

RAPPORTO SULL'ASSISTENZA NELLE MARCHE 2022

Le sfide e le prospettive
per il welfare sociale territoriale integrato

a cura di
Angela Genova, Franco Pesaresi

POLITICHE
E SERVIZI
SOCIALI

FrancoAngeli 

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835141921

Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo del Dipartimento di Economia, Società, Politica (DESP) dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835141921

Indice

Introduzione , di Angela Genova, Franco Pesaresi	pag.	11
Riferimenti bibliografici	»	15
1. Il bilancio della Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. 328/2000) nelle Marche , di Ugo Ascoli	»	17
1.1. La ‘parabola’ dell’Assistenza nel sistema di welfare nazionale (2000-2020)	»	17
1.2. La via marchigiana al welfare: le linee della Programmazione Sociale Regionale	»	22
2. I contenuti innovativi del Piano Sociale delle Marche 2020-2022 , di Angela Genova, Giuliano Tacchi, Roberto Drago	»	29
Introduzione	»	29
2.1. La programmazione sociale a livello nazionale	»	29
2.2. La programmazione sociale nelle Marche	»	33
2.3. L’innovazione nel Piano Sociale Regionale: l’attenzione per la <i>governance</i>	»	37
2.4. Le principali sfide	»	41
Riferimenti bibliografici	»	42
3. La spesa sociale dei comuni , di Maria Elena Tartari	»	43
3.1. La spesa nel periodo 2008-2018: andamento generale per target di intervento	»	47
3.2. I livelli di spesa delle Marche rispetto alle altre regioni	»	49
3.3. Le risorse per le diverse attività del welfare sociale territoriale	»	50

3.4. Un aspetto organizzativo: la gestione associata della spesa	pag.	52
3.5. La situazione degli Ambiti Territoriali Sociali al 2018	»	53
Riferimenti bibliografici	»	61

Il quadro delle politiche di settore

4. I servizi socio-educativi per la prima infanzia, di Paola Nicolini, Valter Chiani	»	65
Introduzione	»	65
4.1. La legge 1971 n. 1044	»	66
4.2. La legge 23 del 1973 della Regione Marche e le sue ricadute sul territorio	»	66
4.3. La legge regionale 9 del 2003	»	67
4.4. La legge 107/2015 “Buona Scuola” e il sistema integrato 0-6	»	68
4.5. La situazione attuale dei servizi socioeducativi nelle Marche	»	73
4.6. Problemi aperti e opportunità	»	75
Riferimenti bibliografici	»	77
5. Le politiche per gli anziani e la non autosufficienza in Italia, di Carlos Chiatti, Gianluca Causo	»	78
5.1. Le politiche per gli anziani e la non autosufficienza in Italia	»	78
5.2. Le Marche invecchiano: analisi dei bisogni negli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) della Regione	»	80
5.3. L’offerta dei servizi domiciliari nella Regione Marche: il ruolo del Fondo per la non autosufficienza nazionale e regionale	»	83
5.4. L’indennità di accompagnamento e il contributo degli assistenti familiari	»	89
5.5. La rete dei servizi residenziali e semiresidenziali	»	91
5.6. Le principali sfide e prospettive innovative: le previsioni del Piano Regionale per la Non Autosufficienza e l’opportunità del PNRR	»	95
Riferimenti bibliografici	»	97

6. Invecchiare in salute nelle Marche: politiche regionali e obiettivi territoriali , di Angela Genova, Ario Federici, Laura Chiarantini	pag.	99
Introduzione	»	99
6.1. Invecchiare in salute in Italia	»	100
6.2. Invecchiare in salute nelle Marche: le politiche regionali	»	101
6.3. Le politiche di invecchiamento attivo negli Ambiti Territoriali Sociali delle Marche	»	105
6.4. Sfide e prospettive innovative	»	112
Riferimenti bibliografici	»	114
7. Le politiche per la disabilità nella Regione Marche , di Carla Moretti, Barbara Giacconi	»	116
7.1. Il livello nazionale	»	116
7.2. Le politiche regionali nell'ambito della disabilità	»	120
7.3. L'offerta dei servizi	»	125
7.4. Prospettive innovative	»	127
Riferimenti bibliografici	»	130
8. Le politiche per i minori e la famiglia , di Maria Simona Marconi, Benedetta Polini	»	132
8.1. Le politiche per le famiglie e i bambini a livello nazionale	»	132
8.2. La legislazione regionale	»	135
8.3. L'offerta dei servizi	»	139
8.4. Le principali sfide e prospettive innovative	»	146
8.5. Brevi osservazioni conclusive	»	149
Riferimenti bibliografici	»	150
9. Le politiche di genere , di Barbara Giacconi, Carla Scarponi, Valeria Pasqualini	»	152
9.1. Breve presentazione del tema a livello nazionale	»	152
9.2. Il tema nelle Marche: analisi dei bisogni tramite dati regionali provinciali e di ATS	»	154
9.3. L'offerta dei servizi	»	160
9.4. Le principali sfide e prospettive innovative	»	163
Riferimenti bibliografici	»	166
10. Le politiche per i migranti , di Eduardo Barberis, Alba Angelucci	»	167

Introduzione	pag.	167
10.1. Situazione sociodemografica dei migranti nelle Marche	»	167
10.2. L'inclusione degli immigrati nel welfare locale: dilemmi e sfide	»	170
10.3. Il welfare marchigiano e l'immigrazione	»	173
Conclusioni	»	182
Riferimenti bibliografici	»	184

