

# Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà

| REPORT DI RICERCA |



a cura di Luca Salmieri

**Osservatorio Interdipartimentale Permanente  
sui Servizi Sociali e le Povertà**

# Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà

## | REPORT DI RICERCA |

---

# **Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà**

---

## **| REPORT DI RICERCA |**

a cura di Luca Salmieri

Published in Open Access



Il Report è disponibile per il download al seguente link:

[urly.it/3fdhm](https://urly.it/3fdhm)

© 2021 OIPSSP [Osservatorio Interdipartimentale  
Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà]



Salvo diversa indicazione, tutti i contenuti  
pubblicati sono soggetti alla licenza  
Creative Commons - Attribuzione - versione 3.0.  
<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/it/>

È dunque possibile riprodurre, distribuire,  
trasmettere e adattare liberamente dati e analisi  
del presente Report di ricerca, anche a scopi  
commerciali, a condizione che venga citata la fonte.  
Immagini, loghi, eventuali marchi registrati e altri  
contenuti di proprietà di terzi appartengono ai  
rispettivi proprietari e non possono essere  
riprodotti senza il loro consenso.

### **Sistema di citazione:**

Salmieri, L. (2021). *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Report di ricerca*, Roma, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà.

### **Citazione Capitolo:**

Corasaniti, A. (2021). «I numeri del Reddito di Inclusione e del Reddito di Cittadinanza», in L. Salmieri (a cura di), *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Report di ricerca*, Roma, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà, pp. 51-78.

**ISBN 978-88-946538-0-9**

---

*Tutti i diritti letterari e artistici sono riservati*

Osservatorio Interdipartimentale Permanente  
sui Servizi Sociali e le Povertà  
Via Salaria 113 – Stanza 274 - Piano 1.  
00198 Roma (Italia)  
Tel. +39 0649918470



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

Questa pubblicazione è il frutto di una ricerca cui ha contribuito il Fondo di ateneo, Sapienza, Università di Roma, Grandi Progetti, 2018 *Economic inequalities, old and new forms of poverty and new policies of social inclusion. A multidimensional analysis of the Italian inclusion income*

Responsabile scientifico Luca Salmieri

---

Editato da Officine di Layout

Realizzato da RapidJet

Anno di pubblicazione 2021 agosto

Pubblicato: 6 settembre 2021

ISBN 978-88-946538-0-9

---

## Elenco acronimi ricorrenti nel testo

|        |  |
|--------|--|
| AROPE  | At Risk of Poverty or Social Exclusion                                       |
| ASDI   | Assegno Sociale di Disoccupazione  |
| ATS    | Ambiti Territoriali Sociali  |
| CpI    | Centri per l'Impiego   |
| CPIA   | Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti                             |
| DID    | Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro                           |
| FNA    | Fondo per le non autosufficienze   |
| FNPS   | Fondo nazionale per le politiche sociali                                     |
| ISEE   | Indicatore della Situazione Economica Equivalente                            |
| ISRE   | Indicatore della Situazione Reddittuale                                      |
| LEA    | Livelli Essenziali di Assistenza   |
| LEP    | Livelli Essenziali delle Prestazioni   |
| NASpI  | Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego                     |
| NEET   | <i>(Young people) Not in Education, Employment or Training</i>               |
| PAAS   | Accordo di Partenariato per i Servizi di Consulenza                          |
| PaIS   | Patto di Inclusione Sociale  |
| PaL    | Patto per il Lavoro  |
| PdC    | Pensione di Cittadinanza   |
| PNLPES | Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale |
| PUC    | Progetto Utile alla Collettività   |
| QSFP   | Quota Servizi del Fondo Povertà  |
| RdC    | Reddito di Cittadinanza  |
| ReI    | Reddito di Inclusione  |
| REM    | Reddito di Emergenza   |
| SIA    | Sostegno all'Inclusione Attiva   |
| SIUSS  | Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali                             |
| Ue     | Unione europea   |

---



---

|   |            |
|---|------------|
| RINGRAZIAMENTI .....  | 9          |
| <b>1. UNA BREVE INTRODUZIONE. IL SERVIZIO SOCIALE E IL CONTRASTO DELLA POVERTÀ IN ITALIA.....</b> | <b>11</b>  |
| Luca Salmieri   |            |
| 1.1. GLI OBIETTIVI DELLA RICERCA .....  | 11         |
| 1.2. LA CENTRALITÀ DEL SERVIZIO SOCIALE.....  | 14         |
| 1.3. GLI OGGETTI DI ANALISI DEL REPORT DI RICERCA .....   | 17         |
| RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....   | 20         |
| <b>2. POVERTÀ E MISURE ECONOMICHE DI CONTRASTO. LETTERATURA E INQUADRAMENTO .....</b>             | <b>21</b>  |
| Luca Salmieri   |            |
| 2.1. LA POVERTÀ E LE MISURE ECONOMICHE DI CONTRASTO.....  | 21         |
| 2.2. LE FORME DI REDDITO MINIMO IN EUROPA.....  | 22         |
| 2.3. LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN ITALIA .....  | 32         |
| 2.4. DAL REDDITO DI INCLUSIONE AL REDDITO DI CITTADINANZA .....                                   | 48         |
| RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....   | 57         |
| <b>3. I NUMERI DEL REDDITO DI INCLUSIONE E DEL REDDITO DI CITTADINANZA.....</b>                   | <b>61</b>  |
| Antonio Corasaniti  |            |
| 3.1. INTRODUZIONE .....   | 61         |
| 3.2. REDDITO DI INCLUSIONE E REDDITO DI CITTADINANZA: ALCUNI DATI PER IL CONFRONTO.....           | 62         |
| 3.3. UN'ANALISI DEI NUCLEI FAMILIARI .....  | 68         |
| 3.4. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....   | 73         |
| RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....   | 77         |
| <b>4. DISEGNO E METODOLOGIA DELLA RICERCA CON GLI ASSISTENTI SOCIALI.....</b>                     | <b>79</b>  |
| Orazio Giancola e Luca Salmieri   |            |
| 4.1. LA STRUTTURAZIONE DEL QUESTIONARIO .....   | 79         |
| 4.2. L'UTILIZZO DEL QUESTIONARIO.....   | 81         |
| 4.3. CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE .....   | 83         |
| 4.4. TIPI E STRUMENTI DI ANALISI QUANTITATIVA UTILIZZATI.....                                     | 86         |
| RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....   | 87         |
| <b>5. ASSISTENTI SOCIALI NEI SERVIZI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ. DATI NAZIONALI.....</b>           | <b>89</b>  |
| Carmelo Bruni e Lluís Francesc Peris Cancio   |            |
| 5.1. AMBITI TERRITORIALI E ATTIVITÀ DEGLI ASSISTENTI SOCIALI .....                                | 89         |
| 5.2. RELAZIONE CON GLI UTENTI E DISEGNO DEI SERVIZI.....  | 94         |
| 5.3. CONCLUSIONI.....   | 99         |
| RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....   | 100        |
| <b>6. POLITICHE SOCIALI, SERVIZI SOCIALI E POVERTÀ.....</b>                                       | <b>101</b> |
| Carmelo Bruni e Lluís Francesc Peris Cancio   |            |
| 6.1. POVERTÀ.....   | 101        |
| 6.2. SERVIZI SOCIALI.....   | 115        |
| 6.3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: LA CENTRALITÀ DEI TECNICI .....                                   | 124        |
| RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....   | 128        |

---



**7. ARTICOLAZIONE DELLE ESPERIENZE: DAL REDDITO DI INCLUSIONE AL REDDITO DI CITTADINANZA .....**  
**..... 132**

Carmelo Bruni e Lluís Francesc Peris Cancio

|        |  |            |
|--------|--|------------|
| 7.1.   | MODELLI ORGANIZZATIVI DEL SERVIZIO SOCIALE A SUPPORTO DEI BENEFICIARI .....  | 133        |
| 7.2.   | ELEMENTI DI VALUTAZIONE DELL'IMPLEMENTAZIONE DEL REI.....                    | 144        |
| 7.3.   | IL CONFRONTO TRA REI E RDC DAL PUNTO DI VISTA DEGLI ASSISTENTI SOCIALI ..... | 154        |
| 7.3.1. | <i>Un nuovo cambio a poco tempo dell'avvio del Rel .....</i>                 | <i>154</i> |
| 7.3.2. | <i>Il diverso ruolo del servizio sociale.....</i>                            | <i>156</i> |
| 7.3.3. | <i>Il Rdc, i servizi sociali e la gestione degli utenti .....</i>            | <i>159</i> |
| 7.4.   | CONCLUSIONI .....  | 166        |
|        | RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....  | 168        |

**8. LE DIFFERENZE TERRITORIALI NELLA GESTIONE DELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E NELLE PERCEZIONI DEGLI ASSISTENTI SOCIALI.....**  
**..... 171**

