

UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA E SCIENZE
POLITICHE, ECONOMICHE E SOCIALI

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN SOCIETÀ' E
SVILUPPO LOCALE

TESI DI LAUREA

**Le politiche del welfare sociale e il ruolo dell'assistente sociale
accanto alle persone in condizione di povertà. Il caso di studio
delle Caritas di Ivrea e Vercelli.**

Relatrice:

Chiar.ma Prof.ssa Perla Arianna Allegri

Correlatore:

Chiar.mo Prof. Daniele Scarscelli

Candidata:

Caterina Fassio

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

Indice.....	1
Introduzione.....	4
Capitolo 1 La povertà.....	7
1.1 Premessa.....	7
1.2 Definizione di povertà.....	7
1.3 Povertà assoluta e povertà relativa.....	10
1.4 Soglie di vulnerabilità alla povertà.....	12
1.5 Approcci multidimensionali alla povertà.....	12
1.5.1 Il <i>Capability approach</i>	13
1.5.2 Approccio dell'Esclusione sociale.....	15
1.6 Come misurare la povertà.....	17
1.7 Le dimensioni della povertà:.....	21
1.7.1 Povertà alimentare.....	21
1.7.2 Povertà sanitaria.....	23
1.7.3 Povertà educativa.....	24
1.7.4 Povertà lavorativa.....	27
1.7.5 Povertà relazionale.....	28
1.7.6 Povertà abitativa.....	29
1.8 Le persone senza dimora.....	31
1.9 La trasformazione della povertà e l'eredità del Covid 19.....	34
1.10 La povertà secondo i poveri.....	36
Capitolo 2 I numeri della povertà:.....	40
2.1 Premessa.....	40
2.2 Agenda 2030 Goal n. 1 Povertà.....	40
2.3 I dati Eurostat.....	45
2.4 I dati Istat.....	48
2.5 I dati del rapporto Caritas.....	51
Capitolo 3 Dalla beneficenza al Welfare Mix.....	55
3.1 Premessa.....	55
3.2 La beneficenza declinata nel mondo religioso.....	56
3.2.1 Il ruolo della Chiesa oggi.....	58
3.3 Lo Stato si occupa dei poveri.....	59
3.3.1 Le prime leggi sulla nascita dell'assistenza pubblica in Italia.....	61
3.4 Il Welfare State.....	63

3.4.1 Il Welfare State secondo Bismark: il sistema assicurativo.	65
3.4.2 Le origini del Welfare State di Beveridge: il sistema universalistico.	66
3.4.3 Le classificazioni del <i>Welfare State</i>	67
3.4.4 Il Welfare State in Europa.	71
3.4.5 Le caratteristiche del Welfare State in Italia.	75
3.5 Dal Welfare State al Welfare Mix.	80
3.5.1 Il Welfare generativo.	85
3.6 Le misure a contrasto della povertà	86
3.6.1 ISEE: alcune criticità	90
3.6.2 Lo strumento Welfare informa	91
Capitolo 4 La ricerca sociale e il caso di studio: la Caritas di Vercelli e di Ivrea	93
4.1 La ricerca sociale nel servizio sociale	93
4.2 Alcuni filoni di ricerca sociale sulla povertà	93
4.3 Qual è il focus delle ricerche sociali sulla povertà?	95
4.4 Il disegno della ricerca	96
4.5 Lo strumento della ricerca: l'intervista	98
4.6 Il caso di studio: Caritas di Vercelli e di Ivrea	99
4.6.1 La Caritas di Ivrea	99
4.6.2 La Caritas di Vercelli	100
4.7 La povertà secondo l'opinione dei volontari Caritas e secondo il vissuto dei beneficiari dei servizi Caritas.	101
4.7.1 La richiesta di aiuto alla Caritas	104
4.7.2 Obiettivo lavoro	106
4.7.3 La povertà educativa: è spesso invisibile	107
4.7.4 Il capitale sociale e relazionale	110
4.7.5 I senza dimora o quasi	111
4.7.6 Le criticità dell'abitare	112
4.7.7 I poveri di libertà	113
4.7.8 Poveri di salute	114
4.7.9 Il Welfare Mix: collaborazione e complementarità	115
Capitolo 5 Il servizio sociale e il <i>Poverty-Aware Social Work Paradigm</i>	118
5.1 Gli assistenti sociali e il tema della povertà	118
5.2 Fattori di criticità nel lavoro degli AS al fianco delle persone in condizione di povertà	121
5.3 Il servizio sociale anti-oppressivo	124

5.4 Il <i>Poverty-Aware Social Work Paradigm (PA-P)</i>	128
5.4.1 I principi del <i>Poverty-Aware Social Work Paradigm</i>	132
5.5 Il sapere esperienziale delle persone in condizione di povertà	134
Conclusioni	139
Bibliografia	144
Sitografia	163

Introduzione

Come afferma Morlicchio (2012, p. 20) “i poveri sono da sempre esistiti, benché la povertà non sia solamente una deprivazione di beni materiali ed economici”. La povertà è infatti un fenomeno che ha caratterizzato tutti i periodi storici e che segna anche la nostra contemporaneità. Ogni anno viene redatta una lista, a livello mondiale, dei Paesi ricchi e dei Paesi poveri. Scorrendo superficialmente questa lista si può rimanere ingannati perché si può trarre la conseguenza che i poveri risiedano solamente nel Sud del mondo. L’Italia è posizionata tra i Paesi con un Pil elevato¹, ma al suo interno troviamo molte situazioni di persone che vivono in povertà.

Il fenomeno della povertà interessa perciò non solo i Paesi sottosviluppati, ma anche i Paesi ricchi anche se con modalità e forme differenti. La povertà però è molto di più che una carenza di denaro, ma un fenomeno interconnesso con altre tematiche e come ha affermato Mandela (2005) nel suo discorso intitolato *Make Poverty History*: “sconfiggere la povertà non è un atto di carità, ma è un atto di giustizia. Come la schiavitù e l’apartheid, la povertà non è naturale. È causata dall’uomo e può essere superata e sradicata solo dalle azioni degli esseri umani. Finché la povertà persiste, non esiste una vera libertà”.

La storia dell’umanità è da sempre stata segnata dalle lotte per i diritti di libertà e i diritti politici, con l’avvento dei cambiamenti sociali c’è stata la necessità di rispondere alle fragilità della società con dei diritti sociali (noti anche come diritti di seconda generazione) che sanciscono il diritto al lavoro, alla salute, all’educazione, all’assistenza sociale e sono fondamentali per promuovere l’uguaglianza e garantire la coesione della società.

Il primo comma dell’art. 3 della nostra Costituzione sancisce l’uguaglianza formale, afferma che tutti i cittadini hanno gli stessi diritti: “Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali” (art. 3, c.1).

Nel secondo comma si definisce l’uguaglianza sostanziale in cui si chiede allo Stato di intervenire per rimuovere tutti gli ostacoli di ordine economico, sociale, culturale che non permettono la promozione e l’esercizio di quei diritti: “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (art. 3, c.2).

¹ L’Italia è al 33° posto nella classifica mondiale. La classifica 2024 sui Paesi più ricchi del mondo si basa sull’indice World Richest Countries, un’elaborazione dei dati del Fondo Monetario Internazionale nel “World Economic Outlook” (ottobre 2023).

Si tratta di diritti che prevedono un intervento attivo da parte dello Stato tramite legislazioni specifiche al fine di garantire il godimento di uguali diritti a tutti i cittadini.

Se oggi i cittadini possono frequentare la scuola, possono aver diritto a cure mediche e assistenza sociale e nel caso in cui affrontano delle avversità è grazie a queste norme che garantiscono loro il diritto di poter accedere a prestazioni e servizi.

In Italia il 9,7% della popolazione è sotto la soglia della povertà. Le crisi economiche, la pandemia del Covid-19, la globalizzazione dell'insicurezza, i conflitti bellici hanno infatti influito a deteriorare il benessere delle persone.

Ho cercato in questo lavoro di analizzare la povertà sotto diverse prospettive, a partire dalle diverse definizioni che vengono date, utili per delineare le politiche sociali che cercano di contrastarla. La Costituzione sancisce che è compito dello Stato garantire il sostegno per poter superare la situazione di privazione di coloro che si trovano in stato di povertà.

Con questo lavoro desidero approfondire come lo Stato e come i servizi sociali intervengono a mitigare le situazioni di povertà. Nello specifico ho considerato il ruolo del Servizio Sociale e il lavoro degli assistenti sociali che nel quotidiano sono accanto alle persone in condizione di povertà e ultimo, ma non per importanza, ho cercato di raccogliere il punto di vista di coloro che vivono la precarietà della povertà, per capire quanto le persone in condizione di povertà possono essere protagoniste delle politiche sociali e quanto le loro voci debbano essere ascoltate.

Come professionisti del sociale la povertà è un argomento che ci interpella e possiamo affermare che la maggior parte di coloro che si rivolgono ai servizi sociali hanno problemi relazionati alle povertà (Healy, 2001).

Nel primo capitolo ho analizzato la povertà considerando le definizioni e le modalità di misurazione: con approcci monetari o non-monetari. Sono state analizzate le molteplici dimensioni in cui è possibile declinare la povertà: alimentare, sanitaria, educativa, lavorativa, abitativa. Queste realtà non hanno confini netti, spesso si intrecciano e si accumulano, una dimensione di povertà può essere la causa di un'altra dimensione, e questo si verifica soprattutto nelle persone senza dimora, ma non solo.

Nel secondo capitolo ho considerato i dati statistici sulla povertà dell'anno 2022 per comprendere la portata del fenomeno. Per la dimensione internazionale ho considerato i progressi realizzati dall'Italia per il raggiungimento del primo obiettivo dell'Agenda 2030 che è sconfiggere la povertà. A livello Europeo ho considerato i dati Eurostat. I dati Istat e i dati dei rapporti della Caritas per quanto riguarda la realtà italiana, considerando lo sforzo che la

Caritas mette in atto collaborando con il servizio pubblico e altre realtà della società civile per mitigare le problematiche legate alla povertà.

Nel terzo capitolo ho preso in considerazione le forme di aiuto e le misure a contrasto della povertà, dalla beneficenza, alle prime forme di assistenza. Ho esaminato il Welfare State a livello europeo, che sull'esempio di Bismarck e di Beveridge, hanno costruito i sistemi di Welfare europei, cercando di evidenziare le diverse modalità con cui gli Stati europei mettono in atto le politiche sociali di contrasto alla povertà. Ho considerato quanto il peso della storia e della cultura di un Paese possa influire sulle politiche sociali dei nostri tempi. Ho inoltre approfondito le trasformazioni del Welfare italiano in cui le vicende politiche ed economiche, le trasformazioni della società hanno determinato il nascere di un Secondo Welfare. Ho terminato il capitolo prendendo in considerazioni le evoluzioni della principale misura a contrasto della povertà che oggi in Italia è costituita dall'Assegno di Inclusione.

L'importanza della ricerca sociale è stata al centro del quarto capitolo per comprendere il fenomeno della povertà considerando i principali filoni di ricerca sulla stessa e i loro focus. Nello stesso capitolo ho considerato i dati emersi dal caso studio della Caritas di Vercelli e di Ivrea intrecciandoli con i frammenti delle interviste realizzate in accordo con le molteplici dimensioni della povertà che avevo preso in considerazione nel primo capitolo. Attraverso le interviste con i volontari Caritas è stato possibile evidenziare, in entrambe le città, il grado di collaborazione reciproca con il servizio sociale del territorio.

Nel quinto capitolo ho analizzato come il Servizio sociale affronta il tema della povertà e le difficoltà che incontrano gli assistenti sociali che si occupano delle persone in condizione di povertà e di come l'approccio del critical social work applicato al Poverty Aware Paradigm possa costituire una valida risposta di come i professionisti del sociale possono affrontare l'universo delle povertà ottemperando al mandato professionale e ai bisogni delle persone in cui i valori etici e deontologici sono rispettati. Tale paradigma consiste nel dare ascolto alle persone che si rivolgono ai servizi, riconoscendo il loro dolore e i loro vissuti di sofferenza ed esclusione, così pure come le loro aspirazioni e costruire relazioni d'aiuto autentiche basate sulla fiducia reciproca valorizzando il loro sapere esperienziale.

CAPITOLO 1. La povertà

1.1 Premessa

La povertà è un fenomeno complesso e difficilmente ascrivibile in una definizione perché dipende da quale prospettiva la si osserva, non a caso i grandi organismi internazionali ne danno definizioni differenti. La povertà è influenzata dai mutamenti geo-politici e da variabili spesso inedite come lo è stato il Covid-19.

Definire la povertà è importante per conoscerla, per poter contrastarla e per prevenirla.

La misurazione della povertà, mediante i differenti approcci, mostra una continua evoluzione su un cammino lungo il quale si cerca di ottenere dei risultati ed indicazioni per i *policy makers* che siano il più aderenti possibile alla realtà. Nonostante i grandi progressi nella valutazione della povertà, esistono ancora dei margini ulteriori di sviluppo per gli strumenti elaborati fino a questo momento (Vindigni e al., 2011).

La misurazione della povertà è essenziale perché ci permette di monitorare il fenomeno sia per quanto riguarda il suo miglioramento o peggioramento e per poter mettere in atto misure per contrastarla. Un fenomeno che non viene considerato dalla società e dalla classe politica non avrà mai risposte a tale problematica.

1.2 Definizione di povertà.

L'etimologia del termine povertà deriva dal latino *paupertas* che a sua volta proviene dalla parola latina *pauper* ed entrambi derivano dalla radice linguistica indoeuropea *pou* che indica al tempo stesso un piccolo di animale (*pullus*, pulcino), un bambino (*puer*) o il termine poco (*paucus*, *paulus*) (Milella, 2017).

Altri sostengono che il termine povero deriva da: *pauca* e *pariens*, letteralmente “colui che produce poco” e quindi probabilmente è una persona a rischio di povertà.

Colui che vive in povertà è stato per secoli considerato un “minore”, vale a dire che era colui che viveva una situazione non solo di mancanza di beni economici, ma anche mancanza di status e di potere. Nel medioevo il termine opposto a povero non era ricco ma potente (*potens*). Il povero era perciò colui che di fronte alle sfide della vita era impotente, non in grado di affermarsi socialmente e trovava nei ricchi protezione e eventualmente aiuti o al contrario essere oggetto di soprusi.

Ogni cultura utilizza molteplici e varie terminologie per riferirsi alla povertà o ai poveri e dai risultati di una ricerca di Gweshengwe e Hassan (2020) emerge che in alcuni Paesi africani e asiatici utilizzano un linguaggio multidimensionale e di natura specifica che descrive la

povertà in tutte le sue molteplici forme ed esiste un maggior numero di definizioni rispetto ad altre culture e ciò rivela la dimensione e la gravità della povertà sofferta in quelle comunità.

La conoscenza di una terminologia esatta per descrivere la povertà è fondamentale per la sua classificazione.

Non esiste una definizione unica di povertà ma possiamo definirlo un concetto multidimensionale ed è spesso il risultato di diseguaglianze sociali. Se il tema è analizzato da un economista certamente potrà esserci maggiore enfasi all'aspetto economico e all'interpretazione di dati statistici, un politico potrà considerarne gli elementi di ordine pubblico e di *Welfare*, un sociologo potrà evidenziare gli elementi strutturali che determinano la povertà nella vita delle persone, un professionista del sociale potrà considerare gli aspetti connessi all'emarginazione e al benessere della persona in difficoltà, da ciò si deduce che potranno perciò emergere sfaccettature differenti grazie ai diversi punti di vista e alle diverse competenze professionali.

Per poter conoscere un fenomeno è necessario definirlo, compito spesso non facile poiché essendo il tema della povertà molto complesso e dai confini incerti e labili.

George Simmel, sociologo tedesco (1989, p. 86) definisce chi vive in povertà:

“povero è colui i cui mezzi non sono sufficienti per i suoi scopi”.

Simmel scrive che non è possibile parlare di povertà in termini assoluti che valga per ogni circostanza perché la povertà può variare da una società all'altra e da un periodo storico e da un contesto geografico all'altro. Inoltre per la persona in povertà non significa solamente non avere i mezzi per il suo sostentamento, ma dal non avere il pieno riconoscimento sociale dei suoi diritti per poter avere sostegno e aiuto. Simmel infatti afferma che:

“Il povero come categoria sociologica non nasce da una determinata misura di mancanza e di privazione, ma dal fatto che egli riceve un'assistenza o dovrebbe riceverla in base a norme sociali”.

Alcuni studiosi fanno riferimento alla teoria del corso di vita (Saraceno, 2001; Olagnero, 2004) in cui la povertà può variare di intensità e di durata temporale in cui si può manifestare in forme diverse. Nella vita degli individui ci sono dei momenti di maggiore vulnerabilità come l'infanzia, il periodo che intercorre tra l'uscita dai percorsi di studi e l'ingresso nel mercato del lavoro, la malattia, le disabilità che comportino una limitazione della capacità lavorativa e della possibilità o meno di partecipare alla vita sociale (Jenkins, Rigg 2001), la nascita dei figli, l'eventuale allontanamento e separazione dal coniuge o la morte del partner e la vecchiaia, (Andress, Schulte, 1998, 332) sono situazioni in cui la povertà può segnare la vita delle persone.

Siza (2009) aggiunge che la povertà è una esperienza che ogni famiglia, nel corso della sua vita può sperimentare, (seppur in forma breve e transitoria), specialmente quando il reddito percepito può essere non sufficiente ad affrontare le necessità del momento.

Siza identifica tre tipi di povertà che ha rilevato dall'analisi dei dati di *panels* internazionali²:

- povertà persistente, caratterizzata da un periodo continuato di permanenza in una condizione di povertà di almeno tre anni;
- la povertà ricorrente, propria di famiglie che hanno periodi ripetuti di povertà separati da almeno un anno di non povertà (in generale, due periodi di povertà separati da un anno);
- la povertà temporanea, per un periodo di povertà consecutivo al massimo di due anni.

Sulla scia di Walzer e Ashworth (1994) Siza ha individuato la tipologia della povertà cronica, costituita da famiglie che hanno ripetuti episodi di povertà alternati a periodi di relativa prosperità non più lunghi di un anno e con Alcock (2003) introduce in Italia il termine “povertà oscillante” per rappresentare la condizione di chi, anche nei periodi di maggior benessere, ha un reddito appena sufficiente che non si discosta significativamente dalla linea di povertà. Ciò caratterizza la situazione di persone e famiglie la cui uscita dalla povertà è sostanzialmente precaria e presentano un alto rischio di cadere nella condizione di povertà in tempi brevi.

Nella letteratura sugli studi sulla povertà, soprattutto da un punto di vista economico, vengono identificate delle soglie per poter comparare la povertà con altri Paesi e per osservare i cambiamenti che avvengono in una società nel corso del tempo e comprendere meglio il fenomeno della povertà.

La linea della povertà un riferimento al di sotto del quale si è considerati poveri. Per comprendere il fenomeno in maniera ampia e completa bisogna tenere presente anche la soglia di vulnerabilità e il rischio di povertà che gli individui o le famiglie possono essere soggetti.

Charles Booth (1889) è lo studioso che ha coniato il concetto di linea di povertà. Booth individuò la sua linea di povertà sulla base delle differenze osservate negli stili di vita, legate a fattori qualitativi quali i prodotti alimentari consumati, il vestiario e l'alloggio, ma fu il sociologo inglese Seebhom Rowntree (1901) che ne sviluppò il criterio per la determinazione della soglia di povertà assoluta e della povertà relativa.

Gli studi che si concentrano sul reddito e sui consumi fanno riferimento alla classificazione della povertà assoluta e alla povertà relativa.

²Panel Study of Income Dynamics degli USA, il British Household Panel Survey, il German Socio Economic Panel, e l'European Community Household Panel, sostituito nel 2004 dall'European Statistic on Income and Living Conditions -Eu-Silc

Queste linee di povertà sono definite dai governi di ogni paese seguendo approcci talvolta molto diversi, poiché vengono adattate anche agli obiettivi politici dei governanti. In Italia la linea adottata attualmente è quella determinata dalla Commissione Gorrieri³ e si tratta dell'*International Standard of Poverty Line*⁴ (ISPL), che definisce povera una famiglia di due componenti con una spesa per i consumi inferiore o uguale alla spesa media per consumi pro-capite.

1.3 Povertà assoluta e relativa

La povertà assoluta indica una situazione di privazione o di mancato raggiungimento di un livello minimo di benessere, indipendentemente dallo standard della popolazione. La povertà relativa è quella che viene valutata considerando la carenza di beni e servizi, rispetto al livello medio della popolazione.

La **povertà assoluta** indica un fenomeno reale, non solamente un dato statistico, anche se individuato con strumenti statistici. Essa indica la situazione del singolo o del gruppo familiare sul piano economico ad avere i mezzi necessari per vivere. Non ha come riferimento la situazione generale e delle altre famiglie. La povertà assoluta è definita in riferimento ad un valore monetario di un paniere di beni e servizi essenziali in grado di assicurare alle famiglie uno standard di vita che eviti forme di esclusione sociale. Il paniere comprende oltre le voci per gli alimentari, quelle per le spese di abitazione (canone di locazione e consumi energetici), una relativa alle quote di ammortamento per i principali beni durevoli, ed una cosiddetta quota residuale che comprende le spese per vestiario, attività ricreative, trasporti e altro (ad es. sanitarie, istruzione e cura personale) (Cerulli Irelli e al., 2000).

Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per tipo di comune di residenza.

In Italia la stima della povertà assoluta diffusa dall'Istat definisce povera una famiglia con una spesa per consumi inferiore o uguale al valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale. Il valore monetario del paniere di povertà assoluta viene annualmente rivalutato alla luce della dinamica dei prezzi e confrontato con i livelli di spesa per consumi delle famiglie.

Per avere le informazioni sui vari aspetti della povertà (diffusione, gravità) vengono calcolati due indici: il primo è la proporzione dei poveri (incidenza), cioè il rapporto tra il numero di

³In Italia nel 1985 fu istituita la Commissione d'indagine sulla povertà presieduta da E. Gorrieri.

⁴ISTAT, Indagine sui consumi delle Famiglie

famiglie (individui) in condizione di povertà e il numero di famiglie (individui) residenti; il secondo è il divario medio di povertà (intensità), che misura “quanto poveri sono i poveri”, cioè di quanto, in termini percentuali, la spesa media mensile delle famiglie povere è inferiore al valore monetario del paniere di povertà assoluta.

La misura della povertà assoluta è adottata ad esempio dagli Stati Uniti, dal Canada e dalla Banca Mondiale, si basa su di una soglia non direttamente legata alla distribuzione dei redditi familiari.

L’Unione Europea ha invece come riferimento la soglia della povertà relativa che non rappresenta solo un indicatore di povertà, ma soprattutto un indicatore di disuguaglianza (Amendola e al., 2011).

La **povertà relativa** è un concetto convenzionale, di carattere statistico ed è stato elaborato per la prima volta dal sociologo inglese Peter Townsend (1979, p.31) egli afferma che, “gli individui, le famiglie e i gruppi della popolazione sono poveri quando non hanno le risorse necessarie per ottenere i tipi di dieta, per partecipare alle attività e avere le condizioni di vita e i servizi che sono propri della società cui appartengono. Le loro risorse sono così seriamente al di sotto di quelle disponibili della famiglia media che sono di fatto esclusi dai modelli di vita, dai costumi e dalle attività di vita comuni”.

“Povero non è colui che ha poco ma colui che ha meno rispetto ad una situazione di riferimento”, così Giovanni Sarpellon (1983) definisce che cosa si intende per povertà relativa. Vale a dire la persona si trova nell’impossibilità di fruire di beni o servizi in rapporto al reddito pro capite medio di un determinato Paese. Coloro che si trovano in povertà relativa potrebbero avere il minimo necessario per la sopravvivenza ma non usufruire di tutte le possibilità e i servizi disponibili in un determinato Paese.

La Banca Mondiale si riferisce alle persone che vivono in situazioni di **povertà estrema** quando vivono con 2,15 dollari USA al giorno pari all’8,6% della popolazione globale (691 milioni di abitanti), vale a dire una persona su 12⁵.

In questa condizione, non si dispone di risorse essenziali come cibo, acqua, casa, vestiti, medicine.

Questo dato ha lo scopo di rappresentare le linee di povertà dei paesi più poveri del mondo, dando così la possibilità di compararli a livello globale e non individuare un minimo standard di vita soddisfacente che possa valere in tutti i paesi (Hasell et al., 2022).

⁵Dati della Banca Mondiale ottobre 2023

1.4 Soglie di vulnerabilità alla povertà

Oltre alle soglie della povertà relativa e assoluta viene identificata la soglia della vulnerabilità alla povertà al di sotto della quale il rischio di cadere in povertà è maggiore. La vulnerabilità alla povertà è la probabilità di diventare povero nel corso dei prossimi 12 mesi.

Molti paesi calcolano la soglia di povertà considerando quanto costa ottenere cibo sufficiente per raggiungere 2.000 calorie giornaliere, come suggerito dagli esperti nutrizionali della FAO. Le persone che vivono in famiglie con un livello inferiore 2.000 calorie sono classificate come povere, e le persone con un livello superiore come non-povere.

Negli Stati Uniti d'America la soglia di povertà è stata stabilita partendo non da norme caloriche, ma da un piano economico alimentare raccomandato dal Dipartimento dell'agricoltura, e moltiplicato poi per tre per tener conto dei beni diversi da quelli alimentari. Inoltre, il numero dei componenti dei nuclei familiari porta ad effettuare alcuni aggiustamenti. Negli Usa, per calcolare la soglia di povertà viene considerata anche la collocazione dell'abitazione delle famiglie se in zone urbane o rurali (Deaton, 2005).

Un'altra misura della povertà è denominata "divario della povertà" (*poverty gap*) vale a dire quando un individuo è appena sopra la linea e coloro che sono sotto la linea di povertà perché questi ultimi possono accedere a servizi o prestazioni a cui coloro che anche di poco non possono accedere. Le soglie di povertà sono spesso utilizzate per costruire le misure a contrasto della povertà legate al reddito.

1.5 Approcci multidimensionali alla povertà

Si può affermare che la povertà assoluta e la povertà relativa misurano la dimensione materiale ed economica. Ma la vita di una persona è molto di più degli aspetti legati ai beni di consumo. La persona umana non è una mera consumatrice di beni materiali seppur importanti e necessari per vivere.

La povertà perciò non è solamente la mancanza o la carenza di reddito ma anche il non accesso all'educazione, alle cure sanitarie, ad un lavoro dignitoso, ad avere un'abitazione, a poter contare su una rete sociale, aspetti che possono garantire il benessere e la felicità di una persona.

Perciò oltre all'approccio monetario basato sugli aspetti economici quali i consumi, il reddito o la ricchezza, la povertà è stata studiata con un approccio multidimensionale (Laderchi, 2003, p.7) in cui si considera il fatto che non è solo un problema di basso reddito. La povertà viene considerata sotto i diversi aspetti della qualità vita delle persone come l'istruzione, la salute,

le dimensioni sociali, relazionali e psicologiche e non solamente la dimensione economica che rimane una dei tanti aspetti della povertà.

La povertà multidimensionale è fortemente associata ad altre sfide legate agli Obiettivi di sviluppo sostenibile e al rispetto dei diritti umani.

Attraverso l'approccio delle *capability* e dell'esclusione sociale è possibile dare interpretazioni diverse alla realtà in cui vivono i poveri.

1.5.1 Il *Capability approach*

Uno degli approcci multidimensionali è quello delle *capability* di Amartya K. Sen (1999) che ha introdotto coi suoi studi sulle disuguaglianze sociali e la povertà.

L'approccio delle *capability* si presenta come un paradigma teorico critico e alternativo alle classiche visioni dello sviluppo che guardano esclusivamente al PIL, alla produzione di ricchezza e al benessere economico senza tenere conto del modo in cui le risorse sono impiegate e i beni e le ricchezze sono distribuite tra i Paesi e all'interno di una società. L'idea di fondo è che lo sviluppo debba essere inteso non solo in termini di crescita economica ma come promozione dello sviluppo e del progresso umano, delle condizioni di vita delle persone la cui realizzazione non può prescindere da elementi fondamentali quali la libertà di scelta e di azione, il benessere, non solo materiale, e la qualità della vita.

In base a questo approccio, benessere, povertà ed eguaglianza dovrebbero dunque essere valutati delle opportunità reali (*capability*) che le persone hanno di vivere la vita a cui attribuiscono valore. Ciò che conta è quanto le persone riescono effettivamente a realizzare con le risorse a loro disposizione. Occorre inoltre tener presente che le persone differiscono tra loro sotto diversi punti di vista. Vi sono differenze di tipo fisico e psicologico (ad esempio, per quanto riguarda il sesso, l'età, la condizione di salute, la presenza o meno di handicap, le abilità naturali), di tipo sociale ed economico (il livello di istruzione, la struttura familiare, la condizione occupazionale etc.) o di tipo ambientale (diverso è, ad esempio, l'ambiente naturale in cui viviamo, ma diverso è anche il contesto istituzionale, politico, culturale). L'insieme di queste caratteristiche personali, familiari, sociali, ambientali determina e condiziona la nostra capacità di conversione dei beni e delle risorse a disposizione in "funzionamenti" ovvero in conseguimenti reali. A parità di reddito e di risorse, persone diverse hanno necessità diverse e differenti capacità o possibilità di trasformare queste risorse per conseguire risultati desiderati. Per Sen la mancanza di *capability* può dar luogo a mortalità prematura, denutrizione, condizioni di salute carenti, analfabetismo, mancanza di alloggio, ma

anche disoccupazione, criminalità, insicurezza per il futuro, esclusione sociale, relazioni familiari negative.

Sen considera il benessere di una persona nell'aver la libertà di poter scegliere di viverla in pienezza e non essere condizionata dall'aspetto economico. Le risorse monetarie sono considerate solo come a mezzo per aumentare il benessere.

Sen mette al centro la possibilità degli individui di vivere un progetto di vita secondo le proprie capacità e di poter star bene, e utilizza il termine di *well-being* che indica il completo sviluppo della sua vita mediante ogni attività in grado di renderla migliore e pienamente realizzata e non solamente legate alle risorse economiche, i beni, il reddito di cui si dispone.

Negli anni più recenti, il *capability approach* è stato ripreso dalla filosofa statunitense Martha Nussbaum (2001) che lo ha sviluppato nell'ambito di un significato ampio di dignità umana e lo ha inserito in una visione di profonda revisione dei principi e presupposti alla base delle tradizionali teorie della giustizia sociale. Ciò che rende una vita degna non si può esaurire nell'ottenimento di oggetti materiali, per quanto essenziali, ma nella possibilità di avere alternative effettive che permettano alle persone di dispiegare al meglio le loro capacità, in qualsiasi situazione si trovino. Un simile approccio dovrebbe guidare le politiche pubbliche con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli (non solo economici) che limitano e vincolano le vite degli esseri umani. Non è sufficiente ridistribuire risorse per garantire equità e giustizia, in quanto le condizioni soggettive delle persone possono essere molto diverse e inevitabilmente segnate dal contesto specifico.

La riflessione di Nussbaum va oltre quella di Sen perché prende in considerazione non solo le disuguaglianze economiche in senso stretto ma anche quelle sociali che colpiscono gruppi o singole persone, constatando come sia soprattutto nell'ambito della cura che tali ingiustizie emergono. Per chi si trova nella condizione di avere particolari bisogni e chi, specularmente, presta attività di cura, non si tratta necessariamente di avere a che fare con una difficoltà economica nel dispiegare le proprie capacità. Nussbaum porta l'esempio di bambini, anziani, disabili a cui spesso viene socialmente preclusa questa possibilità. Se è vero che l'età, la malattia, la disabilità sono condizioni che hanno un grado intrinseco di difficoltà, è altrettanto vero che il contesto può profondamente influire nel rendere più facile e dignitoso un percorso di vita. Spesso sono le donne che, anche nei Paesi in cui i loro diritti sono pienamente riconosciuti, si trovano a dover rinunciare alla realizzazione dei propri progetti di vita, quando un familiare necessita di cure. Nussbaum rileva come le stesse società occidentali non siano tuttora in grado di compensare questo tipo di disuguaglianza, a prescindere da questioni di tipo economico, e ne individua due aspetti fondamentali: il primo "interno" e si basa sulla

pressione culturale e sociale che spinge implicitamente le donne a sentirsi in dovere di prendersi questo tipo di impegno; il secondo è “esterno” e ha a che fare proprio con la rimozione degli ostacoli.

Per Nussbaum, perciò, “una società giusta deve garantire cura a chi ne ha bisogno senza che chi la presta sia sfruttato, privandolo di altre capacità importanti”.

1.5.2 L’approccio dell’Esclusione sociale

La povertà da esclusione sociale è la relativa deprivazione di una persona o la mancanza di accesso a determinati beni o servizi comuni ad altri in una società (Laderchi et al., 2003).

Il concetto di esclusione sociale è stato sviluppato nei paesi industrializzati per descrivere i processi di emarginazione e deprivazione che possono verificarsi anche nei Paesi ricchi con ampie opportunità di *welfare*. Considera i multipli aspetti della povertà all’interno di una società opulenta.

L’origine dell’esclusione sociale può essere fatta risalire al crollo della coesione sociale che fece seguito ai disordini civili scoppiati in Francia nel 1960 a causa della disoccupazione e delle disuguaglianze socioeconomiche. L’impiego del concetto di esclusione sociale si diffuse dalla Francia ad altre nazioni europee e poi al resto del mondo. Benassi, Palvarini (2013) nel loro lavoro affermano che negli anni ‘70, ad opera di René Lenoir (1974), il termine di esclusione sociale era utilizzato per descrivere un processo di rottura dei legami sociali al quale sono sottoposti specifici gruppi di popolazione, identificati come *les exclus*.

Secondo Mathieson et al. (2008) e Laderchi et al. (2003), il concetto di esclusione sociale nel corso degli anni ha assunto significati diversi. Il termine è stato utilizzato anche per enfatizzare la mancanza di partecipazione un individuo alla società e mancanza di accesso ai diritti di cittadinanza.

La multidimensionalità dell’esclusione sociale riguarda il settore economico, sociale e politico. Il processo dell’esclusione sociale è dinamico e può portare a ulteriori esclusioni e forme multiple permanenti. L’aspetto relazionale dell’esclusione sociale si riferisce al fatto che l’esclusione sociale avviene a causa della disuguaglianza sociale o di potere asimmetrico. Come processo, l’esclusione sociale continua rapporti di potere ineguali, che creano disuguaglianza.

Gli “esclusi” presentano una duplice forma di svantaggio: da un lato possiedono caratteristiche di particolare fragilità sociale, dall’altro risultano esclusi dalla protezione del *welfare*. Tali condizioni ostacolano la piena partecipazione di questo gruppo alla vita sociale, economica e politica. Lenoir si riferisce per esempio a categorie quali i soggetti colpiti da

handicap fisici e psichici, i tossicodipendenti, gli anziani invalidi, i minori vittime di abusi, e in genere tutti i soggetti socialmente non integrati.

Il concetto dell'esclusione sociale costituisce dal 1988 un aspetto centrale delle Politiche sociali dell'UE ed è stato progressivamente esteso ai paesi in via di sviluppo attraverso l'attività di varie agenzie delle Nazioni Unite (in particolare l'*International Labour Institute*) e il *Social Summit* (Clert, 1999).

L'UE definisce l'esclusione sociale come: "il processo attraverso il quale gli individui o i gruppi sono integralmente o parzialmente esclusi dalla piena partecipazione alla società in cui vivono" (European Foundation, 1995).