La povertà nelle Marche

11. La popolazione in condizione di povertà, di Franco Pesaresi	»	187
11.1. La povertà in Italia e in Europa	»	187
11.2. La povertà nelle Marche	»	193
Conclusioni	»	198
Riferimenti bibliografici	»	199
12. La spesa per la povertà nelle Marche, di Marco Amichetti, Gianluca Busilacchi	»	200
Introduzione	»	200
12.1. La spesa dei comuni per la povertà: uno sguardo ai dati	»	202
12.2. Il reddito di Cittadinanza nelle Marche	»	209
Conclusioni	»	212
Riferimenti bibliografici	»	213
13. Il Reddito di Cittadinanza. Dati e sviluppo dei servizi, di Alessandra Cantori	»	214
13.1. Dal Reddito d'Inclusione al Reddito di Cittadinanza	»	214
13.2. Caratteristiche fondamentali	»	214
Riferimenti bibliografici	»	229
14. Persone senza fissa dimora, dimensione e servizi, di Andrea Mancini	»	231
14.1. I senza fissa dimora e la regione Marche. Dimensione e servizi	»	233
14.2. Pandemia e prospettive di lavoro futuro	»	238
Riferimenti bibliografici	»	244

15. La distribuzione di pasti e alimenti, di Andrea Mancini	pag.	249
15.1. Comunità Europea e territorio nazionale	»	249
15.2. Banco Alimentare Marche	»	252
15.3. Canali di distribuzione	»	256
Conclusioni e proposte	»	263
Riferimenti bibliografici	»	266

16. La lotta alla povertà nelle Marche: lo spazio occupato dal Terzo settore e la difficile interazione con i soggetti pubblici, di Fabio Corradini, Marco Moroni	»	268
16.1. Il contesto	»	268
16.2. Welfare mix e nuovi bisogni	»	269
16.3. L'Alleanza contro la povertà	»	271
16.4. "Beni e servizi" del Terzo settore	»	273
16.5. Salute, cura e povertà alla prova del Covid	»	276
16.6. Le sfide, l'innovazione e le buone pratiche	»	278
16.7. Una buona pratica. Il Progetto R.I.E.S.CO. Marche: Reti Inclusive e Solidali per la Comunità	»	279
Conclusioni	»	281
Riferimenti bibliografici	»	282

Sfide e costruzione

17. L'Unità Operativa Sociale e Sanitaria (U.O. SeS), a cinque anni dalla sua attivazione, di Stefano Ricci	»	285
17.1. La cornice nazionale e regionale dell'integrazione sociale e sanitaria	»	285
17.2. Le motivazioni e il significato della "scelta" dell'U.O. SeS	»	287
17.3. L'avvio, le tappe, l'accompagnamento, il monitoraggio	»	293
17.4. L'"impatto" tra resistenze, indifferenze e abbandoni	»	294
17.5. La situazione attuale e gli scenari possibili	»	296

18. Vulnerabilità nella Regione Marche. Un approccio multidimensionale alla valutazione del rischio, di Silvia Sorana, Valerio Valeriani	»	299
Premessa	»	299
Introduzione	»	300
18.1. Misurare la vulnerabilità sociale	»	301

18.2. Analisi empirica delle dimensioni della vulnerabilità		
Conclusioni	pag.	304
Riferimenti bibliografici	»	321
	»	326
19. La nuova programmazione sociale territoriale e le sfide ancora aperte, di Angela Genova, Giuliano Tacchi, Franco Pesaresi		
Introduzione	»	328
19.1 Il welfare nelle Marche nel 2008 e oggi, in prospettiva comparata	»	328
19.2. La programmazione sociale territoriale degli Ambiti Territoriali Sociali: tra costanti e variabili	»	331
19.3. Le principali sfide per la programmazione sociale	»	338
Riferimenti bibliografici	»	341

12. La spesa per la povertà nelle Marche

di *Marco Amichetti**, *Gianluca Busilacchi***

Introduzione

La ricostruzione della spesa complessiva destinata alle politiche contro la povertà a livello locale è un'operazione piuttosto complessa: agli interventi per questo settore concorrono infatti molteplici fonti di finanziamento, che si sommano tra loro in modo poco strutturato e spesso in maniera differenziata nel corso degli anni.

Alle fonti pubbliche, che sono decisamente prevalenti, si possono infatti sommare altre risorse, di solito legate al Terzo settore (in molte realtà è ad esempio rilevante il contributo di Caritas e dell'associazionismo per i senza fissa dimora), o al settore privato (si pensi alle fondazioni bancarie); questo tipo di interventi sono spesso dedicati a progetti specifici di inclusione sociale, dai servizi di mensa a quelli legati alla povertà abitativa. Pur andando ad incidere in modo significativo sulla vita quotidiana delle persone più indigenti nel contrastare l'esclusione sociale e la povertà estrema, risulta impossibile misurare in modo sistematico queste fonti di intervento, sia per problemi di natura metodologica, sia per la loro variabilità nel tempo.

In questa sede considereremo dunque soltanto le fonti di finanziamento pubbliche, che sono quattro: quella legata ai finanziamenti europei, quella nazionale, regionale e infine quella comunale.