Luca Salmieri e Orazio Giancola

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 8.1. | LA POVERTÀ NELLE 'ITALIE' .....                           | 171 |
| 8.2. | LE POLITICHE E I SERVIZI SOCIALI NELL'ITALIA DIVISA ..... | 176 |
| 8.3. | GLI ASSISTENTI SOCIALI E I DIVARI TERRITORIALI .....      | 183 |
| 8.4. | CONCLUSIONI .....   | 193 |
|      | RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....                           | 194 |

**FOCUS REGIONALI.....**  
**..... 197**

**9. RUOLO DEI SERVIZI SOCIALI NELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ. IL CASO DEL PIEMONTE**  
**..... 199**

Giovanni Cellini e Cesare Bianciardi

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 9.1. | IL PIEMONTE E LA POVERTÀ: UN FENOMENO SOLO 'URBANO'? .....   | 199 |
| 9.2. | DIMENSIONI DELLA POVERTÀ IN PIEMONTE. ASPETTI ECONOMICO-SOCIALI .....  | 200 |
| 9.3. | LE POLITICHE REGIONALI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E IL RUOLO DEI SERVIZI TERRITORIALI. PRIMI DATI DI MONITORAGGIO ..... | 202 |
| 9.4. | PRIMI RISULTATI DELLO STUDIO .....   | 204 |
| 9.5. | CONCLUSIONI .....  | 211 |
|      | RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....  | 212 |

**10. POVERTÀ E SERVIZIO SOCIALE IN LOMBARDIA.....**  
**..... 215**

Carlotta Mozzana, Vanna Riva e David Benassi

|         |  |            |
|---------|--|------------|
| 10.1.   | INTRODUZIONE .....   | 215        |
| 10.2.   | PRESENZA E DIFFUSIONE DELLA POVERTÀ IN LOMBARDIA.....  | 216        |
| 10.3.   | POLITICHE LOMBARDE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E IL RUOLO DEL SERVIZIO SOCIALE .....                           | 218        |
| 10.4.   | I DATI DEL QUESTIONARIO .....  | 220        |
| 10.4.1. | <i>Assistenti sociali tra cambiamento e permanenza .....</i>   | <i>220</i> |
| 10.4.2. | <i>Un quadro d'insieme: quale povertà?.....</i>  | <i>221</i> |
| 10.4.3. | <i>La questione dell'abitare .....</i>   | <i>223</i> |
| 10.4.4. | <i>Strategie di fronteggiamento della povertà: quali posizioni per le assistenti sociali lombarde? .....</i> | <i>224</i> |
| 10.4.5. | <i>Una mancata integrazione? .....</i>   | <i>227</i> |
| 10.5.   | CONCLUSIONI.....   | 228        |
|         | RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....  | 229        |

---

## **11. POVERTÀ E LOTTA ALLA DEPRIVAZIONE. RIFLESSIONI SULL'ATTIVAZIONE DEL REI IN VENETO .. 233**

Elisa Matutini

|   |     |
|---|-----|
| 11.1. INTRODUZIONE .....  | 233 |
| 11.2. LE DIMENSIONI DELLA POVERTÀ .....   | 233 |
| 11.3. PERCORSI DI IMPOVERIMENTO E STRATEGIE DI CONTRASTO: ALCUNI INTERVENTI ATTIVI SUL TERRITORIO .....   | 237 |
| 11.4. IL RUOLO DEL REDDITO DI INCLUSIONE E DEL REDDITO DI CITTADINANZA NEL LAVORO PROFESSIONALE DI SERVIZIO SOCIALE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ ..... | 239 |
| 11.5. CONCLUSIONI .....   | 244 |
| RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....   | 246 |

## **12. EMILIA-ROMAGNA. MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ ..... 249**

Giovanna Vendemia

|   |     |
|---|-----|
| 12.1. INTRODUZIONE .....  | 249 |
| 12.2. LE POLITICHE SOCIALI IN EMILIA-ROMAGNA.....   | 251 |
| 12.3. I SERVIZI SOCIOASSISTENZIALI.....   | 253 |
| 12.4. MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E INTERVENTI REGIONALI PER INTEGRARE LE MISURE NAZIONALI ..... | 255 |
| 12.5. SERVIZI SOCIALI E CONTRASTO ALLA POVERTÀ: GLI ESITI DI RICERCA IN EMILIA-ROMAGNA .....          | 257 |
| 12.6. ESPORARE LE DIMENSIONI DELLA POVERTÀ NEL CONTESTO REGIONALE.....                                | 259 |
| 12.7. STRATEGIE DI <i>EMPOWERMENT</i> NELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ .....                    | 261 |
| 12.8. EFFETTI DELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ SULL'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI.....             | 263 |
| 12.9. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....   | 264 |
| RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....   | 265 |

## **13. I SERVIZI SOCIALI NELLE POLITICHE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN TOSCANA ..... 267**

Ivan Galligani e Gabriele Tomei

|   |     |
|---|-----|
| 13.1. INTRODUZIONE .....  | 267 |
| 13.2. PRESENZA E DIFFUSIONE DELLE DIVERSE DIMENSIONI DELLA POVERTÀ IN REGIONE .....         | 268 |
| 13.3. LE POLITICHE REGIONALI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E IL RUOLO DEI SERVIZI SOCIALI.....  | 269 |
| 13.4. ANALISI DEI RISULTATI DEL QUESTIONARIO.....   | 271 |
| 13.4.1. <i>Descrizione del campione. Ente di appartenenza e condizione lavorativa .....</i> | 271 |
| 13.4.2. <i>Presa in carico e organizzazione dei servizi .....</i>                           | 274 |
| 13.4.3. <i>Giudizi sull'efficacia della misura.....</i>                                     | 277 |
| 13.4.4. <i>Le chiavi per l'efficacia nel contrasto alla povertà.....</i>                    | 279 |
| 13.5. CONCLUSIONI.....  | 281 |
| RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....   | 282 |

## **14. MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E SERVIZI SOCIALI NELLA REGIONE LAZIO ..... 285**

Carmelo Bruni e Lluís Francesc Peris Cancio

|  |     |
|--|-----|
| 14.1. INTRODUZIONE .....   | 285 |
| 14.2. LE INIZIATIVE REGIONALI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ.....                       | 287 |
| 14.3. PROFILO DEGLI ASSISTENTI SOCIALI NELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ..... | 289 |
| 14.4. LE PERSONE CHE SI RIVOLGONO AI SERVIZI SOCIALI .....                         | 291 |
| 14.5. IL CONTRASTO ALLA POVERTÀ NEL LAZIO .....                                    | 294 |
| 14.6. CONCLUSIONI.....   | 297 |
| RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....  | 298 |

## **15. RUOLO DEL SERVIZIO SOCIALE NELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN ABRUZZO E MOLISE ..... 301**

Francesca Pia Scardigno e Camillo Stefano Pasotti

|  |     |
|--|-----|
| 15.1. INTRODUZIONE .....   | 301 |
| 15.2. MISURE ADOTTATE IN ABRUZZO E MOLISE PER IL CONTRASTO ALLA POVERTÀ..... | 302 |
| 15.3. ANALISI DEL CONTESTO TERRITORIALE E SOCIOECONOMICO ABRUZZESE .....     | 305 |

---

|                                     |  |            |
|-------------------------------------|--|------------|
| 15.4.                               | ANALISI DEL CONTESTO TERRITORIALE E SOCIOECONOMICO MOLISANO .....                                      | 307        |
| 15.5.                               | LA RICERCA CON GLI ASSISTENTI SOCIALI.....   | 308        |
|                                     | RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....  | 315        |
| <b>16.</b>                          | <b>MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E SERVIZIO SOCIALE IN PUGLIA .....</b>                             | <b>319</b> |
| Armida Salvati e M. Floriana Grassi |  |            |
| 16.1.                               | INTRODUZIONE .....   | 319        |
| 16.2.                               | LA PUGLIA NELL'IMPLEMENTAZIONE DELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ, TRA GESTIONE ED EMERGENZA ..... | 320        |
| 16.3.                               | MODALITÀ DI LAVORO E ORGANIZZATIVE DEL SERVIZIO SOCIALE .....  | 323        |
| 16.4.                               | PRINCIPALI EVIDENZE DALL'ANALISI QUANTITATIVA .....  | 326        |
| 16.4.1.                             | <i>Profilazione del rispondente</i> .....  | 326        |
| 16.4.2.                             | <i>Profilazione del beneficiario</i> .....   | 328        |
| 16.4.3.                             | <i>Reddito d'Inclusione</i> .....  | 330        |
| 16.5.                               | CONCLUSIONI.....   | 334        |
|                                     | RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....  | 336        |
| <b>17.</b>                          | <b>RUOLO DEI SERVIZI SOCIALI NELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN CALABRIA .....</b>              | <b>337</b> |
| Sabina Licursi                      |  |            |
| 17.1.                               | INTRODUZIONE .....   | 337        |
| 17.2.                               | ELEMENTI DEL CONTESTO SOCIOECONOMICO.....  | 338        |
| 17.3.                               | SPECIFICITÀ DEL WELFARE REGIONALE .....  | 339        |
| 17.4.                               | LA RICERCA CON GLI ASSISTENTI SOCIALI.....   | 340        |
| 17.4.1.                             | <i>Rappresentazioni della povertà nel contesto regionale</i> .....                                     | 343        |
| 17.4.2.                             | <i>Il punto di vista degli assistenti sociali sulle misure di contrasto alla povertà</i> .....         | 346        |
| 17.4.3.                             | <i>I professionisti coinvolti nella gestione del Rel</i> .....   | 349        |
| 17.5.                               | QUALCHE SPUNTO CONCLUSIVO .....  | 350        |
|                                     | RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....  | 351        |
| <b>18.</b>                          | <b>MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE IN SICILIA .....</b>              | <b>353</b> |
| Tiziana Tarsia                      |  |            |
| 18.1.                               | PREMESSA .....   | 353        |
| 18.2.                               | SERVIZI SOCIALI, QUADRO NORMATIVO E MISURE DI CONTRASTO ALLE POVERTÀ NELLA REGIONE SICILIA .....       | 353        |
| 18.3.                               | LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN SICILIA .....   | 358        |
| 18.4.                               | L'APPLICAZIONE DEL REDDITO DI INCLUSIONE NELLA REGIONE SICILIA.....                                    | 360        |
| 18.5.                               | COMPOSIZIONE E RISPOSTE DEL GRUPPO DI INTERVISTATI .....   | 363        |
| 18.6.                               | 'POVERTÀ È SINONIMO DI ESCLUSIONE SOCIALE E DI PERDITA' .....  | 365        |
| 18.7.                               | BREVI RIFLESSIONI FINALI .....   | 368        |
|                                     | RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....  | 369        |
|                                     | <b>NOTIZIE SUGLI AUTORI .....</b>  | <b>372</b> |
|                                     | <b>ELENCO TABELLE E FIGURE .....</b>   | <b>376</b> |