Atkinson (1998) ha identificato tre pilastri concettuali dell'esclusione sociale:

- la relatività: vale a dire l'idea che l'esclusione possa essere giudicata solo comparando le condizioni di individui, gruppi o comunità con altri, in un dato luogo e in un dato tempo;
- la dinamicità: cioè, l'enfasi posta sul fatto che il fenomeno possa essere compreso solo tramite l'osservazione dei suoi effetti nel tempo;
- l'*agency*: il riconoscimento del fatto che l'esclusione non è una conseguenza di dinamiche puramente strutturali, ma è l'esito di processi che presuppongono soggetti in grado di agire.

L'Esclusione sociale è spesso una caratteristica dei gruppi (la categoria degli anziani, portatori di handicap, razza o etnia) piuttosto che dei singoli individui.

La multidimensionalità è una caratteristica intrinseca dell'esclusione sociale. Il lavoro empirico evidenzia connessioni tra le diverse dimensioni di esclusione come il lavoro e il reddito; alloggio e lavoro ad esempio. La povertà monetaria incide fortemente nell'esclusione sociale. Si può affermare che la mancanza di reddito monetario è sia una conseguenza dell'esclusione sociale (derivante dalla mancanza di occupazione) e una causa (ad esempio isolamento sociale e scarsa ricchezza).

Come già affermato precedentemente è importante conoscere gli approcci monetari, ma altrettanto rilevante considerare gli approcci multidisciplinari alla povertà perché da come vengono considerati gli indici di povertà ci potranno essere approcci differenti delle politiche sociali di contrasto alla lotta della povertà.

Negli USA è stata realizzata una ricerca (Kwadzo 2015) sulle concettualizzazioni e misurazioni della povertà, mettendo a confronto tre misurazioni della povertà: l'approccio monetario, del *capability approach* e dell'esclusione sociale. I risultati ottenuti dalla ricerca hanno dimostrato che sono state classificate come povere diverse porzioni della popolazione statunitense. Da questa ricerca emerge che sarebbe auspicabile che più approcci venissero

utilizzati contemporaneamente per rilevare le molteplici sfaccettature della povertà. Ciò aiuterebbe i *policy makers* a capire quali siano le politiche sociali migliori da implementare.

Questa tesi è sostenuta anche dalla ricerca di Evans, Nogale e Robson (2023) che rilevano che i diversi approcci alla povertà sono rilevanti per poter essere in grado di realizzare politiche efficaci di contrasto alla povertà. Tenendo sempre presente che le scelte politiche variano notevolmente a seconda di chi viene identificato come povero in una data società.

La povertà è caratterizzata da una complessità di variabili e per cui non c'è un'unica definizione "corretta" di povertà (Lister, 2004, p.12), ma la sua definizione viene nel tempo aggiornata da nuove sensibilità e da nuove realtà non si può evitare di citare la situazione degli *house rich – cash poor* (Baldini, 2017) che riguarda soprattutto gli anziani, che vivono in abitazioni di proprietà, ma spesso hanno redditi monetari modesti non sempre in grado di affrontare le spese di assistenza e di cura di cui hanno bisogno. Sgritta (2009) afferma che "per chi è in cattive condizioni di salute, l'aiuto fornito dall'apparato dei servizi è una goccia nel mare del bisogno, ed è pertanto costretto a rivolgersi a forme di assistenza privata a pagamento, il cui costo incide pesantemente sul magro importo della pensione".

1.6 Come misurare la povertà?

Misurare la povertà è un processo complesso, che coinvolge molte variabili e indicatori e non esiste una misurazione unica universale della povertà, ma esiste un ampio dibattito su quali siano gli indicatori e gli strumenti di misurazione migliori (Saraceno e al., 2022).

Ci sono due approcci principali quello monetario (*money-metric*) e quello non monetario (*non money-metric*). L'approccio monetario definisce la soglia di reddito al di sotto della quale un individuo o una famiglia vengono considerati poveri. Questa linea corrisponde alla quantità minima di denaro necessaria per acquistare un paniere di beni di base, ossia un insieme di beni ritenuti indispensabili. L'approccio non monetario prende in considerazione le molteplici privazioni che le persone sono sottoposte come la mancanza di istruzione, di cure precarie e le dimensioni che non permettono un tenore di vita dignitoso.

A livello dell'Unione Europea si utilizza una definizione relativa, ovvero si definisce povero (o più precisamente a rischio di povertà) chi ha un reddito inferiore alla metà del reddito mediano equivalente (che tiene conto dell'ampiezza della famiglia).

L'Unione europea integra questa definizione con altre due misure: una di deprivazione (non poter consumare un certo numero di beni), una di bassa intensità lavorativa.

La Strategia Europa 2020⁶ introduce un parametro destinato a misurare il livello di povertà ed esclusione sociale, anche conosciuto nella sua denominazione inglese di AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusion), che consente di comprendere nel modo più completo e preciso la dimensione economica di detto fenomeno. Nel 2021 l'indicatore AROPE è stato modificato in base al nuovo target UE 2030.

L'indice AROPE si costruisce su tre variabili:

1. il **reddito**. Si considerano a rischio di povertà le persone che vivono in famiglie il cui reddito equivalente netto è inferiore al 60% di quello medio nazionale;
2. le **gravi ristrettezze economiche**. Si riferisce alle conseguenze che si verificano sulla vita delle persone per la mancanza di un reddito sufficiente.
3. l'**intensità del lavoro**. Questo fattore identifica quelle famiglie ove i componenti sono privi di un'occupazione o hanno un lavoro saltuario. Si tratta di famiglie i cui membri in età lavorativa hanno utilizzato meno del 20% della propria capacità lavorativa durante l'anno precedente.

L'Italia, oltre all'indicatore AROPE, utilizza da tempo un altro indicatore di povertà relativa, basato non sul reddito, ma sui consumi, e un indicatore di povertà assoluta (l'impossibilità di consumare un paniere di beni definiti essenziali), sempre basato sui consumi.

In questi anni poi l'ISTAT – in collaborazione con il CNEL – ha sviluppato un approccio che tende alla misurazione multisettoriale del Benessere Equo e Sostenibile (BES) con l'obiettivo di valutare il progresso della società non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. A tal fine, i tradizionali indicatori economici, primo fra tutti il Pil, sono stati integrati con misure sulla qualità della vita delle persone e sull'ambiente. Le dimensioni non monetarie del BES⁷ sono rilevate dai seguenti indicatori:

- speranza di vita in buona salute alla nascita ed eccesso di peso;
- uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione;
- tasso di mancata partecipazione al lavoro e rapporto tra tasso di occupazione delle donne 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli;
- indice di criminalità predatoria (numero di vittime di furti in abitazione, borseggi e rapine per 1000 abitanti);

⁶ La strategia Europa 2020 mira a fare in modo che la ripresa economica dell'Unione europea (UE) in seguito alla crisi economica e finanziaria si accompagni a una serie di riforme che stabiliscano fondamenta solide per la crescita e la creazione di occupazione da qui al 2020. Se da un lato affronta le debolezze strutturali dell'economia dell'UE e le questioni economiche e sociali, la strategia tiene anche conto delle sfide a più lungo termine quali la globalizzazione, la guerra delle risorse e l'invecchiamento.

⁷MEF “La Relazione sugli indicatori di benessere equo e sostenibile per il 2023”

- indice di efficienza della giustizia civile (durata media effettiva in giorni dei procedimenti di cognizione civile ordinario definiti dei tribunali);
- emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti;
- indice di abusivismo edilizio.

Sulla base della Relazione sugli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile il Governo mette in atto i provvedimenti per mitigare le situazioni di vulnerabilità e di povertà delle famiglie, specialmente quelle più fragili. Azioni a favore delle imprese per proteggere la loro competitività e le loro prospettive di crescita.

A partire dal 2016, vengono diffusi gli indicatori per il monitoraggio degli obiettivi dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile, i *Sustainable Development Goals* (SDGs) delle Nazioni Unite, scelti dalla comunità globale grazie a un accordo politico tra i diversi attori, per rappresentare i propri valori, priorità e obiettivi.

Chiara Saraceno nel suo intervento al Convegno sulla povertà assoluta (7 novembre 2023)⁸ afferma che l'Eurostat ha sviluppato il proprio indicatore multidimensionale di rischio di povertà ed esclusione sociale, in cui, accanto alla povertà relativa, vi è anche il vivere in una famiglia a molto bassa intensità lavorativa e soffrire di grave deprivazione, ove quest'ultima dimensione si configura come una sorta di indicatore di povertà assoluta, anche se parziale, nella misura in cui individua una serie di beni/consumi il non potere accedere ad un certo numero dei quali costituirebbe appunto una situazione di grave deprivazione. Ed ora, con il progetto ABSP0 (*measuring and mentoring absolute poverty, European Commission 2021*) si sta valutando non solo la fattibilità, ma l'opportunità di sviluppare una misura monetaria di povertà assoluta che rappresenti un potere di acquisto di beni e servizi comparabile tra paesi e nel tempo, ad integrazione delle misure esistenti. Tra i paesi europei l'Italia è l'unico che, a livello della statistica ufficiale, dal 1997 utilizza per stimare l'incidenza della povertà e il suo andamento nel tempo sia la povertà relativa che quella assoluta (Saraceno, 2023).

Anche l'UNDP (il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo) utilizza un approccio non monetario: l'indice multidimensionale di povertà globale (MPI) che misura la complessità della vita delle persone povere, individualmente e collettivamente. Ogni anno pubblica un rapporto sulle tendenze globali della povertà multidimensionale a livello mondiale.

L'indice MPI tiene in considerazione le molteplici privazioni che una persona povera può affrontare in termini di istruzione, salute e tenore di vita offrendo una misura sia sul numero dei poveri sia sul numero delle privazioni che gravano sui nuclei familiari poveri. L'indice

⁸ISTAT, Convegno povertà assoluta 7 novembre 2023 "Di che cosa parliamo quando parliamo di povertà assoluta"

può essere disaggregato per regione, gruppo etnico e altri sottogruppi (intensità della deprivazione) per ciascuna delle dieci variabili indicate nella Fig 1 a cui viene assegnato un peso diverso.

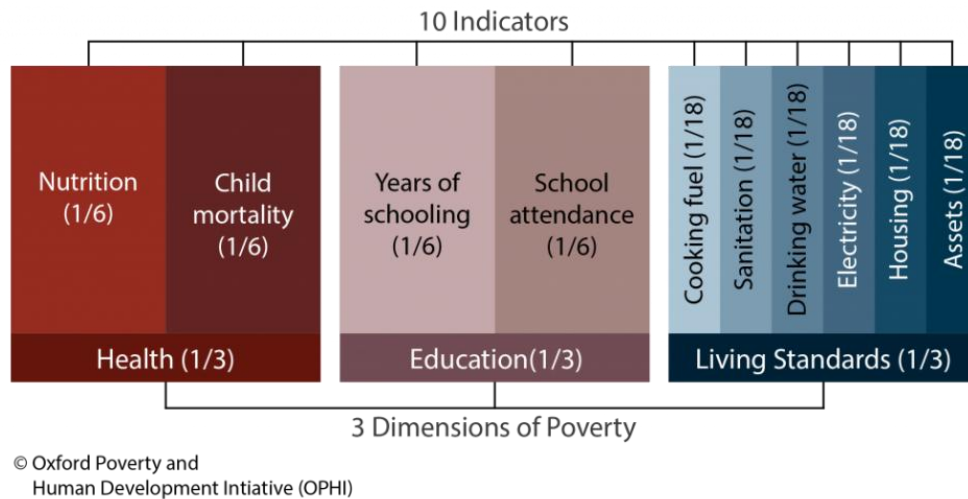


Fig. 1 MPI Index

Per la dimensione della Salute si considerano gli indicatori di:

- Mortalità infantile: una famiglia è povera se nei cinque anni precedenti all'indagine ha avuto casi di morte di bambini
- Nutrizione: una famiglia è povera se un adulto o bambino soffre di malnutrizione.

Per la dimensione dell'Istruzione si considerano:

- Anni di scuola: una famiglia è considerata povera se nessun membro ha completato almeno cinque anni di scolarizzazione;
- Iscrizione scolastica dei bambini: una famiglia è povera se i figli in età scolare non frequentano la scuola fino all'ottava classe.

Per la dimensione del Tenore di vita si considera:

- Elettricità: una famiglia è considerata deprivata se non ha elettricità in casa;
- Acqua potabile: una famiglia è povera se non ha accesso all'acqua potabile o questa è a più di 30 minuti a piedi da casa;
- Servizi igienico-sanitari: una famiglia è deprivata se non dispone di servizi igienici adeguati o se tali servizi sono condivisi.
- Materiale di costruzione dell'abitazione: una famiglia è deprivata se nella casa ha il pavimento o tetto o le pareti costituiti con materiale non idoneo;
- Combustibile per cuocere: una famiglia è povera se per cucinare usa legna, carbone o sterco;

- Beni di consumo: una famiglia è deprivata se non possiede più di uno tra i seguenti beni: radio, TV, telefono, bicicletta o motocicletta, un'auto o un trattore.

1.7 Le dimensioni della povertà

L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) definisce la povertà come una condizione che “va oltre la mancanza di reddito e di risorse per garantire mezzi di sussistenza sufficienti. Include fame e malnutrizione, accesso limitato all'istruzione e ad altri servizi di base, discriminazione ed esclusione sociale e mancanza di partecipazione ai processi decisionali”.

La povertà non è una, ma le povertà sono molte, spesso si intrecciano e si possono sovrapporre, i confini tra una specifica povertà e l'altra sono spesso sfumati e le persone possono fare esperienza di più aspetti e ciò può creando un circolo vizioso in cui le cause si possono interscambiare con le conseguenze. Le cause delle povertà si possono rintracciare in eventi straordinari, in altri casi può essere il termine di un processo di eventi negativi che hanno colpito la persona. In altri casi possono essere eventi esterni come un conflitto bellico, un evento naturale (alluvione, terremoto) o una recessione economica a creare una spirale negativa nella vita delle persone.

Per cui si definisce povertà alimentare, educativa, sanitaria, lavorativa, relazionale, abitativa quando non ci sono gli standard per garantire l'erogazione di un servizio o di una prestazione che permetta la soddisfazione e il raggiungimento della felicità.

1.7.1 Povertà alimentare

Vivere in povertà può portare alla fame ed alla malnutrizione che colpiscono l'abilità di concentrazione di bambini ed adulti a scuola o a lavoro. Gli effetti fisici e psicologici della carenza di cibo di qualità tendono con probabilità ad acuire la povertà.

La povertà alimentare si definisce come l'incapacità degli individui di accedere ad alimenti sicuri, nutrienti e in quantità sufficiente per garantire una vita sana e attiva rispetto al proprio contesto sociale. Questa definizione discende dalla definizione di sicurezza alimentare (*food security*) proposta dalla FAO, durante il World Food Summit del 1996. (Maino 2022).

L'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile, approvata dalle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, ha indicato “sconfiggere la fame” come il secondo obiettivo da raggiungere entro il 2030.

L'insicurezza alimentare (*food insecurity*), che può essere transitoria o cronica a seconda della durata, e più o meno grave a seconda dell'intensità dei fenomeni ad essa connessi. Le conseguenze possono quindi essere più o meno pesanti: l'insicurezza può comportare

l'emergere della fame, associata ad una sensazione di disagio e dolore causata da insufficiente consumo di cibo, o di fenomeni di malnutrizione, determinati da carenze, eccessi o squilibri nel consumo di alimenti (FAO, 2008).

I fattori che determinano la povertà alimentare variano a seconda del contesto di riferimento. Mentre nei paesi in via di sviluppo si registrano problemi riguardanti tutte e quattro le condizioni indicate sopra – disponibilità, accessibilità, utilizzabilità e stabilità del cibo –, nei paesi sviluppati le problematiche di tipo alimentare sono invece connesse prima di tutto alla condizione economica e alla trasformazione della povertà in un fenomeno multidimensionale e, in secondo luogo, al corretto utilizzo degli alimenti. Nelle nazioni ricche, infatti, i problemi alimentari non sono riconducibili alla scarsità delle risorse disponibili, ma piuttosto a una loro iniqua distribuzione. Si tratta del cosiddetto “paradosso della scarsità nell'abbondanza” (Campiglio e Rovati, 2009) che riguarda l'impossibilità di alcune fasce della popolazione di accedere a risorse adeguate al proprio sostentamento nonostante la (sovra)abbondanza di alimenti all'interno del contesto in cui vivono.

In Italia per quantificare il peso della povertà alimentare nel nostro Paese si utilizzano indicatori uno dei quali è quello per definire il tasso di persone che si trovano in uno stato di grave deprivazione materiale si considerata anche “l'incapacità di permettersi un pasto con carne o pesce (o equivalente vegetariano) ogni due giorni”.

L'incidenza della povertà alimentare nel nostro paese può essere misurata anche grazie alle rilevazioni Istat sulla capacità delle famiglie di acquistare una serie di beni alimentari considerati essenziali per permettere uno stile di vita minimamente accettabile.

Sei milioni di persone nel nostro Paese, il 12% dei residenti con almeno 16 anni di età (dati 2021), è in una condizione di povertà alimentare. A rivelarlo il quarto rapporto sulla povertà alimentare di ActionAid, “Frammenti da ricomporre. Numeri, strategie e approcci in cerca di una politica”, quest'anno realizzato in collaborazione con Percorsi di Secondo Welfare che dall'analisi dei dati afferenti a diverse indagini campionarie Istat, tra cui quella sulle condizioni di vita (EU-SILC), restituisce una fotografia della povertà alimentare nel nostro Paese a partire dalla sua intensità, diffusione, distribuzione regionale e dell'impatto su diversi gruppi socio-demografici (minori, donne, stranieri).

Genitori in povertà spesso non possono assicurare ai loro figli un sano e corretto stile di vita. Gli alimenti salutari sono più costosi, quindi le famiglie povere usano il spesso alimenti non-salutari. Questi ultimi sono inadeguati da un punto di vista nutrizionale, favorendo l'insorgenza di malnutrizioni ed obesità. Uno studio condotto in vari paesi europei ha messo in evidenza che, a parità di condizioni, i bambini delle classi sociali più disagiate hanno un

indice di massa corporea più alto dei coetanei di classi sociali più elevate. L'obesità infantile, che tende molto spesso a persistere per il resto della vita, aumenta il rischio di malattie cardiovascolari, diabete, Alzheimer, patologie ortopediche e altre correlate con l'eccesso di peso (Vineis e al., 2020).

Molte persone, specialmente quelle che si trovano in situazioni d'indigenza più severa, cercano aiuto presso istituzioni e strutture caritative che possono garantire una via alternativa per il reperimento del cibo necessario al sostentamento personale. In Italia, in particolare, le organizzazioni del terzo settore hanno giocato e giocano un ruolo cruciale nella lotta alla povertà alimentare. Ogni giorno, infatti, migliaia di soggetti radicati sui territori mettono in campo iniziative e risorse capaci di rispondere ai bisogni alimentari dei più poveri. È il caso di *food bank* come il Banco Alimentare che, operando come grossista della solidarietà, recupera le eccedenze prodotte lungo la filiera agroalimentare per destinarle a chi si trova in situazione di indigenza. O degli empori solidali, realtà non profit che hanno innovato le modalità di contrasto all'indigenza alimentare offrendo, oltre ai generi alimentari, strumenti integrati di promozione lavorativa e sociale per permettere alle persone di uscire dalla povertà. Da alcuni anni nel mese di novembre è stata istituita la Giornata Nazionale della Colletta Alimentare in cui tutti i cittadini possono aderire acquistando e consegnando ai volontari fuori dai supermercati i prodotti per aiutare le famiglie più povere. La Colletta Alimentare, organizzata dal Banco Alimentare è realizzata in collaborazione con l'Esercito, l'Aeronautica Militare, l'Associazione Nazionale Alpini, l'Associazione Nazionale Bersaglieri, la Federazione Nazionale Italiana Società di San Vincenzo De Paoli Odv, la Cdo Opere Sociali e il Lions Club International (art. Ansa, 2023).

1.7.2 Povertà sanitaria

La povertà sanitaria è la condizione nella quale versano coloro i quali non riescono ad accedere alle cure mediche e farmaceutiche di cui hanno bisogno a causa di un reddito troppo basso e il che SSN non riesce a garantire.

I dati Istat confermano che la spesa farmaceutica rappresenta la parte più consistente del budget destinato alla salute in generale da parte delle famiglie e delle persone più fragili. Chi è in condizione di povertà sanitaria ricorre ai farmaci molto di più che ad altri servizi sanitari come la prevenzione e le cure specialistiche, in quanto queste ultime sono ancora meno sostenibili dal punto di vista economico. Il fenomeno della povertà sanitaria non è una esclusiva delle famiglie indigenti. Negli ultimi quattro anni, infatti la diminuzione della spesa per la prevenzione e, in certi casi, la rinuncia totale a visite mediche e accertamenti periodici

di controllo preventivo (mammografie, *pap-test*, *screening* oncologici) riguarda una famiglia italiana su sei.

Sei italiani su 10 rinunciano ad andare dal dentista per il costo troppo alto delle parcelle considerando che 95% delle cure odontoiatriche gestite dagli studi privati.

Una della maggiore difficoltà delle famiglie e degli individui in condizione di povertà sanitaria ad accedere ai servizi pubblici e ai servizi medico-assistenziali per distanza, scarsità sul territorio, carenze informative e organizzative. Difficoltà che si acuiscono in determinate aree del Sud e delle Isole, dove è maggiore l'indebolimento delle reti di solidarietà e la "desertificazione organizzativa" che limita la presenza dei presidi sanitari, delle agenzie di welfare o del terzo settore.

E se una famiglia che non vive una situazione di grave crisi economica sceglie, la maggior parte delle volte, di rivolgersi alla sanità pubblica, una povera rinuncia anche a quella. E la ragione non è solamente economica: troppo spesso incide il vivere in aree del Paese con una oggettiva mancanza di servizi sanitari, territori dove la carenza del pubblico è compensata unicamente dal privato. Inoltre, la possibilità di rivolgersi a strutture sanitarie convenzionate, con programmi dedicati ai nuclei con redditi fragili, richiede l'accesso a informazioni e il supporto di reti di prossimità che spesso mancano proprio nelle aree dove vi è più necessità.

La povertà sanitaria interessa anche le famiglie con figli e anziani a carico (WHO 2020). Inoltre, sono considerati in condizione di povertà sanitaria anche coloro che non hanno sviluppato le competenze necessarie per utilizzare i servizi di *e-health* (es. anziani e abitanti in zone rurali) (Eurofound 2021; WHO 2020).

1.7.3 Povertà educativa

Matutiti (2020) afferma che la povertà educativa costituisce una delle dimensioni della povertà tra le più serie, soprattutto per il rischio di essere tramandata di generazione in generazione all'interno dei nuclei familiari in quanto agisce sul percorso di vita delle persone. Per lungo tempo il problema della povertà educativa è stato studiato in modo indiretto. Esso infatti veniva inteso come una conseguenza della povertà economica, ma con l'approccio multidimensionale della povertà anche quella educativa è stato notato che è connessa ad una pluralità di forme di deprivazione nell'ambito delle conoscenze e delle competenze; limiti che si accumulano durante i processi educativi formali e informali e che contribuiscono a definire una situazione di svantaggio destinata, frequentemente, a ridurre le possibilità di disporre di risorse materiali adeguate da adulto.

La povertà educativa non è solamente una mancanza di qualcosa (libri, giochi, ecc.) che può essere colmata con trasferimenti monetari, ma deve essere preso in considerazione anche il contesto sociale, culturale, relazionale in cui il bambino vive fin dai primi anni di vita affinché possa realizzare il suo sviluppo psico-fisico in un ambiente in cui si senta curato, amato, rispettato e valorizzato (Barbero Vignola et al., 2016).

L'Ong Save the Children ha definito la "povertà educativa" come "la privazione da parte dei bambini, delle bambine e degli/delle adolescenti della possibilità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni".

Nella Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (1989), si specifica che, alla luce del diritto di ogni fanciullo a un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale, gli Stati riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione, finalizzata alla promozione dell'uguaglianza delle possibilità. All'art. 28 si ribadisce il ruolo fondamentale svolto dal sistema formale di istruzione per la crescita equilibrata del minore, ma viene sottolineata anche la funzione delle famiglie e del contesto relazionale extrascolastico.

La povertà educativa in entrambe le definizioni è legata a un accesso limitato a risorse di natura culturale, che riducono in maniera considerevole il ventaglio delle opportunità di sviluppare adeguatamente il potenziale dei minori.

A causa di difficili condizioni economiche molte bambine, bambini, ragazze e ragazzi non hanno le stesse opportunità dei loro coetanei in situazioni economiche migliori.

Dai dati raccolti da INVALSI nel 2021 nelle scuole italiane, infatti, gli studenti e le studentesse di famiglie con livello socio-economico e culturale più basso hanno visto un calo significativo nei punteggi relativi alle prove di matematica ed italiano, in ogni grado scolastico.

Un'offerta educativa di qualità potrebbe interrompere il ciclo vizioso della povertà, che si perpetua da una generazione all'altra: dalla privazione materiale dei genitori, a quella educativa dei minori che, cresciuti, soffriranno a loro volta della marginalizzazione sociale ed economica.

Nell'ultimo anno, il tema della povertà educativa ha assunto ancora maggior rilevanza. La pandemia da COVID-19, e la conseguente chiusura prolungata delle scuole e delle attività produttive, hanno infatti incrementato notevolmente il rischio di povertà materiale da una parte e dall'altra ha generato una vera e propria perdita consistente in termini di sviluppo cognitivo, socio-emozionale, fisico.

I minori che provengono da contesti maggiormente svantaggiati hanno sofferto maggiormente di questa situazione aggravata dalla mancanza di rete internet, *tablet* per poter accedere al diritto dell'istruzione.

Una ricerca dell'OCSE secondo il *Better Life Index* evidenzia che gli studenti più svantaggiati tenderebbero a concentrarsi in scuole più svantaggiate e quelli più avvantaggiati in scuole caratterizzate mediamente da una migliore condizione socioeconomica e culturale, amplificando così le differenze sociali preesistenti.

La povertà educativa è la condizione in cui un bambino o un adolescente si trova privato del diritto all'apprendimento in senso lato, dalle opportunità culturali e educative al diritto al gioco. Povertà economica e povertà educativa si alimentano a vicenda.

La povertà educativa è perciò un fenomeno complesso e multidimensionale, e per contrastarla è necessario creare un patto educativo coinvolgendo la famiglia, la scuola e il terzo settore nel quale la scuola può svolgere un ruolo di coordinatore dei servizi sul territorio per rispondere più efficacemente ai bisogni dei minori. In quest'ottica il PNRR nella Missione 4 (oltre 19 miliardi di euro) sono stati previsti investimenti al potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione, e nella Missione 5 (22mln di euro) li dedica agli interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore.

La vera sfida del PNRR è ridurre i divari tra i territori, anche nel contrasto della povertà educativa.

La produzione legislativa è nella maggior parte delle volte una risposta ad un bisogno, ad un'esigenza, ad un'emergenza.

Fatti di cronaca molto spesso spingono i legislatori a emanare leggi, decreti leggi su situazioni che già avevano una certa criticità e vulnerabilità come nel caso del Decreto Legge 123/2023 con il quale vengono previsti interventi per fronteggiare situazioni di degrado sociale e disagio giovanile nella zona di Caivano e dettare disposizioni per il contrasto alla criminalità minorile, all'elusione scolastica, e per la tutela delle minori vittime di reato, nonché di rafforzamento delle misure a tutela del rispetto dell'obbligo scolastico.

“La bellezza salverà il mondo” è una frase pronunciata dallo scrittore russo Dostoevskij che ben può introdurre la ricerca che Openpolis (2023) ha realizzato sulla fruizione del patrimonio materiale e immateriale del nostro Paese, infatti l'Italia è uno dei primi Paesi al mondo per la maggior estensione del patrimonio di siti culturale. Dalla ricerca risulta che la fruizione di questo patrimonio artistico del nostro Paese è molto bassa da parte dei bambini e dei ragazzi in maniera speciale da parte di coloro che provengono da famiglie povere. E proprio per far

fronte a questo 12,2% dei musei italiani ha realizzato progetti per contrastare la povertà educativa.

1.7.4 Povertà lavorativa

In Francia il sociologo Serge Paugam (2013), ha distinto tre “forme elementari della povertà”. Quella che Paugam definisce “povertà integrata” è propria di realtà sociali in cui la carenza di lavoro e risorse è generalizzata e dove, di conseguenza, i poveri non sono stigmatizzati ed esclusi bensì considerati parte integrate della normale vita sociale.

La “povertà marginale”, invece, sarebbe propria dei paesi ricchi e con un basso tasso di disoccupazione, nei quali la povertà interessa primariamente parti specifiche della popolazione, considerati pertanto marginali e ritenuti responsabili della propria situazione di disagio. Infine, la “povertà squalificante” rappresenta per Paugam la forma predominante nelle società post-industriali contrassegnate da precarietà lavorativa e da insicurezza economica; essa riguarda persone e collettività che improvvisamente, per via della perdita dell’occupazione, si ritrovano prive di risorse e contemporaneamente di riconoscimento sociale.

La nostra Repubblica è fondata sul lavoro, per permettere a tutti i cittadini e cittadine di valorizzare i propri talenti, di realizzare i propri progetti ma anche per poter vivere una vita dignitosa. Nella realtà molte persone pur lavorando vengono definite *working poor*.

Saraceno (2020) sostiene che il concetto di “lavoratore povero”, infatti, non è univoco. Occorre distinguere tra lavoratori a basso salario e lavoratori poveri su base familiare. Secondo le convenzioni internazionali, i primi sono coloro che guadagnano una retribuzione mensile (od oraria) inferiore ai due terzi di quella mediana dei lavoratori a tempo pieno nel loro paese (definizione OCSE), o il 60% della retribuzione mensile mediana calcolata tra tutti i lavoratori (definizione Eurostat). I secondi sono coloro che, indipendentemente dal loro livello di salario, tenuto conto degli eventuali altri redditi che entrano in famiglia e della composizione di quest’ultima, hanno un reddito disponibile inferiore al 60% del reddito mediano pro capite. Quest’ultima è l’accezione utilizzata da Eurostat e dai documenti dell’Unione Europea.

Questa definizione, tuttavia, trascura che percepire un reddito da lavoro basso non necessariamente conduce alla povertà, poiché un soggetto potrebbe possedere altre fonti di reddito, costituite, per esempio, dai guadagni degli altri membri del nucleo familiare o dai trasferimenti sociali.

Da uno studio realizzato da Tufo (2020) risulta che l'orario di lavoro può influenzare il rischio di povertà. I dipendenti con contratto a tempo parziale sono maggiormente a rischio di povertà rispetto ai lavoratori a tempo pieno, poiché la retribuzione dei primi è inferiore a quella dei secondi – essendo proporzionata all'orario di lavoro ridotto – sia a causa della difficoltà dei lavoratori *part-time* ad accedere alle prestazioni sociali, specialmente nelle situazioni di *part-time* involontario soprattutto tra le donne. Con riferimento alla durata del rapporto, i lavoratori temporanei hanno più probabilità di essere poveri rispetto ai permanenti, a causa delle pause tra un lavoro e l'altro e della precarietà delle loro occupazioni. La povertà è diffusa anche tra i lavoratori autonomi. La carenza di tutele e i bassi salari, dunque, possono condurre al “lavoro povero” e si riscontra maggiormente tra le donne, gli immigrati, i giovani e i disabili, essendo questi spesso impiegati in lavori precari e sottopagati. Un altro fattore individuale di povertà lavorativa è lo scarso livello di istruzione. In effetti, i lavoratori scarsamente qualificati sono più vulnerabili rispetto a chi ha qualifiche elevate. Peraltro, tale fattore incide anche sulle categorie più deboli (donne, giovani e migranti) in quanto mediamente meno istruite e qualificate.

Anche il lavoro di cura nell'ambito di un welfare familistico molto spesso non è retribuito e costituisce un lavoro povero, molto spesso a carico delle figure femminili.

1.7.5 Povertà Relazionale

Solidarietà, valori e regole condivise, lo stare insieme e riconoscersi come membri della stessa comunità, tengono unita la società e danno modo alle istituzioni di svolgere la loro funzione, ai cittadini di apprendere diritti e doveri (Cartocci, 1995).

Le relazioni sociali tra i membri di una stessa famiglia in un patto intergenerazionale e tra gli membri di una stessa società sono un bene immateriale e costituiscono il capitale sociale e possono garantire il benessere alla vita delle persone. La famiglia, insieme alle reti di parenti e agli amici, svolge un ruolo fondamentale come fattore di prevenzione del rischio di povertà, specie alla luce degli effetti sulla sfera relazionale. D'altro canto, la mancanza di una rete sociale può costituire un problema aggiunto al vissuto di povertà.

Il capitale sociale consiste nella capacità di dar vita a relazioni cooperative e reti, basate su rapporti reciproci, fiduciari fra le persone, in funzione del perseguimento di un bene condiviso.

Il capitale sociale può essere considerato in quattro dimensioni fondamentali: la rete di relazioni, la fiducia, la reciprocità e l'agire cooperativo (Donati, 2007).

Chi è povero materialmente non è detto che lo sia anche nelle relazioni sociali e familiari.

Sgritta (2020) osserva che le relazioni interpersonali possono essere sottoposti a logoramenti e anche le diseguaglianze sociali possono influire negativamente. La mobilità geografica non permette di creare forti legami. Le trasformazioni del mondo del lavoro e non ultimo il problema delle generazioni e la crisi del mondo giovanile (crescita delle povertà materiali, prolungamento dell'accesso all'indipendenza economica, alle scelte di vita, alla riproduzione) e la crescita delle forme di solitudine e isolamento (Ascoli, 2020). Solitudini che spesso sono declinate a cominciare già tra i *teenagers*, con il fenomeno degli *hikikomori*, giovani che decidono di ritirarsi dalla vita sociale, connessi con il mondo solo attraverso virtuale di internet sia tra la le fasce della popolazione più anziana.

Saraceno (2015) afferma che l'esperienza della povertà materiale può anche ridurre, se non impedire, di partecipare alla vita sociale e politica, perché non se ne hanno le risorse, materiali o culturali, perché ci si sente, o si viene fatti sentire, inadeguati. È per questi possibili effetti sugli aspetti non strettamente materiali dell'esistenza che la povertà costituisce, non solo un problema morale, e neppure solo un problema di equità o giustizia sociale, ma anche un problema di democrazia.

1.7.6 Povertà abitativa

La casa rappresenta un bene inscindibilmente collegato alla vita sociale della persona e delle famiglie, la casa è il luogo in cui si costruiscono i progetti di vita degli individui.

Sia l'articolo 47 della nostra Costituzione che l'art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, sanciscono il "diritto da parte di ogni essere umano ad avere accesso a un'abitazione". Il diritto alla casa è strettamente collegato al diritto alla salute e a quello di poter vivere una vita dignitosa.

I dati presentati nel resoconto dell'Istat, evidenziano e confermano come in Italia il tema della casa rappresenti un ambito di grande criticità per una buona parte della popolazione e come alcune condizioni sociali o di fragilità siano estremamente correlate alla possibilità di vivere in condizioni precarie, alle difficoltà di mantenere il proprio alloggio o alla capacità di superare una condizione di emergenza abitativa.

La proporzione nel mercato abitativo italiano è: 70% di case in proprietà, 20% di case in affitto, 10% di case utilizzate con altre modalità, come il comodato e l'usufrutto. In Italia gran parte delle abitazioni sono case di proprietà poiché la casa di proprietà è considerata un investimento sicuro.

Bassissima è la quota di edilizia sociale, abitazioni utilizzate per scopi sociali, conosciute come case popolari. Le famiglie che vivono in case popolari in Italia sono, in base alle stime di Federcasa, circa 700 mila, vale a dire 3-4% del mercato abitativo.