La prima attiene alle risorse ottenibili nella programmazione comunitaria, tramite due forme di intervento: il Programma Operativo Nazionale (PON) Inclusione del FSE, che finanzia misure volte al contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza fissa dimora e il Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentare e assistenza materiale

* Ricercatore IRES CGIL Marche.

** Professore associato di Sociologia economica all'Università di Macerata.

di base (PO FEAD) del Fondo di Aiuti europei agli indigenti. Per la Regione Marche stiamo parlando di circa 150mila euro complessivi (di cui 63mila a valere sul PON inclusione e 86mila sul FEAD).

Le fonti di finanziamento nazionale sono legate a Fondi dedicati, o alle risorse destinate a politiche istituite con legge statale: nella prima fattispecie va citato in particolare il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, attivato nel 2016, che nel 2021 consta di 615 milioni di euro; nella seconda categoria troviamo molteplici misure, quasi tutte di natura categoriale (Busilacchi 2020), con l'importante eccezione del Reddito di cittadinanza.

Arrivando al livello locale, le fonti di finanziamento possono essere di carattere regionale e comunale: non essendo previste legge regionali specifiche contro la povertà che mettono in campo misure specifiche per i poveri marchigiani¹, in realtà le fonti regionali consistono nel riparto del Fondo sociale regionale destinato agli ambiti territoriali sociali (ATS).

In generale possiamo stimare che gli ATS e i Comuni, per i propri interventi nel settore del sociale impieghino in media per circa il 65-70% di risorse proprie, per il 15% circa possano contare sul riparto del Fondo sociale regionale e per la quota restante su fonti nazionali e comunitarie.

Nello specifico, invece, per quanto attiene alle misure contro la povertà, al netto delle leggi nazionali, l'onere è quasi esclusivamente in capo ai Comuni: esiste infatti dal 2020 solo un limitato fondo regionale dedicato a questo scopo (300 mila euro) e il citato intervento del PON Fead, ma in sostanza la gran parte della fonte di finanziamento locale contro la povertà è di tipo comunale.

In questo contributo ci dedicheremo dunque prevalentemente alla analisi della spesa dei Comuni contro la povertà (par.2), mentre nell'ultima parte (par.3) vedremo come il Rdc finanzi interventi indirizzati a Comuni e ATS, tramite i servizi legati al Patto per l'inclusione dei beneficiari di questa misura.

¹ In effetti, la presenza di misure nazionali come il Rdc rendono poco utili o persino inefficienti interventi strutturali di trasferimento monetario contro la povertà a livello regionale, mentre risulta più utile affiancare misure comunali dedicate a specifici servizi tarati sul territorio. In realtà da questo punto di vista la LR 38/2020 della Regione Marche indirizza prioritariamente le risorse della programmazione comunitaria dedicate alla inclusione, a percorsi di inserimento lavorativo e contrasto alla povertà sul territorio regionale.

12.1. La spesa dei comuni per la povertà: uno sguardo ai dati

12.1.1. Il quadro complessivo

Nelle Marche, secondo gli ultimi dati Istat (2018), gli interventi nell'area della "povertà, disagio adulti e senza dimora"² hanno espresso una spesa complessiva pari a 8.487.455 euro. Di questo importo la spesa sostenuta dai Comuni, singoli o associati, ammonta a 8.251.619 euro, l'1,1% in meno rispetto al 2017 e il 17,4% in più rispetto al 2008.

Nonostante le crescenti difficoltà finanziarie che nel corso degli ultimi anni hanno condizionato il contrasto alla povertà dei sistemi di welfare locali, il decennio di crisi economica ha dunque prodotto un incremento del rischio di impoverimento e delle fragilità e un conseguente aumento significativo della spesa comunale per la povertà.

È inoltre ipotizzabile che la crisi economica legata alla pandemia possa ulteriormente aggravare tale quadro (Busilacchi, Luppi 2021).

Le quote di compartecipazione di utenti e Servizio Sanitario Nazionale alla spesa complessiva sono rispettivamente di 218.300 euro e di 17.536 euro, pari rispettivamente al 2,6% e 0,2% del totale (Tab. 1). In particolare, nel 2018, la compartecipazione del SSN si concentra esclusivamente nella spesa per le strutture a ciclo diurno o semi-residenziale (12.681 euro) e negli interventi per l'integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio (4.855 euro).

Quest'area di utenza assorbe nelle Marche il 5% delle risorse comunali destinate alla spesa sociale nel suo complesso, quota decisamente inferiore sia alla media nazionale (7,5%) che a quella del centro Italia (8,3%).

Tab. 1 – Composizione della spesa per povertà e disagio adulti (in €)

Composizione spesa	2008	2018	Var. % 2018/2008
Quota di compartecipazione utenti	210.330	218.300	3,8%
Quota di compartecipazione SSN	30.581	17.536	-42,7%
Spesa dei Comuni	7.030.720	8.251.619	17,4%
Totale spesa	7.271.631	8.487.455	16,7%

Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat, 2018.