## 10. POVERTÀ E SERVIZIO SOCIALE IN LOMBARDIA

Carlotta Mozzana, Vanna Riva e David Benassi

### 10.1. Introduzione

Il Capitolo vuole restituire riflessioni e interpretazioni a partire dai dati del questionario somministrato online a cui hanno risposto 1.483 assistenti sociali in Lombardia tra giugno e agosto 2020; considerando che il totale degli e delle assistenti sociali iscritte al CROAS a dicembre 2019 era di 5348, ha risposto al questionario quasi il 30% del totale. Prima però di addentrarci nei dati e nelle risposte che sono state date, è opportuno tratteggiare brevemente le caratteristiche dell'organizzazione del welfare locale lombardo, in modo da inquadrare il fenomeno e le risposte degli e delle assistenti sociali nel loro contesto di *policy* più generale.

Quello lombardo è infatti un contesto locale di welfare del tutto peculiare: un'importante parte delle risorse pubbliche per i servizi socioassistenziali<sup>48</sup>, sanitari e formativi viene erogata infatti utilizzando un meccanismo di quasi-mercato, attraverso il sistema dotale. In questo modo si dota il beneficiario dell'intervento della possibilità di scegliere un servizio da uno qualunque degli erogatori accreditati dalla Regione, spingendo quindi questi ultimi verso una situazione di concorrenza e non di costruzione di reti e sinergie con altri soggetti del welfare locale (Polizzi et al., 2013; per un confronto tra regioni si veda Ciarini, 2013). Questo è strettamente legato all'enfasi e alla rilevanza che viene posta sulla libertà di scelta da parte del cittadino-consumatore di servizi, sociali e sociosanitari in questo caso, enfasi che in Lombardia risulta particolarmente accentuata (Gori, 2018). Si sposa infatti con uno dei paradigmi che negli ultimi anni ha caratterizzato gli interventi pubblici in materia sociale in tutta Europa, ovvero quello dell'attivazione dei beneficiari degli interventi, un'attivazione intesa soprattutto come presenza di condizionalità

---

<sup>48</sup> Su questo punto è importante sottolineare la difficoltà a reperire dati puntuali e sistematici sulle caratteristiche della spesa di welfare da parte di Regione Lombardia: nonostante ci sia un aumento dei dati raccolti, sia quantitativo che qualitativo, l'accesso ai dati istituzionali è ancora molto limitato, come nota anche Gori (2018) proprio parlando delle trasformazioni del welfare lombardo.

rispetto all'erogazione dei servizi e delle misure, nel solco di quella che è la forte spinta a lavorare sugli interventi soprattutto sul lato dell'offerta.

Queste logiche danno forma al sistema degli interventi e anche al lavoro degli e delle assistenti sociali, che si trovano ad avere a che fare con un sistema frammentato e disomogeneo dal punto di vista territoriale, caratterizzato da grandi sperimentazioni di durata limitata nate nel solco della collaborazione tra attori pubblici e privati, e allo stesso tempo estremamente normato e in cui si nota una sempre maggiore difficoltà nel rispondere adeguatamente ai bisogni presenti nella società (Gori, 2018). Il quadro normativo entro cui si inseriscono le azioni di servizio sociale in Regione Lombardia appare quindi abbastanza stratificato e composito anche a causa della sovrapposizione di regolamentazioni e leggi che nel tempo si sono susseguite e che hanno riguardato la co-gestione di interventi e misure nazionali e locali.

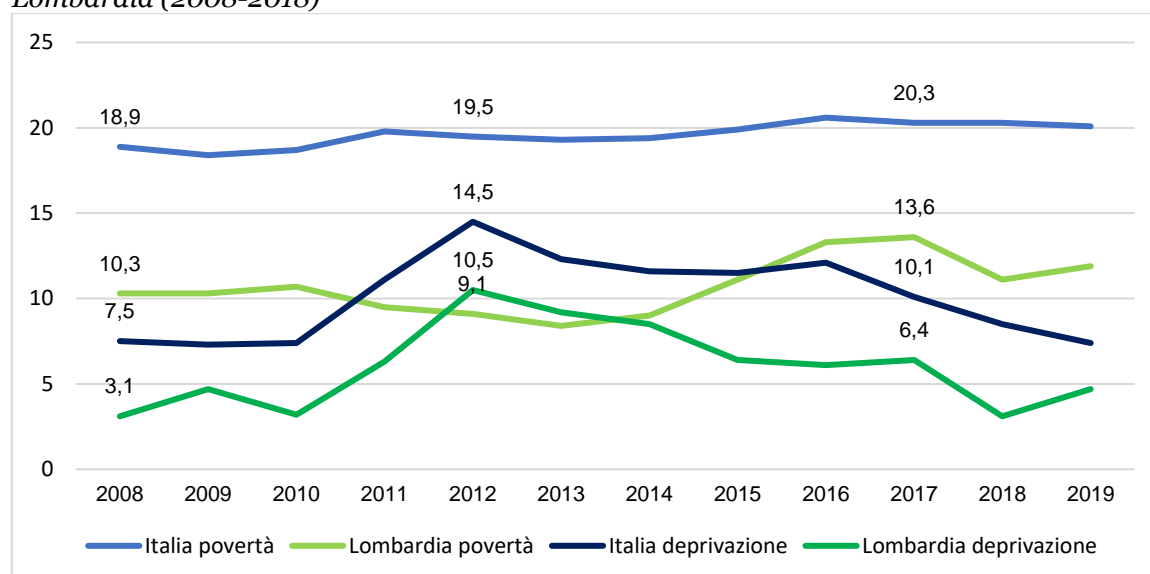
Il Capitolo quindi si apre con un breve inquadramento del fenomeno della povertà in Lombardia per poi passare a tratteggiare alcune caratteristiche del sistema delle politiche locali di contrasto alla povertà, mettendo in particolare in luce il ruolo del servizio sociale. Dopo aver trattato questi aspetti si passerà a lavorare su quanto emerso dai questionari, mettendo in luce prospettive e posizioni degli e delle assistenti sociali lombarde rispetto al fenomeno della povertà e delle misure implementate negli ultimi anni, con un focus particolare sul Reddito di Inclusione.

## 10.2. Presenza e diffusione della povertà in Lombardia

La Lombardia è tra le regioni italiane con il più elevato reddito familiare mediano – 29.098€ contro un valore mediano nazionale di 25.426€ (ISTAT, 2017) – ma non per questo la povertà è un problema trascurabile. Al contrario, spesso è proprio nei contesti a maggiore diffusione del benessere che la condizione di povertà configura una situazione particolarmente critica (Paugam, 2013). Infatti, la distanza dal tenore di vita della maggioranza della popolazione è più marcata, innescando processi di segmentazione sociale che escludono i poveri dai contesti di socialità. In questo senso la povertà in Lombardia, e in particolare a Milano, colpisce soprattutto i soggetti meno attrezzati per adattarsi a un contesto caratterizzato da individualismo, competizione sul mercato del lavoro ed elevato costo della vita. Come in molte altre grandi città, anche a Milano risulta sempre più evidente la polarizzazione tra una quota consistente di individui e famiglie pienamente integrati nel tessuto sociale ed economico e che godono di un tenore di vita elevato, e un'altrettanta consistente quota di persone e famiglie ai margini del tessuto sociale ed economico, che forniscono una vasta gamma di servizi alla quota benestante in occupazioni gravose, precarie e a bassa remunerazione. Una parte importante della povertà è frutto quindi di queste dinamiche, ed è composta da individui e famiglie stranieri (ma non solo), giovani a bassa qualificazione, anziani isolati.