Gli alloggi sociali sono destinati alle famiglie più povere, secondo criteri di accesso che vengono stabiliti dalle Regioni e applicati e verificati dai Comuni, e hanno quindi un'estrema varietà territoriale. Il criterio principale è quello del reddito, anche se vengono considerate condizioni particolari come la presenza di persone con disabilità o anziane. Chi entra in una casa popolare tende a rimanerci tutta la vita, anche se le condizioni che ne avevano garantito l'accesso si modificano, c'è perciò pochissimo *turnover* e ciò esclude molti nuclei familiari come i giovani e gli immigrati anche se avrebbero il diritto all'accesso ad una casa popolare. La casa molto spesso è legata alla famiglia di origine che la passa in eredità, oppure garantisce per i contratti d'affitto o si fa garante dei mutui delle giovani coppie.

Dal resoconto ISTAT emerge che alcune fasce sociali, ma anche per alcune categorie di cittadini come le famiglie monogenitoriali, le famiglie di origine straniera, le giovani coppie, le persone che si separano, che perdono il lavoro, sembra che aumentino le difficoltà ad affittare e ad acquistare un'abitazione sul mercato a causa della richiesta di garanzie difficilmente sostenibili e assicurabili, ma anche ad accedere ad abitazioni in affitto a canoni sostenibili data la scarsità di offerta di edilizia pubblica e di abitazioni a canone agevolato.

I dati presentati confermano inoltre come l'affitto di abitazione continui ad essere la modalità più diffusa tra le famiglie più povere. I nuclei familiari in affitto sono indicativamente le persone sole con meno di 35 anni (47,8%), le famiglie giovani di nuova formazione (il 39,9%), le persone sole di 35-64 anni (33,2%), le famiglie monogenitoriali con figli minori (30,8%) e quelle con almeno tre minori (33,7%).

Un ulteriore aspetto che può essere considerato fattore di disagio nell'accesso e nel mantenimento dell'abitazione è rappresentato dall'incidenza delle spese per l'abitazione⁹. Anche chi vive in una casa di proprietà se vive un momento di fragilità economica può non essere in grado di affrontare le spese delle utenze di luce, gas e acqua.

A conferma delle condizioni di difficoltà osservate dai dati ISTAT è la percentuale di famiglie che riferiscono di essersi trovate almeno una volta, nel corso del 2021, in arretrato con il pagamento delle spese per l'affitto (9,4%) o le rate del mutuo (2,7%). Tale condizione è presente tra le famiglie più povere dove: il 13,5% è in arretrato con le utenze (rispetto al 2%

⁹ Le spese per l'abitazione includono quelle per: il condominio, il riscaldamento, il gas, l'acqua, altri servizi, la manutenzione ordinaria, l'elettricità, il telefono, l'affitto, gli interessi passivi sul mutuo.

del quinto più ricco), il 16,3% è in arretrato con l'affitto e il 9,4% è in arretrato con la rata del mutuo.

Dalla ricerca realizzata dall'istituto Nomisma per conto di Federcasa emerge che l'emergenza Coronavirus abbia aggravato ulteriormente una situazione già drammatica, per molti nuclei familiari a basso reddito soprattutto coloro che vivono in condizioni di povertà assoluta. Gli affitti incidono per oltre il 64,5% sulla spesa per l'abitazione delle famiglie.¹⁰

Coloro che vivono una situazione di vulnerabilità devono affrontare realtà come gli alloggi sovraffollati e/o inadeguati, alloggi a cui viene destinata una quota rilevanti del proprio reddito oppure affitti in nero fino a fenomeni come l'abusivismo, le occupazioni illegali e alla situazione delle persone senza dimora.

La povertà abitativa è strettamente connessa anche con il fenomeno dei senza tetto, vale a dire coloro che non hanno un luogo dove vivere e molto spesso fanno della strada la loro dimora.

1.8 Le persone senza dimora.

Le Linee Guida per l'impiego della "Quota Povertà Estrema del Fondo Povertà" 2021-2023 definiscono le persone che vivono in condizione di povertà estrema e senza dimora come coloro che:

- a) vivono in strada o in sistemazioni di fortuna;
- b) ricorrono a dormitori o strutture di accoglienza notturna;
- c) sono ospiti di strutture, anche per soggiorni di lunga durata, per persone senza dimora;
- d) sono in procinto di uscire da strutture di protezione, cura o detenzione, e non dispongono di una soluzione abitativa.

A livello internazionale, l'Osservatorio europeo sull'*homelessness* ha definito secondo la classificazione ETHOS (*European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*). ETHOS classifica le persone senza dimora e in grave marginalità a partire dalla loro condizione abitativa e determina l'esistenza di tre aree che vanno a costituire l'abitare:

- L'area fisica che costituita dall'avere uno spazio abitativo adeguato sul quale una persona e la sua famiglia possano esercitare un diritto di esclusività;
- L'area sociale che garantisce la possibilità di poter mantenere in quello spazio relazioni soddisfacenti e riservate;
- L'area giuridica riconosce ad avere un titolo legale che ne permetta il pieno godimento.

¹⁰ Dati rilevati dalla ricerca "Dimensione del disagio abitativo pre e post emergenza Covid-19. Numeri e riflessioni per una politica di settore" realizzata da Nomisma per Federcasa, luglio 2020

L'assenza di queste condizioni identifica un problema abitativo importante e permette di individuare quattro categorie di grave esclusione abitativa:

- persone senza tetto
- persone prive di una casa
- persone che vivono in condizioni di insicurezza abitativa
- persone che vivono in condizioni abitative inadeguate

Ma il fenomeno *homelessness* non si esaurisce nel solo disagio abitativo, già severo e complesso, ma ad esso si aggiunge un disagio sociale legato a condizioni di povertà, di esclusione e di isolamento sociale molteplici, sovrapposti e diversificati che, aggravati dalla vita in strada o da sistemazioni alloggiative inadeguate, comportano conseguenze gravi e spesso irreversibili.

Io.PSD¹¹ considera la persona senza dimora come un soggetto in stato di povertà materiale ed immateriale, portatore di un disagio complesso, dinamico e multiforme, che non si esaurisce alla sola sfera dei bisogni primari ma che investe l'intera sfera delle necessità e delle aspettative della persona, specie sotto il profilo relazionale, emotivo ed affettivo.

Le persone senza dimora, (Alcock e Siza 2003), non costituiscono una categoria omogenea per traiettorie di vita, situazioni familiari, risorse professionali e di capitale sociale, tempi di permanenza in povertà. I loro profili risultano molto differenziati, difficilmente riconducibili a delle tipologie univoche (Consoli e Meo, 2020).

Negli ultimi anni accanto a individui in condizioni con forte deprivazione ed estremo disagio si affacciano ai servizi e alle strutture di accoglienza per senza dimora anche soggetti "vulnerabili" che vivono una precarietà esistenziale per l'indebolimento dei principali canali di integrazione sociale e lavorativa: persone che non presentano i tratti di multi-problematicità che caratterizzano l'utenza tradizionale, non appartengono all'area della grave emarginazione né sembrano manifestare forme di cronicità e di dipendenza dal circuito assistenziale. Dai primi anni Duemila sembra acquisire maggiore rilevanza la connotazione familiare della condizione di senza dimora, cresce la componente femminile, ragazzi giovani si rivolgono ai dormitori (Zenarolla 2020). Nel caso dei migranti, l'arrivo ai centri di accoglienza per senza dimora è spesso la conseguenza di politiche migratorie inadeguate, di una loro integrazione subalterna nel mercato del lavoro o di discriminazione istituzionale. È cresciuto anche il numero delle donne che vivono in strada, le cosiddette *plastic bag ladies* (dal fatto che molte di esse portano tutti i propri averi in sacchetti di plastica) spesso sofferenti da patologie

¹¹Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora, è una associazione che persegue finalità di solidarietà sociale nell'ambito della grave emarginazione adulta e delle persone senza dimora

psichiche, da violenza domestica e dei traumi subiti. Senza un'abitazione possiamo ritrovare donne che hanno perso il lavoro come badanti.

Il tema del non avere un'abitazione implica in alcune situazioni di non avere una residenza anagrafica. Ciò significa il non poter accedere al sistema di welfare e all'accesso dei servizi. Molto spesso alcuni Comuni mettono in atto strategie come la possibilità di attivare residenze fittizie per poter ottenere la carta di identità e la tessera sanitaria senza la quale non è possibile accedere né ai dormitori pubblici né a quelli gestiti dal Terzo Settore.

La persona senza dimora viene così considerata come “portatrice di un bisogno indifferibile e urgente” il quale, se non adeguatamente soddisfatto, può comportare gravi rischi e compromettere la sopravvivenza della persona. Ciò comporta serie conseguenze per la vita delle persone come maggiori tassi di incarcerazione, tassi di malattia più elevati, speranza di vita più bassa.

I dati raccolti dall'organizzazione fio.PSD riporta che nel 2022 sono morte in strada 393 persone e come ben descrive il sottotitolo del rapporto “La strage invisibile” i Senza Dimora muoiono tutti i mesi e non solo d'inverno. Il luogo di ritrovamento racconta che la causa principale non è il freddo, ma il 46% dei decessi è stato fatto risalire a incidente/violenza/suicidio e il 37% a motivi di salute.

Oltre alla mancanza di una casa le persone senza dimora devono affrontare la malattia. Le malattie psichiche e, con l'avanzare dell'età tutte le patologie che possono caratterizzare l'età anziana, possono rendere la salute delle persone che vivono in strada ancor più vulnerabile spesso aggravate dall'uso di sostanze e/o dall'alcool. Tra i migranti frequente è il disturbo da stress post-traumatico (PTSD), un disturbo psichiatrico che compare in chi abbia subito o assistito ad eventi che abbiano messo in pericolo la sua vita o quella dei suoi, oppure una violenza sessuale vissuta soprattutto durante il progetto migratorio. (Cicogni 2017).

In un contesto di malattia le donne sono ancor di più vulnerabili a situazioni di abusi e di violenze.

Le persone senza dimora spesso sono difficilmente quantificabili perché vivono ai margini della società e molto spesso vivono in situazioni di tali deprivazioni che non riescono ad accedere ai servizi ed ad utilizzare le prestazioni che il Governo mette in campo. Le ricerche sulle persone senza dimora portano dati discordanti perché è un fenomeno mutevole nel tempo e composto di persone che vivono una condizione di estrema marginalità dal punto di vista relazionale e comunicativo. Le persone senza tetto e senza fissa dimora iscritte in anagrafe secondo le stime dell'ISTAT 2022 risultano essere 96.197.

Si deve perciò ragionare in termini di diritto all'abitare e non solamente di diritto all'abitazione, in un'ampia cornice in cui le politiche sociali, abitative e sanitarie possano garantire dignità e salute, perché la persona senza tetto non è solo sofferente dalla povertà caratterizzata dalla mancanza di una casa, ma anche è segnata da molteplici povertà.

1.9 La trasformazione della povertà e l'eredità del Covid 19

La diffusione della povertà in Italia è variata nel corso dei decenni, ma soprattutto è cambiata la tipologia delle persone in condizione di povertà e delle forme di povertà.

Le economie capitaliste più avanzate si sono viste costrette a fare i conti con quattro periodi di recessione: la Grande Depressione del 1929, la fine della "Golden Age" negli anni '70, culminata nello shock petrolifero del 1973, la Crisi Finanziaria del 2008 e da ultima l'emergenza sanitaria Covid-19, che ha condannato tutti i paesi del G20 alla recessione (Bianchi, 2020).

La crisi economica iniziata nel 2008, ancor prima del collasso della *Lehman Brothers*, ha fatto da cassa di risonanza sull'economia mondiale e ha portato alla ribalta al dibattito sulla povertà. Gli analisti economici aggiornano costantemente situazioni di grave difficoltà in tutti i settori: imprese piccole e grandi, servizi finanziari e aziende manifatturiere continueranno a tagliare posti di lavoro ad un ritmo elevato. Questo contesto influirà in maniera negativa sulle condizioni di vita delle famiglie a più basso reddito e con figli, sui giovani e i lavoratori precari che sono già ora ai limiti della povertà (Sgritta, 2022).

Il 2020 sarà ricordato come l'anno del Covid-19 in cui il *lockdown* ha messo a dura prova l'economia nazionale e internazionale e tutti coloro che già erano fragili. Nel 2020 la Caritas ha condotto tre rilevazioni nazionali per monitorare gli effetti della pandemia durante e dopo i mesi del *lockdown* allo scopo di indagare come stessero cambiando i profili delle persone in condizione di povertà. Il numero dei beneficiari alla Caritas è aumentato del 30% rispetto al periodo pre-Covid. Durante e dopo la pandemia sono sorti nuovi poveri che per la prima volta hanno dovuto chiedere aiuto. Il Covid-19 ha accentuato la povertà educativa, sanitaria e alimentare, ha aumentato le problematiche legate all'isolamento e alla solitudine. A livello relazionale si è riscontrato un aggravarsi della conflittualità nelle famiglie e spesso questo ha inciso negativamente sui compiti di cura nei confronti dei figli e delle persone anziane o portatrici di disabilità (Caritas, 2021).

Dimensione	Ieri, pre-crisi 2008	Oggi, alla luce della crisi pandemica
Anagrafica	Prevalentemente anziani	Anziani e giovani/minori, migranti
Familiare	Famiglie con almeno 3 figli	Famiglie con almeno due figli
Educativa e digitale		Associata alla dispersione scolastica e alla indisponibilità di strumenti digitali per svolgere la DAD
Occupazionale	Non riguardava le persone che lavorano	Riguarda anche i lavoratori/trici poveri (working poor)
Territoriale	Diffusa al Sud	Diffusa al Sud e anche nelle regioni del Nord; crescente nelle periferie
Abitativa ed energetica	Condizioni abitative degradate e deprivazione materiale	Connessa alla perdita della casa, incapacità di pagare affitto, mutui, riscaldamento
Alimentare		Rinuncia ad assumere alimenti in modo regolare e/o di qualità
Sanitaria		Rinuncia a visite mediche, di diagnostica e specialistica, e all'acquisto di farmaci

Fig. 2. La povertà: un fenomeno multidimensionale tra passato e presente, 2021, Maino F., Agostini. C, De Tommaso C.

L'incidenza della povertà risulta essere alta tra i giovani e bassa per i pensionati, è maggiore al Sud ma molto alta pure nelle regioni settentrionali, ed è estremamente più elevata per le famiglie in cui vi sia almeno uno straniero rispetto a quelle composte da soli italiani. Notevole anche l'incidenza della povertà nei nuclei in cui vi è solo un reddito da lavoro, a conferma che spesso un solo lavoratore in famiglia non basta per evitare la povertà (Baldini, 2023).

La povertà nel lavoro, e nonostante il lavoro (Saraceno, 2022), è una questione socioeconomica cruciale, di assoluta rilevanza, ancor di più dopo la crisi pandemica che ha colpito le persone più vulnerabili in maniera sproporzionata ampliando il grado delle disegualianze (Brollo, 2022).

Il rischio di povertà riguarda principalmente le famiglie soprattutto in cui c'è un unico percettore di reddito; le famiglie di migranti sono in una posizione di maggior fragilità soprattutto rispetto per l'accesso al sistema di protezione (Saraceno e al., 2020) (fig.2).

Le vicende economiche e legate alla pandemia cambiano la fotografia delle persone in condizione di povertà, storicamente la povertà in Italia era concentrata nel Mezzogiorno, ma in tempi più recenti aumenta il numero di poveri al Centro Nord Italia (Gori, 2020).

Nella storia d'Italia a influenzare il rischio di povertà di una famiglia, non era solo la presenza di figli minori quanto il loro numero, poiché maggiore era il loro numero, maggiore era la probabilità di impoverirsi. La regola della “soglia di sicurezza” a due figli si era dimostrata stabile nel tempo, ma in tempi recenti le famiglie con uno o due figli registrano livelli di indigenza superiori alla media nazionale (Gori, 2020).

Se nel dopoguerra la povertà riguardava in netta prevalenza gli anziani, negli ultimi anni a soffrire la deprivazione sono soprattutto i giovani e i minori (Gori, 2020). Per superare la situazione di povertà che molte persone affrontano occorrerà superare in tempi brevi il categorialismo e la frammentazione tipici del sistema di welfare italiano, perché non si debba considerare una nuova categoria di poveri: i poveri post-Covid (Morlicchio, 2023).

1.10 La povertà secondo i poveri: il contributo di due ricerche

Paulo Freire (1977) affermava che è facile parlare dei poveri, ma è difficile dare la parola ai poveri.

Una ricerca realizzata per conto della Banca Mondiale da Narayan, Chambers, Shah e Petesh (2000), che ha coinvolto 20.000 uomini e donne poveri in 23 Paesi dal titolo “*Voices of the Poor: Crying Out for Change*”, ha permesso di raccogliere la testimonianza di persone in condizione di povertà su come esse vivono e sentono la deprivazione. Uno dei risultati emersi è che nonostante i contesti politici, sociali ed economici molto diversi si possono riscontrare somiglianze nelle esperienze delle persone povere. I poveri sottolineano che la precaria qualità della vita è qualcosa di più della semplice povertà materiale. La povertà ha dimensioni multiple e interconnesse che combinandosi tra di loro determinano la mancanza di libertà di scelta e di azione degli individui, una sorta di impotenza nell'affrontare le problematiche della vita. Ciascuna dimensione può causare o aggravarne altre. La povertà a causa delle molteplici privazioni incide negativamente sulla qualità della vita provoca una grave sofferenza e malessere nelle persone. Dalle esperienze dei poveri sono emerse dieci dimensioni di precarietà e vulnerabilità:

- I mezzi di sussistenza e i beni che possiedono i poveri sono precari, stagionali e inadeguati.
- I luoghi in cui essi vivono sono isolati, rischiosi, privi di servizi e stigmatizzati.
- La sofferenza fisica a causa della fame e dalle malattie segna la vita dei poveri
- Le relazioni di genere sono problematiche e diseguali.
- Le relazioni sociali sono discriminanti e caratterizzate dall'emarginazione.
- C'è mancanza di sicurezza, intesa sia come protezione che come tranquillità

- I comportamenti di chi ha più potere sono improntati al disprezzo e all'abuso.
- Le istituzioni sono poco presenti nei luoghi in cui vivono i poveri
- Le organizzazioni dei poveri sono deboli e disunite.
- Le capacità delle persone di affrontare le avversità sono limitate a causa della mancanza di informazioni, educazione, competenze e fiducia.

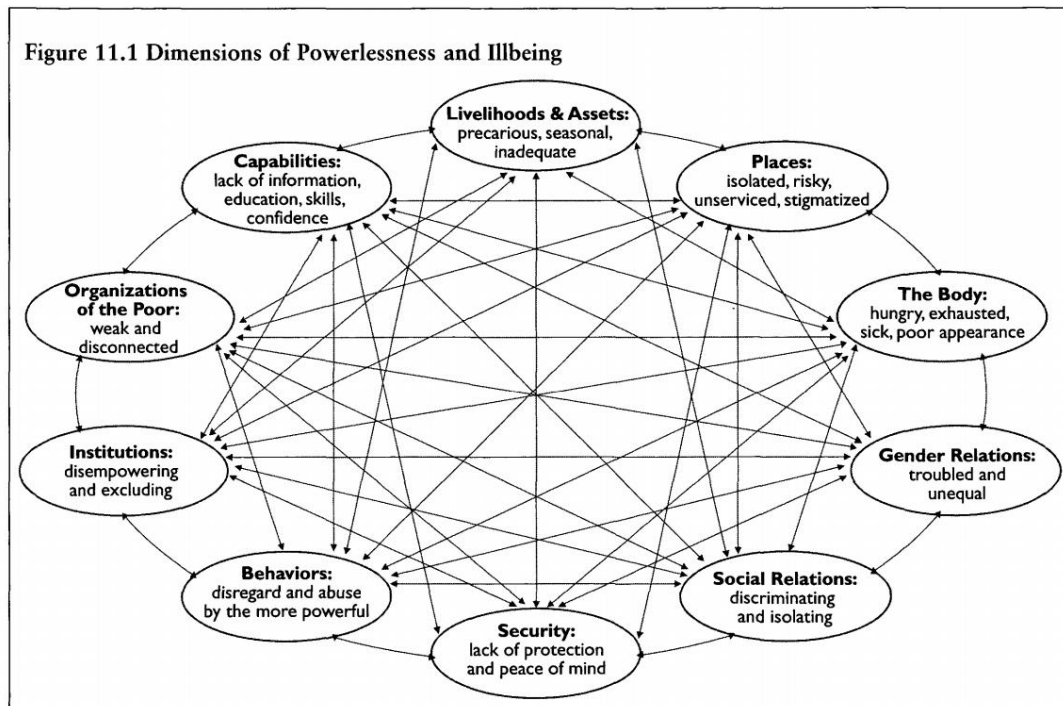


Fig. 3. Le dimensioni di impotenza e di malessere da parte dei poveri di fronte alla povertà, da Narayan e al., (2000) Cry out for change, p. 269

Il Movimento Internazionale ATD Quarto Mondo, in collaborazione con i ricercatori dell'Università di Oxford, nel 2016 ha realizzato un progetto di ricerca internazionale in sei paesi (Bangladesh, Bolivia, Francia, Tanzania, Regno Unito e Stati Uniti) per identificare le dimensioni chiave della povertà e le loro relazioni.

Questa ricerca di Bray et al. (2019) ha messo al centro non solo le conoscenze derivanti dalla ricerca accademica, ma anche quelle raccolte dalle esperienze di vita dei poveri. E sono state identificate nove dimensioni chiave della povertà che, nonostante le differenze nella vita quotidiana delle persone in condizione di povertà da un Paese all'altro, anche in questa ricerca sono sorprendentemente simili (fig. 4).

Alle privazioni più note ed evidenti come:

1. la mancanza di un lavoro dignitoso,
2. l'insufficienza e la precarietà del reddito e
3. le privazioni materiali e sociali,

sono state evidenziate anche tre dimensioni relazionali quali:

4. l'abuso sociale,
5. l'abuso istituzionale e
6. i contributi dei poveri non sono riconosciuti.

Le prime tre dimensioni citate che costituiscono l'esperienza centrale della povertà e che provocano tutta la sofferenza e l'agire delle persone sono al centro della concettualizzazione della povertà:

7. *disempowerment*
8. sofferenza nel corpo, nella mente e nel cuore;
9. lotta e resistenza.

Le nove dimensioni della povertà individuate sono strettamente correlate e possono in essere di varia misura, esse possono essere vissute insieme, cumulativamente piuttosto che separatamente, in maniera isolata. Sebbene ciascuna dimensione sia presente in tutti i Paesi e nella maggior parte dei contesti, la povertà può essere influenzata nella forma e nell'intensità da cinque fattori:

- il luogo,
- il tempo e durata
- credenze culturali
- identità;
- ambiente e politica ambientale

Per luogo si intende il contesto urbano, la periferia urbana, la zona rurale. Il fattore tempo si intende la durata, i periodi brevi differiscono da quelli lunghi, la povertà vissuta durante l'infanzia o nella vecchiaia è differente da quella vissuta in età lavorativa.

Le credenze culturali si riferiscono al fatto che la povertà può essere considerata come il risultato di fattori strutturali oppure da mancanze personali.

L'identità può determinare discriminazioni basate sull'etnia, sul genere e sull'orientamento sessuale oltre a quelle associate alla povertà.

L'ambiente e le politiche ambientali riguardano il cambiamento climatico, il deterioramento del suolo, l'inquinamento e le relative politiche tra cui la povertà urbana e alle infrastrutture pubbliche inadeguate.

La ricerca suggerisce che potrebbe essere possibile considerare la povertà nel Nord e nel Sud del mondo attraverso un'unica prospettiva, creando un modello per lo sviluppo e la valutazione delle politiche, stimolando al tempo stesso il lavoro su nuovi indicatori di povertà.

Lo studio dimostra che un reale coinvolgimento delle persone che vivono in povertà può generare nuove prospettive e contribuire a trovare soluzioni per coloro che vivono in povertà.

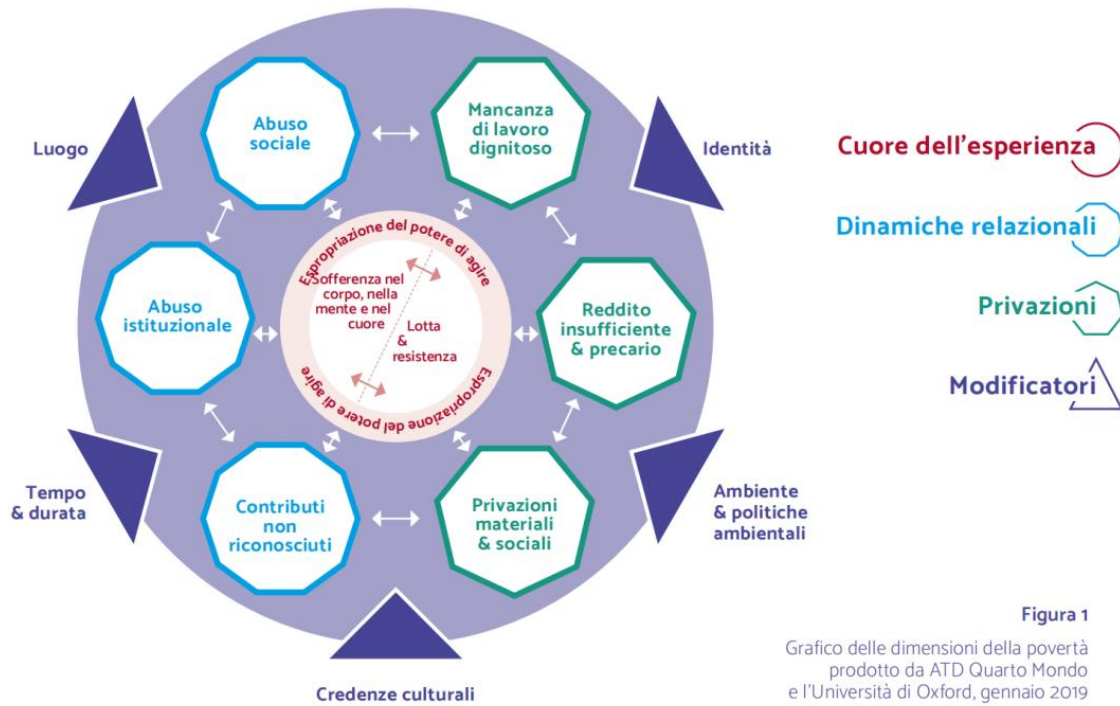


Figura 1

Grafico delle dimensioni della povertà prodotto da ATD Quarto Mondo e l'Università di Oxford, gennaio 2019

Fig 4. Le dimensioni della povertà secondo la ricerca di ATD Quarto Mondo e l'Università di Oxford, 2019.

CAPITOLO 2. I numeri della povertà.

2.1 Premessa

In questo capitolo prenderò in considerazione i dati ufficiali degli istituti di statistica internazionali, europei, nazionali e del Terzo Settore per supportare con i dati il tema della povertà. I dati hanno un grande peso per comprenderne la sua portata e per poter orientare i *leaders* politici ed economici a considerare anche le cause strutturali. Questi dati ci dicono che il livello di disuguaglianza sia tra i Paesi dell'UE che all'interno di ogni singolo Stato aumenta. I ricchi sono sempre più ricchi e i poveri sempre più poveri. La classe media ha perso buona parte delle sue certezze: pensioni ridotte, i giovani non trovano lavoro, un mercato del lavoro che per la maggior parte sa offrire solo contratti effimeri, precari, senza sicurezza. I dati ci dicono anche che il lavoro non è l'unica soluzione per non essere parte della schiera dei poveri. Aumenta il numero dei senza dimora e le mense per i poveri sono sempre più affollate. Senza dimenticare che dietro ai numeri ci sono donne, uomini, minori, anziani, giovani che soffrono, e certamente la pandemia di COVID-19 ha esacerbato le problematiche sociali, economiche e strutturali che già esistevano precedentemente, ma l'aumento dei prezzi dei beni di prima necessità e dell'aumento dei prezzi dell'energia, a causa delle tensioni geopolitiche, ha reso più povera la vita di molte persone.

2.1 Agenda 2030 Goal n. 1 Povertà

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità. L'Agenda è stata sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite (tra cui l'Italia) e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU, ed è costituita da 17 *Sustainable Development Goals* Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile¹², (SDGs) all'interno di un programma d'azione più vasto costituito da 169 target

¹² 1. **Sconfiggere la povertà:** Porre fine a ogni forma di povertà nel mondo

2. **Sconfiggere la fame:** Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile

3. **Salute e benessere:** Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età

4. **Istruzione di qualità:** Fornire un'educazione di qualità, equa e inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti

5. **Parità di genere:** Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'empowerment (maggiore forza, autostima e consapevolezza) di tutte le donne e le ragazze

6. **Acqua pulita e servizi igienico-sanitari:** Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie

7. **Energia pulita e accessibile:** Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni

8. **Lavoro dignitoso e crescita economica:** Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti

9. **Imprese, innovazione e infrastrutture:** Costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile

10. **Ridurre le disuguaglianze:** Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra Nazioni

11. **Città e comunità sostenibili:** Rendere la città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili

12. **Consumo e produzioni responsabili:** Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo

o traguardi, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030. Il primo di questi *Goals* è denominato “*No poverty*” e i target¹³ di questo obiettivo sono collegati alla questione economica, finanziaria e ai diritti (Cavalli, 2021).

I 17 *Goals* fanno riferimento alla dimensione economica, sociale ed ecologica per uno sviluppo sostenibile ed hanno come obiettivo quello di porre fine alla povertà, di lottare contro l’ineguaglianza, di affrontare i cambiamenti climatici per costruire società pacifiche che rispettino i diritti umani¹⁴.

Ogni Paese che ha aderito è tenuto a fornire il suo contributo per affrontare queste grandi sfide sviluppando una propria Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.

In Italia è stata istituita la Cabina di regia “Benessere Italia”, l’organo della Presidenza del Consiglio cui spetta il compito di coordinare, monitorare, misurare e migliorare le politiche di tutti i Ministeri nel segno del benessere dei cittadini. Uno strumento per permetterà al Governo italiano di promuovere un benessere equo e sostenibile attraverso la definizione di nuovi approcci e nuove politiche e per dotare l’Italia di una *governance* per l’Agenda 2030.

Un aspetto innovativo dell’Agenda 2030 è l’attenzione rivolta al fenomeno delle disuguaglianze. Tale approccio implica l’utilizzo di politiche sia economiche che riforme strutturali.

13. **Lotta contro il cambiamento climatico:** Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze

14. **Vita sott’acqua:** Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile

15. **Vita sulla terra:** Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell’ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica

16. **Pace, giustizia e istituzioni forti:** Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, rendere disponibile l’accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficaci, responsabili e inclusivi a tutti i livelli

17. **Partnership per gli obiettivi:** Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile

¹³ **Target 1.1.** Entro il 2030, eliminare la povertà estrema per tutte le persone in tutto il mondo. Essa viene attualmente misurata mediante persone che vivono con meno di \$1,25 al giorno; **Target 1.2.** Entro il 2030 ridurre almeno della metà la percentuale di uomini, donne e bambini di ogni età che vivono in povertà, considerata in tutte le sue dimensioni a partire dalle definizioni nazionali. **Target 1.3.** Applicare a livello nazionale sistemi adeguati e misure di protezione sociale per tutti, includendo i livelli minimi, ed entro il 2030 raggiungere sostanziale copertura dei poveri e dei vulnerabili; **Target 1.4.** Entro il 2030, assicurare che tutti gli uomini e le donne, in particolare i poveri e i vulnerabili, abbiano uguali diritti riguardo alle risorse economiche, così come all’accesso ai servizi di base, alla proprietà e al controllo sulla terra e altre forme di proprietà, eredità, risorse naturali, adeguate nuove tecnologie e servizi finanziari, tra cui la microfinanza; **Target 1.5.** Entro il 2030, costruire la resilienza dei poveri e di quelli in situazioni vulnerabili e ridurre la loro esposizione e vulnerabilità a eventi estremi legati al clima e ad altri shock e disastri economici, sociali e ambientali; **Target 1.a.** Garantire una significativa mobilitazione di risorse da una varietà di fonti, anche attraverso la cooperazione allo sviluppo rafforzata, al fine di fornire mezzi adeguati e prevedibili per i Paesi in via di sviluppo, in particolare per quelli ancor meno sviluppati, ad attuare programmi e politiche per porre fine alla povertà in tutte le sue dimensioni. **Target 1.b.** Creare solidi quadri di riferimento politici a livello nazionale, regionale e internazionale, basati su strategie di sviluppo a favore dei poveri e attenti alla parità di genere, per sostenere investimenti accelerati nelle azioni di lotta alla povertà.

¹⁴<https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile/>

L'Agenda 2030 è ancorata ai diritti umani in quanto esplicitamente “fondata sulla Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione universale dei diritti umani e altri trattati e strumenti, tra cui la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo. L'Agenda sancisce che gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile puntano a “realizzare i diritti umani di tutti” e sottolinea “le responsabilità di tutti gli Stati a rispettare, proteggere e promuovere i diritti umani e le libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di altro genere, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita, disabilità o altro status”.

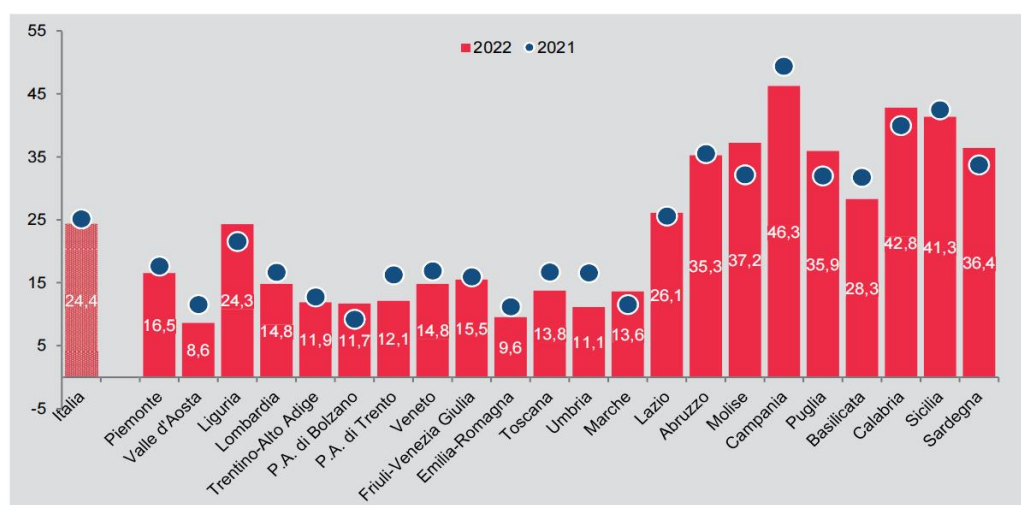
L'ONU colloca al primo posto nella lista degli Obiettivi dell'Agenda 2030 quello di sconfiggere la povertà perché nonostante le innovazioni tecnologiche e il progresso raggiunto, nel mondo esiste ancora una considerevole parte della popolazione che non dispone delle risorse essenziali per condurre una vita dignitosa. Anche il secondo obiettivo di sconfiggere la fame è una diretta conseguenza della povertà, ma è anche connesso con gli altri obiettivi dell'Agenda 2030 come ad esempio quello sulla salute, e sull'istruzione che possono permettere ad ogni uomo e ad ogni donna di poter vivere con dignità. I due problemi sono strettamente legati perché tra povertà e fame si crea un circolo vizioso: da un lato, chi vive in condizioni di povertà estrema non è in grado di soddisfare il proprio fabbisogno alimentare, non ha la possibilità di accedere alle cure sanitarie, di mandare i figli a scuola, di fare investimenti per migliorare la propria condizione (per esempio comprare attrezzi per lavorare); dall'altro, chi soffre a causa della malnutrizione ha spesso una salute cagionevole, è più esposto alle malattie e ha minore capacità lavorativa. Le zone del pianeta in cui fame e povertà sono più diffuse, inoltre, sono quelle in cui più ricorrenti sono i conflitti militari e le catastrofi naturali e climatiche (come le inondazioni o le siccità prolungate). Per questo, sradicare la povertà estrema e la fame è una delle grandi sfide cui cercano di rispondere gli Obiettivi dell'Agenda 2030, facendo in modo che tutti abbiano un lavoro dignitoso, possano accedere alle risorse e ai servizi di base, non siano più esposti all'insicurezza alimentare (Tincati, 2020).