Osservando la distribuzione in base alla forma di erogazione (Tab. 2), emerge che, nel 2018, il 52% della spesa dei Comuni ha riguardato "interven-

² In base al comparto Istat, l'area di utenza di riferimento per la spesa sulla povertà, a cui sono riferiti i dati qui analizzati, sarà quella relativa a "povertà, disagio adulti e senza dimora". Per semplicità esplicativa si userà il termine "povertà e disagio adulti". L'annualità indicata (2018) è l'ultima disponibile al momento dell'indagine.

ti e servizi”³, ossia tutte quelle misure che concernono l’attività di Servizio sociale professionale, l’inserimento sociale e lavorativo, l’assistenza domiciliare, i servizi di supporto e il pronto intervento sociale. Questi occupano dunque la quota maggioritaria della spesa per quest’area di utenza. Un contributo rimasto pressoché inalterato nel corso del tempo come quota percentuale, sebbene la spesa per questo tipo di prestazioni abbia subito un aumento del 6,6% rispetto all’anno precedente e del 14,3% in relazione al 2008.

I trasferimenti in denaro⁴ comprendono il 31,9% dell’intera somma destinata alla povertà e disagio adulti: un importo che, sebbene in dieci anni sia aumentato del 5,6%, ha visto al contempo diminuire il suo peso in relazione alle altre tipologie di prestazione. Diversa è invece la situazione per ciò che concerne le strutture (semi-residenziali e residenziali), per le quali tra il 2008 e il 2018 l’apporto alla spesa totale è passato dall’11% al 16,1%, con un aumento in termini percentuali del 69,6% (Tab. 2).

Nel complesso gli utenti che nel 2018 hanno usufruito di tali erogazioni sono stati 18.667, vale a dire 585 in più rispetto al 2008.

Tab. 2 - Spesa dei comuni per povertà e disagio adulti (in €) e numero utenti per forma di erogazione

Forma di erogazione	Spesa assoluta			Numero utenti	
	2008	2018	Var % 2018/2008	2008	2018
Interventi e servizi	3.757.277	4.292.883	14,3%	12.189	13.488
Trasferimenti in denaro	2.490.191	2.630.008	5,6%	4.830	4.000
Strutture	783.252	1.328.728	69,6%	1.063	1.179
Totale spesa dei Comuni	7.030.720	8.251.619	17,4%	18.082	18.667

Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat, 2018.

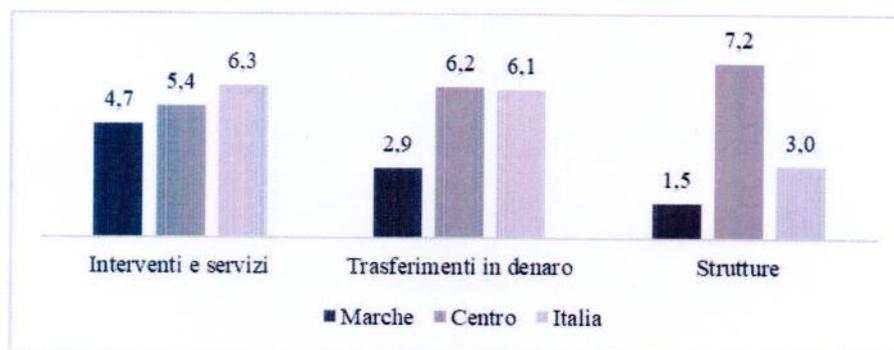
Infine, facendo riferimento alla spesa pro capite dei Comuni, nonostante la povertà abbia sempre avuto in tutto il Paese un peso residuale rispetto alle altre aree di intervento sociale, risalta ancora una volta il divario territoriale.

Tanto per gli interventi e servizi, come per i contributi economici e per le strutture esiste infatti un evidente gap che distanzia le Marche dalle altre Regioni limitrofe e dall’Italia nel suo complesso (Fig. 1).

³ Nei prossimi paragrafi analizzeremo nel dettaglio quali specifiche misure rientrano in questa e nelle altre categorie.

⁴ Si fa riferimento sia ai contributi economici erogati direttamente agli utenti, sia ai contributi erogati ad altri soggetti perché forniscano servizi a particolari categorie di utenti. Rientrano in questa sezione anche l’integrazione delle rette per prestazioni residenziali o semiresidenziali in strutture in cui l’ente compilatore non sia titolare. Le spese per le strutture gestite direttamente dall’ente compilatore vanno sotto la sezione “strutture”.

Fig. 1 - Spesa pro capite dei comuni per povertà e disagio adulti per forma di erogazione (in euro pro capite). Anno di riferimento: 2018.



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat, 2018.

12.1.2. La spesa per interventi e servizi

Per ciò che concerne gli interventi e servizi, la spesa dei Comuni è concentrata soprattutto in “attività di Servizio sociale professionale”, che nel 2018 ammontano complessivamente a 1.859.102 euro. Tra queste, il solo “Servizio sociale professionale” ha espresso un valore di 1.413.913 euro, ossia il 17,1% del totale della spesa comunale impiegata per la povertà e disagio adulti, con 7.995 utenti presi in carico, ovvero quasi duemila in più rispetto al 2008, quando l’importo impiegato per tali prestazioni era di 882.550 euro.

A seguire, tra gli impegni di spesa più rilevanti dei Comuni in questo comparto, figurano gli “interventi e servizi educativo-assistenziali e per l’inserimento lavorativo” con 1.394.430 euro, suddivisi pressoché equamente tra “interventi specifici per persone con disagio mentale” e interventi per altri tipi di difficoltà, i quali complessivamente nel 2018 hanno coinvolto 821 beneficiari: come si può vedere anche in tabella 3, dunque si tratta di una spesa molto significativa sia in termini assoluti, sia come impegno pro-capite per utente. Inoltre tali dati non tengono in considerazione il forte aumento di spesa in questo specifico settore di intervento connesso all’implementazione del Reddito di cittadinanza (vedi par.3).