Al fine di dare una descrizione della diffusione della povertà utilizziamo due indicatori utilizzati da Eurostat per misurare la cosiddetta AROPE (*At Risk of Poverty or Social Exclusion*): la povertà monetaria e la grave deprivazione materiale. La povertà monetaria misura l'incidenza di famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60% del reddito mediano delle famiglie italiane. La grave deprivazione materiale, invece, include tutte quelle famiglie che non sono in grado di permettersi almeno 4 beni su una lista di 9. Questo secondo indicatore è particolarmente interessante perché coglie direttamente la capacità di soddisfare bisogni essenziali, mentre il dato sul reddito non considera la diversa propensione al consumo e le diverse necessità presenti in famiglie con caratteristiche variegate.

**FIG. 10.1** – Diffusione di povertà monetaria e di grave deprivazione materiale in Italia e in Lombardia (2008-2018)



Fonte: data warehouse Eurostat

Come detto, in Lombardia le due condizioni sono meno diffuse che nel resto d'Italia, ma non sono trascurabili. La povertà economica si aggira intorno al 10%, con una punta di oltre il 13% nel 2017. La grave deprivazione materiale ha avuto una crescita considerevole dopo la crisi finanziaria del 2008, passando da un minimo del 3% nel 2008 ad un massimo di oltre il 10% nel 2012, per poi tornare ai livelli iniziali nel 2018. Con ogni probabilità la pandemia in corso avrà l'effetto di incrementare, sia in Italia che in Lombardia, la quota di popolazione in condizioni di deprivazione materiale.

Un'ulteriore indicazione della diffusione della povertà in Lombardia può essere ricavata dal monitoraggio del Reddito di Cittadinanza che, pur con tutti i suoi limiti, può essere considerato un indicatore indiretto di povertà assoluta. In base all'ultimo rapporto di monitoraggio disponibile (INPS, 2021), relativo al periodo aprile 2019-dicembre 2020, in Lombardia erano state accolte oltre 151.000 domande (incluse le Pensioni di Cittadinanza), pari al 9,2% di tutte le domande accolte a livello nazionale. Al netto di quelle cessate, le prestazioni in essere erano 107.474, pari a 217.759 individui,

rispettivamente l'8,6% e il 7,6% del totale nazionale. Circa il 2,3% della popolazione lombarda è dunque coinvolto nella misura, un valore inferiore a quello nazionale (5,3%) ma non per questo insignificante (nella provincia di Milano arriva quasi al 3%). Si consideri infatti che le soglie per ottenere la prestazione sono fissate a livello nazionale, mentre il costo della vita in Lombardia, e ancora di più a Milano, è più elevato; ne deriva una situazione per cui molte famiglie rimangono escluse dalla misura perché possono contare su un reddito superiore a quello di soglia, ma allo stesso tempo non sono in grado di soddisfare adeguatamente i propri bisogni a causa del maggiore costo della vita. Inoltre, per la medesima ragione, l'integrazione economica offerta dal RdC non sempre è sufficiente per raggiungere un tenore di vita adeguato.

Infine, può essere interessante osservare i dati relativi all'applicazione del Reddito di Emergenza (REM), varato dal governo nel corso del 2020 per fornire un supporto durante la pandemia alle famiglie che hanno avuto gravi conseguenze economiche ma che per qualsiasi motivo non potevano accedere al RdC. Complessivamente in Lombardia sono state accolte oltre 61 mila domande su quasi 625 mila a livello nazionale (circa il 10%). Le persone coinvolte sono state oltre 141 mila, su 1,446 milioni a livello nazionale, con un'incidenza pari a quasi il 10%, quindi superiore rispetto a quella del RdC (7,6%), a dimostrazione che anche in Lombardia gli effetti della crisi indotta dalla pandemia sono stati particolarmente severi.

### **10.3. Politiche lombarde di contrasto alla povertà e il ruolo del servizio sociale**

Le politiche lombarde di contrasto alla povertà, come accennato sopra, sono state storicamente caratterizzate da una grande frammentazione. Prima dell'avvento delle misure nazionali, Regione Lombardia aveva finanziato e attivato interventi in tre direzioni: *i*) aree specifiche e limitate, relative a situazione di marginalità estrema (ad esempio, riduzione degli sprechi di cibo tramite recupero e redistribuzione delle eccedenze alimentari; potenziamento servizi per senza dimora); *ii*) attivazione di misure occasionali (ad esempio: prestito sull'onore, buoni e/o voucher per sostenere i bisogni di cura e conciliazione familiare); *iii*) introduzione del reddito di autonomia (2015) per prevenire il fenomeno della povertà a persone e famiglie con situazioni economiche precarie e particolari condizioni di salute (anziani, disabili) o rilevanti cambiamenti nell'organizzazione della vita familiare (nascita di un figlio, disoccupazione).

Mentre le prime due sono misure selettive, riservate a coloro che si trovano in situazioni di conclamato disagio e che non si occupano di coloro che sono potenzialmente a rischio di esclusione (Dessi, Mesini, 2010), il reddito di autonomia, articolato in sei interventi (bonus bebè, bonus affitti, voucher anziani, voucher disabili...), si colloca come misura preventiva nell'area della



vulnerabilità per contrastare il rischio di impoverimento (Benassi, 2016; Dessi, Guidetti, 2018).

Dal 2015 in poi, con l'attuazione delle misure nazionali di contrasto alla povertà (prima SIA, poi ReI e successivamente RdC), i servizi sociali in Lombardia si sono dovuti ri-organizzare per poter gestire le misure secondo le direttive previste dal Ministero. In questo panorama, caratterizzato dalla frammentazione degli aiuti previsti, gli ambiti territoriali hanno dovuto reinventarsi tramite la costruzione di un sistema di servizi e interventi mirato contro la povertà. Ciò ha comportato che, a fronte di procedure nazionali ben codificate (dapprima per il ReI e successivamente per il RdC, e con la piattaforma GePI), il territorio lombardo si è caratterizzato per la notevole eterogeneità delle modalità organizzative assunte nei diversi ambiti territoriali e per la diversificazione territoriale nell'offerta dei servizi attivati per l'attuazione delle misure. Regione Lombardia ha infatti sostanzialmente rinunciato a svolgere un ruolo di regia regionale sul tema del contrasto alle famiglie in condizioni di vulnerabilità (Gori, 2018), lasciando ampia libertà programmatica e gestionale agli ambiti territoriali. Su questo ha inciso poi in particolare l'azione di alcuni partenariati pubblico-privato scaturiti per esempio dai bandi promossi dalla Fondazione Cariplo, che hanno ulteriormente diversificato l'offerta e il sistema dei servizi ma anche la sua *governance*, senza dimenticare il rilevante ruolo attribuito al Terzo Settore da parte dell'amministrazione regionale. Quest'ultimo, infatti, anche sulla spinta della Legge 328 del 2000, ha visto negli ultimi vent'anni crescere continuamente il suo ruolo sia nell'erogazione dei servizi sia nella programmazione, sostenuto da una serie di interventi di natura regolativa che hanno spinto verso un suo sempre maggiore protagonismo (Biorcio, Vitale 2016).

L'eterogeneità delle modalità organizzative dei servizi nei diversi ambiti territoriali è stata resa evidente anche dalla presenza di finanziamenti per contrastare la povertà provenienti da fondi europei o nazionali che sono stati aggiunti ai canali di finanziamento tradizionale del welfare sociale (FNPS, FNA, FSR) ma a cui non si è accompagnata una reale integrazione (Bifulco, 2017): anche se sollecitato dalla normativa statale con l'avvento del SIA (che aveva anticipato il ReI nel 2016-17), il raccordo tra servizi non è stato fatto proprio dalla Lombardia che ha assunto il ruolo di spettatore nel passaggio di finanziamenti dal livello centrale ai comuni (Gori, 2018). Di fatto non si è favorita la nascita di un sistema integrato di servizi e di interventi contro la povertà (famiglia, casa e lavoro) e, a livello locale, questo ha significato la mancanza di interventi integrati e strutturati per le persone e le famiglie in condizioni di povertà.