L'Europa è assai distante dall'obiettivo 1, fissato dall'Agenda 2030, che si prefigge di ridurre di 15 milioni il numero di persone a rischio povertà e/o esclusione sociale. Dopo otto anni dalla sottoscrizione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e tre anni e mezzo dalla crisi socio-sanitaria causata dal Covid-19 sono stati fatti notevoli passi indietro. La pandemia, la crisi energetica e la guerra in Ucraina stanno influenzando negativamente rispetto al perseguimento di tali target.

Nel 2022, un quinto della popolazione italiana (20,1%) è a rischio di povertà pari a circa 11,8 milioni di persone. Il dato è superiore alla media europea, ed è rimasto pressoché stabile nell'ultimo quinquennio.

Quasi un quarto della popolazione italiana, nel 2022, è a rischio di povertà o di esclusione sociale. Le notevoli differenze territoriali restano invariate: nel Nord è a rischio meno del 15% della popolazione, nel Mezzogiorno oltre il 40%.

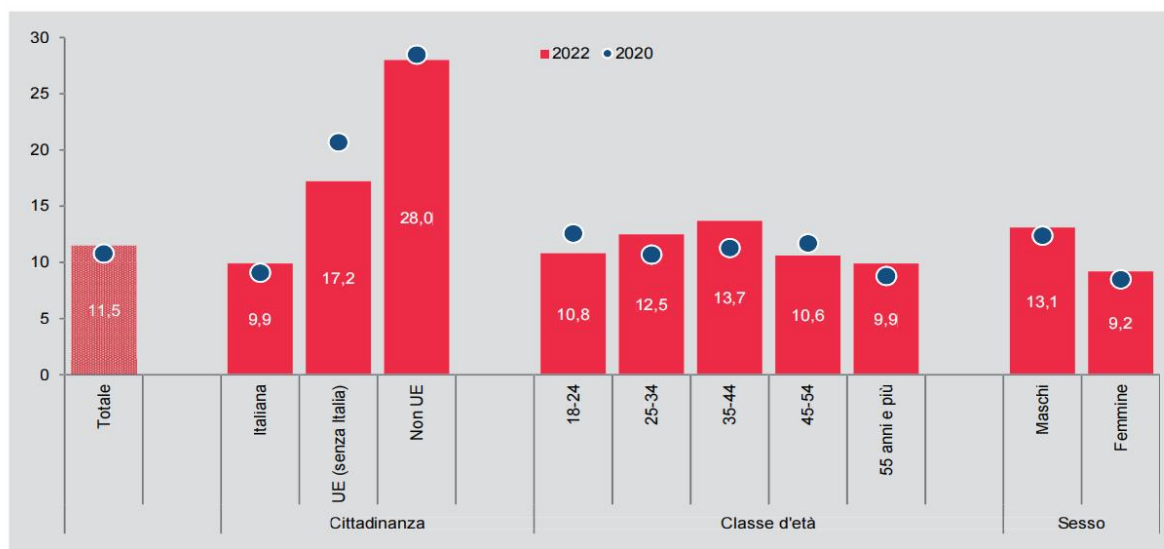
L'incidenza del rischio di povertà o di esclusione sociale varia notevolmente sul territorio italiano (Fig 1). In Valle d'Aosta e in Emilia-Romagna è a rischio meno del 10% della popolazione residente, in Campania, Calabria e Sicilia oltre il 40%.



Fonte: Istat, Indagine Eu-Sile

Fig 1. Rischio di povertà o di esclusione sociale, per regione in Italia, dati ISTAT, 2022

Nel 2022, circa 2,7 milioni di persone (11,5%), malgrado lavorino, sono a rischio di povertà. Permangono ampie differenze territoriali: il Nord-ovest (8,6%), il Nord-est (5,8%) e il Centro (9,2%) si collocano sotto la media italiana, mentre il Sud (20,3%) e le Isole (21,9%) presentano valori quasi doppi rispetto alla media. Oltre un quinto degli occupati del Mezzogiorno sono dunque classificabili come a rischio di povertà. La situazione è più grave per i lavoratori stranieri: è a rischio di povertà quasi un quarto di loro. Si notano grandi divari tra cittadini italiani, per i quali il rischio di povertà per gli occupati è attorno al 10%, e cittadini stranieri, per cui, nel complesso, tale percentuale si attesta al 24,7%, comunque in diminuzione rispetto ai dati precedenti alla pandemia (26,0%). Particolarmente colpiti sono i cittadini di Paesi non Ue (28,0%).



Fonte: Istat, Indagine Eu-Silc

Fig. 2. Grafico con i dati anagrafici, per genere, per età e per cittadinanza, dati ISTAT, 2022

Per quanto riguarda l'età, il rischio di povertà aumenta nell'ultimo anno per i 25-34enni, i 35-44enni e per la classe degli *over* cinquantacinquenni e si porta sui massimi degli ultimi dieci anni. In particolare, il rischio di povertà per le età più elevate (a partire dai 55 anni) continua a essere il più basso. Secondo questi dati i maschi sono al 13,1 e le femmine al 9,2 punti percentuali (fig. 2).

Secondo il rapporto 2023 redatto dall'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS)¹⁵ la maggior parte dei Paesi è molto lontana da raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030, anche se l'UE dal 2010 a oggi, ha realizzato progressi per gran parte degli SDGs, ma si tratta di miglioramenti contenuti e decisamente insufficienti per sperare di conseguire gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile entro il 2030. L'Italia appare non solo lontana dal raggiungimento di gran parte dei Goal e dei Target fissati per il 2030, ma anche più disuguale e ancorata a problematiche soprattutto di carattere strutturale.

Nel 2022 l'Italia per il raggiungimento degli obiettivi del Goal 1 si trova terzultima della graduatoria europea (fig. 3), la posizione è peggiorata rispetto agli anni precedenti.

¹⁵ Rete di oltre 300 soggetti impegnati per l'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite su iniziativa della Fondazione Unipolis e dell'Università di Roma "Tor Vergata" nata il 3 febbraio del 2016. Realizza attività di dialogo istituzionale, informazione e sensibilizzazione, educazione e formazione e monitoraggio degli obiettivi dell'Agenda 2030.

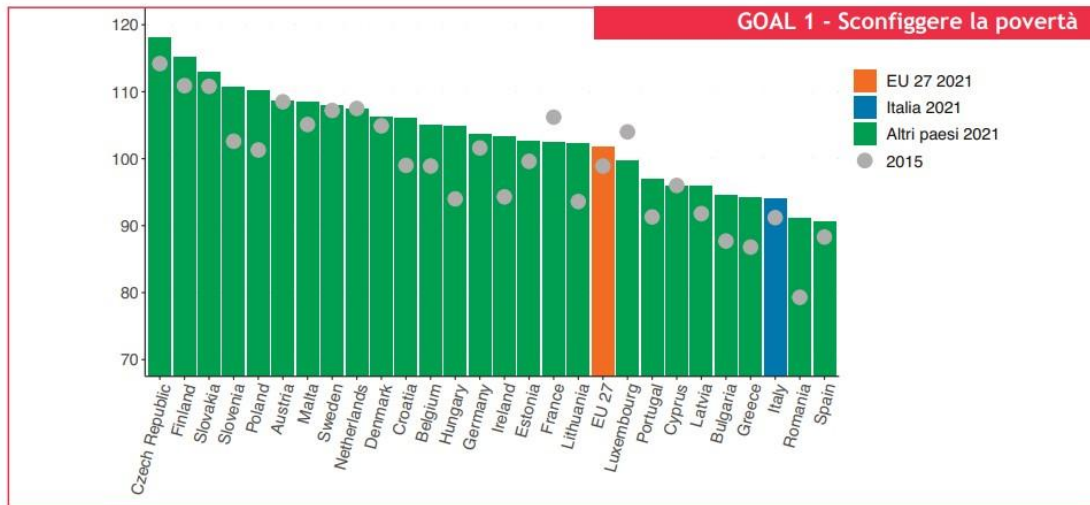


Fig. 3. Raggiungimento degli obiettivi del Goal n.1 nei Paesi UE, dati ASviS, 2023

L’Agenda 2030 è in primo luogo una strategia per eliminare la povertà e ridurre drasticamente le disuguaglianze, a partire da quelle di reddito e ricchezza: non a caso, il suo motto è “non lasciare indietro nessuno”.

Le proposte dell’ASviS sul “Sconfiggere la povertà” 2023 per il raggiungimento del Goal n. 1 si incentrano su politiche di contrasto alla povertà per:

- ridurre la precarietà e il lavoro povero,
- assicurare l’assistenza agli anziani non autosufficienti,
- redistribuire il carico fiscale per ridurre le disuguaglianze,
- gestire i flussi migratori e promuovere l’integrazione degli immigrati.

2.2 I dati Eurostat

L’Eurostat annualmente pubblica i dati statistici rilevati attraverso le indagini *European Household Panel Survey (EHCP)* e *Statistics on Income and Living Condition (EU-SILC)* sugli stili di vita delle famiglie e degli individui, sulla loro situazione sociale e sulla diffusione della povertà nei paesi membri dell’EU. Gli indicatori sono incentrati sul reddito e sull’esclusione sociale, con un approccio multidimensionale al problema della povertà.

Il rischio di povertà ed esclusione sociale non dipende solo dal livello di reddito di una famiglia, ma può incidere anche la mancanza di lavoro, la bassa intensità di lavoro, la condizione lavorativa o altre caratteristiche socioeconomiche. Per calcolare il numero di

persone a rischio di povertà o esclusione sociale l'Eurostat combina tre indicatori distinti, che comprendono le persone che si trovano in almeno una di queste tre situazioni:

1. persone a rischio di povertà ovvero con un reddito disponibile equivalente inferiore alla soglia di rischio povertà. A livello europeo è fissata per convenzione al 60% della mediana del reddito disponibile. Per effettuare confronti tra i Paesi europei spesso viene espressa in standard di potere d'acquisto (SPA), in modo tale da tenere conto delle differenze del costo della vita nei vari paesi.
2. persone che soffrono di gravi privazioni materiali e sociali. All'interno di questa categoria appartengono le persone che soffrono la deprivazione di almeno 7 dei 13 parametri considerati sia livello familiare che individuale individuati a livello europeo, vale a dire che non si possono permettere di:
 - affrontare spese impreviste
 - permettersi di pagare una settimana di ferie annuali lontano da casa
 - far fronte a ritardi di pagamento (su mutui o pagamenti di affitti, bollette, rate di acquisto rateale o altri pagamenti di prestiti)
 - permettersi un pasto a base di carne, pollo, pesce o equivalente vegetariano ogni due giorni
 - mantenere la casa adeguatamente calda
 - avere accesso ad un'auto/furgone per uso personale
 - poter sostituire i mobili usurati
 - avere una connessione Internet
 - sostituire i vestiti logori con altri nuovi
 - avere due paia di scarpe della misura giusta (incluso un paio di scarpe per tutte le stagioni)
 - spendere una piccola somma di denaro ogni settimana per se stesso
 - avere attività ricreative regolari
 - ritrovarsi con amici/familiari per un drink/pasto almeno una volta al mese
3. persone (di età inferiore ai 65 anni) che vivono in una famiglia in cui gli adulti hanno lavorato per il 20% o meno del loro potenziale di tempo di lavoro totale combinato nei dodici mesi precedenti.

I dati Eurostat riportano che nel 2022 circa 95,3 milioni di persone erano a rischio di povertà o esclusione sociale con una percentuale pari al 21,6% della popolazione dell'Unione Europea. La percentuale è più elevata tra le donne (22,7%) che tra gli uomini (20,4%) ed è più elevata tra la popolazione con un basso livello di istruzione (in particolare tra i disoccupati) rispetto a

quella con un livello di istruzione elevato. I giovani adulti sono più a rischio rispetto alle persone di mezza età o degli anziani.

Tra i disoccupati la percentuale di rischio di povertà o di esclusione sociale è del 65,2%, mentre si riduce all'11,1% per gli occupati e al 19,1% per i pensionati, mentre è pari al 42,9% per le altre persone inattive, vale a dire persone che, per un motivo diverso dalla pensione, non lavoravano o erano disoccupate.

Oltre un quinto della popolazione dell'UE che vive in famiglie con figli a carico era a rischio di povertà o esclusione sociale, mentre questo era leggermente inferiore tra le famiglie senza figli a carico.

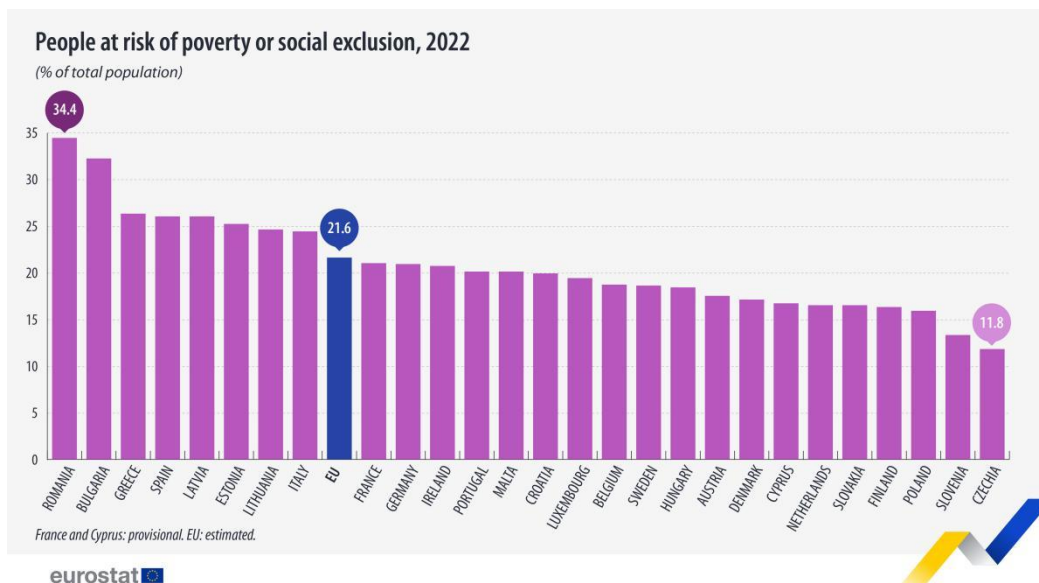


Fig. 4. Percentuale della popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale nell'ambito dei Paesi dell'Unione Europea, 2022, Eurostat.

I dati Eurostat rivelano che il rischio di povertà o esclusione sociale varia notevolmente tra gli Stati membri dell'UE. La Romania (34,4%), la Bulgaria (32,2%) e la Grecia (26,3%) hanno registrato le quote più alte di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale. Al contrario, Polonia, Slovenia e Repubblica Ceca hanno presentato quote inferiori al 16,0% (il valore dell'UE è pari al 21,6%). L'Italia, con il 24,4% è sopra la media Ue pari a 14 milioni 304mila persone a rischio di povertà (fig 4).

La figura 5 fornisce un'analisi per la popolazione dell'UE dei vari rischi di povertà o esclusione sociale. Tra i 95,3 milioni di abitanti dell'UE che hanno dovuto affrontare il rischio di povertà o di esclusione sociale nel 2022, circa 5,6 milioni vivevano in famiglie che sperimentavano contemporaneamente tutti e tre i rischi di povertà ed esclusione sociale. Nell'UE erano 11,3 milioni le persone che sono state sia a rischio di povertà sia in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa (ma non rispettivamente materialmente e socialmente

deprivate); 8,8 milioni erano a rischio povertà e allo stesso tempo gravemente deprivati materialmente e socialmente (ma non in una famiglia con un'intensità di lavoro molto bassa); quasi 2,2 milioni vivevano in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa e soffrivano di grave deprivazione materiale (ma non erano a rischio di povertà).

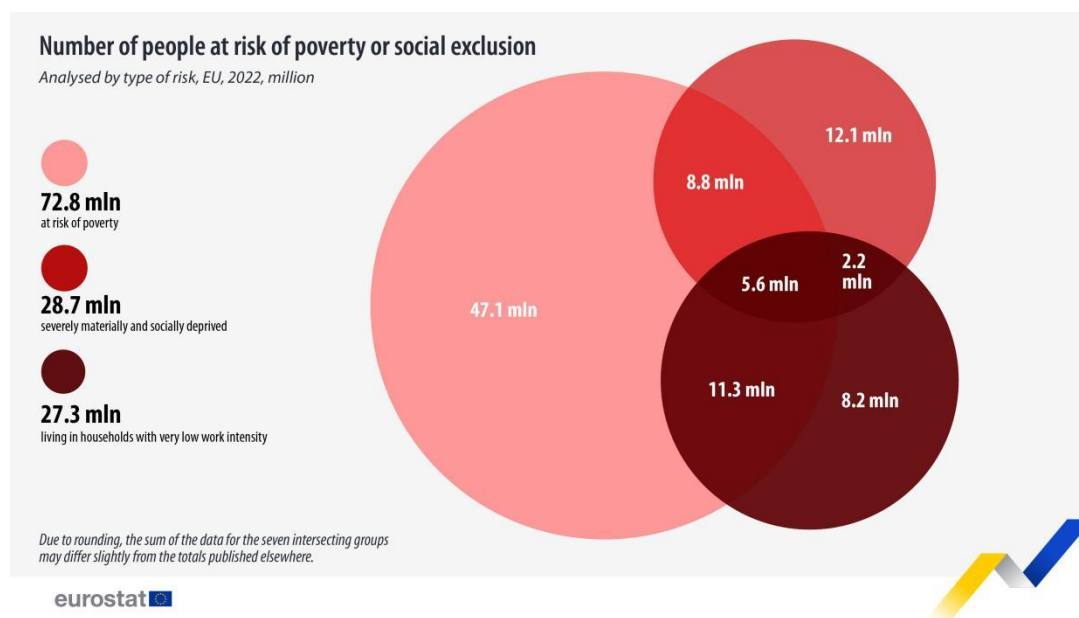


Fig. 5. Indicatori che contribuiscono all'analisi del rischio di povertà o di esclusione sociale AROPE secondo il target UE 2030.

Ogni anno l'Italia partecipa a tale sistema statistico con un'indagine sul reddito e sulle condizioni di vita delle famiglie, fornendo statistiche sia a livello trasversale (ossia relative a un singolo anno per monitorare le variazioni a livello aggregato), sia longitudinale (per misurare i cambiamenti a livello individuale su un periodo di più anni) e tali da assicurare stime a livello regionale.

2.3 I dati ISTAT

Le fonti statistiche ufficiali sulla povertà in Italia sono l'ISTAT e la Banca d'Italia. L'ISTAT con l'Indagine sui consumi delle famiglie e l'Indagine sulle spese delle famiglie, utilizzando come indicatore di povertà i consumi, si concentra sui comportamenti di consumo sulle famiglie e la Banca d'Italia, con l'Indagine sui bilanci delle famiglie, che focalizza l'attenzione sulle questioni relative al reddito e all'indebitamento delle famiglie e utilizza come indicatore di povertà il reddito.

Dai dati ISTAT¹⁶ sulla povertà emerge che nel 2023 è aumentata la povertà assoluta soprattutto a causa dell'inflazione pari al 5,7%, (in netto rallentamento rispetto al 8,1% del 2022) e ha colpito di più le famiglie a bassa spesa rispetto a quelle benestanti. A incidere sulla situazione di povertà è concorso anche l'aumento del costo dell'energia (con una percentuale del +50,9% come media annuale nel 2022 a fronte del +14,1% del 2021). Sono considerate in povertà assoluta le famiglie e le persone che non possono permettersi le spese minime per condurre una vita accettabile. La soglia di spesa sotto la quale si è assolutamente poveri è definita da Istat attraverso il paniere di povertà assoluta. Questo comprende l'insieme di beni e servizi che, nel contesto italiano, vengono considerati essenziali come le spese per la casa, quelle per la salute e il vestiario.

Nel 2022 erano in condizione di povertà assoluta poco meno di 2,2 milioni di famiglie, pari a circa l'8,3% del totale. Nel 2021 la percentuale delle famiglie in questa condizione era del 7,7%.

Gli individui in povertà assoluta passano, a loro volta, dal 9,1 al 9,7%: oltre 5,6 milioni, nel 2022.

Con una percentuale di aumento in entrambi i casi dello + 0,6%.

L'incidenza delle famiglie in povertà assoluta si conferma più alta nel Mezzogiorno (10,7%, da 10,1% del 2021), con un picco nel Sud (11,2%), seguita dal Nord-est (7,9%) e Nord-ovest (7,2%); il Centro conferma i valori più bassi dell'incidenza (6,4%). Tra le famiglie povere il 41,4% risiede nel Mezzogiorno (41,7% nel 2021) e il 42,9% al Nord (42,6% nel 2021).

Nel 2022, la povertà assoluta in Italia interessa quasi 1 milione 269 mila minori (13,4%, rispetto al 9,7% degli individui a livello nazionale); l'incidenza varia dall'11,5% del Centro al 15,9% del Mezzogiorno. Rispetto al 2021 la condizione dei minori è stabile a livello nazionale, ma si colgono segnali di peggioramento per i bambini da 4 a 6 anni del Centro (l'incidenza sale dal 9,3% al 14,2%) e per quelli dai 7 ai 13 anni del Mezzogiorno, per i quali si arriva al 16,8% dal 13,8% osservato nell'anno precedente. Le famiglie in povertà assoluta in cui sono presenti minori sono 720 mila, con un'incidenza dell'11,8% (era l'11% nel 2021).

La povertà colpisce in modo diverso le persone e le famiglie: quelle giovani, con figli e che vivono nelle regioni meridionali sono quelle più in difficoltà. Le disuguaglianze tra ricchi e poveri sono in crescita e quasi cinque milioni di giovani 18-34enni (quasi uno su due) presentano almeno un segnale di deprivazione.

¹⁶ Alleanza contro la povertà, Dati Istat sulla povertà nel 2022: una sintesi, 28 ottobre 2023

Anche nel 2022 l'incidenza di povertà assoluta è più elevata tra le famiglie con un maggior numero di componenti: raggiunge il 22,5% tra quelle con cinque e più componenti e l'11,0% tra quelle con quattro. Segnali di peggioramento provengono dalle famiglie di tre componenti (8,2% da 6,9%). Il disagio più marcato si osserva per le famiglie con tre o più figli minori dove l'incidenza arriva al 22,3%; e, più in generale, per le coppie con tre o più figli (20,7%). L'incidenza di povertà assoluta nelle tipologie familiari in cui l'età della persona di riferimento è superiore ai 65 anni sono più contenute (4,6% per le coppie in cui la persona di riferimento abbia 65 anni o più), sebbene nelle famiglie con almeno un anziano si registri un peggioramento nel confronto con il 2021 (al 6,5% dal 5,8%). In generale, si confermano valori decrescenti dell'incidenza all'aumentare dell'età della persona di riferimento.; infatti, le famiglie più giovani hanno minori capacità di spesa poiché dispongono di redditi mediamente più bassi e di minori risparmi accumulati nel corso della vita o beni ereditati.

L'incidenza della povertà assoluta diminuisce al crescere del titolo di studio della persona di riferimento della famiglia; se quest'ultima ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore, l'incidenza è pari al 4,0%, e raggiunge il 12,5% se ha al massimo la licenza di scuola media.

Per quanto riguarda il lavoro, questo non sempre è una tutela sufficiente contro il rischio di povertà: valori elevati dell'incidenza di povertà si confermano per le famiglie con la persona di riferimento che lavora come operaio e assimilati (14,7%) e, fra le famiglie con la persona di riferimento definita come indipendente, soprattutto per coloro che svolgono un lavoro autonomo diverso da imprenditore o libero professionista (8,5% altro indipendente). La disoccupazione giovanile è pari al 21,3% (Calabrese, 2023) e nella fascia d'età 15-34 anni sono più di 3 milioni di giovani¹⁷ che non studiano e non lavorano (NEET¹⁸). Rimane alta la percentuale di coloro che lavorano senza essere messi in regola dal punto di vista contrattuale, fiscale, o contributivo, secondo l'Istat supera in media il 15% (con punte del 60% nel lavoro domestico).

Gli stranieri in povertà assoluta sono oltre 1,7 milioni, con un'incidenza pari al 34,0%, contro il 7,4% degli italiani. Le famiglie in povertà assoluta sono nel 70,0% dei casi famiglie di soli italiani (quasi 1 milione e 526mila, incidenza pari al 6,4%) e per il restante 30% famiglie con stranieri (661mila, incidenza pari al 28,9%), pur rappresentando queste ultime solamente l'8,7% del totale delle famiglie. Per le famiglie con almeno uno straniero l'incidenza di povertà assoluta è pari al 28,9% (28,1% nel 2021); è al 33,2% per le famiglie composte

¹⁷ Dati rilevati dal sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Neet working, 2022

¹⁸ NEET dall'acronimo inglese *Not in employment, education or training*

esclusivamente da stranieri (stabile rispetto al 32,8% del 2021) e al 6,4% per le famiglie di soli italiani (5,8%, in crescita rispetto al 2021).

Le famiglie con almeno uno straniero in cui sono presenti minori mostrano un'incidenza di povertà pari al 30,7% (322mila famiglie); il sottoinsieme delle famiglie di soli stranieri con minori presenta maggiori segnali di disagio (36,1%), oltre quattro volte e mezzo superiore a quello delle famiglie di soli italiani con minori (7,8%).

L'incidenza di povertà assoluta varia anche a seconda del titolo di godimento dell'abitazione in cui si vive. Si contano oltre 983 mila famiglie povere in affitto, che rappresentano il 45% di tutte le famiglie povere, con un'incidenza di povertà assoluta del 21,2% contro il 4,8% di quelle che vivono in abitazioni di proprietà. Entrambi i valori sono in crescita rispetto al 2021, quando l'incidenza era 19,1% per le famiglie in affitto e 4,3% per quelle in proprietà. Le famiglie interamente composte da membri italiani in affitto mostrano segnali di peggioramento dell'incidenza (dal 12,7% del 2021 al 15,2%), mentre è all'incirca stabile, anche se su valori più elevati, per le famiglie con stranieri in affitto (dal 34,7% al 34,4%). Tra le famiglie povere con stranieri il 75% vive in affitto e solo il 16% ha una casa di proprietà contro, rispettivamente, il 32% in affitto e il 53,5% in proprietà delle famiglie di soli italiani in povertà.

Nel 2022 la soglia di povertà relativa familiare è pari a 1.150 euro per una famiglia composta da due componenti (nel 2021 era di 1.054 euro). Sono considerate povere relative le famiglie che hanno una spesa per consumi pari o al di sotto di una soglia di povertà relativa convenzionale (linea di povertà). Si tratta di un indicatore che rappresenta il posizionamento relativo di una generica famiglia rispetto alle altre famiglie del Paese.

È stato stimato che in assenza di misure di sostegno al reddito introdotte dal Governo nel 2022 ci sarebbe stato circa 1 milione di poveri in più.

2.4 I dati Caritas

Oltre ai dati delle statistiche ufficiali prendo in considerazione i dati forniti dalla Caritas italiana, una delle organizzazioni del Terzo Settore presente su tutto il territorio nazionale che si occupa di poveri e di povertà.

Nei capitoli 4 e 5 tratterò di una ricerca realizzata sul lavoro della Caritas di Vercelli e di Ivrea.

I dati di fonte Caritas¹⁹ integrano i dati ufficiali ISTAT e offrono un prezioso spaccato sui volti di povertà in Italia. Nel 2022, in Italia nei centri di ascolto e servizi informatizzati

¹⁹Report Statistico Nazionale 2023 La povertà in Italia secondo i dati della rete Caritas italiana

(complessivamente 2.855) della Caritas le persone incontrate e supportate sono state 255.957. Rispetto al 2021 si è registrato un incremento del 12,5% del numero di assistiti, in gran parte legato alla crescita delle persone di cittadinanza ucraina accolte dalla Chiesa in Italia (rispetto al 2021 il numero degli stranieri di cittadinanza ucraina sostenuti è salito da 3.391 a 21.930). Tuttavia, se si esclude “l’effetto guerra” il trend rispetto all’anno precedente è comunque di crescita, ridimensionata però ad un +4,4%. Complessivamente l’incidenza delle persone straniere si attesta al 59,6% (era al 55% nel 2021) con punte che arrivano al 68,6% e al 66,4% nelle regioni del Nord-Ovest e del Nord-Est. Rispetto alla storia assistenziale, non si tratta sempre e soltanto di nuovi poveri: quasi il 30% delle persone è infatti accompagnato da più di 5 anni. A chiedere aiuto sono donne (52,1%) e uomini (47,9%). L’età media dei beneficiari si attesta a 46 anni. Complessivamente le persone senza dimora incontrate sono state 27.877 (+16% rispetto al 2021), pari al 16,9% del totale. Rispecchiano i dati ISTAT la relazione riscontrata tra povertà e bassa scolarità. Tra gli assistiti prevalgono infatti quelli con licenza media inferiore che pesano per il 44%; se a loro si aggiungono i possessori della sola licenza elementare (16,2%) e la quota di chi risulta senza alcun titolo di studio o analfabeta (6,3%) si comprende come i due terzi dell’utenza sia sbilanciato su livelli di istruzione bassi o molto bassi. Rispetto al 2021 cresce leggermente la percentuale di chi può contare su titoli di studio più elevati (diploma superiore o laurea), segnale di una povertà che diventa in qualche modo sempre più trasversale.

Strettamente correlato al livello di istruzione è poi il dato sulla condizione professionale che racconta molto delle fragilità di questo tempo post pandemico. A chiedere aiuto sono per lo più persone che fanno fatica a trovare un lavoro, disoccupati o inoccupati (48,0%) ma anche tanti occupati, *working poor* o lavoratori poveri su base familiare, che sperimentano condizioni di indigenza (22,8%).

Nel 2022 appare sempre più marcato il peso delle povertà multidimensionali: nell’ultimo anno il 56,2% dei nostri beneficiari ha manifestato due o più ambiti di bisogno (la percentuale si attestava al 54,5% nel 2021). In tal senso prevalgono, come di consueto le difficoltà legate a uno stato di fragilità economica, i bisogni occupazionali e abitativi; seguono i problemi familiari (separazioni, divorzi, conflittualità di coppia), le difficoltà legate allo stato di salute (disagio mentale, problemi oncologici, odontoiatrici) o ai processi migratori.

Lo scenario economico e sociale negli ultimi anni, oltre a generare una forte crescita della platea dei poveri ha prodotto anche un acuirsi delle fragilità di chi già era in stato di vulnerabilità. Per poter realizzare un’analisi dei dati raccolti sono stati definiti alcuni “*cluster*” di povertà. La classificazione degli assistiti in gruppi omogenei assume una doppia valenza,

interna ed esterna al mondo Caritas. Da un lato risponde a un'esigenza conoscitiva, può infatti favorire una migliore messa a fuoco dei nodi o delle dimensioni che connotano oggi lo stato di bisogno. In seconda istanza può fornire degli elementi utili ai decisori politici, agli amministratori locali e agli stessi operatori Caritas nell'elaborare adeguate strategie di contrasto alla povertà, nel definire efficaci risposte e interventi, nella costruzione di percorsi di accompagnamento costruiti secondo le diverse esigenze sociali.

Dal report nazionale della Caritas 2022 emergono alcuni dati relativi alla povertà intergenerazionale. Tra gli "anelli deboli", risultano i giovani, colpiti da molte forme di povertà: dalla **povertà ereditaria**, che si trasmette "di padre in figlio" per cui occorrono almeno cinque generazioni a una persona che nasce in una famiglia povera per raggiungere un livello medio di reddito; alla **povertà educativa**, tanto che solo l'8% dei giovani con genitori senza titolo superiore riesce ad ottenere un diploma universitario. In Italia il raggio della mobilità ascendente risulta assai corto e sembra funzionare prevalentemente per chi proviene da famiglie di classe media e 3 superiore; per chi si colloca sulle posizioni più svantaggiate della scala sociale si registrano invece scarse possibilità di accedere ai livelli superiori (da qui le espressioni "dei pavimenti e dei soffitti appiccicosi", "*sticky grounds e sticky ceilings*"). A partire da tali consapevolezza Caritas Italiana ha condotto il primo studio nazionale su un campione rappresentativo di beneficiari Caritas al fine di quantificare le situazioni di povertà ereditaria nel nostro Paese. Complessivamente nelle storie di deprivazione intercettate, i casi di povertà intergenerazionale pesano per il 59,0%; nelle Isole e nel Centro il dato risulta ancora più marcato, pari rispettivamente al 65,9% e al 64,4%; il nord-Est e il Sud risultano le macroaree con la più alta incidenza di poveri di prima generazione.

Il rischio di rimanere intrappolati in situazioni di vulnerabilità economica, per chi proviene da un contesto familiare di fragilità è di fatto molto alto. Il nesso tra condizione di vita degli assistiti e condizioni di partenza si palesa su vari fronti oltre a quello economico. In primis nell'istruzione. Le persone che vivono oggi in uno stato di povertà, nate tra il 1966 e il 1986, provengono per lo più da nuclei familiari con bassi titoli di studio, in alcuni casi senza qualifiche o addirittura analfabeti (oltre il 60% dei genitori possiede al massimo una licenza elementare). E, sono proprio i figli delle persone meno istruite a interrompere gli studi prematuramente, fermandosi alla terza media e in taluni casi alla sola licenza elementare; al contrario tra i figli di persone con un titolo di laurea, oltre la metà arriva ad un diploma di scuola media superiore o alla stessa laurea. Anche sul fronte lavoro emergono degli elementi di netta continuità. Più del 70% dei padri dei nostri assistiti risulta occupato in professioni a bassa specializzazione. Per le madri è invece elevatissima l'incidenza delle casalinghe (il

63,8%), mentre tra le occupate prevalgono le basse qualifiche. Il raffronto tra le due generazioni mostra che circa un figlio su cinque ha mantenuto la stessa posizione occupazionale dei padri e che il 42,8% ha invece sperimentato una mobilità discendente (soprattutto tra coloro che hanno un basso titolo di studio). Più di un terzo (36,8%) ha, invece, vissuto una mobilità ascendente in termini di qualifica professionale, anche se poi quel livello di qualifica non trova sempre una corrispondenza in termini di impiego (data l'alta incidenza di disoccupati) o un adeguato inquadramento contrattuale e retributivo, vista l'alta incidenza dei lavoratori poveri.

CAPITOLO 3. Dalla beneficenza al Welfare Mix.

3.1 Premessa

Nella storia dell'umanità sempre sono esistite forme di diseguaglianze e di povertà e le forme assistenziali rivolte ai poveri hanno avuto spesso caratteristiche di discrezionalità tendendo a privilegiare la carità piuttosto che i diritti sociali. Solo negli anni più recenti con le forme di governi democratici si giunge a forme Welfare che però sono realtà profondamente diverse e differenziate sia nel tempo che nello spazio (De Felice, 1984).

Nel 1948 le Nazioni Unite (art. 25) dichiarano che ogni persona ha diritto ad un adeguato livello di vita che assicuri a lui ed alla sua famiglia la salute ed il benessere, inclusi il cibo, il vestiario, l'assistenza medica ed i servizi sociali necessari, e il diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, disabilità, vedovanza e vecchiaia. Diritti che ritroviamo nella nostra Costituzione.

La definizione inglese "Welfare State", che letteralmente può essere tradotta in "Stato del benessere", viene utilizzata per designare un sistema socio-politico-economico in cui la promozione della sicurezza e del benessere sociale ed economico dei cittadini è assunta principalmente dallo Stato.