Risultano minoritarie le voci di spesa relative ad interventi di “integrazione sociale”, “assistenza domiciliare”, “servizi di supporto” e “pronto intervento sociale”. Per quest’ultimo tra il 2008 e il 2018 gli utenti presi in carico sono diminuiti dell’86,9%, passando da 972 a 127.

Facendo riferimento alla spesa media per utente, questa va da un minimo di 114 euro per utente nel caso dei “servizi di supporto”, ad un massimo di 1.715 euro per beneficiario nel caso di “assistenza domiciliare” (Tab. 3):

per quest'ultima categoria va chiarito però che il forte aumento della spesa per utente è dovuto alla significativa flessione del numero dei beneficiari, nonostante la diminuzione della spesa complessiva.

Tab. 3 - Spesa dei Comuni per povertà e disagio adulti (in €) e numero utenti - interventi e servizi

Tipo di intervento o servizio	Spesa assoluta		Numero utenti	
	2018	2008	2018	2008
Attività di servizio sociale professionale	1.859.102	1.031.818	9.156	6.436
Integrazione sociale	465.949	291.575	1.249	855
Interventi per l'inserimento lavorativo	1.394.430	1.319.835	821	799
Assistenza domiciliare	270.910	703.564	158	420
Servizi di supporto	224.999	112.184	1.977	2.707
Pronto intervento sociale	77.493	298.301	127	972
Totale interventi e servizi	4.292.883	3.757.277	13.488	12.189

Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat, 2018.

12.1.3. La spesa per i trasferimenti in denaro

La spesa per i trasferimenti in denaro si concretizza principalmente in “contributi economici ad integrazione del reddito familiare”, i quali nel 2018 hanno un valore di 1.208.255 euro e assorbono il 14,6% dell'intera spesa comunale per l'area della povertà, con un importo medio per beneficiario di 523 euro.

Il fatto che la gran parte della spesa complessiva sia per questa categoria di intervento è spiegato anche dallo storico ritardo italiano di una misura nazionale universalistica contro la povertà, che di fatto ha lasciato ai Comuni l'onere di svolgere un ruolo di supplenza (Kazepov 1996); è facilmente ipotizzabile che nel futuro quando il Reddito di cittadinanza sarà ormai completamente a regime, tale quota potrebbe anche decrescere.

Seguono i contributi per la “retta per prestazioni residenziali” e i “contributi economici per l'alloggio”, che ammontano rispettivamente a 431.341 euro (7.567 euro per utente) e 393.333 euro (863 euro per utente). Ci sono poi i “contributi per le associazioni sociali” e i “buoni spesa”: per i primi i Comuni impiegano complessivamente 171.605 euro, mentre per i secondi la spesa scende a 100.516 euro.

Osservando i dati attraverso un'ottica di lungo periodo e facendo riferimento alle voci sopra esposte, emerge per esempio che tra il 2008 e il 2018 la spesa relativa ai contributi economici per l'alloggio è cresciuta del 56,1%, a

fronte di una riduzione del 33,9% dei beneficiari (da 690 a 456), comportando di fatto un aumento significativo della spesa media per utente. Dall'altro lato, tuttavia, benché per i buoni pasto si assiste ad un incremento della spesa in termini assoluti (+61,7%), vi è altresì un considerevole allargamento della platea degli utenti (+98,5%), con il risultato di una perdita nella spesa media per beneficiario (Tab. 4).

Tab. 4 - Spesa dei Comuni per povertà e disagio adulti (in €) e numero utenti - trasferimenti in denaro

Tipologia di trasferimento	Spesa assoluta		Numero utenti	
	2018	2008	2018	2008
Contributi ad integrazione del reddito familiare	1.208.255	838.004	2.309	2.084
Retta per prestazioni residenziali	431.341	598.903	57	72
Contributi per l'alloggio	393.333	252.003	456	690
Contributi ad associazioni sociali	171.605	283.803	-	749
Buoni spesa o buoni pasto	100.516	62.124	897	452
Altro	324.958	455.314	281	783
Totale trasferimenti in denaro	2.630.008	2.490.191	4.000	4.830

Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat, 2018.

12.1.4. La spesa per le strutture

In questo ambito le principali voci di spesa sono riconducibili alle “strutture residenziali per categorie del disagio adulti” e ai “dormitori per persone senza fissa dimora”, con una spesa da parte dei Comuni di 774.297 euro per le prime e 259.335 euro per i secondi. Nel complesso questi tipi di strutture hanno accolto 758 persone nel 2018, ossia il 64% del totale degli utenti ospitati dalle strutture residenziali e semi-residenziali marchigiane.

Tra il 2008 e il 2018 in generale si evidenzia un aumento sia dell'utenza che della spesa media per beneficiario, la quale passa da 737 euro a 1.127 euro. Tuttavia, entrando nel dettaglio, spiccano delle criticità soprattutto in merito ai “centri diurni per persone con disagio mentale”, per i quali in dieci anni la spesa comunale è diminuita del 32,9%, nonostante ci sia stato un cospicuo incremento delle persone accolte (Tab. 5).