La frammentazione del sistema nella gestione delle misure di contrasto alla povertà rende faticosa la collaborazione tra i diversi settori delle politiche pubbliche e complessa la gestione ordinaria e quotidiana degli interventi, rischiando anche di generare confusione anche per coloro che ne devono usufruire o farne richiesta, con il rischio che si vedano inviati da un servizio all'altro senza riuscire a coglierne il senso. Questo aspetto, maggiormente contenuto per il ReI dato il ruolo di regia dell'intervento e di valutazione per



l'eventuale invio ai centri per l'impiego da parte dei servizi sociali, è stato invece esacerbato dall'introduzione del reddito di cittadinanza: qui i beneficiari seguono percorsi differenti, che possono essere con il servizio sociale o con il centro per l'impiego. L'esito è che, in un sistema già complesso ed eterogeneo di servizi e interventi, la ricomposizione dei percorsi rimane in capo ai beneficiari anche quando si tratta di persone e famiglie in condizioni di grande fragilità come quelle che chiedono interventi di questo genere.

## 10.4.I dati del questionario

### 10.4.1. Assistenti sociali tra cambiamento e permanenza

Come già accennato, gli e le assistenti sociali lombardi che hanno risposto al questionario sono stati 1.483. Di questi la quasi totalità è donna (94,5%) e il 79% svolge il lavoro di assistente sociale di base, cioè lavora a diretto contatto con le persone svolgendo funzioni di accoglienza (79%), presa in carico (90%) e segretariato sociale (68,6%). La collocazione più frequente è quella negli enti locali (Regioni, Comuni, Comunità montana...), contesti in cui lavora il 50,8% delle rispondenti, seguita da quella nelle ATS e ASST (23,2%). Minore è l'inserimento in altri contesti: tra questi il Terzo Settore (13,4%) è il contesto prevalente, mentre minima è la presenza nel privato for profit (3,8%) e nel Ministero di Grazia e Giustizia (2,4%). La professione risulta quindi ancora collocata prevalentemente nel settore pubblico, analogamente a quanto rilevato in precedenti ricerche (CENSIS-CNOAS, 1999; Facchini, 2010; Tognetti Bordogna, 2015; Guidi et al., 2020), sebbene quasi un'assistente sociale su 5 risulti impiegata nel settore privato se consideriamo insieme gli enti del Terzo Settore, il privato for profit e la libera professione. Sembra essere confermata la tendenza già individuata da Facchini (2010) rispetto all'aumento della presenza degli assistenti sociali nel Terzo Settore, a fronte di una diminuzione nel settore pubblico (Tognetti Bordogna, 2015; Guidi et al., 2020). Questo appare evidente se osserviamo la distribuzione delle assistenti sociali tra i diversi tipi di enti in funzione dell'età (Tabella 10.1).

**TAB. 10.1** – Distribuzione AS per tipo di ente di impiego e classi di età. Lombardia

|   | Fino 35 | 36-45 | 46-55 | Oltre 55 | TOTALE |
|---|---------|-------|-------|----------|--------|
| Enti locali                             | 55,5%   | 60,2% | 46,5% | 29,0%    | 50,8%  |
| ASL (ATS, ASST)                         | 12,3%   | 14,3% | 32,6% | 48,8%    | 23,1%  |
| Ministeri (Giustizia e Interni) e INAIL | 1,9%    | 2,8%  | 3,6%  | 6,9%     | 3,3%   |
| Terzo Settore                           | 19,8%   | 12,4% | 10,0% | 6,9%     | 13,4%  |
| Profit                                  | 3,3%    | 4,0%  | 3,9%  | 4,1%     | 3,8%   |
| Libera professione                      | 0,8%    | 0,9%  | 0,0%  | 1,8%     | 0,8%   |
| Altro                                   | 6,3%    | 5,4%  | 3,3%  | 2,3%     | 4,7%   |
| TOTALE                                  | 100%    | 100%  | 100%  | 100%     | 100%   |
| <i>Frequenza</i>                        | 479     | 427   | 359   | 217      | 1482   |

Fonte: elaborazione dati survey

Al crescere dell'età, infatti diminuisce l'occupazione negli enti locali (eccetto tra le due fasce d'età più giovani) e nel Terzo Settore, e di converso aumenta l'occupazione nelle strutture sanitarie (dal 12% a quasi il 50%), nelle strutture ministeriali e nell'INAIL. Si tratta di un pattern che dipende sia dalle trasformazioni del mercato del lavoro delle AS in Lombardia, sia dalla maggiore stabilità e qualità del lavoro nelle strutture pubbliche di maggiori dimensioni.

Il 40% delle assistenti sociali svolge la propria in attività prevalentemente in Comuni di medie dimensioni (tra 10.000 e 50.000 abitanti), il 19% in Comuni di piccole dimensioni (inferiori ai 10.000 abitanti) e il 17% in contesto metropolitano (Milano). In generale il 38% di coloro che hanno risposto al questionario lavora nella Provincia di Milano.

Dai dati emerge anche la complessità del ruolo del servizio sociale, che incontra quotidianamente situazioni e bisogni articolati. Le assistenti sociali lombarde sembrano essere molto soddisfatte di alcuni aspetti del loro lavoro (attinenti all'area relazionale e a quelle delle competenze e dell'autonomia professionale), mentre altre dimensioni risultano meno soddisfacenti (come la retribuzione e la possibilità di carriera). Se ci soffermiamo sugli items che hanno riscontrato maggior soddisfazione possiamo fare due considerazioni. La prima riguarda le percentuali molto alte di soddisfazione nella relazione con i cittadini (superiori al 90%, non solo in Lombardia, ma in circa in tre quarti dell'Italia) e con le colleghe (superiori all'87% anche qui in 3/4 del territorio nazionale). Emerge quindi una professione 'viva', che riesce a manifestarsi ancora per uno degli aspetti che maggiormente la contraddistinguono. Percentuali un poco più basse si registrano invece nel Mezzogiorno (rispettivamente del 87% e 83%), dove probabilmente le difficoltà strutturali e organizzative da un lato e l'importante richiesta dall'altro rendono più faticosa la pratica professionale (vedi per approfondimenti i capitoli su Puglia, Calabria e Sicilia).

Un altro aspetto degno di nota riguarda poi la soddisfazione che i professionisti dichiarano per le competenze esercitate (88,4%) e l'autonomia professionale (84,7). Anche in questo caso il dato lombardo viene confermato in tutto il Centro e il Nord Italia (il Mezzogiorno rileva percentuali leggermente inferiori e rispettivamente dell'82% e del 75%). Tali dati evidenziano come, nonostante la professione si trovi continuamente a mediare tra le istanze delle persone e l'organizzazione dei servizi - sempre più rigida - le assistenti sociali riescano a salvaguardare spazi importanti di autonomia nel rapporto con le persone, così come recentemente emerso anche in un'altra ricerca (Cellini, Scavarda, 2019). In altre parole, pare che la declinazione delle politiche in pratiche riesca ancora a resistere all'indebolimento professionale causato dal diffondersi dalla cultura managerialista.

#### **10.4.2. Un quadro d'insieme: quale povertà?**

Se le assistenti sociali hanno a che fare con diverse tipologie di persone e diverse problematiche che le caratterizzano, spiccano però tra queste le famiglie multiproblematiche, su cui si trova impegnato spesso o molto spesso il

77,9% delle assistenti sociali lombarde, ma soprattutto le persone con problemi di sussistenza economica, con cui ha a che fare spesso o molto spesso l'82,6% delle rispondenti. La questione della povertà, come delineato a inizio del capitolo, sembra quindi essere una dimensione che tocca da vicino una percentuale consistente delle rispondenti anche se solo il 40,6% delle assistenti sociali che ha compilato il questionario ha avuto a che fare direttamente con il ReI. Il fenomeno della povertà sembra dunque essere particolarmente diffuso e presente sul territorio lombardo e nel lavoro delle assistenti sociali, e non solo tra chi si è occupata direttamente delle misure di contrasto alla povertà.

Il ReI, peraltro, in Regione Lombardia viene regolato attraverso la DGR 662 del 16 ottobre 2018, che approva le *Linee di sviluppo delle politiche regionali di prevenzione e contrasto alla povertà* per il triennio 2018-2020. Vengono quindi individuati tre macro-obiettivi per il territorio lombardo:

- Prevenzione dello stato povertà attraverso la sistematizzazione degli interventi regionali, con un'attenzione verso le situazioni di vulnerabilità economica e sociale e le nuove forme di povertà.
- Sostegno e rafforzamento degli interventi nazionali per la lotta alla povertà attraverso la valutazione multidimensionale, la progettazione individualizzata e l'utilizzo coordinato delle risorse disponibili.
- Presa in carico e progettazione territoriale attraverso la valorizzazione della rete sociale esistente, formale e informale, e il coordinamento degli interventi e delle azioni.

Nonostante il lavoro di raccordo, potenziamento e sistematizzazione delle misure e degli interventi definito dalle indicazioni regionali, non sembra però esserci stata attenzione verso l'aggiornamento e la formazione delle assistenti sociali lombarde relativamente alle misure inserite: la maggior parte di queste non ha preso parte ad attività formative sulle misure di contrasto alla povertà, o ha trovato quelle a cui ha preso parte insufficienti: solo il 21,7% delle rispondenti ritiene sufficiente la formazione a cui ha partecipato, questione che diventa ancora più rilevante se si considera il fatto che quasi tutte vengono in contatto spesso o molto spesso con persone in queste condizioni.