La storia del Welfare State è in continua evoluzione, in una forma dinamica e in osmosi con le vicende politiche ed economiche della società (Ferrera M., Maino F., 2011).

Esistono differenze significative tra welfare state anche in merito ai valori culturali che riguardano il grado di redistribuzione, la definizione dei gruppi sociali da includere nella redistribuzione e le forme di integrazione sociale su cui si basa la titolarità dei benefici. Inoltre, i valori culturali definiscono quali sono i gruppi sociali che possono accedere ai servizi di welfare in quanto cittadini. La questione è particolarmente rilevante in relazione ai migranti. Per Hilary Silver (1995), le definizioni di cittadinanza per lo Stato Sociale e di affiliazione variano a seconda che la *social policy* sia maggiormente basata su un sistema valoriale di stampo repubblicano, liberale o social-democratico.

Ulteriori valori significativi sono quelli inerenti alla questione di quanto il Welfare State dovrebbe sostenere la famiglia nei suoi compiti del *care* o piuttosto farsi carico di responsabilità propriamente familiari quali la cura dei minori o degli anziani. Anche rispetto a questo, le culture di welfare in Europa variano significativamente da paese a paese (Pfau-Effinger, 2009).

I valori culturali spesso influenzano le scelte politiche sul welfare che a loro volta ne definiscono le priorità di intervento e ne circoscrivono la dimensione.

Conoscere le dimensioni del Welfare permette ai poveri di sapere la qualità e la quantità delle prestazioni e di servizi a cui aver diritto per superare la situazione di fragilità e di diseguaglianza.

3.2 La beneficenza declinata nel mondo religioso.

Nel corso dei secoli le principali religioni monoteistiche hanno influenzato la collettività attraverso i loro insegnamenti ad occuparsi dei poveri sia con iniziative personali sia attraverso forme più organizzate.

La legislazione giudaica e il Codice rabbinico suggerivano i tempi e i modi di aiutare i poveri. La Legge Ebraica stabilisce che tutti gli ebrei hanno il dovere di prestare aiuto ai membri più bisognosi della comunità ebraica e, il Talmud afferma che “non ci viene comandato di arricchire il povero, ma di dargli ciò che chiede”.

Nella Torà viene infatti considerate giusto, e non caritatevole, donare al povero il prodotto annuo di un angolo del campo e le spighe cadute durante la mietitura. La legge dell'Antico Testamento prevede anche la decima triennale sia destinata a coloro che non hanno terre in proprietà come i leviti, gli orfani, le vedove e gli stranieri. Chi fosse caduto in povertà avrebbe potuto essere accolto come bracciante o ospite. Per un ebreo, la beneficenza non è solo una buona azione ma un obbligo morale.

Nella Torà il termine *zedaka* non coincide con il concetto di carità, ma di giustizia e rettitudine morale.

Con il passaggio dalla società rurale a quella urbana le Comunità ebraiche hanno istituito l'uso della *kuppà*, una cassetta per la raccolta delle offerte posta nei luoghi pubblici. Ogni venerdì i *Gabbai Zedaka*, i deputati alla beneficenza eletti dalla Comunità stessa, provvedevano a distribuire ai bisognosi le somme contenute nella *kuppà*. Ad ogni povero veniva dato un valore sufficiente per 14 pasti, che gli consentisse di vivere da un venerdì all'altro.

Accanto alla *kuppà*, in molti paesi europei, verso la meta del XIX secolo, nacque l'uso del *Tamchuy*: la cucina popolare. Con il *Tamchuy* veniva garantito un piatto caldo al giorno a tutti coloro che ne avevano bisogno (Castelnuovo 1990).

Uno dei pilastri dell'Islam è la pratica dello *zakat* questo precetto raccomanda di offrire parte della propria ricchezza ai poveri che è considerata sia una responsabilità individuale che comunitaria. La legge islamica prevede che l'elemosina debba essere utilizzata per sostenere i poveri e i bisognosi, per liberare gli schiavi e i debitori, come è menzionato nel Corano. In alcuni Paesi musulmani è imposta una specie di tassa, una sorta di contributo obbligatorio. La maggior parte dei musulmani in Occidente distribuiscono *zakat* attraverso enti di beneficenza

islamici, moschee, o direttamente dando ai poveri²⁰. L'elemosina legale (*zakat*) è importante ed ha un grande valore, anche simbolico, nella costruzione di un *welfare state* islamico. Al giorno d'oggi sono stati introdotti gli *zakat calculators*, formulari elettronici che permettono di calcolare, e in genere anche di pagare *zakat on-line* usando una carta di credito. Molte organizzazioni e ONG islamiche (tra cui le note *Muslim Hand*, *Muslim Aid*, *Muslim Relief*) la utilizzano per raccogliere fondi con cui finanziare progetti assistenziali o di intervento in caso di disastri e calamità naturali, destinati prevalentemente alle comunità islamiche.

L'odierna dottrina economica islamica ritiene importante liberare la comunità dalla povertà, incoraggiando ciascuno a trasferire parte dei beni ai poveri. Si pone l'accento sulla riabilitazione e il recupero dell'autosufficienza, facendo sì che il povero ridiventi un membro produttivo del gruppo sociale. Prendendo spunto dagli insegnamenti coranici, dalla tradizione profetica e giurisprudenziale dell'islam classico, gli economisti islamici contemporanei cercano di sviluppare un modello macroeconomico basato sullo spirito cooperativo nei rapporti tra gli agenti economici. Essi enfatizzano il fatto che l'islam incoraggia la giustizia distributiva e assicura un dignitoso standard di vita a tutti i membri della società attraverso l'istruzione, la formazione, un lavoro decoroso, un giusto salario, la sicurezza sociale e l'assistenza ai poveri (Francesca E, 2017).

Il cristianesimo nasce nel seno dell'ebraismo e l'esercizio dell'aiuto ai poveri è praticato fin dall'inizio come conseguenza dall'insegnamento del Vangelo di Gesù attraverso le opere di misericordia²¹.

Sin dai tempi delle prime comunità cristiane le opere di carità erano messe in atto per rispondere alle molteplici forme di povertà. Esse, oltre ad essere praticate a livello individuale, erano portate avanti da confraternite, ordini religiosi, maschili e femminili nati con lo scopo di aiutare i poveri attraverso scuole, ospedali, luoghi di accoglienza, centri di distribuzione di alimenti e mense.

Alcuni ordini mendicanti praticarono la povertà come stile di vita. Il francescanesimo fu l'esperienza più diffusa e più conosciuta (Benke, 2019). Intorno al XII secolo la Chiesa, nei riti liturgici introdusse l'elemosina come obolo per il suffragio dei defunti.

La pratica dell'elemosina nel Cristianesimo, nell'Ebraismo e nell'Islam ha un significato importante nella storia della salvezza dell'anima dei rispettivi credenti.

Le persone donavano ad istituzioni caritative perché queste ultime intercedessero con forme

²⁰Dal sito islamreligion.com

²¹Dar da mangiare agli affamati, dar da bere agli assetati, vestire gli ignudi, alloggiare i pellegrini, visitare gli infermi, visitare i carcerati e seppellire i morti.

di culto a favore della salvezza della propria anima o dei propri congiunti. In ambito Cattolico dal Cinquecento fino alla fine dell'Ottocento la carità e il culto erano visti in maniera unitaria in cui attraverso lasciti *ad pias causas* davano forma ad un contratto fra donatore e legatario. Gli aiuti non vengono più elargiti direttamente ai poveri ma vengono canalizzati a istituzioni benefiche (Colombo, 2022). Chiffolleau (1980) ha ipotizzato l'esistenza di una sorta di contabilità spirituale in cui forme di pietà erano connesse ad obblighi giuridici in cui eredità, lasciti, rendite ecclesiastiche garantivano il sostentamento economico di opere che si occupavano dei poveri. I legati pii costituiscono la base di un'economia sociale che sono sopravvissuti fino ai giorni nostri, un esempio è la Compagnia San Paolo di Torino (Gregorini e al., 2022).

3.2.1 Ruolo della Chiesa oggi.

Il secolo scorso ha visto il moltiplicarsi dell'azione sociale della Chiesa, sulla scia dei cosiddetti Santi Sociali, attraverso le parrocchie e le organizzazioni di carità. La rete capillare delle parrocchie presenti in tutto il territorio nazionale svolge l'attività assistenziale attraverso organizzazioni come la Caritas²², il Volontariato Vincenziano²³ o attraverso la Comunità di Sant'Egidio²⁴ per citarne alcune. Numerose sono le organizzazioni no-profit di ispirazione cattolica che realizzano progetti a contrasto delle povertà nelle sue molteplici declinazioni.

I cattolici hanno realizzato iniziative di fronte alle grandi catastrofi naturali e alle guerre o per la promozione e lo sviluppo dei popoli, nonché attività più locali per far fronte ai problemi delle loro comunità: disoccupati, immigrati, tossicodipendenti, malati di Aids e a tutti coloro che sono a rischio di esclusione sociale.

Anche la Chiesa Valdese presente in Italia realizza interventi di solidarietà sociale per rispondere ai problemi di chi vive in condizioni disagiate, sia da un punto di vista economico che sociale²⁵.

Sia la Chiesa Cattolica che la Chiesa Valdese collaborano per progetti comuni soprattutto di accoglienza e supporto alle persone migranti, un esempio è il programma di accoglienza dei profughi provenienti da zone in emergenza umanitaria.

I progetti di assistenza sono finanziati tramite libere elargizioni dei fedeli e anche attraverso la

²²È l'organismo pastorale della Conferenza Episcopale Italiana, nata nel 1971 per volontà di Paolo IV, ed opera in Italia e all'estero attraverso Centri di ascolto, Osservatori delle povertà e delle risorse, Caritas parrocchiali, Centri di accoglienza a favore dei poveri.

²³È un'associazione dedita alla promozione umana e cristiana, impegnata nella lotta contro la povertà, opera dal 1617, in Italia è presente in 17 Regioni.

²⁴la Comunità di Sant'Egidio è Roma è nata nel 1968 come movimento di laici impegnati nell'evangelizzazione e nella carità nei confronti dei poveri, è diffusa in molte città italiane ed in molti Paesi all'estero.

²⁵Dal sito <https://www.chiesavaldese.org/>

quota del gettito complessivo dell'IRPEF pari all'8 per mille che i contribuenti possono destinare firmando la scelta al momento della dichiarazione dei redditi. In Italia nel 2019 circa 70% di coloro che hanno firmato l'opzione dell'8 per mille per Chiesa Cattolica contribuendo con valore di oltre un miliardo di euro²⁶ e circa il 28% di tale valore è stato destinato per progetti caritativi e assistenziali²⁷.

3.3 Lo Stato si occupa dei poveri.

Il contributo apportato dalle Chiese è importante, ma certamente non è sufficiente per rispondere ai bisogni dei poveri, è compito dello Stato occuparsi di coloro che sono in difficoltà in quanto cittadini sia per rimuovere le cause che provocano il disagio sociale sia per permettere di poter vivere una vita dignitosa.

Il passaggio a forme pubbliche di assistenza si ebbe solo a partire dal Seicento; nel 1601 fu emanata in Inghilterra la *Poor Law* (legge per i poveri), che attribuì alle *parishes*, sotto il controllo di organi pubblici, il compito di riscuotere contributi obbligatori da destinarsi ai bisognosi, vennero creati laboratori per i poveri privi di lavoro e venne costituito un fondo per gli invalidi. L'erogazione dei sussidi era subordinata al riconoscimento dello status di povertà, che concretamente si traduceva nella disponibilità da parte del bisognoso ad accettare il ricovero forzato presso apposite strutture (Conti, Silei, 2022, pag 25). L'approccio d'intervento era di tipo assistenziale, ma anche di ordine pubblico. Nel XVI secolo si verifica una maggiore apprensione per il mantenimento dell'ordine pubblico da parte delle classi più agiate e un forte indurimento dell'atteggiamento nei confronti degli indigenti che erano considerati estranei e pericolosi.

La legge istituisce in tutta l'Inghilterra e nel Galles un sistema pubblico di assistenza ai poveri regolato per legge e finanziato per via fiscale, e verrà presa come ispirazione in molti Paesi europei per legiferare in tale materia e si basava su tre punti principali:

- a) l'assistenza prestata a domicilio senza obbligo di internamento (*outdoor relief*);
- b) l'internamento in residenze riservate alle vedove (*almshouses*), in opifici-dormitori (*workhouses*) o in *poorhouses* anziani, infermi o orfani (*indoor relief*);
- c) le "leggi sulla residenza" che regolamentavano la mobilità territoriale dei poveri e obbligavano i poveri a risiedere nella parrocchia di nascita. (Morlicchio 2012, p.25).

I cambiamenti storici derivanti dall'industrializzazione, dal passaggio da una società rurale all'inurbamento, dal nascere della questione operaia accesero il dibattito sulla necessità di una

²⁶articolo del giornale 24ore "Alla Chiesa meno 8 per mille ma sopra un miliardo" del 13/7/2023.

²⁷Dal sito <https://sovvenire.chiesacattolica.it/>

riforma della *Old Poor Law*.

Nel 1834 vengono emanate le *New Poor Law* con un carattere residuale e deterrente (De Felice, 1984) in cui le principali modifiche riguardano: la quasi scomparsa dell'assistenza esterna (*outdoor relief*), un forte inasprimento delle misure di controllo sull'erogazione degli aiuti, affidati a strutture centralizzate.

La concessione del ricovero presso le *workhouses* con connotazioni stigmatizzanti in ossequio al principio della *less eligibility*. Tale principio stabiliva che la condizione di povero assistito doveva essere resa "meno preferibile" di quella del lavoratore delle classi inferiori allo scopo di non incrementare l'ozio e scoraggiare dal ricorrere al sussidio i poveri che erano considerati in grado di guadagnarsi da vivere con il proprio salario.

Uno dei capisaldi della legge è che il povero deve essere assistito solo nel caso sia in grado di dimostrare lo *status* di povero inabile a causa di infermità, vecchiaia, malattia, di vedovanza con molti figli.

Le *workhouses* erano nate con l'idea di fornire ai più poveri un giaciglio e un alloggio in cambio di mansioni lavorative, ma le condizioni di vita al loro interno erano molto simili a quelle di un regime carcerario con sovraffollamento, rigida disciplina, perdita di identità, condizioni pessime del vitto ben descritte da Charles Dickens (Morlicchio, 2012, p. 39).

Pinker (1971) afferma che la *Poor Law* aveva lo scopo fondamentale di diminuire il numero di coloro in chiaro stato di povertà, riducendo la disoccupazione di massa e rappresentava anche lo strumento sociale con cui l'economia di mercato poteva essere legittimata, essa era tanto "essenziale per la prosperità industriale inglese come le sue fabbriche, officine, miniere e porti", lo scopo non fu tanto quello di aiutare gli inabili al lavoro a causa di vecchiaia, malattia, infermità, ma al contrario verso coloro che egli definì "*able bodied paupers*", vale a dire i poveri in grado di lavorare. La *Poor Law* enfatizzò il ruolo dei poveri in una società di libero mercato, i quali erano costretti ad accettare le opportunità di lavoro sia in termini di salari che di condizioni e se nel caso le avessero rifiutate sarebbero potuti andare incontro a sanzioni.

La funzione della *Poor Law* era volta a garantire un reddito non attraverso un atto di assistenzialismo, ma con l'inserimento degli *able bodied paupers* nelle attività produttive, poiché lo spirito della legge era basato sul concetto che la dignità dell'individuo deriva dalla sua capacità di lavorare.

Le *Poor Law* (Leone e al, 2017, p. 32) erano piuttosto l'espressione di una visione paternalista, moralista e stigmatizzante della povertà e, soprattutto, dei poveri. L'aiuto era estremamente limitato, finalizzato alla mera sopravvivenza fisica, mentre prevalevano gli aspetti repressivi e

punitivi. In particolare, verso i poveri considerati non meritevoli, era posta l'alternativa tra lavoro coatto o reclusione, e varie forme di restrizione della libertà (diritti politici e civili e libertà di movimento; Simmel, 1908) (Leone e al., 2017).

Questa legge è rilevante anche dal punto di vista sociologico perché rende più definita la linea che divide il *deserving poor* e il *undeserving poor*, il povero meritevole e quello non meritevole di cui la società doveva farsi carico. Tra i poveri meritevoli c'erano vedove con o senza bambini, invalidi, vecchi, trovatelli. Tra le file dei poveri non meritevoli erano considerati i manovali senza lavoro, disertori o soldati di ventura, madri nubili. Questa distinzione codificata in questa legge eserciterà la sua influenza sulla legislazione sociale e sulle forme di rappresentazione sociale dei poveri per lungo tempo (Morlicchio, 2012, p. 40).

3.3.1 Le prime leggi sulla nascita dell'assistenza pubblica ai poveri in Italia

Nel 1861 l'Italia si trovò ad affrontare numerosi problemi: la miseria, l'analfabetismo, l'incremento demografico, la questione meridionale, il brigantaggio e l'emigrazione.

In materia assistenziale venne trasferita al nuovo Stato nazionale la legislazione piemontese, ma mancava una cultura assistenziale e previdenziale comune che non era decollata anche per il ritardo con cui era iniziato il processo di industrializzazione. Le condizioni di vita e la cultura sociale variavano molto da regione a regione.

In Italia la prima legge in campo assistenziale fu la legge Rattazzi del 1862 sull'amministrazione delle Opere Pie che non recava modifiche sostanziali ai vari ordinamenti preesistenti. La legge fu detta anche "della carità sociale" in quanto non riconosceva il bisognoso come soggetto di diritto.

L'assistenza veniva affidata, sotto il controllo dello Stato (Ministero degli Interni e Prefetti), alla rete degli enti privati e volontaristici esistenti: un universo eterogeneo di istituzioni di beneficenza, Opere Pie, ricoveri ed orfanotrofi.

Le Opere Pie venivano così definite: "sono Opere Pie gli istituti di carità e beneficenza e qualsiasi ente morale avente in tutto o in parte per fine di soccorrere le classi meno agiate, tanto in stato di sanità che di malattia, di prestare loro assistenza, educarle, istituirle ed avviarle a qualche professione, arte o mestiere".

La legge istituì poi nei Comuni le Congregazioni di Carità, con lo scopo di gestire e amministrare l'assistenza, che nel 1937 si trasformeranno in ECA²⁸.

²⁸L'Ente Comunale di Assistenza (E.C.A.) fu la nuova denominazione che la legge 3 giugno 1937, n° 847, dava alle preesistenti Congregazioni di carità, che venivano soppresse: non a caso il fascismo sostituì la parola "Carità" con la parola "Assistenza". La legge fu abrogata dall'art. 24 del D.L. 25 giugno 2008 n. 112.

Nel 1863 venne promulgata una legge che perseguiva il vagabondaggio con pene che potevano arrivare fino ad un anno di reclusione (Dal Passo, 2015).

Il primo passo verso la strutturazione di un sistema di assistenza sociale viene fatto corrispondere alla legge 1972/1890, la cosiddetta Legge Crispi sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, che si è caratterizzata per essere l'unica norma in tema di assistenza sociale per lungo tempo, ha trasformato le Opere Pie in IPAB, che saranno gestite attraverso le congregazioni di carità sotto il controllo pubblico dei Comuni. Le congregazioni di carità assumono la cura degli interessi dei poveri del Comune e la loro rappresentanza legale, in ogni sede amministrativa o giudiziaria; promuove provvedimenti amministrativi e giudiziari di assistenza e di tutela degli orfani e minorenni abbandonati, dei ciechi e sordomuti poveri, assumendone provvisoriamente la cura nei casi di urgenza (art. 8). Infatti, la legge del 1890 tende a realizzare la cosiddetta "laicizzazione della beneficenza" (Zanobini 1959) attraverso la separazione degli enti che si occupano di beneficenza dagli enti di culto, e viene affermato il principio di indifferenza delle attività benefiche rispetto alle confessioni religiose e alle tendenze politiche. Scopo principale delle istituzioni pubbliche è quello "di prestare assistenza ai poveri, tanto in stato di sanità quanto di malattia". La legge istituisce il domicilio di soccorso che si traduce nel diritto del povero all'assistenza da parte del comune di residenza o di nascita (Cerulli e al., 2020).

Nel corso del secolo il sistema originario di beneficenza acquista via via il carattere di un sistema residuale inteso a far fronte alle situazioni di bisogno cui non provvedessero sistemi di assistenza specificamente previsti per determinate categorie di persone, nascono a tal scopo una miriade di organizzazioni che si occupano dei poveri uno di queste è l'ONMI (Opera nazionale per la protezione della maternità e l'infanzia, 1925).

All'indomani della caduta del regime fascista, la Costituzione divenne il nuovo punto di riferimento dell'assistenza sociale. In particolare, l'articolo 38 prescrive che "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale" e che spetta allo Stato realizzare la tutela dei soggetti protetti nonché predisporre ed organizzare un compiuto sistema di sicurezza sociale.

Le riforme del primo dopoguerra realizzate per l'istituzione del sistema della pensione statale e la fondazione dell'assicurazione pubblica contro la disoccupazione, le mutue di categoria sono da considerarsi delle importanti tappe verso un Welfare state in Italia. Solo nel 1978 nascerà il Sistema Sanitario Nazionale con caratteristiche universalistiche.

Si è dovuto però attendere fino al 2000, con l'emanazione della Legge 328, in cui l'Italia si è dotata di una legge quadro nazionale sull'assistenza sociale, titolata "Legge quadro per la

realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”. Infine, il passaggio definitivo lo si ha l’anno seguente, con la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 “Modifiche al titolo V della Costituzione” andando a modificarne l’art. 117. Qui, fra le competenze statali, appare la frase “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili sociali, che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale”. Va quindi ad individuare un insieme articolato di prestazioni considerate essenziali, che devono essere garantite in tutto il territorio nazionale.

La legge infatti, all’art. 22 considera come essenziali le prestazioni relative a “interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l’inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l’accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell’autonomia, non siano assistibili a domicilio”. All’art. 15, inoltre, la legge annovera tra le tre disposizioni per la realizzazione di particolari interventi di integrazione e sostegno sociale quello del sostegno per le persone anziane non autosufficienti, per favorirne la permanenza a domicilio e l’inserimento sociale. Il legislatore ha quindi ben chiaro come l’esigenza dell’anziano solo non autosufficiente o parzialmente autosufficiente sia un bisogno a cui dover far fronte. La legge quadro pone la sua attenzione agli interventi diretti a mantenere l’autonomia delle persone anziane e la loro permanenza nell’ambiente, a riconoscere l’autonomia di ciascun componente della famiglia.

Ed è sempre la riforma del Titolo V a modificare le competenze legislative delle Regioni: l’opzione di legiferare in materia sociale viene demandata alle singole Regioni, determinando così le inevitabili differenze che si riscontrano nel territorio italiano, soprattutto tra Nord e Sud.

3.4 Il Welfare State.

Il Welfare State ha tre finalità sociali: la lotta alla povertà, la protezione contro i rischi sociali, la promozione delle pari opportunità e del benessere individuale e sociale degli individui.

Ferrera (1993, p. 49) definisce il welfare state come “l’insieme di politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione, tramite le quali lo Stato fornisce ai propri cittadini protezione contro rischi e bisogni prestabiliti, sotto forma di assistenza, assicurazione o sicurezza sociale, introducendo specifici diritti sociali e doveri di contribuzione finanziaria”.

Il Welfare State è generalmente composto da diversi programmi che possono essere raggruppati nelle principali macroaree:

- il sistema previdenziale che include le pensioni di vecchiaia, anzianità, invalidità, e reversibilità
- il sistema sanitario,
- l'assistenza sociale e contrasto alla povertà
- i sussidi per le abitazioni
- la spesa sociale nel mercato del lavoro
- sistema dell'istruzione

Lo Stato organizza le politiche sociali di Welfare State sia in via diretta attraverso l'erogazione di prestazioni di pensioni, sussidi monetari, servizi di assistenza, all'offerta di servizi sociali sanitari ed educativi. Sia in via indiretta attraverso agevolazioni fiscali, forme di regolazione dell'economia e dei rapporti di lavoro e finanziamento di attori privati che gestiscono servizi di Welfare.

Secondo Flora (1981, p. 3) il Welfare State è il risultato di forze politiche, sociali e con ideali molto diversi, per cui è difficile una definizione ideologicamente coerente. Esso è l'esternazione pubblica di una serie di valori presenti nelle società moderne, come il bisogno di sicurezza sociale, l'uguaglianza di opportunità, la garanzia minima di una vita dignitosa e la lotta alla povertà nelle sue molteplici forme.

Sotto un punto di vista storico il professor Peter Flora (1981) definisce l'insieme delle situazioni in cui si sono avviate le forme moderne di Welfare State una "macrocostellazione" storica. Gli elementi essenziali per l'avvio di politiche sociali sono stati i cambiamenti sociali creati dall'industrializzazione, dall'urbanizzazione, dall'avvio di democrazie di massa, dall'affermazione dello Stato-nazione e contemporaneamente da un sistema internazionale stabile, da una situazione internazionale di pace, dallo sviluppo economico, dalla stabilità politica interna, dall'equilibrio finanziario e dalla disponibilità di risorse.

Esping-Andersen (1999) definisce il welfare state come "l'interazione tra erogazione pubblica e privata", e utilizza la definizione di "regime di welfare". Egli si riferisce ad un "più ampio complesso di produzione e distribuzione di welfare", e più precisamente al "modo combinato ed interdipendente in cui il welfare è prodotto ed allocato fra Stato, mercato e famiglia per rispondere ai bisogni delle persone e delle comunità.

Il welfare state va inteso, quindi, come una istituzione integrata in un complesso sistema di interdipendenze con altre istituzioni. La capacità di produrre benessere da parte dello Stato non dipende, infatti, soltanto da scelte di carattere politico, ma è strettamente legata alla sfera economica dalla quale dipendono la quantità e la qualità delle risorse disponibili per la

popolazione e dal modo in cui la società, ed in particolare le reti sociali primarie come la famiglia, la rete parentale, la comunità locale di appartenenza, contribuisce a garantire sicurezza e protezione ai propri membri. Il benessere complessivo in una società è il prodotto della co-partecipazione delle tre istituzioni Stato, famiglia e mercato. Il grado di protezione collettiva contro i rischi sociali è strettamente legato alle relazioni che intercorrono tra le tre sfere di regolazione (Stato, famiglia, mercato) e le forme di integrazione tra economia e società (redistribuzione, reciprocità, scambio di mercato). A questo proposito si parla di “diamante del welfare”, (fig. 1) a simboleggiare un campo di forze con quattro vertici, ciascuno dei quali occupato da una delle agenzie principali di produzione di welfare: lo Stato, il mercato, la famiglia e il mondo del “terzo settore”. Ciò che cambia da un sistema di welfare all’altro è la quantità, la modalità e il contenuto di ciò che viene redistribuito per via “pubblica” e quanto è lasciato ad altre agenzie o risorse e di conseguenza l’equilibrio e la divisione delle responsabilità.

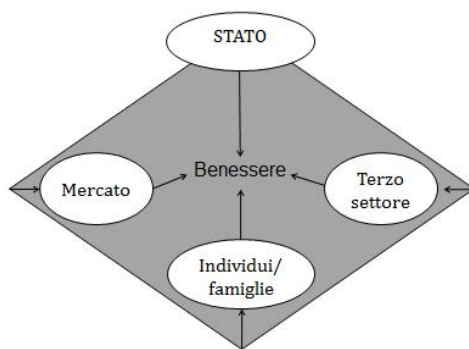


Fig 1. Il “diamante” del welfare - Elaborazione di Ferrera (2006)

3.4.1 Il Welfare State secondo Bismarck: il sistema assicurativo

In Germania il sistema previdenziale tedesco nasce tra il 1883 e il 1889 su iniziativa di Bismarck e furono introdotte l’assicurazione contro le malattie (nel 1883), l’assicurazione contro gli infortuni (nel 1884) e l’assicurazione contro l’invalidità e la vecchiaia (nel 1889). Alla fine dell'Ottocento, il Paese è all’avanguardia nel campo tecnologico ed è considerato un modello sociale. Bismarck vedeva nel Welfare State un modo per meglio controllare le masse operaie e soprattutto il partito socialdemocratico fondato nel 1875. Il sistema ideato da Bismarck sopravvive alle vicende storiche della Germania rafforzandosi gradualmente e permeando sempre più la società tedesca. Nel 1927 è introdotta l’assicurazione contro la disoccupazione; nel 1953 il livello della pensione viene legato non solo all’inflazione, ma anche alla produttività; nel 1969 l'assegno di disoccupazione è esteso a coloro che il lavoro l’hanno abbandonato per propria scelta. Lo Stato previdenziale si occupa dei suoi cittadini

attraverso una ampia assistenza sanitaria, garantisce aiuti economici per ciascun figlio, sussidi all'istruzione e all'acquisto di una casa.

3.4.2 Le origini del Welfare State di Beveridge: il sistema universalistico

Nel 1940 Churchill propose all'economista e sociologo William Beveridge di far parte di un gruppo di ricerca con l'obiettivo di elaborare una piattaforma innovativa di politica economica e di politica sociale, capace di sostenere la nazione intera nelle vicissitudini della guerra e nell'immediato periodo post-bellico. Nel 1942 fu pubblicato il "Rapporto finale della Commissione sulla riforma delle assicurazioni sociali" che conteneva gli interventi di contrasto alle principali deprivazioni e miserie vissute dai cittadini della società britannica e definiti i cinque giganti: indigenza, malattia, ignoranza, squallore e ozio. Il nuovo sistema di sicurezza sociale doveva fornire protezione contro questi rischi a tutti i cittadini, non solo ai poveri, con una connotazione non stigmatizzante e con caratteristiche di universalità con un approccio in antitesi a quello utilizzato dalle *Poor Laws*. Secondo Beveridge compito dello Stato è proteggere i suoi cittadini e cittadine *from cradle to grave* (ossia dalla nascita fino alla morte). Al termine della Seconda guerra mondiale la Gran Bretagna sperimentò nuovi interventi nel campo della previdenza sociale. Nel 1947 fu realizzata la riforma dell'istruzione e l'obbligo scolastico fu portato a 15 anni e furono abolite le tasse nelle scuole secondarie. Seguì poi l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, previsto dal *National Health Service Act* e che divenne effettivo nel luglio 1948, assicurando a tutti la gratuità delle prestazioni sanitarie mediche e delle cure ospedaliere e imponendo la nazionalizzazione di tutti gli ospedali. Il 1948 fu anche l'anno del *National Assistance Act*, che permise la creazione di un sistema forfettario e universale di pensioni e sussidi di malattia e di disoccupazione per gli assicurati, indipendentemente dalla posizione occupazionale ricoperta. L'esperienza positive di queste riforme costituì la base per un nuovo patto sociale tra Stato e cittadini. Attraverso l'attuazione dei principi fondamentali contenuti nel suo Rapporto, in Gran Bretagna si ebbe una capillare riorganizzazione in senso moderno dello Stato sociale. Grazie al lavoro del leader del Partito Laburista Attlee e alle condizioni che si erano venute a creare dopo la conclusione del secondo conflitto mondiale, la democrazia inglese arrivò a coniugare previdenza e protezione sociale, diventando il principale punto di riferimento per tutti i sistemi di *Welfare* europei.

Negli anni '70 e '80 con i cambiamenti politici, soprattutto con la vittoria elettorale di Margaret Thatcher, il *Welfare State* venne ridimensionato e ridefinito, caratterizzato da minori tutele dei diritti sociali e dall'entrata di attività private nell'ambito dei servizi pubblici con

logiche di efficienze e profitto. Esperienza che ha segnato non solo la società britannica ma anche la realtà italiana.

3.4.3 Le classificazioni del *Welfare State*

I modelli di welfare sono diversi e a tale diversità corrisponde anche un diverso grado di tutela e di garanzia di cittadinanza sociale, diversi studiosi ne hanno individuato alcune possibili classificazioni.

Titmuss (1975) si focalizza sul tipo di intervento e sul ruolo dello Stato rispetto ai bisogni di sicurezza sociale e sui criteri di definizione dei beneficiari. Egli distingue tre modelli che fanno riferimento alle caratteristiche delle fasi successive dello sviluppo delle politiche sociali nel Regno Unito. Il primo modello richiama i programmi *means-tested* del XIX secolo, il secondo modello le assicurazioni sociali bismarckiane e il terzo l'Inghilterra post-Beveridge.

I tre modelli identificati da Titmuss sono:

- 1) “Il modello residuale di politica sociale”. Questo modello è basato sulla premessa che ci sono due canali “naturalmente” attraverso i quali vengono solitamente soddisfatti i bisogni di un individuo: il mercato e la famiglia. Alla famiglia è attribuita in via prioritaria la responsabilità della cura e dell'assistenza dei suoi componenti. Lo Stato interviene in via residuale con forme di assistenza temporanee (secondo la logica del *means testing*) laddove la famiglia o il mercato non riescono a farlo. Si può definire un modello di Stato sociale assistenziale.
- 2) “Il modello meritocratico di politica sociale”. Questo modello è basato sul principio che i bisogni sociali devono essere soddisfatti in base al merito, alla riuscita lavorativa ed alla produttività, ed i programmi pubblici di welfare rappresentano una parte di complementare del sistema economico attraverso le assicurazioni. Si introduce in tal modo un elemento normativo in cui ogni individuo potrà godere delle prestazioni e dei servizi di welfare nella misura in cui contribuisce o ha contribuito alla ricchezza collettiva. È il modello di Stato sociale previdenziale.
- 3) “Il modello istituzionale-redistributivo di politica sociale”. Questo tipo di modello considera il benessere sociale come un obiettivo prioritario della società, da perseguire attraverso prestazioni universali ed i programmi pubblici di welfare e si afferma così la sicurezza sociale. Viene enfatizzato il principio di uguaglianza nelle opportunità di vita per il buon funzionamento della Società. È un modello che si concretizza in un sistema di redistribuzione delle risorse.

Il modello residuale e il modello meritocratico sono caratterizzati da una forte presenza del mercato e del sistema occupazionale, il welfare di tipo istituzionale-redistributivo è contrassegnato dal principio di uguaglianza.

Questi modelli negli anni Novanta sono stati successivamente sviluppati dal sociologo danese G. Esping-Andersen prendendo in considerazione nuove variabili, quali le relazioni tra le politiche dello stato, la famiglia e il mercato (*Three worlds of welfare capitalism*, 1990) utilizzando i concetti di demercificazione, destratificazione e defamilizzazione.

Il concetto di demercificazione indica che le prestazioni sociali dovrebbero attenuare la dipendenza dal mercato. Ciò significa che esse dovrebbero garantire una vita dignitosa anche a coloro (disoccupati, gli anziani o gli invalidi) non hanno la possibilità di godere di un normale reddito da lavoro.

La destratificazione, invece, si riferisce alla capacità, da parte del welfare state, di intaccare le disuguaglianze sociali attraverso prestazioni erogate dallo Stato.

Successivamente, a seguito alcune critiche emesse contro Esping-Andersen (1999) per non aver considerato il ruolo della famiglia nella classificazione dei Welfare State, lo studioso elabora il concetto di de-familizzazione, inteso come la capacità delle politiche sociali di ridurre la dipendenza degli individui dalla famiglia, massimizzando la quantità di risorse accessibili indipendentemente dai rapporti di reciprocità, vale a dire consentire alle persone di disporre di risorse e opportunità a prescindere dagli aiuti parentali.

