.[/note]. In accordo con il modello analitico adottato, nel corso del lavoro sul campo si è pertanto proceduto cercando di cogliere i fattori riconducibili alla diffusione di fenomeni di vulnerabilità socioeconomica, che nel contesto locale riguardano: la più forte presenza di stranieri rispetto alla media nazionale; significative dinamiche di polarizzazione del mercato del lavoro, date dalla presenza di un tessuto produttivo esteso e radicato, ma che al suo interno contiene sacche di impieghi a bassa qualificazione; una significativa diffusione di servizi locali di welfare, seppure non dislocata in modo omogeneo nel Distretto e controbilanciata da elevati livelli di compartecipazione degli utenti alla spesa; una debole dotazione di infrastrutture per il trasporto pubblico; le dinamiche del mercato immobiliare, le cui interazioni generano differenziati profili di rischio di impoverimento.

L'analisi delle dinamiche occupazionali ha evidenziato innanzitutto la diffusione di "lavoro povero" lungo la segmentazione del mercato del lavoro locale con la concentrazione di lavoro a bassa qualificazione e scarsa protezione contrattuale in alcuni settori e soprattutto in alcune aree del Distretto: la parte centrale e quella più esterna e distante dal capoluogo. Questa segmentazione territoriale si intreccia con quella relativa alla cittadinanza: accanto a una componente ben inserita nel tessuto produttivo e con una certa stabilità occupazionale, per una parte importante della popolazione straniera precarietà occupazionale e povertà economica si intrecciano con la dimensione di genere polarizzandosi attorno a due modelli familiari distinti. Da una parte, la popolazione straniera vive in nuclei familiari decisamente più numerosi e si concentra soprattutto nelle zone periferiche del Distretto. Si tratta in questo caso di famiglie nelle quali il solo percettore di reddito (maschio) è impiegato in settori altamente instabili e dove una rigida divisione di genere unita a una scarsa socializzazione della componente femminile spiegano il persistere nel tempo di alti livelli di inattività, intensificato da un basso livello di competenze linguistiche. Dall'altra parte, troviamo invece donne straniere sole (prive di familiari conviventi) impiegate nel settore della cura, soprattutto nei comuni più ricchi e più vicini al capoluogo. In entrambi i casi, il sopraggiungere di spese non previste, la perdita del lavoro o la sua momentanea interruzione comporta l'esposizione al rischio di povertà.

Un altro profilo di vulnerabilità riguarda le persone disoccupate di lunga durata. Tra questi, gli over 50 trovano scarse opportunità di reinserimento a causa della alta selettività della domanda di lavoro, mentre giovani e giovanissimi con bassa formazione rischiano crescentemente l'inattività e il ritiro sociale, condizione aggravata dall'isolamento causato dalla pandemia e dalla scarsità di spazi pubblici di socializzazione.

Soprattutto nei periodo post-pandemico, infine, l'aumento abnorme dei prezzi degli immobili e dei tassi di interesse unito alla saturazione del mercato delle locazioni ha determinato una crisi abitativa che ha colpito trasversalmente, anche se in modo differenziato, diversi gruppi sociali: mentre parti del ceto medio hanno visto i propri redditi rivelarsi insufficienti a sostenere l'aumento dei costi, le difficoltà di accesso alla casa hanno aumentato il rischio per i gruppi più vulnerabili di cadere in una situazione di vera esclusione.

La dimensione territoriale delle diseguaglianze

Nel regime locale di povertà del Distretto di Pianura Est le diseguaglianze socioeconomiche sono fortemente influenzate da fattori di tipo territoriale e infrastrutturale. In primo luogo, la distribuzione diseguale degli insediamenti produttivi in termini di quantità e qualità del lavoro determina opportunità occupazionali molto differenziate su base territoriale. In secondo luogo, le dinamiche del mercato immobiliare – caratterizzate da un aumento dei prezzi degli immobili e degli affitti nei Comuni più vicini al capoluogo – spingono le famiglie meno abbienti verso le zone periferiche. L'interazione tra questi elementi, oltre a determinare una distribuzione spaziale delle diseguaglianze, è rafforzata dalla diseguale dotazione delle infrastrutture materiali e sociali. La debole dotazione di infrastrutture della mobilità in un territorio molto esteso come quello in esame determina un effetto di accumulo degli svantaggi per la popolazione collocata nelle zone più periferiche: soprattutto chi non possiede un mezzo di trasporto privato vede ridursi le opportunità di formazione e di impiego nel mercato del lavoro locale. Inoltre, sebbene la spesa sociale pro capite e la presenza di servizi nel Distretto siano complessivamente elevate, la loro distribuzione non è affatto uniforme: i Comuni più piccoli e periferici soffrono di una minore presenza di servizi di welfare, di presidi della società civile organizzata e di spazi di aggregazione, minando alle basi la possibilità che questi fattori possano incidere nel contrasto e nella compensazione delle situazioni di impoverimento.

In sintesi, caratteristiche di tipo strutturale, istituzionale e infrastrutturale determinano una concentrazione territoriale delle forme della vulnerabilità e delle diseguaglianze socioeconomiche.

Conclusioni

Le evidenze emerse dalla ricerca sul campo mostrano come il combinarsi di differenti crisi (da quella pandemica a quella occupazionale e abitativa) conduca alla necessità di una "revisione" della programmazione territoriale degli interventi sociali.

Il tentativo di mettere a punto un modello per l'individuazione di "regimi *locali* di povertà", focalizzando l'attenzione sull'interdipendenza tra i diversi fattori socio-istituzionali che determinano traiettorie di impoverimento, spinge a spostare il baricentro delle politiche di contrasto alla povertà dalla mera erogazione monetaria rivolta al singolo o al suo nucleo familiare e/o finalizzata all'immediato reinserimento lavorativo, verso la combinazione di interventi multidimensionali, che tengano insieme azioni di stampo assistenziale-riparativo con azioni di medio periodo, che investano il campo sociosanitario, quello dell'istruzione, della previdenza, delle infrastrutture della mobilità e dell'edilizia pubblica. È emersa così, da un lato, la necessità di ripensare la predisposizione di schemi di reddito minimo a livello locale, capaci di garantire l'accesso a beni e servizi fondamentali e di intervenire sui limiti delle misure nazionali. Dall'altro lato, di programmi di inclusione socio-lavorativa che agiscano sulla creazione di nuova domanda di lavoro dignitoso e rispondente alle esigenze socio-ecologiche dei territori, sul modello delle esperienze internazionali di Job Guarantee.