Questo fa sì che sia particolarmente interessante andare a vedere quali sono le definizioni di povertà su cui le assistenti sociali lombarde si trovano più concordi e parallelamente quali sono le strategie di fronteggiamento che trovano maggiormente efficaci per le situazioni con cui si trovano ad avere a che fare.

La povertà, infatti, nelle parole delle assistenti sociali, è un fenomeno complesso e multidimensionale. Le definizioni che hanno raccolto un maggiore accordo<sup>49</sup> sono infatti quelle che considerano la povertà come una situazione di precarietà o deprivazione in vari ambiti di vita delle persone, come disporre di un alloggio confortevole, avere accesso a un'alimentazione nutriente, un'istruzione adeguata, un'occupazione dignitosa, opportunità di

<sup>49</sup> Definizioni che hanno ottenuto un punteggio non inferiore a 4 (su una scala da 1 a 5) da almeno il 50% dei rispondenti.

miglioramento della qualità della vita, l'accesso alla cultura e alle nuove tecnologie intesi tutti come bisogni fondamentali delle persone. Emerge dunque una visione della povertà da parte delle assistenti sociali che rimanda a bisogni considerati prioritari (casa, lavoro, istruzione, salute) ma anche alla partecipazione alla vita economica e politica data dall'integrazione sociale nella comunità di appartenenza. Questo aspetto è degno di nota perché sottolinea la presenza di un'idea di povertà come carenza o mancanza di una rete di relazioni che permetta alle persone di essere integrate nei contesti sociali in cui vivono. Rimarca quindi, accanto a una povertà materiale, l'esistenza di una povertà relazionale, di rapporti e relazioni che escludono le persone dalla partecipazione alla vita comunitaria.

Accanto a queste appaiono meno rilevanti le percezioni di povertà come maggiormente legate a una sola dimensione (sia essa la mancanza di lavoro o di mezzi di sussistenza, ma anche di consumi inferiori alla media), anche se la dimensione materiale della povertà rimane comunque ben presente e rilevante anche in questo contesto: il 51,3% delle assistenti sociali è molto d'accordo nel considerare la povertà come assenza di risorse monetarie che garantiscano condizioni di vita dignitose.

#### **10.4.3. La questione dell'abitare**

Come abbiamo osservato la povertà ha quindi caratteristiche di multidimensionalità, ma i problemi più rilevanti delle persone in condizioni di povertà, nelle parole delle assistenti sociali lombarde, sembrano essere il disagio abitativo (che viene rilevato come il problema più rilevante dal 58,5% delle rispondenti), seguito dal disagio economico che viene considerato il primo problema dal 25,3% delle assistenti sociali, ma il secondo più rilevante dal 41,6% di queste. La disoccupazione è il primo problema più rilevante per quasi il 10% delle assistenti sociali, mentre il 25,8% di queste lo inserisce come terza questione rilevante per le persone in condizioni di povertà.

Il tema dell'abitazione sembra quindi essere particolarmente rilevante in Lombardia. Su questo è opportuno dare alcune indicazioni sul sistema di *policy* che lo caratterizza: la Legge Regionale sui servizi abitativi pubblici al momento non è dotata di un Regolamento attuativo dopo che questo, deliberato dalla giunta Maroni il 31 luglio 2017, è stato considerato incostituzionale a marzo 2020 poiché fissava il requisito di almeno 5 anni di residenza o di svolgimento dell'attività lavorativa sul territorio regionale ai fini della partecipazione agli Avvisi di assegnazione di un alloggio popolare. Sulla questione pesano poi le politiche abitative degli ultimi decenni che, improntate all'incremento dei programmi di vendita del patrimonio con consistenti riduzioni dei prezzi degli appartamenti, hanno portato alla diminuzione del patrimonio abitativo pubblico e alla progettazione sempre più marcata di interventi rivolti alle fasce grigie e a sostenere l'accesso e il mantenimento dell'abitazione nel mercato abitativo privato con forme di supporto ai nuclei familiari (Bricocoli, Cucca 2014). Questo ha avuto l'effetto di generare un cambiamento della platea dell'inquilinato (chi ha potuto ha acquistato il proprio

appartamento e quindi solo quella parte di inquilini in condizioni di maggiore problematicità è rimasta in carico ai servizi pubblici, con un conseguente incremento delle situazioni di morosità sul totale degli alloggi in locazione) ma anche di orientare gli obiettivi di spesa verso il sostegno economico a nuclei e persone in condizioni di vulnerabilità. Si tratta di una trasformazione riscontrata anche dalle assistenti sociali lombarde nella loro quotidianità: la scarsità di alloggi di edilizia residenziale pubblica è rilevante (da poco a molto) per la quasi totalità delle rispondenti, il 98,1% del totale. Una situazione che viene ulteriormente aggravata in Lombardia dai livelli troppo alti degli affitti, aspetto considerato rilevante da percentuali vicine alla totalità delle rispondenti (98,7%).

#### ***10.4.4. Strategie di fronteggiamento della povertà: quali posizioni per le assistenti sociali lombarde?***

A fronte di questo, le assistenti sociali individuano alcune strategie che secondo loro risultano maggiormente efficaci per migliorare le situazioni di povertà, in linea con quanto emerge anche nelle altre regioni del Centro e Nord Italia: in primo luogo l'inserimento professionale favorito da sgravi fiscali alle aziende (94,7%), ma anche l'attività formativa e di orientamento al mercato del lavoro (91,4%), la possibilità di usufruire di alloggi popolari o di un sostegno economico per l'abitazione (89,6%), un reddito temporaneo, di base, erogato in modo condizionale (79%) e carte ricaricabili per beni di prima necessità (60%). La povertà infatti nella prospettiva delle assistenti sociali lombarde va affrontata con una strategia complessa e nello stesso tempo mirata ad alcuni obiettivi chiari e precisi tramite una molteplicità di interventi: l'acquisizione di competenze tali da permettere l'inserimento nel mercato del lavoro, il mantenimento dell'abitazione tramite canoni calmierati o aiuti economici, la fruizione temporanea di un reddito minimo legato a condizionalità e la possibilità di accedere a beni considerati di prima necessità tramite carte prepagate. In altri termini, formazione, lavoro, abitazione e sostegno economico temporaneo e finalizzato sembrano costituire un mix di elementi tali da poter permettere alle persone di fronteggiare le situazioni di povertà. Invece, la maggioranza (81,4%) delle assistenti sociali lombarde non ritiene particolarmente utile per il contrasto della povertà un reddito universale, di base, erogato in modo incondizionato. A questo si aggiunge il fatto che il 73% delle assistenti sociali considera poco o per nulla adeguati gli interventi pubblici di contrasto alla povertà, mentre il 67% trova pienamente o sufficientemente adeguate le misure di sostegno economico basate sulla condizionalità, anche qui in linea con le altre regioni del Nord Italia. Come già affermato anche sopra, il posizionamento delle assistenti sociali sull'aspetto delle risorse economiche nelle famiglie in condizioni di povertà è rilevante anche perché l'82,6% di queste ha dichiarato di venire a contatto spesso o molto spesso con persone con problemi di sussistenza economica. Si tratta di una questione che chiama in causa, da un lato, le modalità con cui le assistenti sociali



guardano al fenomeno della povertà e, dall'altro, le strategie di fronteggiamento che ritengono adeguate.

Rispetto alla lettura del fenomeno della povertà da parte delle assistenti sociali lombarde, quello che si può sottolineare è il fatto che la definizione di povertà viene collegata solo in parte alla carenza di mezzi di sussistenza (12,9%) e solo una minima percentuale di professionisti (3,6%) si trova molto d'accordo sulla definizione di povertà come spesa per consumi inferiori alla media. Sembra dunque che le assistenti sociali considerino come nodo critico la modalità di gestione delle risorse economiche delle famiglie in condizioni di povertà, aspetto peraltro emerso anche da alcune recenti ricerche in merito (Guidi et al., 2020). Tale posizionamento, che in Lombardia emerge in modo spiccato se confrontato con i dati delle altre regioni italiane, rileva una tendenza nazionale. Infatti, gli assistenti sociali si dichiarano nettamente favorevoli a un reddito temporaneo erogato in modo condizionato per contrastare il fenomeno della povertà nelle regioni del Nord-Est (76,1%), del Centro (73,7%) e del Nord-Ovest (71,3%), mentre la percentuale dei favorevoli diminuisce nelle regioni del mezzogiorno (66,2%). Per ritornare ai dati lombardi, collegato a questo, può essere letto il secondo punto, ossia come le assistenti sociali si posizionano rispetto alle misure monetarie come forma di aiuto per le famiglie povere: il 70,3% si dichiara favorevole a un reddito temporaneo di base erogato in modo condizionale e il 60% a carte ricaricabili per beni di prima necessità. Vale a dire che per le assistenti sociali il denaro erogato alle famiglie in situazioni di povertà dovrebbe essere vincolato all'acquisto di beni predefiniti come necessari alla sussistenza, limitato nel tempo e legato all'attuazione di percorsi che favoriscano la fuoriuscita da situazioni di dipendenza. Una concezione della povertà come di un fenomeno strettamente legato al reddito, di natura individuale e da risolvere attraverso il governo dei comportamenti di spesa e una veloce transizione al mercato del lavoro (il 94,7% delle rispondenti è d'accordo su questo) anche tramite la formazione (anche in questo caso la percentuale di coloro che considera questo tipo di intervento in grado di migliorare le condizioni economiche delle persone in carico si avvicina alla totalità, essendo pari al 91,4% delle rispondenti). E questo nonostante le definizioni di povertà date dalle assistenti sociali lombarde siano state più in linea con quelle di un fenomeno multidimensionale, non legato solamente a dimensioni reddituali o di consumo. La povertà sembra quindi essere considerata una condizione che rende le persone non capaci di farsi carico della propria situazione, come se fosse segno di un deficit, una mancanza personale che deve essere colmata attraverso il controllo delle spese e un accompagnamento serrato verso il mercato del lavoro. Una visione della povertà come responsabilità individuale e non come fenomeno legato a meccanismi sociali e disuguaglianze strutturali che invece ben sono conosciute in letteratura (Morlicchio, 2012).