Dalla ponderazione di questi concetti si possono fare derivare le caratteristiche di tre diversi regimi di welfare secondo Esping-Andersen corrispondenti a tre tipi di regimi politico-sociale:

- Il regime liberale, con caratteristiche residuali. L'intervento dello Stato è ridotto e si lascia molto spazio all'iniziativa dei privati per la socializzazione dei rischi. Si pone come obiettivo la riduzione della povertà e dell'esclusione sociale tramite l'erogazione di sussidi e l'adozione di programmi di assistenza, verificando l'effettivo bisogno. Diffuso nel Regno Unito e in Irlanda.
- Il regime conservatore-corporativo, è un modello categoriale, si concentra sulla protezione dei lavoratori e delle loro famiglie. La dipendenza dal mercato è ridotta. I paesi in cui è diffuso tale modello sono la Germania, l'Austria, la Francia, i Paesi Bassi. Esping Andersen (1990), originariamente, include anche l'Italia tra gli Stati a welfare corporativo.
- Il regime social-democratico è di stampo universalistico e si pone come obiettivo la protezione di tutti i cittadini, in base ai loro bisogni. I diritti vengono riconosciuti in base alla cittadinanza e non sulla contribuzione. Il rapporto col mercato è ridotto al

minimo e si punta a raggiungere eguaglianza tra tutti i cittadini. I paesi in cui è diffuso questo modello sono: Svezia, Danimarca e Norvegia

A questi tre modelli è stato proposto di aggiungere un quarto, detto latino o Mediterraneo, non previsto nella classificazione di Esping-Andersen. Questo modello comporta la compresenza di aspetti degli altri tre modelli, la forte distanza inoltre tra gli obiettivi delle politiche sociali ed il loro effettivo conseguimento, e l'influenza di organizzazioni religiose per quanto riguarda gli scopi e l'attuazione delle politiche sociali. Italia, Spagna, Portogallo e Grecia sono ritenute vicine a questo modello (Abrahamson, 1991).

Il modello di Esping-Anderson non è universalmente accettato e le critiche principali concernono la staticità categoriale, la non presa in considerazione dei cambiamenti avvenuti dopo gli anni Ottanta.

Severe sono state le critiche femministe all'autore che lo accusano di non mettere nel rilievo dovuto il ruolo della donna nelle società occidentali.

Questi studi hanno sottolineato lo scarto tra bisogni delle donne e politiche a loro rivolte, ma raramente sono riusciti ad articolare le origini e le espressioni di tali bisogni. Le politiche sociali prevalentemente *means-tested*, hanno inoltre creato discriminazioni privilegiando spesso le vedove e penalizzando madri single, divorziate o abbandonate. Ulteriori rotture della solidarietà femminile in questo campo sono state determinate dal fatto che lo stato sociale, creando lavori specifici per le donne, ha rafforzato la segregazione di genere rispetto al mercato del lavoro ghettizzandole spesso in lavori centrati sui compiti di cura (Haney e al., 2000).

Haney L. (2000) in uno studio sull'interpretazione di genere nei differenti Welfare State afferma che le studiose femministe hanno condotto nuovi studi comparativi sui regimi di welfare di Esping-Andersen. Esse hanno aggiunto alla tipologia di Esping-Andersen quella delle donne per evidenziare che i regimi liberali, conservatori e socialdemocratici hanno avuto effetti diversi sul benessere materiale delle donne.

Hanno anche fatto emergere diversità tra paesi con tipi di regime simili; i regimi socialdemocratici hanno assistito in modo diverso le madri lavoratrici, i regimi conservatori hanno sostenuto in modo diverso il lavoro retribuito delle donne, i regimi liberali si sono differenziati nel loro supporto alle madri sole. Oltre ad inserire le donne nei modelli tradizionali di regime, le studiose femministe hanno creato schemi interpretativi propri, centrati sulle dimensioni *gendered* della funzione redistributiva dello Stato.

Tra tutti questi modelli, Orloff (1996) fornisce l'analisi di genere più approfondita dei regimi di welfare state. Essa amplia quella di Esping-Andersen aggiungendo la differenziazione di

genere alla sua dimensione di stratificazione ed espandendo la sua nozione di demercificazione per spiegare il lavoro di cura, e per cogliere la capacità delle donne di condurre una vita familiare autonoma. Più di recente Orloff, O'Connor (1999) hanno proposto il modello di regime fino ad oggi più esauriente: esso tiene conto di tre ambiti politici – mercato del lavoro, sostegno al reddito e riproduzione – per spiegare modelli di stratificazione, diritti sociali, organizzazione del reddito e rapporti di potere.

Dagli studi di Ferrera (1983) sui sistemi di welfare state emerge che in relazione ai destinatari degli interventi di politica sociale è possibile operare una distinzione tra un modello “occupazionale” di welfare state, ispirato al modello introdotto in Germania da Bismarck ed un altro “universalista” che ha come fonte di ispirazione le politiche sociali di Beveridge.

Nel modello occupazionale i sistemi di protezione sono rivolti ai lavoratori e si fonda sul sistema assicurativo. Il modello universalistico invece i sistemi di protezione sono rivolti a tutti i cittadini. Questi due modelli sono identificati al solo scopo classificatorio, poiché nella realtà si possono suddividere in quattro modelli: occupazionale puro e misto, universalista puro e misto.

All'interno dei modelli di copertura occupazionali e universalistici è poi possibile distinguere i modelli puri (rimasti fedeli all'originario) e i modelli misti (che invece se ne sono distaccati). Ferrera (1983) propone quindi quattro modelli: occupazionali puri (Francia, Belgio, Germania, Austria), occupazionali misti (Svizzera, Italia, Olanda e Irlanda), universalistici misti (Gran Bretagna e Canada) e universalistici puri (Svezia, Norvegia, Danimarca e Finlandia).

Secondo questa classificazione proposta da Ferrara, l'Italia si colloca nell'ambito di un modello di welfare occupazionale misto. Segue il modello “occupazionale” per quanto concerne gli istituti legati al mondo del lavoro come le pensioni, l'indennità di disoccupazione, e di maternità. Segue invece il modello “universalistico” nel sistema sanitario nazionale poiché i servizi sono per tutti in quanto cittadini è finanziato dalla fiscalità generale oltre che dai contributi dei beneficiari.

Un'altra differente classificazione dei regimi di Welfare State è quella elaborata da Van der Veen e Groot (2006, p. 503), gli studiosi sostengono che, pur in diversa misura, i Welfare State sono tutti “produttivisti”, perché muovono dal presupposto che l'autonomia dell'individuo dipenda dalla sua posizione sul mercato o, in subordine, da quella di uno o più componenti della famiglia di appartenenza. E semplificando essi sostengono che è possibile affermare che il regime liberal si riduce all'espressione “*work, not welfare*” in cui le persone dovrebbero guadagnarsi da vivere sul mercato del lavoro, e i programmi di welfare pubblico dovrebbero servire solo come riserva residua.

Il regime corporativo s'identifica nella formula “*welfare through work*” in cui i diritti di welfare di una famiglia si basano sui contributi sul posto di lavoro che il capofamiglia (tipicamente maschio) e il suo datore di lavoro hanno versato al sistema di previdenza sociale durante tutta la sua vita lavorativa.

Il modello social-democratico risponde ad una logica del tipo “*work and welfare*” in cui i benefici sociali sono trattati come diritti dei cittadini; ma i cittadini hanno la responsabilità corrispondente di fornire contributi produttivi ogni volta che ragionevolmente possono, e i governi socialdemocratici adottano “politiche attive del mercato del lavoro” per aiutarli a raggiungere questo obiettivo.

Il modello familista dei paesi del Sud-Europa, si potrebbe descrivere come “*work and welfare through family*” in quanto tradizionalmente alla famiglia è attribuito, (soprattutto alle donne), un ruolo chiave nell'erogazione dei servizi di cura e in cui è presente un forte legame inter-generazionale, lo Stato assume un ruolo marginale e residuale (Ascoli e al., 2014).

3.4.4 Welfare State in Europa

I contesti europei hanno determinato la nascita di sistemi di Welfare State e secondo Buhigas Schubert and Martens (2005) hanno caratteristiche comuni e sono tradotte attraverso strumenti e modalità differenti secondo il contesto nazionale (Buhigas Schubert e al., 2005). Le caratteristiche sono: enfasi sulla protezione sociale; prestazioni ex post per i rischi/bisogni tradizionali; ampio ruolo per i trasferimenti di denaro durante i periodi di non occupazione (pensioni, disoccupazione, invalidità, malattia, maternità, famiglia a carico ecc.); reti di sicurezza (contro la povertà); ampio intervento sul tema dell'istruzione e della formazione.

La letteratura riconosce cinque modelli di welfare state che si differenziano in termini di caratteristiche, performance, efficienza e equità. Sono stati identificati come modello Continentale (o corporativo); anglosassone (o liberale); modello mediterraneo; modello scandinavo, (o socialdemocratico) (Ferrara 2013).

Il modello socialdemocratico comprende la Norvegia, la Svezia, la Finlandia, la Danimarca e l'Olanda (Ferrera, 2013). Il principio fondamentale di questo modello è l'“egualitarismo”: è l'equità che regola la distribuzione dei benefici sociali tra tutti i membri della società (Popova e Kozhevnikova, 2013). Presenta i livelli più alti in Europa di spesa per la protezione sociale (circa un terzo del PIL), considerata un diritto di cittadinanza; le prestazioni, che garantiscono una copertura universale, consistono in sussidi, erogati automaticamente al verificarsi dei vari rischi.

Questo modello di welfare si distingue per l'utilizzo di forme di sostegno al reddito di tipo universale e per la presenza di un sistema altamente sviluppato di servizi all'infanzia, ai disabili e agli anziani bisognosi. La garanzia di un'ampia rete di sostegno del reddito, nonché la presenza di una vasta gamma di servizi di cura alle famiglie permettono di mobilitare i soggetti più vulnerabili del mercato del lavoro, come le donne, i genitori soli con figli piccoli, i lavoratori anziani e gli individui con qualche forma di invalidità. Conseguentemente, il sistema scandinavo si rivela particolarmente efficace nell'azione di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, riuscendo a minimizzare contemporaneamente la povertà tra gli anziani e i minori. In tutti i paesi dell'area scandinava l'assistenza di base è un diritto soggettivo di ciascun individuo e svolge la funzione di rete di protezione sociale di ultima istanza, garantita ai soggetti temporaneamente privi dei mezzi economici sufficienti a far fronte alle necessità primarie: tutti i residenti in condizioni di bisogno e con un reddito al di sotto della soglia di sussistenza hanno diritto a ricevere un sostegno. In generale, gli strumenti di sostegno al reddito sono complementari e non influenzano il diritto ad accedere alle altre prestazioni sociali, confermando il carattere ampio e sostantivo del sistema di protezione sociale nordico. Le prestazioni assicurative contro la disoccupazione e le politiche attive sul mercato del lavoro rivestono un ruolo essenziale. Questo modello è una combinazione di libera economia di mercato e di un Welfare State molto solido, garantito dallo Stato, attore chiave nella protezione e promozione del benessere economico e sociale dei suoi civili (Sanandaji, 2012).

Il modello liberale (proprio di Irlanda e Regno Unito) è legato alla tradizione beveridgiana, ed ha come obiettivo prioritario la riduzione della diffusione delle povertà estreme e dei fenomeni di emarginazione sociale; pertanto, il sistema è caratterizzato dalla presenza di rilevanti programmi di assistenza sociale e di sussidi, la cui erogazione è tuttavia subordinata alla verifica delle condizioni di bisogno (*means testing*). Un ruolo importante è svolto dalle politiche attive del lavoro e da programmi che vincolano l'accesso ai benefici al possesso di un'occupazione. Il modello è detto liberale per la propria attitudine all'economia di mercato. L'accesso ai servizi di disoccupazione è garantito dal precedente accesso al mondo del lavoro. Nei paesi del modello anglosassone, il tasso di occupazione è superiore alla media dell'UE e il sistema di welfare sembra essere sostenibile dal punto di vista economico. Le reti di sostegno per alcune categorie risultano insufficienti.

Il modello modello corporativo comprende i Paesi dell'Europa continentale Austria, Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo. Questo modello risente ancora dell'originaria ispirazione bismarckiana, che prevede uno stretto legame tra prestazioni sociali e posizione lavorativa

degli individui, ed è incentrato sulla protezione dei lavoratori e delle loro famiglie dai rischi di invalidità, malattia, disoccupazione e vecchiaia.

Il modello corporativo è caratterizzato da un'elevata frammentazione dei programmi di spesa, che spesso hanno una natura categoriale e sono distinti per lavoratori dipendenti, autonomi e inattivi.

Il vincolo tra la posizione lavorativa degli individui e il diritto ad accedere alle prestazioni sociali fa sì che questo modello di welfare sia in grado di offrire una protezione sostanzialmente inadeguata a coloro che hanno una debole connessione con il mercato del lavoro; la carenza di meccanismi che consentano, soprattutto alle donne, di conciliare lavoro e responsabilità di cura familiare ha prodotto la coesistenza di bassi tassi di occupazione femminile e di fertilità.

In questi paesi, che dedicano alle spese sociali circa il 27-30% del PIL, prevalgono programmi molto diversificati per categorie, spesso più generosi verso i dipendenti pubblici, finanziati tramite contributi sociali. Questo sistema è visto come una via di mezzo tra il modello nordico e quello anglosassone. Si basa in gran parte sul principio della "sicurezza" e si traduce in leggi sulla protezione dell'occupazione. Il mercato del lavoro tende ad essere rigido e lento a reagire alla globalizzazione.

I Paesi dell'Europa meridionale, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna, presentano sistemi sociali di introduzione relativamente recente, caratterizzati da livelli più bassi di spesa (circa un quarto del PIL) di cui una larga quota è dedicata al sistema pensionistico. Il modello mediterraneo può essere considerato come una variante di quello continentale-corporativo, altamente frammentato per categorie occupazionali, in cui è accentuato il ruolo di ammortizzatore sociale assegnato alla famiglia.

A differenza dei sistemi dell'Europa continentale, tuttavia, nei paesi mediterranei manca un'articolata rete di protezione minima di base, sebbene, di recente, alcuni paesi abbiano cercato di porre rimedio a questa anomalia, attraverso l'introduzione di schemi di reddito garantito (in Spagna, Portogallo e in Italia). Continuano ad essere poco sviluppati anche i programmi di assistenza sociale e le politiche attive del mercato del lavoro. L'impostazione di questo modello si basa sul ruolo fondamentale che la famiglia, ma in particolare le donne, assumono nel sostituirsi ai sistemi di protezione sociale, soprattutto nei confronti dei servizi di cura (Popova e Kozhevnikova, 2013).

Tuttavia, questo modello già di per sé insufficiente a supportare le famiglie a rischio povertà, è in crisi poiché formate da un minor numero di componenti e sempre più frammentate e del sovraccarico del lavoro di cura sulle donne. I servizi di cura domiciliare sono insufficienti e

spesso si ricorre a lavoro nero e informale. La cura degli anziani e dei bambini è spesso relegata alle relazioni familiari (Kluzer, Redecker, Centeno, 2010).

Questo regime viene definito anche “familista”, e Sgritta (2020) lo definisce un “familismo senza alternative”. L’assetto culturale e sociale ha fatto sì che l’assistenza e la cura degli individui sia delegata quasi interamente alla famiglia che riveste un ruolo di ammortizzatore sociale. L’intervento statale è di natura residuale e si attiva solo quando le reti sociali primarie (come il volontariato e la famiglia) falliscono nel fornire adeguata assistenza agli individui in situazione di evidente bisogno. La presenza del lavoro informale indebolisce ancora di più il ruolo dello Stato come garante dei diritti civili, incoraggiando i cittadini a rivolgersi a reti informali non solo familiari e amicali, che a volte, come nel caso del caporalato nel Sud Italia, sfruttano le persone in condizione di debolezza se non addirittura risultano afferenti a organizzazioni criminali (Iannuzzi, 2022). Il Welfare mediterraneo non incentiva i servizi legati all’assistenza, ma interviene con strumenti finanziari (pensioni, pensioni di invalidità, accompagnamento) lasciando che sia la famiglia a gestire la modalità di assistenza e tende a creare situazioni di forte disuguaglianza (fig. 2).

Tipologia	Destinatari principali	Livello prestazioni	Fonti di finanziamento	Attore Principale	Paesi Principali
Welfare liberale	Poveri, persone in stato di bisogno, lavoratori a basso reddito	Basso	Contributi Sociali, contributi dello Stato	Mercato	Australia, Nuova Zelanda, Canada, Stati Uniti, Gran Bretagna, Irlanda
Welfare conservatore	Lavoratori e loro famiglie	Medio	Contributi sociali, contributi dello Stato e Famiglia	Stato	Francia, Germania, Austria, Olanda, Giappone
Welfare socialdemocratico	Tutti i cittadini	Alto	Contributi dello Stato rispetto altre tipologie di entrata	Stato	Norvegia, Svezia, Danimarca
Welfare mediterraneo	Lavoratori dipendenti	Basso	Contributi sociali, contributi dello Stato	Famiglia	Italia, Grecia, Spagna, Portogallo

Fig. 2. Tabella sui modelli di Welfare State in sintesi, Vogliotti, Vattai (2014), IPL

Le misure contributive e quelle assistenziali hanno avuto sviluppi differenti nei diversi Paesi e notevoli sono state le differenze di approccio e di intervento anche nel campo delle misure a carattere assistenziale, contribuendo a una notevole diversificazione dei sistemi di contrasto della povertà. Le stesse, infatti, sono state variamente costruite intorno a principi di universalismo selettivo in vari casi, e sono state invece caratterizzate da più o meno stringenti livelli di soglia e/o da più o meno rigide differenziazioni categoriali, in altri casi (Esping-Andersen, 1999).

Peter Lindert, esaminando la spesa sociale di molti paesi dal primo Novecento ad oggi, afferma che hanno maggiore successo i sistemi di welfare che:

- a) distribuiscono equamente i benefici tra le generazioni,
- b) si basano su una finanza pubblica progressiva e amica dello sviluppo,
- c) prestano particolare attenzione alla maternità, alla prima infanzia e alla scuola,
- d) hanno un sistema sanitario che assicura, a costo contenuto, una lunga durata della vita media,
- e) sono amministrati in modo efficiente (Toniolo, 2021).

3.4.5 Le caratteristiche del Welfare State in Italia.

Nel corso del Novecento è nato il welfare state e si è allargato sempre più il perimetro dei beneficiari, sulla base del principio della cittadinanza; durante gli “anni gloriosi” del welfare state (1945-1975) le disuguaglianze all’interno dei welfare nazionali si sono ridotte ma, successivamente, hanno ripreso a crescere vistosamente.

“A partire dalla metà degli anni Settanta, il Welfare State è entrato in una lunga e travagliata crisi, originata dalla crescente inadeguatezza delle “vecchie” soluzioni a fronte di “nuovi” problemi” (Ferrera 2006).

Negli ultimi due decenni i sistemi di welfare occidentali hanno sperimentato una doppia crisi. Da un lato, abbiamo assistito alla crescita della domanda di protezione sociale a causa della mutata configurazione dei vecchi rischi sociali e dell’emergere di nuovi. Dall’altro lato, i Paesi hanno conosciuto una consistente riduzione delle risorse a causa delle crisi recenti, quella economica del 2008 e la pandemia del 2020, che hanno condizionato il margine di manovra dei decisori pubblici (Maino e Ferrera 2019).

A esse si sono aggiunte più di recente la crisi ucraina e, da ultima, l’ondata inflazionistica che al contempo aumenta le richieste di intervento da parte dei cittadini e riduce gli spazi di investimento pubblico, facendo lievitare i costi anche per gli interventi pubblici. In questo scenario, inoltre, i redditi familiari e da lavoro sono sensibilmente calati in termini reali in 15

anni e solo in parte compensati da un incremento dei redditi da trasferimenti pubblici. Una situazione in cui la povertà e le diseguaglianze aumentano, rischiando di ampliare le fratture sociali esistenti, minando l'equilibrio sociale e democratico del Paese.

Nuovi rischi sociali si sono aggiunti e oggi tutti gli indici confermano una ulteriore crescita delle differenziazioni all'interno dei principali paesi occidentali. Come appare ormai acquisito nella letteratura, la capacità redistributiva del welfare italiano è sempre stata "poco efficace nel contrastare le disuguaglianze" (Trigilia, 2022, p. 20).

Il sistema di Welfare State italiano è stato descritto dalla letteratura come un welfare "particolaristico-clientelare" e "familista", basato soprattutto su trasferimenti monetari piuttosto che su servizi (Ascoli, Pavolini, 2015).

Nel 2021 la spesa per la protezione sociale in Italia è pari al 32,5% del Pil. La spesa per prestazioni sociali è destinata, per il 47,3%, alla funzione vecchiaia, per il 23% alla funzione malattia e per il 11,8% alle due funzioni congiunte, disoccupazione e altra esclusione sociale non altrove classificata²⁹.

Il Welfare italiano è, tra quelli dei grandi paesi europei, il più squilibrato, il meno adatto alla società della prima metà del ventesimo secolo. Le pensioni assorbono da decenni circa due terzi della spesa sociale (Busilacchi, 2000).

Il welfare italiano trasferisce ricchezza soprattutto alle generazioni anziane e non investe sulle generazioni future. Lo dimostra la mancanza di servizi per l'infanzia, politiche abitative e del lavoro per i giovani.

Sempre nel 2021 la spesa assistenziale ha ammontato a 83,9 miliardi di euro composta quasi al 90% in erogazione monetarie come pensioni, sussidi, prestazioni per invalidi civili e il 10% era destinata all'assistenza sociale (Geron, 2023). L'erogazione economiche assorbono molte più risorse rispetto ai servizi sociali, nonostante le evidenze in materia suggeriscano l'efficacia dei servizi, nelle loro diverse configurazioni, nel contrastare la povertà in una prospettiva di medio-lungo termine (Bezze, Geron, 2015).

Dagli studi della Fondazione Zancan (dal 2012 al 2020) emerge che le prestazioni monetarie perlopiù centralizzate e burocratizzate, prive di mediazione e accompagnamento professionale non incidono sul lungo periodo. Al contrario i servizi di welfare erogati con una presa in carico adeguata delle persone in condizione di bisogno, rappresentano una forma di investimento nel "capitale umano" e nel "capitale sociale" dei singoli e delle comunità, che può produrre redimenti nel medio-lungo termine, cioè risultati strutturali nel contrasto alla

²⁹ISTAT, Noi Italia 2023

povertà e al disagio socio-economico (Geron 2023).

La caratteristica del “particolarismo clientelare” del Welfare italiano ha prodotto nel tempo una moltiplicazione di prestazioni, spesso senza una visione organica complessiva, con lo scopo di ottenere consenso elettorale: la politica, più che guardare all’obiettivo di ridurre la povertà e organizzare un quadro organico di misure di sostegno al reddito, è sembrata rivolgersi al sostegno al reddito delle singole categorie (anziani, famiglie numerose, disabili) (Busilacchi, 2020).

Questo pensiero è avvallato da altri autori (Ascoli U., Dente B., 1985) i quali osservarono che la gran parte delle peculiarità del welfare state italiano erano dovute alle caratteristiche del suo *decision-making* e in particolare alle condizioni di diversi tipi di scambio politico. Lo scambio politico in senso stretto sarebbe costituito da un tipo di scambio relativo al *decision-making* di tutti i paesi democratici. Tuttavia, alcuni autori, specialmente alla fine degli anni ‘70 osservarono che le forme del welfare state italiano dovevano essere interpretate alla luce di un secondo tipo di scambio politico: lo scambio clientelare. Questo sarebbe caratterizzato (Graziano L., 1979; Ceri P., 1980) da negoziazioni periferiche fra gruppi locali e autorità locali; dalla frequente illegalità; dalla competitività fra gruppi. Non vi è dubbio che esso va visto, specialmente per quanto riguarda gli anni ‘70, come uno dei più potenti fattori di obliquità del nostro Welfare State (Paci M., 1984; Ferrera M., 1985).

Un’altra caratteristica del nostro Welfare state è la sovraregolazione legislativa e burocrazia. Con questo termine ci si riferisce alla miriade di provvedimenti con cui lo Stato centrale regola non solo grandi lineamenti di politica sociale, ma tutto il ciclo di produzione e applicazione concreta delle politiche. In questo modo i momenti di discrezionalità venivano praticamente coperti e riempiti normativamente. Ciò aveva come risultato un tipo ulteriore di scambio fra piccoli gruppi parlamentari votati alla protezione di interessi particolari (Ascoli U. e Dente B., 1985). Allo stesso tempo ciò costituiva un riflesso della debolezza della burocrazia (Cassese, 1983). A questa, inoltre, alcuni autori (Bertin e al, 1984) attribuiscono parzialmente il fallimento di politiche di grande respiro a causa dei continui rinvii nella produzione di regolamenti e circolari applicative, provocando un ulteriore aumento di irrazionalità nell’organizzazione del Welfare State. Vi è infine l’evidente emergere di nuovi bisogni che restano potenzialmente scoperti. Questo problema riguarda una molteplicità di casi non codificati dalla iperproduzione legislativa, molto frammentaria ed estesa, ma rigida (Paci M., 1993).

L’attuale welfare italiano nasce come naturale evoluzione della Legge n. 328/2000 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” che ha imposto

la valorizzazione e l'agevolazione dei soggetti privati (profit e non profit) a partire dalla programmazione del sistema fino all'erogazione dei servizi, in applicazione dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale.

Da molti anni l'Italia è uno dei Paesi europei meno efficaci nel contrastare il rischio di povertà e spesso non è stata considerata tra le priorità del Governo e solo nel 2018 è stato adottato il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà per il triennio 2018-2020 (Geron, 2023). A cui è seguito il Piano per il triennio 2021-2023 in cui “le azioni e gli interventi prioritari nell'ambito della lotta alla povertà, nell'ottica della progressiva definizione di livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale in ambito sociale, e costituisce l'atto di programmazione nazionale delle risorse afferenti alla Quota servizi del Fondo Povertà, individuando, nel limite di tali risorse, lo sviluppo degli interventi e dei servizi necessari per l'attuazione del Rdc³⁰ come livello essenziale delle prestazioni sociali”³¹.

Nel nostro modello di Welfare la spesa per le politiche di sostegno al reddito è caratterizzata da una estrema dispersione categoriale, che ne rende inefficiente l'intervento complessivo. In Italia c'è un'alta frammentazione e disorganicità degli interventi che sono rivolti non al “povero” in quanto tale, bensì alle singole categorie di poveri (anziani poveri, famiglie povere, disabili poveri) (Busilacchi, 2020).

La frammentazione è istituzionale. Essa deriva dalla compresenza di diversi attori, i quali rivestono ruoli e detengono competenze diverse. Spesso esiste scarsa chiarezza o talvolta sovrapposizione nelle competenze e nelle responsabilità.

La separazione istituzionale, finanziaria, organizzativa e implementativa tra assistenza, previdenza e politiche e servizi di attivazione non consente alcuna visione unitaria delle risposte alle povertà (Leone e al., 2017).

Questo aspetto incide ancor di più quando si considerano le fonti di finanziamento del welfare. Accade spesso (ad esempio, all'ambito della non autosufficienza o della disabilità) che le fonti di finanziamento siano a loro volta frammentate in molte linee diverse, almeno una per ciascuna istituzione coinvolta (INPS, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Salute, Regioni e Province Autonome, ecc.). Di fatto sono mancati fino a oggi del tutto i meccanismi che possano ricomporre gli interventi, con il rischio di non intercettare soprattutto i bisogni di chi sta ai margini della società.

³⁰Reddito di Cittadinanza sostituito da gennaio 2024 con l'Assegno di Inclusione (ADI)

³¹Dal sito <https://www.lavoro.gov.it/>

Nel panorama italiano, le politiche sociali e socio-sanitarie hanno una competenza mista che si distribuisce tra livello nazionale, regionale e locale. Il livello nazionale ha prevalentemente una funzione di indirizzo e promozione di linee guida per il sistema nel suo complesso. Al livello regionale è assegnata la competenza di regolare e finanziare i servizi socio-sanitari, mentre agli Enti Locali quella di disciplinare, finanziare ed erogare i servizi sociali (Perobelli, Rotolo, 2021).

Soggetto pagante	Tipi di intervento	Principali attori coinvolti
Pubblico	Prestazioni cash: Indennità di Accompagnamento Assegno di Inclusione Assegni di cura Contributi di sostegno al reddito	INPS Regioni ASL Comuni Famiglie
	Servizi reali (<i>in kind</i>): Servizi domiciliari (ADI e SAD) Servizi residenziali Servizi semiresidenziali	Regioni ASL Comuni Provider di servizi (pubblici, privati, non profit) Famiglie
Privato (famiglie)	Cura informale (badanti) Caregiving privato	Badanti e familiari Assistenti familiari Associazioni
	Compartecipazione alle rette dei servizi pubblici in kind	Famiglie
	Servizi <i>in kind out-of-pocket</i> (in solvenza)	Famiglie Provider di servizi (pubblici, privati, non profit)

Fig 3. Il settore di welfare in Italia e le sue componenti (Perobelli, Rotolo, 2021)

La figura 3 illustra sinteticamente il mondo dell'assistenza sociale e socio-sanitaria, distinguendo per soggetto pagante, tipo di intervento e principali attori coinvolti. La tabella inquadra la situazione dell'erogazione delle prestazioni ai principali beneficiari del welfare (anziani non autosufficienti; persone con disabilità; minori e adulti in difficoltà), senza entrare nel merito di tutti i servizi esistenti.

Questo quadro è avvalorato dallo studio di Leone e al. (2017) sulle misure a contrasto della povertà il Welfare italiano oltre che alla frammentazione istituzionale è segnato anche dalla differenziazione territoriale. Innegabilmente esiste un minimo di unitarietà dell'apparato di welfare, assicurata dai meccanismi centralistici di spesa, investimento e sussidiarietà, ma le

disuguaglianze territoriali nell'accesso ai servizi, tra città e aree rurali, soprattutto tra regione e regione, sono uno dei principali fattori di esclusione sociale. In termini di disuguaglianze nell'accesso ai servizi sociali pubblici, la situazione italiana sembra riprodurre e aggravare le disuguaglianze economiche tra regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno (Martinelli, 2019).

Il modello italiano di welfare è tra i più regionalmente differenziati in Europa (Barberis, Kazepov, 2013). Il processo di decentramento e regionalizzazione dei servizi sociali, avviato nei primi anni Settanta, con la effettiva creazione delle Regioni, ha in seguito registrato un'accelerazione della diversificazione nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione (Salmieri, 2021).

La crisi pandemica ha portato in evidenza le fragilità economiche e sociali del sistema di protezione sociale italiano che si ripercuotano sulla spesa destinata a famiglie, sostegno al lavoro e alla casa, contrasto alla povertà, accoglienza e inclusione sociale.

Un'ulteriore sfida alle istituzioni del welfare è stata posta dai processi di ristrutturazione dei modi di produzione e dall'evoluzione dell'organizzazione economica, a seguito delle dinamiche di globalizzazione, innovazione tecnologica e terziarizzazione dei mercati del lavoro. Le modifiche nelle strutture occupazionali, indotte dalla crisi del modello fordista (caratterizzato da posti di lavoro stabili e garantiti, con contratti a tempo indeterminato) e dalla creazione di forme di occupazione atipiche e flessibili (lavoro temporaneo, interinale o a tempo parziale), (Zoli, 2004).

La presenza (o assenza) di reti territoriali di solidarietà ha segnato la differenza nella gestione di interventi emergenziali per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

3.5 Dal Welfare State al Welfare Mix.

A partire dagli anni Novanta si apre la stagione delle riforme che trasformeranno in modo significativo il welfare italiano, influenzate dalle dimensioni del debito pubblico, dalla crisi politico-istituzionale dei primi anni Novanta e dai processi di integrazione europea (Ascoli, 2022).

Le trasformazioni di natura sociale ed economica degli ultimi decenni rappresentano sfide che il sistema di protezione sociale sta ancora affrontando: l'adattamento alle nuove condizioni di apertura indotte dalla globalizzazione, la bassa crescita economica, l'invecchiamento della popolazione, la conciliazione del ruolo della donna tra lavoro e famiglia, i problemi di coesione sociale e l'immigrazione.

Il nuovo secolo è caratterizzato dalle scelte di tagli alla spesa sanitaria e socio-assistenziale. Se da un lato lo Stato attua un *retrenchment*, il privato (famiglie per quanto riguarda il *care*) e il Terzo settore assumono un ruolo di rilievo nell'erogazione dei servizi.

Il principio di sussidiarietà è al centro del cambiamento del welfare. Secondo questo principio, la dimensione locale è considerata ideale per la lettura dei bisogni dei cittadini, ma anche per mobilitare le risorse atte al loro soddisfacimento. L'idea condivisa alla base della sussidiarietà, quindi, è che il governo del territorio e la gestione dei servizi sono meglio risolvibili dalle istituzioni locali, più vicini ai cittadini, di cui conoscono il contesto di vita e risultano più capaci di comprenderne i bisogni (Moulaert et al. 2010). Il principio di sussidiarietà verticale prevede quindi che l'attore statale locale possa assumersi responsabilità e strategie di attuazione dei servizi di welfare.

La sussidiarietà verticale è strettamente connessa con la sussidiarietà orizzontale, poiché la partecipazione della comunità nel riconoscimento e nel soddisfacimento dei bisogni e nel dialogo con le istituzioni locali diventa un elemento fondamentale. La sussidiarietà può essere anche intesa "come principio che comporta una condivisione di risorse pubbliche e private per il perseguimento di fini di pubblica utilità" (Arena 2003). In questo senso la società civile è chiamata anche alla costruzione dell'interesse pubblico, non solo come portatrice di bisogni ma anche di risorse e capacità, collaborando con gli enti pubblici. L'Italia, questa seconda accezione della sussidiarietà, l'ha inserita all'interno della Costituzione e ha realizzato strumenti amministrativi per applicarla.

La crisi dei tradizionali sistemi pubblici di protezione sociale ha stimolato la ricerca di nuove modalità di risposta ai bisogni dei cittadini una di queste è l'introduzione del Welfare Mix o conosciuto anche come Secondo Welfare.

Il Welfare Mix si differenzia dal classico welfare perché le funzioni di programmazione, finanziamento ed erogazione dei servizi non sono tutte in capo al soggetto pubblico ma sono redistribuite tra pubblico e privato, perché lo Stato, da solo, non riesce più a farsene carico (Ascoli, Ranci, 2003).

La partecipazione di attori privati, profit e non profit, renderebbe i servizi erogati più efficienti e diversificati, rispetto al contesto locale in cui sono implementati (Ascoli e Ranci 2002; Ferrera, Hemerijck 2003). Se da un lato il welfare mix rappresenta l'arretramento dell'attore pubblico, dall'altro arricchisce l'offerta dei servizi, attraverso una più precisa analisi dei bisogni dei territori e la messa a disposizione di professionalità, competenze e risorse della società civile, altrimenti non realmente valorizzate. Il coinvolgimento della società civile, in un ruolo attivo, diventa cardine dell'intervento non solo per ridisegnare i

servizi ma anche per rinnovare i processi democratici (Fung 2003). L'efficacia del welfare mix dipende anche dal cambiamento culturale che la pubblica amministrazione ha intrapreso negli ultimi anni, dalla capacità di sviluppare strumenti efficaci che valorizzino la partecipazione dei cittadini e del Terzo Settore alla costruzione di spazi e processi democratici, all'elaborazione con i cittadini nuove pratiche capacitanti che stimolino l'intelligenza delle istituzioni (Donolo, 1997) nell'adattarsi alle nuove condizioni di applicazione della democrazia.

In molti paesi europei sono in corso interessanti sperimentazioni che si situano al di là del perimetro pubblico e coinvolgono una vasta gamma di soggetti, quali assicurazioni private e fondi di categoria, fondazioni bancarie e altri enti filantropici, il sistema delle imprese e i sindacati, associazioni ed enti locali.