Tab. 5 - Spesa dei Comuni per povertà e disagio adulti (in €) e numero utenti - strutture

Tipologia di struttura	Spesa assoluta		Numero utenti	
	2018	2008	2018	2008
Strutture residenziali per categorie disagio adulti	774.297	226.975	260	66
Dormitori per senza fissa dimora	259.335	221.312	498	593
Centri diurni per persone con disagio mentale	109.686	163.537	187	68
Altro	185.410	171.428	234	336
Totale strutture	1.328.728	783.252	1.179	1.063

Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat, 2018.

12.1.5. Analisi territoriale

Volendo analizzare la distribuzione territoriale della spesa dei Comuni per l'area della povertà e disagio adulti, al netto delle compartecipazioni, all'interno della Regione, possiamo dire in via generale che essa si concentra maggiormente nel centro-nord delle Marche, con le province di Pesaro Urbino e Ancona che assorbono rispettivamente il 31,5% e il 31,3% dell'intero importo (Tab. 6). Segue pressoché le stesse orme la ripartizione degli utenti, dove la provincia di Ancona registra l'incidenza più alta (31%), sebbene in questo caso sia affiancata da Macerata (30,9%).

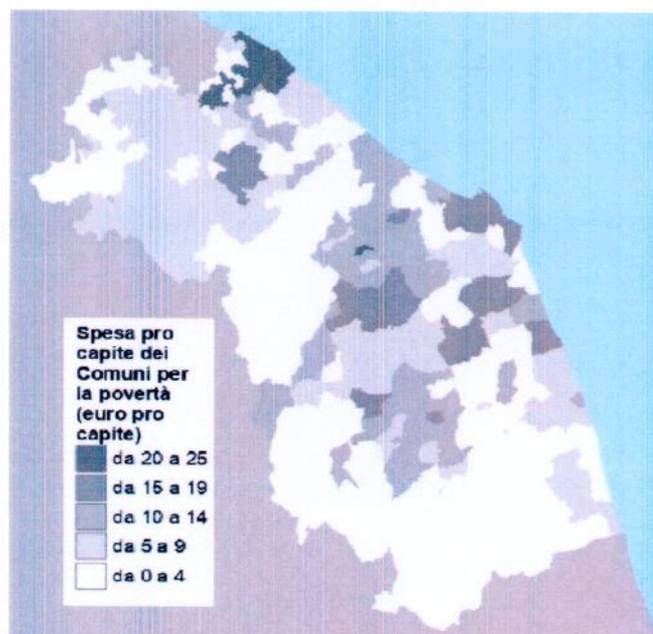
In relazione alla spesa pro capite, il valore regionale medio, pari a 9 euro, viene superato dalle province di Pesaro Urbino (12 euro), Macerata (10,7 euro) e Ancona (9,2 euro), in ogni modo inferiori al dato del centro Italia (18,8 euro) e dell'Italia nel complesso (15,4 euro). Se si osserva infatti il dettaglio comunale, emerge chiaramente la presenza di vaste aree contrassegnate da valori di spesa pro capite molto bassi, in particolar modo nelle aree interne della regione (Fig. 2).

Tab. 6 - Spesa dei Comuni per povertà e disagio adulti - distribuzione per provincia

Provincia	Spesa assoluta	Incidenza %	Valore pro capite
Pesaro Urbino	€ 2.595.219	31,5%	12,0
Ancona	€ 2.579.437	31,3%	9,2
Macerata	€ 2.015.086	24,4%	10,7
Ascoli Piceno	€ 444.541	5,4%	3,5
Fermo	€ 617.336	7,5%	5,9
Marche	€ 8.251.619	100,0%	9,0

Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat, 2018.

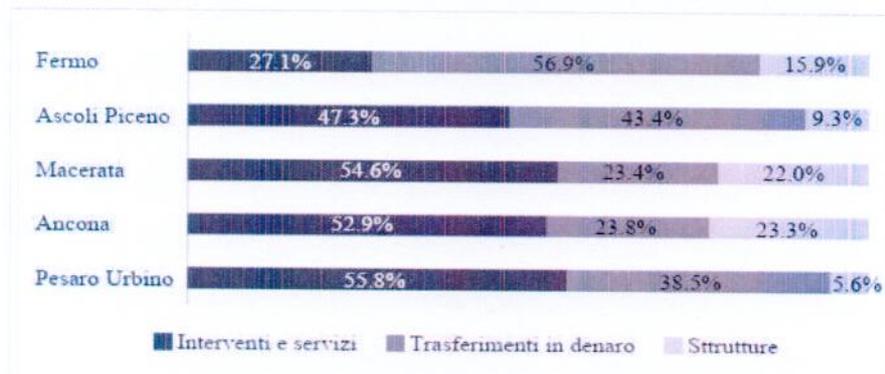
Fig. 2 - Spesa pro capite dei Comuni per povertà e disagio adulti (in euro, pro capite)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat, 2018.

Scendendo nello specifico delle singole forme di erogazione, la composizione della spesa dei Comuni mostra caratteri differenti tra le varie province. Nel merito, prevale l'offerta nella parte degli interventi e servizi in tutti i territori eccetto in quello fermano, nel quale risalta la componente dei trasferimenti in denaro; le province di Ancona e Macerata – rispetto alle altre – sono contraddistinte da una maggiore incidenza della spesa comunale verso le strutture; Pesaro-Urbino, infine, presenta la più alta percentuale di spesa destinata agli interventi e servizi e al contempo la più bassa nei confronti delle strutture (Fig. 3).