Il paradosso è in realtà solo apparente. La condizionalità, nel servizio sociale, può infatti essere vista come affine a una logica di progettualità che da sempre caratterizza il lavoro dell'assistente sociale. Infatti, il lavoro dell'assistente sociale potrebbe spingere verso la condizionalità per un'idea di

attivazione come principio metodologico del servizio sociale (Lorenz, 2005) considerato come spinta al miglioramento della situazione di vita delle persone. È il lavoro sociale che consiste nell'affiancamento dei percorsi di vita per facilitarne l'autonomia e che, detto con le parole di Fargion (2009, 99), consiste nell'«aiutare le persone perché possano ritrovare il proprio filo e la propria strada anche relativamente al lavoro», quindi aiutarle a sollevarsi dalla posizione di dipendenza in cui si trovano. Allargando il campo a una prospettiva promozionale e non solo occupazionale, il nodo della questione, a questo punto, è la modalità con cui l'assistente sociale e le persone che chiedono aiuto ai servizi riescono a declinare la condizionalità nel progetto di aiuto perché possa effettivamente favorire l'attivazione di capacità e competenze e stimolare il percorso verso l'autonomizzazione, aspetto per nulla scontato, né automatico (Lorenz, 2010). Una questione delicata e non scontata, perché il rischio che la condizionalità si trasformi in un ricatto e limiti l'azione e l'autonomia delle persone attraverso condizioni imposte e non definite insieme alla persona, ma soprattutto non accompagnate da un aumento delle opportunità di vita, come vorrebbe una prospettiva capacitante (Mozzana, 2020), è grande, e si muove nello spazio d'azione definito dalle politiche.

Se infatti è all'assistente sociale che spettano il compito e la responsabilità di rendere concreti i dispositivi previsti dalle leggi e dalle politiche sociali, la loro attuazione non dipende solo dalle azioni dei professionisti, ma anche dai modelli organizzativi dei servizi in cui sono inseriti e con cui collaborano. Da questo punto di vista esiste infatti il rischio che, nell'attuale contesto lombardo in cui prevalgono politiche di *workfare*, basate su una forte responsabilizzazione dell'individuo e su interventi che si situano sul lato dell'offerta di lavoro e sulla sua centralità, possano anche essere messi in atto interventi in cui prende forma una condizionalità di tipo punitivo.

Sempre in questa direzione, peraltro, si muove anche la questione del governo dei comportamenti di spesa delle persone in condizioni di povertà, strettamente connessa con un'idea di povertà come di una condizione di incapacitazione e quindi con il tema dell'educazione finanziaria e della necessità di governare le spese delle famiglie, che dalle risposte del questionario sembra essere un tema rilevante per le assistenti sociali lombarde. Si tratta di un tema oggi molto dibattuto nell'ambito delle misure di sostegno al reddito e di supporto all'autonomia delle famiglie e delle persone. Per alcuni si tratta di una soluzione alle evidenti mancanze culturali e finanziarie delle famiglie, non in grado di affrontare la gestione di un budget familiare (Refrigeri et al., 2020); per altri invece si tratta di un ulteriore ambito di individuazione e colpevolizzazione della povertà e delle persone che in questa situazione si trovano, che vengono considerate da questo tipo di interventi inabili nella gestione del denaro (Lazarus, 2020). Indubbiamente è un tema delicato e ancora non del tutto chiaro, ma intorno a cui si gioca l'autonomia e l'attivazione di processi di capacitazione delle persone, ma anche dei servizi sociali stessi, tesi da un lato al controllo della spesa e delle condizioni di erogazione di interventi e servizi e dall'altro all'autodeterminazione dei soggetti.

Appare interessante, tornando ai dati del questionario, capire quali altri servizi o attività sono considerati dalle assistenti sociali da potenziare per fronteggiare le situazioni di povertà. Tra questi in particolare sembra essere rilevante un maggiore utilizzo della presa in carico, che è la prima attività da potenziare per far fronte a situazioni di povertà per il 30,3% delle assistenti sociali che hanno preso parte all'indagine, ma anche l'accesso a servizi di prossimità (al primo posto per il 20,9% delle rispondenti). Vale a dire che per gli assistenti sociali vi sono due aspetti da potenziare: uno legato al lavoro con il territorio e la comunità come luoghi di risorse formali e informali nei contesti di vita (Ferrario, Gottardi, 1987) e l'altro che vede il focus sul lavoro professionale a diretto con le persone. Si può ipotizzare che nelle rappresentazioni degli assistenti sociali questi aspetti siano complementari: il lavoro di presa in carico si concretizza nella relazione con il professionista anche nel favorire l'accesso alle risorse del territorio per facilitare percorsi inclusivi che possano condurre le persone all'autonomia.

Se a questi ultimi aggiungiamo poi l'accesso ai servizi per la prima infanzia si raggiunge il 33,8% delle rispondenti, dato che illumina la rilevanza di servizi per facilitare l'inclusione sociale e l'autonomia dei nuclei familiari. Ancora, anche in questa domanda, emerge la diffidenza da parte delle rispondenti rispetto alle misure di sostegno diretto al reddito: queste compaiono nei servizi da potenziare solo al terzo posto, a conferma di una tendenza generale al supporto nel controllo della spesa delle persone in carico ai servizi.

#### **10.4.5. Una mancata integrazione?**

Infine, un fuoco sull'assetto organizzativo che si è creato con l'introduzione della misura. Nonostante gli obiettivi del *Piano regionale di prevenzione e contrasto alla povertà* per il triennio 2018-2020 sembra infatti che una sistematizzazione degli interventi e un'effettiva integrazione tra servizi non ci sia stata.

Per la quasi totalità delle rispondenti (94% del totale) l'introduzione del ReI non ha portato a un'integrazione e un riordino complessivo delle misure di contrasto alla povertà, ma si è aggiunta alle altre agendo in modo parallelo. L'integrazione con altre politiche e misure del comparto sociosanitario è quasi assente: l'83,9% delle rispondenti lamenta un'integrazione del tutto assente o scarsissima col settore sanitario, il 67,3% evidenzia bassa o scarsa integrazione anche con politiche e misure abitative e il 69,3% lo mette in luce in riferimento a politiche educative, culturali e dello sport. L'unico ambito con cui sembra esserci stato un qualche collegamento è quello delle politiche e misure attive per il lavoro, un ambito strettamente legato a quello del ReI e ancor di più a quello del RdC. Ma anche qui il livello di integrazione è comunque considerato troppo basso (valori 1 e 2 su una scala che va da 1 a 5) per il 46,8% delle rispondenti. Secondo i rispondenti, il livello di integrazione si è dimostrato insufficiente anche per i casi di Patto di Inclusione Sociale che



avrebbero previsto la creazione di un'equipe multidisciplinare nell'ambito della misura successiva, il RdC<sup>50</sup>.

Anche spostando lo sguardo su invii e collegamenti con altri servizi, in Lombardia l'invio ad altri servizi specializzati è avvenuto in meno della metà dei casi seguiti per il 78,4% delle rispondenti, e il percorso maggiormente utilizzato è stato quello dell'invio al Centro per l'Impiego. Nella maggior parte dei casi (73,9%), dopo le attività di analisi preliminare si è proseguito con una presa in carico da parte della sola assistente sociale (chiamata presa in carico semplice), avvenuta almeno nella metà dei casi seguiti, mentre l'équipe multidisciplinare, per le prese in carico considerate complesse, è stata attivata solo in pochissimi casi: solo il 4,3% delle rispondenti segnala di averla utilizzata per tutti o quasi tutti i casi seguiti, e anche l'invio ai servizi per il lavoro riguarda solo una situazione su tre di quelle seguite. Quindi, per quanto la povertà venga percepita dagli assistenti sociali come un fenomeno multidimensionale, il sistema dei servizi è prevalentemente organizzato con una presa in carico delle situazioni da parte del solo assistente sociale. Da questo si può dedurre non solo la rilevanza del ruolo del servizio sociale territoriale nel trattare il tema della povertà, ma anche la necessità, per un fenomeno così complesso, di una maggiore integrazione tra politiche e servizi perché possano essere attivati interventi efficaci.