La definizione di Secondo Welfare ha un duplice significato:

- temporale: si tratta di forme che s'innestano sul tronco del "primo" welfare, quello edificato dallo Stato nel corso del Novecento, soprattutto durante il Trentennio Glorioso (1945-1975);
- funzionale: il secondo welfare si aggiunge agli schemi del primo, integra le sue lacune, ne stimola la modernizzazione sperimentando nuovi modelli organizzativi, gestionali, finanziari e avventurandosi in sfere di bisogno ancora inesplorate (e in parte inesplorabili) dal pubblico (Ferrera, Maino, 2013).

Il secondo welfare è un insieme di tutte quelle forme di protezione e investimento sociale, non direttamente sostenute da Pubblico attraverso il Welfare State, realizzate da soggetti privati, parti sociale ed enti del Terzo Settore che intervengono a vario titolo per contribuire a fornire soluzioni e risposte ai rischi e ai bisogni sociali emergenti mobilitando risorse non pubbliche (Maino, Razzetti, 2019, p.23).

Primo e secondo welfare non sono da considerarsi come due ambiti contrapposti e certo non sono compartimenti stagni. Sono piuttosto sfere che, in funzione delle aree di *policy* e dei bisogni presi in esame, sfumano l'una nell'altra, in cui la seconda, sussidiariamente, si configura come integrativa e non sostitutiva rispetto alla prima.

Una strada per comprendere meglio l'interazione tra i due ambiti è ricondurli ai rischi e ai bisogni sociali e al loro manifestarsi lungo il corso di vita³². La figura 4, (Maino, 2013)

³²L'espressione corso di vita (con il suo connesso vocabolario che parla di carriere, traiettorie, transizioni) appare più adeguata a dar conto delle vicende individuali e/o familiari come di un processo che si costruisce nel tempo. Più che all'individuazione di fasi ed eventi definiti "a priori" come rilevanti, la prospettiva del corso di vita è attenta al modo in cui una vita, individuale o familiare, è il risultato dell'interazione tra le diverse traiettorie o carriere di cui si compone e dall'adattamento e rielaborazione degli accadimenti e delle circostanze previste o impreviste (cfr. Saraceno 2003).

illustra quali sono state le risposte che il welfare state è in grado di garantire e dove si aprono spazi per interventi di secondo welfare. Risulta così possibile collocare i programmi del primo welfare e quelli integrativi/aggiuntivi del secondo, sia rispetto ai corsi di vita sia rispetto ai rischi e ai bisogni tipici di ogni loro fase. Il corso di vita si può suddividere in tre fasi principali – gli anni che precedono l’ingresso nel mondo del lavoro, quelli della vita attiva, e quelli della vecchiaia a partire dall’uscita dal mercato del lavoro – a loro volta scomponibili in sotto fasi. Rispetto a queste fasi è possibile individuare, accanto ai programmi e schemi del primo welfare, anche un numero crescente di misure e iniziative di secondo welfare.

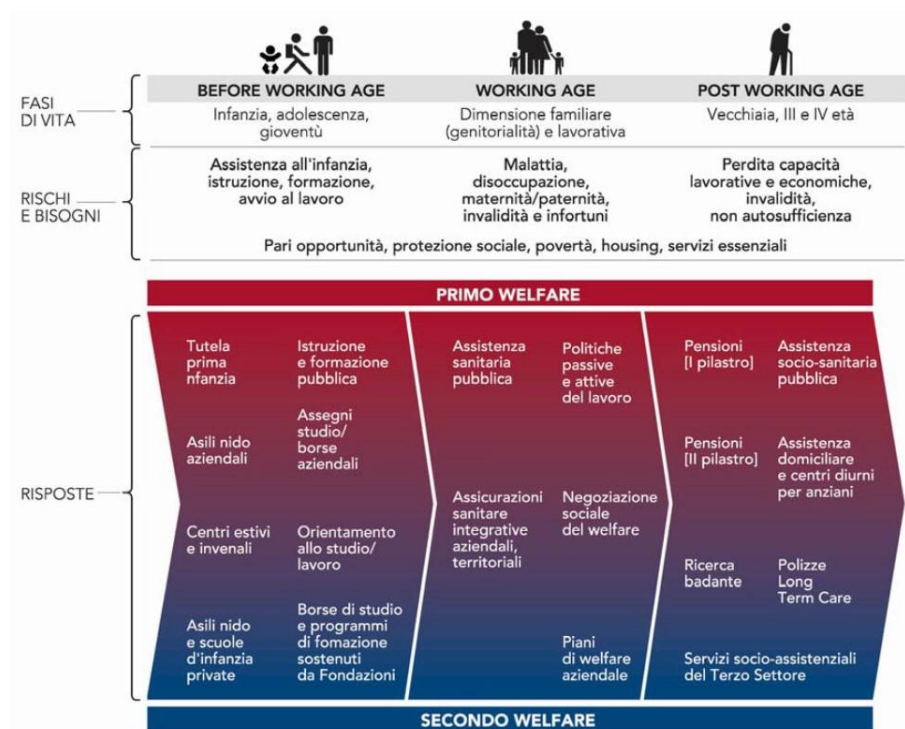


Fig.4. Corsi di vita, rischi e bisogni sociali: soluzioni tra primo e secondo welfare (Maino 2013)

Maino (2021) nel Quinto Rapporto sul Secondo Welfare identifica tre ambiti principali del secondo welfare sulla base della natura degli attori che assumono l’iniziativa, dei soggetti che costituiscono la rete territoriale a supporto degli interventi, dei destinatari che si intendono raggiungere e degli obiettivi che si desiderano promuovere:

- il welfare aziendale (territoriale),
- il welfare filantropico e
- il welfare di prossimità.

Il welfare aziendale può essere inteso come quell’insieme di dispositivi in denaro e servizi forniti ai dipendenti dalle aziende private e dallo Stato (nella sua veste di datore di lavoro),

come conseguenza del rapporto di impiego che intercorre fra i primi e i secondi. Dal punto di vista funzionale ci si riferisce a tutti quegli interventi, diretti alla totalità dei dipendenti o a categorie omogenee di essi, che spaziano dal sostegno al reddito familiare alle misure per la genitorialità e la cura dei figli, dalla previdenza complementare alla tutela della salute, dagli interventi per l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro all'area della formazione. Consideriamo inoltre welfare aziendale anche le soluzioni di flessibilità oraria e *smart working* che perseguono l'obiettivo di facilitare il bilanciamento fra carichi lavorativi ed esigenze personali e familiari.

Il welfare filantropico è una forma di secondo welfare che vede i propri tratti distintivi nell'iniziativa di enti filantropici (Fondazioni di origine bancaria, Fondazioni di comunità, Fondazioni di impresa, Fondazioni di famiglia, Fondazioni di partecipazione) rivolta al sostegno e/o attivazione di organizzazioni, istituzioni e comunità per rispondere ai bisogni e/o promuovere coesione, crescita e sviluppo. Almeno nelle intenzioni dei loro promotori, risorse e interventi mirano, tra logiche erogative e logiche operative, a facilitare il coinvolgimento di una pluralità di attori locali appartenenti al Terzo Settore, alla società civile e alle istituzioni pubbliche e la creazione di reti multiattore, la sperimentazione di interventi innovativi calibrati sulle esigenze dell'ecosistema locale, *empowerment* dei beneficiari e *capacity building* delle comunità. Il bilanciamento fra carichi lavorativi ed esigenze personali e familiari. Per welfare di prossimità, si intende quell'insieme di interventi e misure che mirano al benessere collettivo partendo da una lettura condivisa di bisogni e aspirazioni, prevedendo il protagonismo degli attori coinvolti. Il welfare di prossimità comporta la valorizzazione e la promozione di reti territoriali formali e informali (composte da attori pubblici, privati, associazioni e privati cittadini) che provano a rispondere a tali bisogni e aspirazioni. La prossimità è insieme origine e risultato delle misure di welfare. La prossimità è infatti frutto della capacità di intercettare le esigenze ma anche strumento degli interventi introdotti. Le azioni di welfare di prossimità nel loro dispiegarsi generano prossimità perché rafforzano un sentimento di vicinanza e condivisione. E come la pandemia ha dimostrato, non è detto che la prossimità sia solo vicinanza fisica: essa può avvalersi della digitalizzazione (ma anche di strumenti non convenzionali) per rinforzare i legami sociali e favorire la mobilitazione comune per co-progettare e co-produrre servizi e interventi.

I tratti distintivi del welfare di prossimità stanno nella predisposizione di misure e interventi di finanziamento, non solo pubblico, ma forniti da una rete di attori territoriali istituzionali, economici e sociali in risposta ai bisogni non soddisfatti e in grado di promuovere coesione, crescita e sviluppo nelle comunità. Enti locali (Comuni e/o Consorzi) sono coinvolti con un

ruolo di regia e coordinamento nel quadro della programmazione pubblica e spesso come co-finanziatori. La co-programmazione, la coprogettazione e, quando si realizza, la co-produzione favoriscono il superamento del rapporto Pubblico-Terzo Settore e possono spingersi a coinvolgere anche attori privati come le imprese. La comunità è destinataria insieme degli interventi e co-produttrice delle risposte. La prossimità è dunque riferibile alla contaminazione tra attori che si traduce in pratiche di collaborazione e cooperazione ma anche alla ricomposizione dei legami sociali e all'intrecciarsi di reti formali e informali.

E quindi nell'innesto tra welfare aziendale e welfare di prossimità che si sviluppa e radica il welfare aziendale territoriale mentre la *Corporate Social Responsibility* alimenta connessioni e incastri potenzialmente virtuosi tra welfare aziendale e filantropia. Le sinergie tra welfare filantropico e welfare di prossimità trovano espressione nelle pratiche di *community building* che mirano alla ricomposizione dei legami sociali e all'attivazione dal basso delle comunità locali tra attori formali e attori non convenzionali (Maino, 2021).

3.5.1 Il Welfare generativo

Una declinazione del secondo welfare è il Welfare generativo in cui le persone in condizione di povertà attraverso l'acquisizione di competenze e di risorse possono partecipare in maniera attiva nella società.

Il Welfare Generativo è un paradigma di intervento sociale che auspica il superamento dell'assistenzialismo (Fondazione Zancan 2012, Vecchiato 2013), per valorizzare la responsabilizzazione degli aiutati e la messa a rendimento e la rigenerazione delle risorse investite nell'aiuto delle persone (Bezze, Vecchiato 2012; Fondazione Zancan 2014).

Lottare contro la povertà con i poveri secondo, i principi di responsabilizzazione, rigenerazione e rendimento con l'obiettivo di passare da un approccio assistenziale ad un approccio generativo, vale a dire da costo a investimento sociale (Fondazione Emanuela Zancan, 2014, p. 107).

I poveri, le persone fragili e vulnerabili possano essere parte attiva nel processo di costruzione di un progetto in cui contribuiscono attivamente alla soluzione non solo del loro problema, ma utile per l'intera comunità e non solo essere fruitori finali di un servizio. C'è un salto di qualità in cui i risultati sono realizzati con i destinatari, si aiuta ad aiutarsi. In cui tutti possano porre in pratica l'art. 4 della Costituzione "Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società". È un dovere costitutivo, in cui anche i poveri possono diventarne i protagonisti.

Le pratiche generative sono azioni solidali, libere, non condizionate, che promuovono unitariamente l'esercizio dei diritti e doveri sociali (Vecchiato, 2014) Sono generative perché esprimono e valorizzano le capacità di ogni persona, anche se in difficoltà, esclusa, marginalizzata, bisognosa di aiuto. Sono generative quando valorizzano la dignità di ogni persona, condividendo il bene e trasformandolo in socialità solidale (Canali e al., 2017).

3.6 Le misure a contrasto della povertà

Misure di contrasto alla povertà e di sostegno universale basate su un reddito minimo per i disoccupati erano presenti da molto tempo nei principali paesi europei: nel Regno Unito già dal secondo dopoguerra, in Germania dal 1961, in Danimarca, Paesi Bassi, Belgio dai primissimi anni Settanta, in Francia dalla fine degli anni Ottanta. Gli unici paesi europei che nel nuovo millennio erano ancora privi di misure simili erano la Grecia e l'Italia: gli ultimi due, dal 2017, a dotarsi di uno strumento di reddito minimo per le fasce più povere della popolazione. Nella maggior parte degli schemi di reddito minimo previsti in Europa, non vi è alcun limite alla durata del beneficio che può essere erogato fino a quando i criteri di ammissibilità delle domande restano soddisfatti.

Prima del 2017 con dell'introduzione del Reddito di Inclusione, le politiche italiane di contrasto alla povertà si sono basate su un mix di misure locali e nazionali contraddistinte dall'assenza di una visione universalistica di tutela minima per le famiglie in condizione di effettiva deprivazione economica e per la presenza di una serie di "interventi frammentati, di natura assistenziale e tamponatoria" (Mesini, 2018). Precedentemente ci sono state sperimentazioni, nel 2004 come il Reddito di Ultima Istanza, dalla Social Card nel 2005, dalla Nuova Social Card nel 2008 e della Carta acquisti sperimentale nel 2014, poi sostituita dal Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) del 2017 e a diverse sperimentazioni in alcune regioni.

Il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) è stata una misura di contrasto alla povertà che prevedeva l'erogazione di un beneficio economico (Carta SIA) alle famiglie in condizione di povertà nelle quali almeno un componente sia minorenne oppure sia presente un figlio disabile (anche maggiorenne) o una donna in stato di gravidanza accertata³³.

Nella storia del Welfare italiano il Reddito di Inclusione (ReI) può essere considerato il primo livello essenziale di servizio nel welfare sociale italiano del cittadino introdotto nel 2017 nella legge di bilancio (Gori, 2018). È stata anche la prima misura strutturale rivolta ai poveri di cui si dota il nostro Paese (Mesini, 2018). Il ReI si basava, infatti, su, due elementi tipici delle

³³Dal sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

misure adottate da tempo negli altri Paesi europei per contrastare la povertà: un'erogazione monetaria calcolata sulla scorta delle disponibilità finanziarie e della dimensione del nucleo familiare e una partecipazione a percorsi di inclusione sociale e/o lavorativa. Il servizio sociale è stato pensato come il perno a cui ruotava tutto l'impianto di attivazione e inclusione sociale del ReI, dall'accesso ai luoghi di elaborazione della domanda, dal *pre-assessment* (l'analisi preliminare in cui si decide il successivo percorso nei servizi) fino alla progettazione dei percorsi di autonomia.

La misura del ReI è stata sostituita nel 2019 con il Reddito di Cittadinanza (RdC) con l'obiettivo di combattere la povertà e l'esclusione sociale. Tale misura si basava su regole più restrittive per i cittadini extracomunitari: se con il ReI accedevano ai benefici della misura i cittadini di origine extracomunitaria regolarmente presenti in Italia da almeno 5 anni, con il RdC il periodo di residenza è stato elevato a 10 anni. Tuttavia, è possibile considerare il RdC sulla falsa riga del ReI ovvero uno strumento universale di contrasto della povertà che, tra l'altro, ha di molto esteso, rispetto alla prima misura, la platea di beneficiari.

Mentre l'ammontare medio mensile del ReI era stato di circa 300 euro, quello del RdC si è attestato a circa 560 euro. Il target iniziale del ReI era dato da circa 2,6 milioni di potenziali beneficiari in povertà assoluta a fronte dei circa 5 milioni in tali condizioni. Per come è stata concepita e (solo in parte) attuata, la misura del RdC può essere considerata una forma particolare di reddito minimo garantito avente uno scopo duplice: il sostegno alla popolazione in stato di povertà e l'attivazione degli inattivi e dei disoccupati nel mercato del lavoro. Fu osservato che la scarsità di informazioni e di orientamento nelle fasi di presentazione della domanda – soprattutto quando la misura di sostegno si attiva attraverso obblighi di provare il proprio status di indigenza – rappresenta un freno per i soggetti più deboli e in maggiore stato di bisogno (Van Oorschot, 1991, 2019; Behrendt, 2018).

A differenza del ReI, per il RdC i servizi sociali non svolgono più le attività di colloquio per la prevalutazione (*pre-assessment*) e quindi di prima presa in carico. I criteri di suddivisione della platea dei beneficiari del RdC indirizzano ai servizi sociali l'intero nucleo familiare, mentre inviano ai Centri per l'Impiego (CpI) solo gli individui adulti che non soddisfano i requisiti per l'esclusione dagli obblighi della condizionalità. Se da un lato i CpI accolgono solo i componenti adulti che si suppone possano esser avvicinati al mercato del lavoro, i servizi sociali prendono in carico l'intero nucleo familiare nella sua complessità.

Da un lato, in base alle risorse disponibili, l'utenza effettiva del RdC è stata appena “pari alla metà di coloro i quali versano in povertà assoluta” e ai quali si è offerto, con estrema lentezza

e farraginosità e comunque non a tutti, “un mix di interventi d’inclusione sociale e lavorativa” (Gori, 2020, 131).

Inoltre, nelle intenzioni del legislatore il RdC è più orientato alle strategie di politica attiva del lavoro (Alleanza contro la povertà in Italia, 2019).

Il RdC è stato in parte efficace nel determinare la riduzione della povertà, ma il suo impatto è stato limitato. Alcuni precettori non escono da una condizione di bisogno e altri potenziali precettori non sono raggiunti da questa misura (Di Leo, 2023). Certamente è possibile affermare che malgrado alcuni limiti il RdC ha contribuito ad abbassare l’incidenza della povertà assoluta in anni caratterizzati dall’emergenza sanitarie ed economica senza precedenti, fornendo a molte persone prive di reddito un sostegno importante. Il Reddito di Cittadinanza si configurava come un livello essenziale e universale, pur entro i limiti delle risorse messe a disposizione. In sostanza pareva che anche l’Italia si fosse dotata di uno strumento universale di contrasto alla povertà, in grado di sostenere un gran numero di persone (Russo, 2024).

Il RdC dal 1 gennaio del 2024 è stato sostituito dall’Assegno di Inclusione (AdI) e dal SFL (Supporto alla Formazione e al Lavoro) quale misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all’esclusione sociale delle fasce deboli, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro.

Per poter accedere a queste misure è stato e continua ad essere richiesto di presentare un ISEE inferiore o uguale a 9.360,00 Euro sia per il RdC che per l’AdI. Si può accedere all’AdI (Assegno di Inclusione) o al SFL (Supporto alla Formazione e al Lavoro) se si appartiene a categorie di persone ben individuate per condizioni anagrafiche o di certificata disabilità.

L’Assegno di inclusione è riconosciuto ai nuclei familiari che abbiano almeno un componente in una delle seguenti condizioni:

- con disabilità;
- minorenni;
- con almeno 60 anni di età;
- in condizione di svantaggio (grave disagio bio-psico-sociale) e inserito in programma di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificato dalla pubblica amministrazione.

Queste condizioni di fatto escludono le persone adulte sole o comunque senza figli minori o altri carichi familiari, e una serie di persone fragili che erano state intercettate nella misura precedente.

Chi non rientra nelle categorie considerate meritevoli, può accedere ad un sostegno economico, ma questo deve essere momentaneo, di breve durata e mai rinnovabile.

Il servizio sociale assume un ruolo centrale nell'implementazione dell'AdI rispetto a quanto previsto della procedura nella misura precedente del RdC. Entro 120 giorni dalla sottoscrizione del patto digitale i beneficiari devono presentarsi per il primo appuntamento presso i servizi sociali.

Le linee di indirizzo definite con il decreto ministeriale n. 160 del 29 dicembre 2023 prevedono la certificazione della condizione di svantaggio sulla presa in carico sociale e la definisce come: “Funzione esercitata dal servizio sociale professionale in favore di una persona o di un nucleo familiare in risposta a bisogni complessi che richiedono interventi personalizzati di valutazione, consulenza, orientamento, attivazione di prestazioni sociali, nonché attivazione di interventi in rete con altre risorse e servizi pubblici e privati del territorio, al fine di identificare percorsi di accompagnamento verso l'autonomia”.

Ai servizi sociali spetta la valutazione multidimensionale dei bisogni finalizzati alla sottoscrizione per un patto per l'inclusione da parte dei beneficiari cosiddetti non attivabili e all'invio per i centri dell'impiego gli eventuali componenti del nucleo familiare in età compresa fra i 18 e i 59 anni, attivabile al lavoro per la sottoscrizione di un patto di servizio personalizzato.

Alla prima valutazione multidimensionale e alla scelta di percorsi corrispondenti alle caratteristiche dei beneficiari ogni 90 giorni i beneficiari, diversi dai soggetti attivabili al lavoro, sono tenuti a presentarsi ai servizi sociali o presso gli istituti di patronato, per aggiornare la propria posizione. La mancanza presentazione comporta la sospensione del beneficio economico.

Per gli Assistenti sociali si pone la questione se questa attività è un mero obbligo di firma e controllo burocratico o se è possibile trasformare questa condizionalità in una progettualità ai fini di un progetto capacitante (Nothdurfter, 2024)³⁴.

L'AdI si configura come un reddito minimo, ma tutela unicamente alcune categorie di famiglie, mentre il SFL non può essere incluso fra le misure di reddito minimo, dato che si concretizza in un trasferimento monetario temporaneo³⁵ erogato, su base individuale e non familiare, a chi partecipa a politiche attive del lavoro (Ciarini et al., 2023).

L'utilizzo del criterio di natura familiare per determinare l'eleggibilità alla misura porta con sé l'idea che la cura dei bambini e delle persone anziani o disabili sia incompatibile con un impegno lavorativo e non considera in maniera più profonda la mancanza di servizi che

³⁴Nothdurfter U., L'Assegno d'Inclusione: La valutazione e i progetti nelle misure di contrasto alla povertà, webinar, 23/1/2024, FNAS

³⁵è concesso per un periodo massimo di 18 mesi, trascorsi i quali può essere rinnovato, previa sospensione di 1 mese, per periodi ulteriori di 12 mesi.

favorirebbero la conciliazione famiglia-lavoro. Un'altra criticità rilevata riguarda l'attivazione lavorativa attraverso la proposta di brevi periodi di formazioni possa permettere alle persone di rientrare nel mercato del lavoro. Questo approccio trascura la complessità del mondo del lavoro in cui senza competenze spendibili trovare un lavoro è un'aspettativa irrealistica (Nothdurfter, 2024).

Da un lato, l'AdI, a cagione della sua categorialità, è uno schema di reddito minimo «atipico» nel panorama europeo, dove vige ovunque il principio dell'universalismo selettivo. Dall'altro lato, invece, il SFL è una misura di attivazione lavorativa, di durata limitata e non rinnovabile, che rovescia il legame tra erogazione monetaria e attivazione. Non la si ottiene in quanto poveri, bensì in quanto partecipanti a una misura di politica attiva. Come tale, il SFL non è uno schema di reddito minimo (Ciarini et al., 2023).

Come sostenuto dal Rapporto Oxfam 2024: “il provvedimento governativo non ha smantellato il sostegno ai poveri e ne ha preservato il carattere di diritto soggettivo. Tuttavia, ha riportato indietro di 5 anni le politiche nazionali di contrasto alla povertà, abolendo di fatto – un unicum nel contesto europeo – il diritto di ogni cittadino in difficoltà, che rispetti determinati requisiti reddituali, patrimoniali e di residenza, di accedere in modo continuativo, ovvero fino a quando il bisogno persiste, a un contributo monetario che gli permetta di condurre un'esistenza dignitosa”.

Quanto riportato dal Rapporto Oxfam mette in luce il fatto che la cancellazione del RdC riduce la platea dei beneficiari senza però apportare vantaggi economici significativi alle casse dello Stato (circa 1,5 miliardi di Euro annui). La nuova misura adottata in Italia è iniqua e non produce vantaggi. È un ritorno ad una forma di “categorialità familista” che, danneggia molte famiglie; è un ritorno ad una visione della povertà punitiva, che non tiene nella giusta considerazione le cause più profonde che la determinano. Nel Paese sta cambiando il senso comune e il paradigma culturale, inteso come insieme di credenze e valori che utilizziamo per osservare la povertà. Cresce, un'idea di contrasto alla fragilità economica e sociale che fa il paio con un'idea di crescita delle politiche di welfare come costo e non già come leva dello sviluppo (Russo, 2024).

3.6.1 ISEE: alcune criticità

Ad oggi si sono affermate interpretazioni e definizioni della povertà che mettono in evidenza il carattere multidimensionale del fenomeno, che non può più essere ridotto esclusivamente a indicatori di carattere materiale, monetariamente misurabili (Bruni, Peris Cancio, 2021). Tuttavia in Italia per poter accedere alle misure di contrasto alla povertà viene richiesto

l'ISEE, (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) che fornisce una valutazione della situazione economica delle famiglie, tenendo conto del reddito di tutti i componenti, del loro patrimonio e di una scala di equivalenza che varia in base alla composizione del nucleo familiare. L'ISEE è un test dei mezzi che serve per valutare la condizione economica di un nucleo familiare allo scopo di definire se e quanto si deve erogare come intervento, oppure si richiede come contribuzione. È la misura più diffusa che viene richiesta ai singoli e alle famiglie che chiedono prestazioni sociali nel welfare pubblico e anche nel privato sociale, la Caritas ad esempio la richiede per l'erogazione degli aiuti. Motta e Pesaresi (2021) in un loro studio hanno identificato delle criticità evidenziando il rischio che alcuni nuclei familiari, pur risultando economicamente svantaggiati secondo l'ISEE, potrebbero non essere effettivamente in condizioni di povertà, quando i redditi sono cresciuti negli ultimi 2 anni (e l'ISEE non li cattura), e/o quando nell'ISEE i redditi sono abbattuti dalle franchigie automatiche in modo eccessivo rispetto alla prestazione. Al contrario, si è anche riscontrato che l'ISEE potrebbe classificare come “non poveri” alcuni nuclei che invece si trovano in situazioni di povertà quando i redditi entro l'ISEE sono più alti degli attuali effettivi, e/o quando l'ISEE è elevato per patrimoni invendibili e non per redditi disponibili. Se le persone posseggono una discreta casa in cui abitano, ma hanno poco reddito mensile, il loro ISEE è di medio valore, anche se non hanno denaro sufficiente. È il caso, ad esempio, di anziani che hanno acquistato la loro abitazione con risparmi di anni e con il trattamento di fine rapporto, ma hanno una pensione minima. Perciò chi ha patrimoni che non può vendere (ad esempio la casa di abitazione con altri, o un terreno invendibile), ma ha poco denaro liquido disponibile, ha un ISEE elevato come chi ha meno patrimoni, ma ha più denaro che è subito utilizzabile. L'ISEE è un indicatore pensato come strumento per implementare politiche redistributive. Come indicatore di povertà, ha lo stesso limite delle misure più estese del reddito: può portare a considerare non povero anche chi ha reddito molto basso, in presenza di patrimonio non trascurabile (Motta, 2021).

3.6.2 Welfare Informa: uno strumento al passo con i tempi.

“Welfare Informa” è un catalogo, in forma di piattaforma digitale e via web, per la consultazione per delle misure a contrasto della la povertà. Lo strumento è stato progettato e realizzata dalle ACLI e da ActionAid, grazie ad un finanziamento della Regione Piemonte con un contributo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stato progettato con la partecipazione delle operatrici e degli operatori di cinque Ambiti Sociali Territoriali del Piemonte (Torino, Biella, Cuneo, Ivrea e Chieri).

Il catalogo contiene una schedatura dettagliata di 75 prestazioni nazionali e regionali a sostegno del reddito che possono essere ricercate in due modalità:

- inserendo alcune semplici informazioni riguardanti la persona e il suo nucleo familiare (età, numero componenti nucleo, cittadinanza, ISEE, luogo di residenza), sulla base delle quali le prestazioni sono filtrate ed è quindi presentato un elenco di quelle che possono essere richieste dal nucleo in questione;
- mediante un motore di ricerca interno in cui si può scegliere le prestazioni in base “tipo di utenza” o al “tipo di bisogno”.

È un valido strumento per gli assistenti sociali e per il personale che operano nei front-office del segretariato sociale per dare indicazioni delle prestazioni a cui ha diritto la persona che sia ha di fronte. Inoltre è possibile stampare le informazioni sulle prestazioni e consegnarle al cittadino (Motta, 2023).

CAPITOLO 4. La ricerca sociale e il caso di studio: la Caritas di Vercelli e di Ivrea

4.1 La ricerca sociale nel servizio sociale

La sociologia del diritto si avvale della ricerca empirica e si pone come l'obiettivo di descrivere o di esplicitare un campo di interesse, inoltre la ricerca è un importante strumento del lavoro sociale. Per l'assistente sociale conoscere la natura, le dimensioni e le caratteristiche del mondo sociale in cui opera è di fondamentale rilevanza per poter orientare la sua azione rispetto alle condizioni sociali, politiche ed economiche del territorio in cui si trova ad operare (Dal Ben e Pattaro, 2021). Attraverso la ricerca è quindi possibile conoscere ed analizzare criticamente queste diverse condizioni e i problemi sociali che ne emergono, l'analisi delle cause, le caratteristiche delle persone coinvolte e anche l'efficacia delle politiche e degli interventi per farvi fronte (Engel e Schutt, 2016). In secondo luogo, lo studio dei problemi che gli individui, le famiglie, i gruppi e le comunità si trovano ad affrontare può contribuire ad identificare questioni nuove o precedentemente trascurate e suggerire gli ambiti in cui è necessario porre l'attenzione (Anastas, 2014). Inoltre, la ricerca è fondamentale anche in termini di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi nei diversi contesti (Cellini e Dellavalle, 2015).

Una delle responsabilità dell'assistente sociale è quella di partecipare e collaborare alla ricerca sociale, impegno richiamato nel codice deontologico (Cellini, 2022): "L'assistente sociale è tenuto alla propria formazione continua al fine di garantire prestazioni qualificate, adeguate al progresso teorico, scientifico, culturale, metodologico e tecnologico. A tal fine, contribuisce alla ricerca, alla divulgazione della propria esperienza, anche fornendo elementi per la definizione di evidenze scientifiche" (art. 24, Nuovo codice deontologico, 2020).

4.2 Alcuni filoni di ricerca sociale sulla povertà

La ricerca sociale sulla povertà è importante per conoscerla, comprenderla e posizionarsi come professionisti del sociale e mettere così in atto le misure a contrasto di essa.

Ogni approccio sulla povertà, non solo propone definizioni diverse sulla povertà, ma sottende a concezioni differenti sul ruolo dello Stato nei sistemi di *welfare*, sulle politiche sociali, sul ruolo dell'economia e il significato di giustizia sociale.

Molti studi sono stati realizzati per analizzare l'impatto della povertà sulla realtà quotidiana e si possono raggruppare in tre categorie: individuale, culturale e strutturale (Feagin, 1975). Questi ampi paradigmi comprendono varie suddivisioni a seconda delle diverse concezioni riguardanti le cause della povertà.

Le teorie individuali della povertà si concentrano sull'individuo come unità di analisi e sottolineano le questioni di *agency*³⁶. La povertà si verifica perché alcuni individui sono impreparati o incapaci di partecipare in modo produttivo alle economie di mercato. (Herrnstein e Murray, 1994). Questa corrente di pensiero è sostenuta da Herrnstein e Murray nel libro *The Bell Curve*, gli autori sostengono che il QI sia un fattore determinante per il successo di una persona nella vita, e che nella società americana sia andata creandosi una stratificazione sempre più evidente basata sulle “abilità cognitive”, secondo questa teoria da una parte vi sarebbe un'élite composta da persone molto intelligenti e sempre più isolata, mentre vi sarebbe poi un'enorme “sottoclasse” (così definita dagli autori stessi) di persone emarginate poiché dotate di poca intelligenza. La conclusione degli autori è che si debba eliminare quasi tutto il *welfare* ai meno abbienti e, al massimo, aiutare un po' solo i più intelligenti. Il testo ha riportato numerose critiche soprattutto per i suoi contenuti razzisti.

La teoria culturale della povertà afferma che vivere in condizioni di povertà pervasiva porterà allo sviluppo di una cultura o sottocultura adattata a quelle condizioni di carenza. Lewis, (1966), un antropologo statunitense ha descritto gli individui che vivono all'interno di una cultura della povertà come aventi poco o nessun senso della storia e quindi privi della conoscenza per alleviare le proprie condizioni attraverso l'azione collettiva, concentrandosi invece esclusivamente sui propri problemi. I comportamenti e gli atteggiamenti sviluppati all'interno di una cultura della povertà vengono trasmessi alle generazioni successive attraverso processi di socializzazione. C'è perciò la convinzione che la povertà è insita nella cultura delle persone poveri e che l'assistenza pubblica attraverso servizi di *welfare* o altre forme di assistenza diretta non possa eliminarla.

La teoria della cultura della povertà sposta la colpa della povertà dalle condizioni sociali ed economiche ai poveri stessi finendo per legittimare la colpevolizzazione dell'individuo in condizione di povertà (*blame de victim*) (Castrignanò, 2014). Questa teoria non riconosce i fattori che hanno portato alla condizione iniziale di povertà, come situazioni abitative precarie o un'istruzione di bassa qualità o l'assenza di servizi sociali, o la mancanza di opportunità lavorative, la discriminazione e di segregazione razziale. Sebbene severamente criticata, la teoria della cultura della povertà esercita ancora una certa influenza sul dibattito teorico e politico sulla povertà e ha un'ascendente nei programmi contro la povertà soprattutto negli USA (Goetz, 2003; Goering et al., 2003). In generale, la teoria della cultura della povertà

³⁶L'*agency* è l'abilità “degli individui e dei gruppi di agire nelle situazioni, di comportarsi come soggetti invece che come oggetti nelle loro vite” (Jeffery, 2011, 6). Quando si parla di *agency* si fa riferimento a tutte quelle “azioni, attività, decisioni e comportamenti” che le persone assumono per fronteggiare le situazioni che vivono e “che rappresentano in qualche misura scelte significative” nella loro vita (Deacon e Mann in: Jeffery, 2011, 6).

tende a essere alla base di soluzioni programmatiche a livello individuale piuttosto che di strategie a livello di comunità (Gorsky, 2008).

Il terzo paradigma ricerca le cause della povertà a livello strutturale e le considera come il risultato di un'oppressione a più livelli (Kelso, 1995). Fleurbaey (2007) definisce la povertà come una forma di oppressione sociale evidenziando come le società in cui le persone in povertà sono costrette ad accettare condizioni di vita non dignitose siano di fatto disposte a tollerare varie forme di ingiustizia che minacciano l'integrità e la dignità umana. Sotto questo punto di vista, la povertà è considerata come la conseguenza delle barriere sistemiche che riducono in maniera drastica le opportunità e l'accesso alle risorse, ai servizi e alla partecipazione alla società (Gans, 1995). Secondo questa visione anche gli andamenti del mercato, le fasi di espansione e di declino, sono responsabili della povertà. Bassi salari, la mancanza di benefici sociali, la migrazione di capitali, la disoccupazione, i cambiamenti frequenti e drastici nella politica economica si traducono in un massiccio impoverimento delle comunità sia nei Paesi in via di sviluppo che in quelli sviluppati (O'Connor, 2001). Le barriere strutturali includono scarse opportunità educative, scarsi servizi sanitari, bassi salari, scarso accesso al credito, sistemi di trasporto e comunicazione inadeguati e scarso accesso alla partecipazione sociale con conseguente mancanza di potere politico da parte della popolazione povera (Farmer, 2004). Le visioni strutturali della povertà si concentrano tipicamente sul cambiamento del sistema piuttosto che sul cambiamento dei poveri. Ma i cambiamenti strutturali sono difficili da realizzare e richiedono strategie a lungo termine.

4.3 Qual è il focus delle ricerche sociali sulla povertà?

Fin dall'inizio della professione, gli assistenti sociali hanno lavorato direttamente con individui, famiglie e comunità in povertà ed è possibile affermare che povertà e lavoro sociale sono indissolubilmente legati.

Nell'ambito della ricerca, la povertà è stata ed è al centro di molti studi del servizio sociale e può essere raggruppata in tre ambiti principali: gli studi che considerano le conseguenze della povertà, le indagini che valutano l'impatto dei programmi contro la povertà e l'analisi dell'esperienza della povertà.