Fig. 3 - Composizione della spesa dei comuni per povertà e disagio adulti per provincia



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat, 2018.

12.2. Il Reddito di Cittadinanza nelle Marche

L'introduzione del Reddito di Cittadinanza (Rdc) ha modificato fortemente il quadro delle politiche contro la povertà in Italia, colmando un vuoto storico del nostro paese (Baldini, Gori 2019; Vittoria 2020; Busilacchi, Gallo, Luppi 2021). La presenza di una politica nazionale di universalismo selettivo fa anche cessare la necessità di una funzione di supplenza svolta a livello locale: al contempo però il DL 4/2019 lascia spazio e finanziamento ai livelli territoriali. Unitamente al trasferimento monetario, gestito a livello nazionale tramite l'INPS, infatti, i Patti per il lavoro sono gestiti dai Centri per l'impiego e quelli per l'inclusione dagli ATS e Comuni, che sono dunque finanziati per implementare i servizi ad essi connessi. In questa ultima sezione analizziamo sinteticamente alcuni indicatori relativi al primo anno di implementazione del Rdc nelle Marche.

12.2.1. Platea dei beneficiari

Nelle Marche i nuclei familiari che nel 2020 hanno beneficiato del Reddito di Cittadinanza sono stati 19.045, per un totale di 45.791 individui. Rispetto all'anno precedente si osserva una significativa crescita delle famiglie beneficiarie (+35,8%), determinata principalmente dagli effetti economici e sociali innescati dalla pandemia da Covid-19 (Tab.8). La distribuzione mensile dei nuclei percettori ne mostra chiaramente il nesso: a di-

cembre 2020 beneficiavano del RdC 14.078 famiglie, ovvero 32.421 persone; a marzo dello stesso anno le famiglie beneficiarie erano poco meno di 13 mila, per poi toccare quota 15 mila a settembre (Amichetti 2021).

Tab. 8 - Nuclei percettori di Reddito di Cittadinanza⁵

<i>Territorio</i>	<i>Nuclei percettori</i>	<i>Individui coinvolti</i>	<i>Importo medio mensile</i>
Ancona	6.149	14.896	€ 477
Ascoli Piceno	2.881	6.798	€ 483
Fermo	2.397	5.895	€ 510
Macerata	3.809	9.454	€ 491
Pesaro Urbino	3.809	8.748	€ 473
Marche	19.045	45.791	€ 484
Centro	218.908	499.794	€ 526
Italia	1.425.323	3.541.114	€ 567

Fonte: elaborazione su dati INPS, Osservatorio sul reddito e pensione di cittadinanza, 2020.

La maggioranza dei nuclei percettori è rappresentata da famiglie con un solo componente, le quali costituiscono il 40% del totale e percepiscono mediamente 461 euro mensili. L'incidenza scende man mano che aumenta il numero dei componenti, fino ad arrivare ai nuclei con 6 e più membri ai quali viene elargito un importo medio mensile di 499 euro (Tab. 9). Si nota, dunque, che le famiglie numerose – e in particolar modo quelle con minori – sono relativamente più svantaggiate sia in termini di accesso alla misura che di importo della prestazione ricevuta, sebbene la povertà sia estremamente pronunciata proprio all'interno di quei nuclei: un limite che risiede soprattutto nel disegno della scala di equivalenza⁶, che non permette di raggiungere in maniera efficace le persone che ne avrebbero maggiormente bisogno (Gallo, Raitano 2019).

⁵ Per nuclei percettori viene inteso le famiglie che nell'anno di riferimento hanno percepito almeno una mensilità di RdC.

⁶ A differenza del Reddito di Inclusione, in cui veniva adottata una tradizionale scala Isee, la scala utilizzata dal RdC attribuisce un peso molto limitato ai componenti aggiuntivi del nucleo familiare (0,4 per adulto e 0,2 per minore). Questa cessa poi di crescere quando il parametro utilizzato arriva a 2,1.

Tabella 9 - Distribuzione nuclei percettori di Reddito di Cittadinanza nelle Marche

Componenti nucleo	Nuclei	Individui coinvolti	Importo medio mensile
1	7.615	7.615	€ 461
2	3.911	7.822	€ 476
3	3.018	9.054	€ 517
4	2.384	9.536	€ 512
5	1.322	6.610	€ 513
6 e più	795	5.154	€ 499
Totale	19.045	45.791	€ 484

Fonte: elaborazione su dati INPS, Osservatorio sul reddito e pensione di cittadinanza, 2020.

La distribuzione per tipologia di indirizzo mostra nelle Marche una prevalenza di individui indirizzati ai Centri per l'Impiego (43,1% del totale) tramite i Patti per il lavoro e una forte componente di beneficiari non tenuta a obblighi (42,1%), mentre la parte restante è orientata verso i servizi sociali comunali con i Patti per l'inclusione. Tuttavia, esistono delle specificità territoriali che presentano caratteristiche diverse dal trend generale⁷.

12.2.2. Gli effetti nel mercato del lavoro

Accanto alla misura di sostegno economico, come detto il disegno del RdC prevede un processo di attivazione da parte dei beneficiari, i quali, se vi sono le condizioni per sottoscrivere il "Patto per il lavoro", sono tenuti ad accettare una delle tre proposte offerte dai Centri per l'Impiego.