## 10.5. Conclusioni

In questo Capitolo, dopo aver tratteggiato le caratteristiche distintive del fenomeno della povertà in Lombardia e la frammentazione delle politiche e dei servizi di contrasto alla povertà del welfare lombardo, ci siamo addentrati nell'analisi delle modalità con cui le assistenti sociali, inserite nelle logiche dei servizi, guardano al fenomeno della povertà e alle strategie per poterlo contrastare.

Quello che sembra emergere a tal proposito è che per le assistenti sociali lombarde la povertà è da considerarsi come un fenomeno complesso e articolato (lavoro, casa, beni di prima necessità); allo stesso tempo, tuttavia, le strategie di intervento per cui propendono sono di tipo monodimensionale, e vanno nella direzione di un veloce reintegro nel mercato del lavoro e del controllo delle spese. Una risposta che ricalca quelle logiche di attivazione che concepiscono l'inclusione nella società solamente attraverso il legame col lavoro, e che spingono a considerare fondamentale perché questo passaggio avvenga il porre condizioni all'erogazione di misure, servizi e sussidi: una

---

<sup>50</sup> Si rammenta che anche nel caso del RdC gli indirizzi prevedono che a fronte di beneficiari con bisogni complessi, deve essere attivata un'équipe multidisciplinare che includa oltre l'assistente sociale anche uno o più operatori dei Centri per l'Impiego, dei servizi per la formazione, dei servizi per le politiche abitative, dei servizi sociali, dei professionisti dell'area sanitaria, nonché educatori dei servizi per la prima infanzia oppure insegnanti, operatori dei Ser.T. o del Servizio psichiatria adulti (MLPS, 2019).

prospettiva legata al paradigma dell'*employability* e di un'attivazione di stampo 'workfarista' abbracciata dal welfare locale lombardo, che lavora sulla domanda più che sull'offerta e che spinge per un veloce reingresso nel mercato del lavoro in modo da non ricadere nella condizione di 'disoccupato di lungo periodo'.

Una simile visione della povertà e degli interventi per contrastarla peraltro non considera il fenomeno dei lavoratori poveri, ovvero coloro che percepiscono redditi insufficienti a raggiungere e superare la soglia della povertà assoluta: in Italia il fenomeno era piuttosto consistente già prima della crisi sociale generata dalla pandemia (Franzini, 2019; Morlicchio, Benassi 2020), ma si tratta di una situazione che è destinata a inasprirsi e che riguarda molte delle persone che si rivolgono ai servizi.

Si tratta di una contraddizione su cui si può ragionare prendendo in considerazione alcuni elementi di contesto. In primo luogo, l'esistenza di un modello di welfare regionale, quello lombardo, che considera la povertà come una condizione individuale da affrontare attraverso l'inclusione lavorativa. Un modello solido e di lungo corso, che quindi è parte delle strategie e delle risorse delle assistenti sociali che in questo contesto si trovano a lavorare. In secondo luogo, però, guardando anche alla definizione che viene data di povertà, la contraddizione che emerge potrebbe far riferimento a un conflitto tra mandati: da un lato quello professionale, legato al considerare appunto la complessità e la multidimensionalità dei problemi e delle vite delle persone; dall'altro, quello istituzionale che, come abbiamo visto, invece, spinge verso tipi di risposta ben definiti e monodimensionali.

La sfida che le professioniste si trovano davanti è quindi quella di salvaguardare metodologia, principi e valori della professione nel costruire con le persone progetti di aiuto che abbiano come cornice le politiche sociali in atto, soprattutto in un contesto come quello lombardo. Ciò può avvenire a più livelli: in primo luogo mantenendo e coltivando spazi di discrezionalità nel proprio agire professionale, in secondo luogo, lavorando per ridare voce e potere alle persone che ai servizi si rivolgono e infine evidenziando le contraddizioni e i problemi in termini di perseguimento della giustizia sociale che emergono dall'attuale sistema di welfare locale.

## Riferimenti bibliografici

- Benassi, D. (2016). «[Lombardia, Puglia, Livorno: Alcune considerazioni sulle recenti iniziative locali in tema di reddito minimo contro la povertà](#)», *Politiche Sociali*, 3 (1), 153-8.
- Bifulco, L. (2017). *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma.
- Biorcio, R., Vitale, T. (2016). *Italia Civile*, Donzelli, Roma.
- Bricocoli, M., Cucca, R. (2014). «[Social mix and housing policy: Local effects of a misleading rhetoric. The case of Milan](#)», *Urban Studies*, 11, 1-15

- Cellini, G., Scavarda, A., (2019). «[Managerialismo e tendenze della de-professionalizzazione nel social work. Mutamenti in atto e ridefinizione dell'agire professionale](#)», *La Rivista di Servizio Sociale*, 2, 34-46
- Ciarini, A. (2013). *Le politiche sociali nelle regioni italiane. Costanti storiche e trasformazioni recenti*, Il Mulino, Bologna.
- CENSIS-CNOAS, (1999). *Essere protagonisti del futuro. Scenari di sviluppo per il ruolo degli assistenti sociali*, Fondazione, CENSIS Roma.
- Dessi, C., Guidetti, C. (2018). «[Il contrasto dell'esclusione sociale](#)», in C. Gori (a cura di), *Il welfare delle riforme. Le politiche lombarde tra norme e attuazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 157-71
- Dessi, C., Mesini, D. (2010). «[Le politiche e gli interventi di contrasto alla povertà](#)» in C. Gori (a cura di), *Come cambia il welfare lombardo, Una valutazione delle politiche regionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 373-96
- Facchini, C., (2010). *Tra impegno e professione. Gli assistenti sociali come soggetti del welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Fargion, S. (2009). *Il servizio sociale. Storia, temi, dibattiti*, Laterza, Roma-Bari.
- Ferrario, F. e Gottardi, G. (1987). *Territorio e servizio sociale*, Unicopli, Roma.
- Franzini, M. (2019). «[La disuguaglianza dei redditi in Italia. Non solo un problema di altezza](#)», *Argomenti*, 14, 55-70.
- Gori, C. (2018). *Il welfare delle riforme. Le politiche lombarde tra norme e attuazione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
- Guidi, P., Kroll, C., Mordegli, S. Scaramuzzino, R. (2020). *Gli assistenti sociali in Italia. Uno sguardo sulla professione che cambia. Report della ricerca sulle opinioni degli assistenti sociali italiani*, CNOAS, Lund University, University of Helsinki, Università degli studi di Genova.
- INPS, (2019b). *Reddito/Pensione di Cittadinanza e Reddito di Inclusione. Osservatorio Statistico, Aggiornamento Aprile 2019-Dicembre 2020*, Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, Roma.
- Lazarus, J. (2020). «[Financial Literacy Education. A Questionable Answer to the Financialization of Everyday Life](#)», in P. Mader, D. Mertens D. e N. van der Zwan, (a cura di), *The Routledge International Handbook of Financialization*, Routledge, New York.
- Lorenz, W. (2010). *Globalizzazione e servizio sociale in Europa*, Carocci, Roma.
- Lorenz, W. (2005). «[Social Work and a New Order. Challenging Neo-Liberalism's Erosion of Solidarity](#)», *Social Work & Society*, 3 (1), 93-100.
- MLPS, (2019), *Linee Guida per la definizione dei Patti per l'Inclusione Sociale*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma.
- Morlicchio, E. (2012). *Sociologia della povertà*, Il Mulino, Bologna.
- Morlicchio, E., D. Benassi (2020). «[Le tendenze dell'in-work-poverty in Europa e in Italia nell'ultimo decennio](#)», in E. Mingione (a cura di), *Lavoro: la grande trasformazione*, Feltrinelli, Milano, pp. 285-304.
- Mozzana, C. (2020). «[Approccio delle capacità e servizio sociale: appunti per un dialogo](#)», *Rivista di Servizio Sociale*, 2, 61-71.
- Paugam, S. (2013). *Le forme elementari della povertà*, Il Mulino, Bologna.

- Polizzi, E., Tajani, C., Vitale, T. (2013). *[Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti](#)*, Carocci, Roma.
- Refrigeri, L., Rinaldi, E., Moiso, V. (2020). *[Scenari ed esperienze di educazione finanziaria. Risultati dell'indagine nazionale ONEEF e riflessioni multidisciplinari](#)*, Pensa Multimedia, Lecce.
- Tognetti Bordogna, M., (2015). *[Voglio fare l'assistente sociale. Formazione e occupazione dei laureati in servizio Sociale in tempo di crisi e discontinuità](#)*, Franco Angeli, Milano.