Al contrario di quanto appare nell'opinione pubblica, i dati mostrano una realtà assai diversa. Al 31 ottobre 2020, infatti, nelle Marche i beneficiari che hanno avuto un rapporto di lavoro successivo alla domanda di RdC sono stati 7.498, pari cioè al 35,1% dei percettori tenuti alla sottoscrizione del "Patto per il lavoro". Percentuale che risulta essere la prima tra le regioni del centro Italia e che sarebbe ancora più alta se si eliminassero gli esclusi e gli esonerati⁸. Da questi numeri emerge chiaramente la volontà dei beneficiari Rdc di cercare lavoro, soprattutto considerando che la maggior

⁷ Questo quadro fa riferimento al 2019. È tuttavia ipotizzabile che gli effetti della pandemia abbiano esteso ancora di più la platea destinata ai Centri per l'Impiego. Per un approfondimento si veda <https://www.lavoro.gov.it/redditicittadinanza/Monitoraggio/Documents/Marche.pdf>

⁸ Anpal, Beneficiari del RdC rientrati nel mercato del lavoro, nota statistica interna, novembre 2020. <https://www.anpalservizi.it/documents/20181/197360/Appendice+statistica+beneficiari+rdc/7de3a903-5ce3-4278-bfc4-7e7c96f5b65f>

parte di essi, benché formalmente indirizzati ai Centri per l'impiego, hanno una età avanzata e sono disoccupati di lungo periodo, dunque difficilmente occupabili.

Sul fronte dei Patti per il lavoro, alla data del 3 febbraio 2021, quelli effettivamente sottoscritti sono stati 5.100, ovvero il 30% del totale dei soggetti che si sono presentati alla prima convocazione (Ires Marche 2021).

Come si può osservare, benché si faccia riferimento a periodi lievemente diversi, i beneficiari che hanno trovato effettivamente lavoro sono di più rispetto ai Patti per il lavoro sottoscritti. Un dato dal quale dunque non viene messa alla luce la vera efficacia del ruolo dei navigator nell'inserimento lavorativo dei percettori, molti dei quali plausibilmente potrebbero aver scelto altri canali.

Conclusioni

Come chiarito in apertura, la ricostruzione della complessiva spesa contro la povertà, per interventi volti a migliorare le condizioni di vita dei cittadini più indigenti, è una operazione complessa, per il sommarsi di molteplici fonti di finanziamento.

In questo contributo ci siamo concentrati prevalentemente sulla spesa per "povertà e disagio adulti", così come classificata dall'Istat, da parte dei Comuni marchigiani.

Dalla analisi emerge un consolidato ritardo delle Marche rispetto alla media del paese, ma anche un significativo aumento della spesa nell'ultimo decennio, per far fronte all'aumento delle fragilità emerse con la crisi economica, soprattutto per interventi di servizio sociale professionale; è inoltre ipotizzabile che a seguito degli effetti della pandemia la situazione possa ulteriormente aggravarsi e richiedere nuove risorse.

Questo aspetto può senza dubbio costituire un problema in termini di finanza pubblica, specie per le magre casse dei Comuni, che rimangono i principali finanziatori di interventi contro la povertà, al netto dell'importante introduzione a livello nazionale del Reddito di cittadinanza (Rdc).

Inoltre, come visto, i territori più penalizzati sono quelli più deboli sul piano economico, in particolare i Comuni dell'entroterra, dove invece sarebbe maggiormente utile un intervento volto a contrastare povertà ed esclusione sociale.

L'aumento di spesa contro la povertà registrato nei bilanci comunali non tiene conto inoltre delle risorse messe a disposizione dal DL 4/2019, istitutivo del Rdc, con cui vengono finanziati i servizi necessari per implementare i Patti per l'inclusione da parte dei Comuni e ATS. Queste risorse saran-

no molto preziose nei prossimi anni, per rafforzare la articolata e preziosa macchina del welfare locale.

Riferimenti bibliografici

- Amichetti M. (2021), *Reddito di Cittadinanza nelle Marche*, rapporto di ricerca, Ires Cgil Marche, Ancona.
- Baldini M., Gori C. (2019), *Il reddito di cittadinanza*, in “il Mulino”, 68, 2, pp. 269-277.
- Busilacchi G. (2020), *Contrastare le nuove povertà*, in “il Mulino”, n.3, pp. 465-473.
- Busilacchi G., Luppi M., Gallo G. (2021), *Qualcosa è cambiato? I limiti nella implementazione del Reddito di cittadinanza e il vincolo della path-dependency*, “Politiche sociali”, n.3, pp. 553-578.
- Busilacchi G., Luppi M. (2022), *When it rains, it pours. The effects of Covid-19 outbreak on the risk of poverty in Italy*, in “Rassegna italiana di sociologia”, n.1.
- Gallo G., Raitano M. (2019), *Reddito di cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni*, XXI Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva, pp. 277-298.
- Istat (2018), *Interventi e servizi sociali dei Comuni*, <https://dati.istat.it/>
- Inps (2020), *Osservatorio sul reddito e pensione di cittadinanza*, <https://www.inps.it/osservatoristatistici/73>
- Kazepov Y. (1996) *Le politiche locali contro l'esclusione sociale*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione Povertà, Istituto Poligrafico di Stato, Roma.