Un'ampia letteratura di servizio sociale indaga gli effetti della povertà su diversi gruppi della popolazione, famiglie, bambini, donne e altri. La maggior parte di questi studi utilizza metodi quantitativi che misurano l'impatto della povertà sul benessere socioeconomico e sulla salute di coloro che sono al di sotto della soglia di povertà (Goodman et al., 2009). Crocker e Padilla (2016) mostrano che il mancato accesso alle risorse è più comune tra le famiglie a basso

reddito, e ciò incide negativamente sul grado di soddisfazione della vita. In sintesi, questo filone di studi di servizio sociale rivela come la povertà ha chiaramente un impatto negativo su vari gruppi e su tutta la popolazione.

Una seconda linea di studi esamina l'impatto delle diverse politiche a contrasto della povertà sulle famiglie e sugli individui a basso reddito, se tali politiche affrontano efficacemente la povertà e i problemi ad essa associati. Questi studi offrono un importante contributo alla letteratura del servizio sociale sulla povertà perché i loro risultati aiutano a migliorare l'attuazione delle politiche sociali come, ad esempio, l'impatto dei programmi di attivazione del lavoro (Wu, 2008), programmi per competenze familiari e genitoriali (Small et al., 2015), e programmi contro la violenza domestica e familiare (Mbilinyi et al., 2011).

L'ultimo gruppo di ricerche sociali esamina come le persone sperimentano e affrontano la povertà. Ad esempio, Thomas e So (2016) evidenziano l'incertezza e l'isolamento vissuti dalle madri senz'attento negli Stati Uniti. Shamai (2017) mostra come la realtà delle donne israeliane che vivono in povertà le esponga a eventi traumatici cumulativi, risultati che portano il ricercatore a concettualizzare la povertà come un "trauma collettivo".

Nella pratica del servizio sociale, sono state spesso ignorate le questioni relative alla povertà, in particolare le relazioni politico-economiche che contribuiscono alla persistenza del problema. Negli ultimi anni, un certo numero di studiosi del *critical social work* hanno sviluppato pratiche che affrontano esplicitamente alcuni degli aspetti relazionali della povertà. Strier e Binyamin (2010), propongono la pratica anti-oppressiva del servizio sociale, che cerca di trasformare le relazioni di potere disuguale che esistono tra gli assistenti sociali e i loro clienti a basso reddito. Strier e Binyamin vedono la povertà come il prodotto e l'espressione di un'oppressione multilivello che riduce gravemente le opportunità, l'accesso alle risorse e la partecipazione alla società. Per superare questa oppressione, si concentrano sul cambiamento della struttura e delle procedure dei servizi forniti dagli assistenti sociali in modo da creare un ambiente sicuro e accogliente per gli utenti che vivono in povertà.

4.4 Il disegno della ricerca

L'interesse per la ricerca sociale è certamente comune a diverse discipline e si manifesta, ad esempio, in sinergia tra servizio sociale e sociologia, che hanno prodotto studi sul tema delle caratteristiche e dei mutamenti del welfare, attraverso il punto di vista degli assistenti sociali che operano sul campo (Facchini, 2010).

Per capire un fenomeno e come questo fenomeno possa incidere sulle norme che lo regolano, la sociologia del diritto fa riferimento all'importanza delle ricerche empiriche (Prina, 2019).

Conoscere e descrivere il campo di interesse è la premessa indispensabile di qualunque ricerca, per poter comprendere e interpretare l'agire degli attori sociali coinvolti. Nel caso specifico di questo lavoro viene analizzato come il Terzo Settore, rappresentato dalla Caritas opera in favore delle fasce più disagiate.

Per conoscere il fenomeno della povertà ho cercato di circoscrivere il campo di studio con un'indagine a livello locale. L'incontro con alcuni volontari Caritas e la lettura di articoli sulle loro attività mi ha portato alla conoscenza che un numero considerevole di persone in situazione di povertà usufruiscono dei servizi offerti da quest'organizzazione del Terzo Settore. Esaminare i motivi per cui queste persone si rivolgono ai servizi Caritas, comprendere come le persone in situazione di povertà affrontano la loro situazione di privazione e approfondire l'impatto della collaborazione fra Caritas e UEPE³⁷ su chi sta svolgendo pene alternative alla detenzione sono stati alcuni degli interrogativi che hanno stimolato il mio interesse ad approfondire questa realtà.

Di fronte al paradigma della complessità che oggi pervade tutti gli ambiti del sapere, la ricerca deve intraprendere percorsi sempre più complessi e capaci di cogliere tanto la dimensione qualitativa quanto gli aspetti quantitativi dei fenomeni indagati (Tuzzi, 2003).

Attraverso l'utilizzo di metodologie quantitative, analizzando i dati raccolti e rappresentandoli nei grafici e le metodologie qualitative, con la trascrizione delle interviste ho cercato di approfondire il fenomeno così complesso come quello della povertà e di comprendere l'agire degli attori sociali coinvolti in un territorio geograficamente circoscritto.

Ho considerato i dati dei primi colloqui realizzati da gennaio a dicembre 2023 nei Centri di Ascolto della Caritas di Vercelli e di Ivrea e li ho intrecciati con le interviste che ho realizzato sul campo, trascorrendo una giornata presso i servizi Caritas di Ivrea e una presso quella di Vercelli per conoscere da vicino la realtà, incontrare le persone che operano come volontari e coloro che usufruiscono dei servizi. Ho realizzato interviste sia ai volontari, sia ai beneficiari che a coloro che stanno effettuando una pena alternativa. Certamente lo studio ha dei limiti sulla quantità delle interviste, ma l'obiettivo è stato quello di collocare uno sguardo sul lavoro che la Caritas svolge a favore delle persone che vivono una situazione di povertà e far sì che i dati statistici avessero dei volti e potessero raccontare anche il loro punto di vista.

³⁷Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) sono articolazioni territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità come previsto dal D.p.c.m. 84/2015.

4.5 Lo strumento utilizzato: l' intervista.

Per condurre la ricerca ho utilizzato lo strumento dell'intervista semi-strutturata che mi ha permesso di raccogliere dati e informazioni dai soggetti coinvolti. L'intervista semi-strutturata è una modalità di intervista discorsiva sviluppata da Cardano (2003). Nelle interviste oltre a domande chiuse erano previste un insieme di domande aperte, "lasciando libero l'intervistato di rispondere come crede" (Bichi, 2007). Le interviste sono state realizzate in modo individuale e in presenza. Prima di iniziare l'intervista agli intervistati veniva chiesto di leggere e sottoscrivere il consenso informato dell'Università che garantiva l'anonimato. Inoltre, chiedevo l'autorizzazione a registrare l'intervista (solo in un caso una persona ha rifiutato la registrazione). Successivamente le interviste sono state trascritte per consentirne l'analisi.

Tenendo conto della presenza di tre gruppi a cui sottoporre l'intervista sono state preparate tre differenti tracce: una per i volontari Caritas, una per i beneficiari e una per le persone che realizzavano un progetto UEPE. Le tracce avevano in comune le domande sulla situazione socio-anagrafica. Le interviste relative ai volontari contenevano domande circa i dati dei beneficiari dei servizi, sulla tipologia di richieste di aiuto, sui servizi erogati e sulla modalità del loro accesso. L'intervista procedeva approfondendo i tipi di povertà che più frequentemente affrontavano, sul rapporto che esisteva con i servizi sociali territoriali e sulla collaborazione con l'UEPE.

Ai beneficiari della Caritas le domande vertevano soprattutto sulle loro fonti di reddito, sulla tipologia di lavoro, sulla casa, sulla rete sociale, sull'ambito della salute, sulle difficoltà che maggiormente affrontavano nella quotidianità e sugli aiuti che richiedevano e che ricevevano.

Ai beneficiari del progetto UEPE è stato chiesto anche un'opinione sul progetto che stavano realizzando e sull'aspetto della penalità, sull'aspetto relazionale ed economico durante questo momento della loro vita.

A questi ultimi gruppi è stato chiesto se fossero stati interpellati nella realizzazione di progetti a contrasto della povertà per ascoltare la loro opinione.

Le persone intervistate sono state 4 volontari, 10 beneficiari Caritas e 4 beneficiari del progetto UEPE. Le persone di questi ultimi due gruppi sono state selezionate dai responsabili dei Centri d'Ascolto dopo aver chiesto la loro disponibilità a sottoporsi alle interviste.

Per garantire l'anonimato delle persone intervistate ho utilizzato delle sigle in cui V sta per Volontari, identificati dalla rispettiva Caritas di appartenenza, F o M indica il genere della persona intervistata se beneficiaria specificandone l'età, o indicato la sigla UEPE per coloro che realizzano questo progetto.

4.6 Il caso di studio: Caritas di Vercelli e di Ivrea

La Caritas Italiana è l'organismo pastorale della Chiesa Cattolica costituito dalla Conferenza Episcopale Italiana (CEI) istituito nel 1971 al fine di promuovere, anche in collaborazione con altre organizzazioni, attività volte ad aiutare i più bisognosi attraverso iniziative di educazione alla solidarietà, alla mondialità, all'interculturalità e alla pace e progetti di contrasto alle povertà. La Caritas è anche un osservatorio del fenomeno della povertà per offrire anche riflessioni e per partecipare con altri attori nella lotta a contrasto della povertà. La Caritas nazionale si articola attraverso le Caritas diocesane (che coincidono con il territorio delle Diocesi della Chiesa Cattolica) e le Caritas parrocchiali.

La mia ricerca è stata realizzata nell'ambito della Caritas di Ivrea e Vercelli. Ho scelto di focalizzarmi su queste due realtà perché, pur essendo geograficamente contigue, presentano caratteristiche socio-geografiche ed economiche differenti. La zona della diocesi di Ivrea è situata nel centro del Canavese che ha conosciuto l'ascesa e negli ultimi anni il declino dell'industria e del suo indotto legato all'Olivetti. Quella di Vercelli è localizzata nella pianura Padana con un'economia a prevalenza agricola, basata sulla monocultura del riso.

4.6.1 La Caritas di Ivrea

Il raggio d'azione della Caritas Diocesana eporediese coincide con la diocesi di Ivrea che si estende per la maggior parte della zona del Canavese ed ha una superficie di circa 1.850 kmq, con una popolazione di 212.304 abitanti, distribuita in 102 comuni e 141 parrocchie. L'ampiezza del territorio diocesano e la numerosità dei Comuni sotto i 3.000 abitanti, molti dei quali montani, determina un complesso impegno organizzativo per l'erogazione dei servizi di supporto ed aiuto che attraverso la Caritas diocesana sono messi in atto per rispondere ai bisogni delle persone in difficoltà. Per quanto riguarda i servizi sanitari, la popolazione del territorio diocesano fa riferimento all'Azienda Sanitaria ASL To4 e per i servizi sociali, a quattro Consorzi socio assistenziali: In.Re.Te di Ivrea, CISSAC di Caluso, CISS di Chivasso, CISAS di Santhià. La Caritas diocesana di Ivrea è stata istituita nel 1976 ed ha la sua sede nel pieno centro storico della città in cui sono presenti diversi servizi: il Centro d'ascolto, l'emporio solidale, la mensa di fraternità in cui operano una decina di volontari che accolgono le persone e si occupano della distribuzione dei beni alimentari. La Caritas diocesana opera in stretta collaborazione con le Parrocchie della Diocesi ed è parte della rete dei servizi pubblici e del terzo settore impegnati nel sostegno delle famiglie in situazione di povertà. Ad Ivrea da gennaio a dicembre 2023 sono stati eseguiti circa 20.000 interventi in

maniera continuativa a 1650 persone e in maniera saltuaria a circa 500 persone. Garantendo diversi servizi come:

- 8521 interventi di distribuzione di alimenti con una presenza media di 50 famiglie al giorno per 5 giorni alla settimana
- 559 interventi di distribuzione di vestiario su 3 giorni la settimana con una presenza media di 6 famiglie nei giorni di apertura
- 3894 pasti erogati nella Mensa alla settimana con una presenza media di 30 persone al giorno nei 6 giorni di apertura settimanale.

4.6.2 La Caritas di Vercelli

L'ambito in cui opera la Caritas eusebiana si estende sul territorio della Diocesi di Vercelli in un'area di 1.658 km² suddivisa in 117 parrocchie.

La popolazione del territorio diocesano fa riferimento per i servizi sanitari, all'Azienda Sanitaria Locale di Vercelli e per i servizi sociali, oltre al Comune di Vercelli, ai Consorzi socio assistenziali: CISAS di Santhià, CASA di Gattinara, CISS di Chivasso, CISSABO di Biella, CISA 24 di Biandrate.

La sede della Caritas Eusebiana, denominata Cittadella della Carità, è situata nel centro storico della città in Via Feliciano di Gattinara 10, all'interno della quale si trovano le diverse attività assistenziale: il Centro di Ascolto Diocesano, lo sportello di emergenza abitativa, il servizio doccia e di biancheria per senza fissa dimora, i locali in cui si realizzano i corsi lingua italiana per stranieri.

La Caritas gestisce anche il dormitorio per uomini senza fissa dimora, intitolato a “Don Mauro Stragiotti e Maria Luisa Campi”, situato nel quartiere di Biliemme. È presente anche un servizio doccia e di lavatrici per chi necessita. È disponibile per gli ospiti un *internet point*. La capienza massima del dormitorio è di 24 posti letto. Nell'anno 2023 il numero di ingressi è stato di 119 persone (di cui 15 italiani residenti, 12 italiani non residenti, 15 stranieri residenti, 77 non residenti).

La struttura è di proprietà del Comune di Vercelli è stata data in comodato d'uso alla Caritas che lo gestisce in collaborazione con il settore delle Politiche sociali del Comune di Vercelli. All'interno della struttura operano all'incirca una decina di volontari che in modo alternato aiutano in particolare nel servizio della mensa serale (interna al dormitorio).

L'Emporio della Solidarietà situato in grande padiglione di un ex-negoziò in una zona semi-centrale di Vercelli, facilmente raggiungibile, fornisce aiuti alimentari alle persone inviate dai

diversi centri di ascolto, diocesano e parrocchiale. Nel 2023 all'Emporio Solidale sono state aiutate 947 famiglie (1.158 maschi e 1.335 donne) per un totale di 2.563 persone.

Gli interlocutori principali della Caritas Eusebiana sul territorio sono il Comune di Vercelli, attraverso lo Sportello delle Politiche Sociali, la rete dei centri di ascolto della Diocesi, altre associazioni di volontariato o ETS.

4.7 La povertà secondo l'opinione dei volontari Caritas e secondo il vissuto dei beneficiari dei servizi Caritas.

In questo capitolo andrò a considerare i dati relativi ai nuovi casi che si sono rivolti nel 2023 rispettivamente presso i Centri di Ascolto della Caritas di Vercelli e di Ivrea che sono stati raccolti ed inseriti nel sistema informativo M.A.T.R.I.Os.Ca (Modello di Ascolto Telematico Regionale Innovativo Osservatorio Caritas). Nell'analisi dei dati di tipo quantitativo emergono molti aspetti della povertà che sono stati trattati già nel capitolo 1 in via teorica. Il vissuto che emerge dalle interviste ci permette di cogliere frammenti di vita delle persone in condizione di povertà considerandoli dati di tipo qualitativo. Durante il primo colloquio al Centro d'Ascolto un volontario compila il database in cui vengono inseriti i dati anagrafici, e viene raccolta i documenti ISEE, e durante il colloquio le persone raccontano la loro storia e le loro difficoltà per le quali si rivolgono alla Caritas. Il primo colloquio è il momento in cui sono prese in carico le richieste di aiuto, ma è anche il momento in cui vengono date tutte le informazioni utili per poter accedere ad altri servizi sia nell'ambito del volontariato che nei servizi pubblici.

Vengono considerati beneficiari dei Centri d'Ascolto sia persone singole che persone che rappresentano un nucleo familiare e dai dati risulta che il 54% di coloro che si sono rivolti a quello di Vercelli sono monofamiliari, risultano nuclei familiari composti da più di una persona quasi il 46%; al contrario a Ivrea i beneficiari che si sono rivolti al centro di ascolto sono per il 44% nuclei formati da un solo componente e quasi il 66% da nuclei familiari formati da più di un membro.

Dai dati risulta che le richieste di aiuto sono maggiori quelle rivolte dalle donne rispetto agli uomini, rispettivamente il 55% a Vercelli e il 48% a Ivrea, contro il 41% degli uomini a Vercelli e del 45% a Ivrea. La maggioranza delle persone che frequentano la Caritas sono straniere e femmine e la maggioranza è compresa nella fascia di età fra i 25 e i 45 anni di età, subito a seguire dalla fascia d'età 46-60 anni di età per entrambi sia per la Caritas di Vercelli che di Ivrea.

Grafico 1. Beneficiari Caritas Ivrea e Vercelli

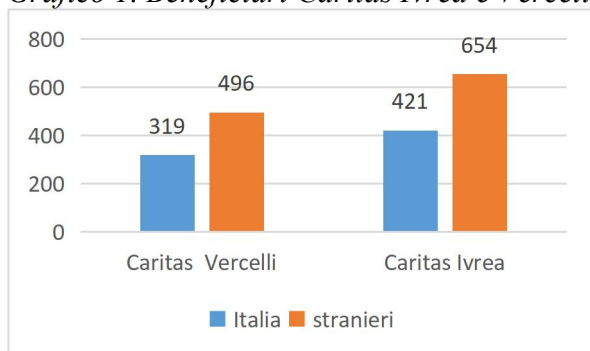


Grafico 2. Genere dei beneficiari delle Caritas di Ivrea e Vercelli

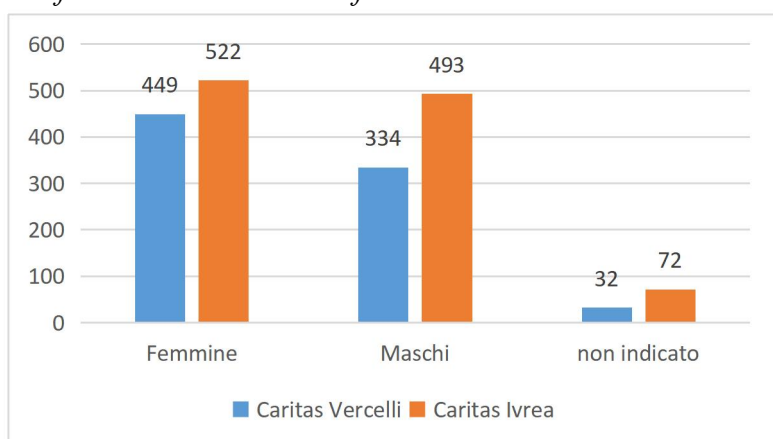


Grafico 3. Fasce d'età dei beneficiari

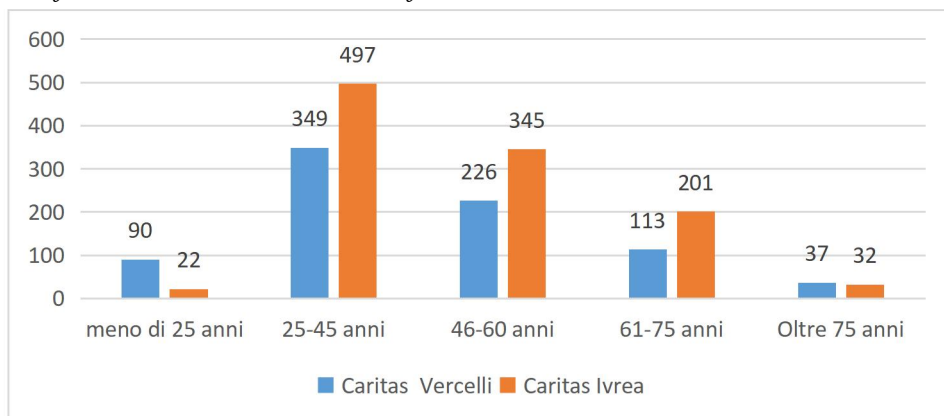


Grafico 4 Composizione dei nuclei familiari dei beneficiari della Caritas di Ivrea e Vercelli

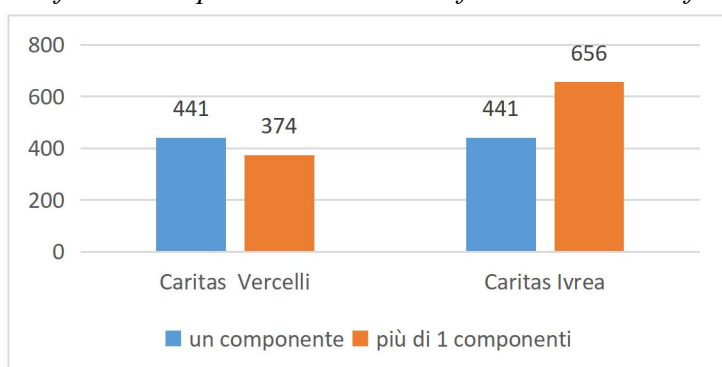
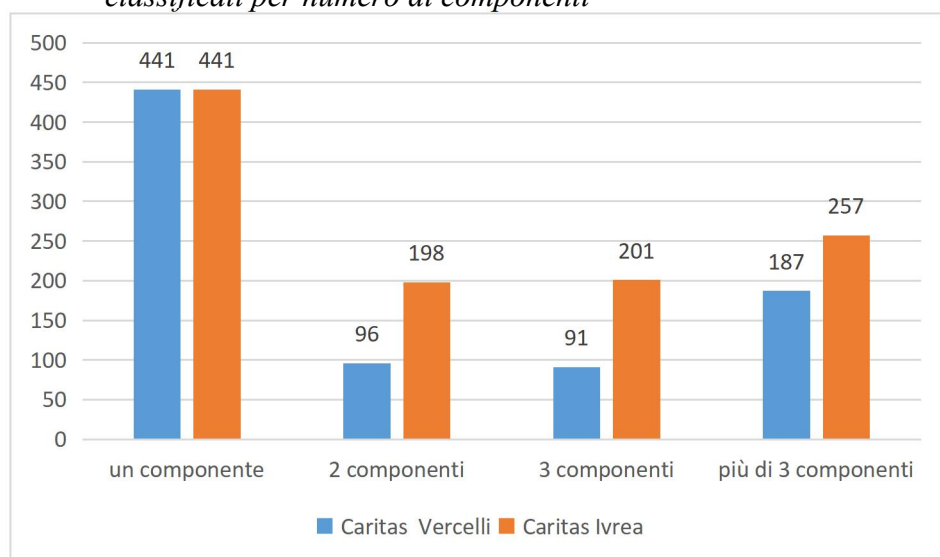


Grafico 5: Composizione dei nuclei familiari dei beneficiari della Caritas di Ivrea e Vercelli classificati per numero di componenti



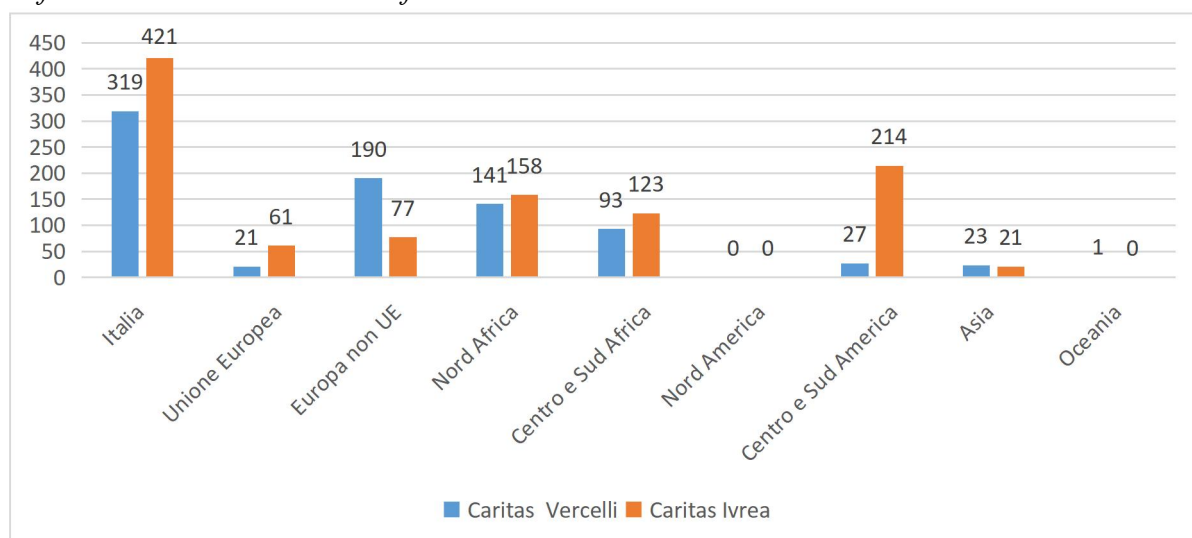
Le persone si rivolgono alla Caritas attraverso diversi canali come i contatti diretti, attraverso l’invio dei referenti delle parrocchie o dei servizi sociali territoriali, ma anche attraverso modalità informali come il passaparola. I servizi sociali incanalano alla Caritas anche situazioni in cui non ci sono i requisiti per poter erogare aiuti da parte dell’Ente pubblico:

Le persone telefonano al nostro numero, scrivono via e-mail, oppure vengono direttamente nei centri di ascolto, oppure attraverso la segnalazione di un referente delle Parrocchie.
V.2, Vercelli

(Le persone vengono) O direttamente oppure ci contattano telefonicamente e noi diamo loro un appuntamento per un colloquio. C’è un forte passaparola tra le persone. Ci vengono segnalate dai Servizi Sociali, spesso sono situazioni borderline, nel senso che non hanno i requisiti per essere seguiti dai servizi sociali, esempio legalmente soggiornanti oppure no, già questo è il discrimine, una persona straniera che non ha il permesso di soggiorno, di fatto non può essere seguita dai servizi sociali.

V.1, Ivrea

Grafico 6. Provenienza dei beneficiari della Caritas di Ivrea e di Vercelli.



Dai dati analizzati risulta che chi si è presentato nel 2023 al Centro di Ascolto è per circa il 39% cittadino italiano e per circa il 60% proviene da un Paese straniero. Una delle caratteristiche della globalizzazione è l'aumento della mobilità delle persone (Ericken, 2017). Demografi e sociologi spiegano che i comportamenti dei flussi migratori sono determinati, dall'azione più o meno sinergica di due forze che vengono definite “fattori di espulsione” (*push factors*) e “fattori di attrazione” (*pull factors*); i primi determinano la fuoriuscita delle popolazioni migranti da un paese, mentre i secondi ne inducono l'arrivo in un altro. Il primo dei fattori di espulsione è la povertà del paese d'origine, seguito dalla presenza di guerre, di disordini sociali e del non rispetto dei diritti umani. Tra i fattori di attrazione vi è la possibilità di migliorare la qualità della vita (Mazzetti, 2018).

Dai dati considerati risulta che tra le persone straniere emerge che molte giungono dai paesi che non fanno parte dell'Unione Europea questo è certamente dovuto alle conseguenze del conflitto bellico in Ucraina e corrisponde al 23% degli utenti delle Caritas di Vercelli, quelli che si sono rivolti presso la Caritas di Ivrea sono quasi l'8%. Il 17% degli utenti della Caritas di Vercelli proviene dai Paesi del Nord Africa, percentuale leggermente inferiore, il 14%, sono utenti della Caritas di Ivrea. Percentuale dell'11% si assestano coloro che provengono dai Paesi del Centro e Sud Africa. Interessante notare che alla Caritas di Ivrea il 19% delle persone che chiedono aiuto provengano dal Centro e Sud America, soprattutto casi di discendenti da emigrati italiani che richiedono la cittadinanza italiana, contro il 3% di quelli che si rivolgono alla Caritas vercellese. In entrambe le Caritas nessun cittadino nord-americano risulta tra i richiedenti aiuti, la barriera linguistica può essere una delle ragioni.

4.7.1 La richiesta di aiuto alla Caritas

Dalle interviste viene evidenziato che le richieste che le persone presentano sono soprattutto di tipo economico, per il pagamento di bollette delle utenze o il pagamento dell'affitto.

La prima domanda che ci pongono è una domanda di richiesta economica, sempre, dopodiché insieme si analizza se è solo un problema di assistenza economico oppure se ci sono dei servizi Caritas che possono sopperire come un aiuto della borsa alimentare, piuttosto che la distribuzione di vestiario, piuttosto che l'utilizzo della mensa.

VI, Ivrea

In generale gli aiuti erogati dalla Caritas sono sotto-forma di beni di prima necessità, alimentari, abbigliamento, mobili. Per poter accedere all'assistenza è necessario avere un reddito certificato dal documento ISEE non superiore ai 6.000,00 Euro³⁸; nel caso in cui l'ISEE sia superiore poiché ad esempio la proprietà dell'abitazione, ma la persona si trova in

³⁸Importo stabilito dal Banco Alimentare che fornisce le derrate alimentari agli empori solidali della Caritas.

difficoltà, i volontari della Caritas richiedono ai servizi sociali un documento di presa in carico al fine di consentire alla persona di accedere agli aiuti. Avere la residenza nella città (o nei paesi limitrofi) in cui opera la Caritas è un altro dei requisiti richiesti. Ai beneficiari viene consegnata una tessera con un tot di punti che vengono assegnati in base alla composizione del nucleo e mensilmente ricaricati. La tessera permette di accedere all'emporio solidale dove i beneficiari possono scegliere tra i prodotti, a cui è attribuito un valore simbolico di un numero di punti, provenienti dal Banco Alimentare, dal recupero fresco nei supermercati e dalle mense o da acquisti, il "pagamento" alla cassa avviene in modo virtuale, attraverso lo scalare dei punti della tessera. A differenza di altre modalità di assistenza in cui le persone ricevono un pacco preconfezionato, qui i beneficiari possono scegliere i prodotti di cui necessitano come in un qualsiasi supermercato per rispettare la dignità della scelta e per soddisfare i reali bisogni. Per coloro che chiedono un aiuto per il pagamento delle utenze viene dato un contributo, ma non il pagamento della totalità dell'importo, viene chiesta una compartecipazione da parte dell'utente e non vengono erogati aiuti in contanti, se non in via eccezione e finalizzati ad un progetto ben definito, per evitare dipendenza e azioni di puro assistenzialismo:

per quanto riguarda le bollette di luce e gas, non eroghiamo il pagamento completo della bolletta, ma un contributo. A nessuno viene dato un aiuto in denaro in nessuna forma, se non in modo eccezionale, tutto ciò che viene dato, viene pagato direttamente dalle nostre casse o attraverso bonifici o bollettini postali. L'obiettivo è quello di affrancare le persone dalla loro situazione, per cui insistiamo di più su un aiuto legato ad una progettualità, ad esempio un aiuto per pagare il trasporto per un colloquio di lavoro a Torino, vale a dire focalizzare con le nostre risorse per qualcosa che possa portare ad un cambiamento nella vita della persona VI, Ivrea

Solamente durante la pandemia da Covid-19, data l'eccezionalità dell'evento e la situazione di emergenza non solo sanitaria, ma anche economica, poiché molte persone a causa del *lockdown* si sono ritrovate senza reddito soprattutto nella prima fase in cui il Governo non aveva ancora attivato i bonus di aiuti:

durante il periodo COVID abbiamo avuto una richiesta maggiore e in quel caso abbiamo dato, non abbiamo fatto grandi verifiche, perché era essenziale dare una mano, eravamo uno dei pochi servizi che hanno mantenuto aperto e che hanno continuato a dare la borsa alimentare, mensa, vestiti. VI, Ivrea

4.7.2 Obiettivo lavoro

In aggiunta agli aiuti di tipo economico vengono erogati servizi che possano capacitare la persona in condizione di povertà a cercare un lavoro, apprendendo a scrivere un *Curriculum Vitae*, a utilizzare internet per la ricerca di un lavoro, a simulare colloqui di lavoro:

... cerchiamo di fare attività come aiuto alla stesura di CV per quanto riguarda la ricerca attiva del lavoro,
V.2, Vercelli

Alcuni beneficiari della Caritas hanno potuto frequentare la scuola-guida per poter avere la patente grazie ad una *sponsorship*, ma anche un supporto nello studio, nella comprensione della lingua italiana al fine di poter superare l'esame. Sempre nell'ottica di capacitare le persone, essere auto-muniti significa avere maggiori possibilità di trovare un lavoro e poter conciliare le necessità famiglia-lavoro.

Dalle interviste risulta che le problematiche che costituiscono le principali difficoltà per le persone che vivono un'esperienza di povertà, sono: la mancanza di lavoro o avere un lavoro non sufficientemente retribuito.

In un articolo alcuni ricercatori (López Peláez et al., 2023) hanno evidenziato che le Nazioni Unite (2015) hanno sottolineato l'importanza del lavoro dignitoso (SDG 8) per migliorare le condizioni di vita e uscire dalla povertà. Il titolo del 61^a sessione della Commissione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sociale (CSocD61), che si è svolta dal 6 al 15 febbraio 2023, è "Creare un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti come un modo per superare le disuguaglianze e accelerare la ripresa dalla crisi COVID-19 e la piena attuazione dell'Agenda 2030 per la Sostenibilità e lo Sviluppo". Allo stesso modo, sia l'ILO, che l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e i paesi del G7 e del G20 hanno dato priorità al lavoro dignitoso in linea con l'Agenda 2030. L'Agenda del Lavoro Dignitoso dell'ILO definisce lavoro dignitoso come:

"Il lavoro dignitoso riassume le aspirazioni delle persone nella loro vita lavorativa. Coinvolge opportunità di lavoro che siano produttive e forniscano un reddito equo, la sicurezza sul posto di lavoro e la protezione sociale per tutti, migliori prospettive per lo sviluppo personale e l'integrazione sociale, libertà per le persone di esprimere le proprie preoccupazioni, affinché sia possibile organizzarsi e partecipare alle decisioni che influenzano le loro vite e sia garantita uguaglianza di opportunità e trattamento per tutte le donne e gli uomini".

Un aspetto emerso dalle interviste è che molte persone hanno sperimentato e sperimentano il lavoro senza contratto, meglio noto come "lavoro nero". Questo di tipo di attività si caratterizza per l'assenza di diritti e tutele, in cui la situazione di precarietà rende ancor più difficile affrontare le sfide della vita.

Avere un lavoro non protegge dalla povertà (Saraceno, 2020), la bassa retribuzione anche se con contratto costringe ai cosiddetti *working poor* di vivere in povertà. Chi ha un lavoro di poche ore al giorno non permette di raggiungere l'autonomia per mantenere sé stessi e di poter affrontare le spese di un'abitazione, è inoltre una situazione psicologicamente molto frustrante. La situazione è aggravata dalla questione di genere in quanto le donne sono impiegate in occupazioni peggiori rispetto agli uomini, anche per quando riguarda la possibilità di stabilizzazione della posizione lavorativa, e sono occupate prevalentemente con contratti a tempo parziale, spesso involontario (Bozzao, 2018):

La mancanza del lavoro è la difficoltà principale degli utenti dell'emporio. Ci sono stipendi da fame anche quando le persone trovano un lavoro, non riescono a mantenersi anche in giovane età. Vol. 1, Vercelli

Una cosa di questi ultimi anni è il lavoro povero. Io sono sempre stata convinta che la mancanza di lavoro determinasse la povertà, invece ci sono tante situazioni che un lavoro ce l'hanno, ma è un lavoro talmente povero che non è sufficiente per garantire la sopravvivenza di quel nucleo. M. lavora come commessa part-time, ha 2 figlie e percepisce 600,00 euro. V. 1, Ivrea

Mi manca un lavoro dove posso guadagnare di più per poter guardare mio figlio, non possiamo solo aspettare l'assegno unico che è 2-300 euro al mese, io vorrei poter portare mio figlio a mangiare una pizza F. 1, 30 anni

... non trovo lavoro, ho mio figlio malato non può lavorare, essere poveri per me vuole dire tante difficoltà, che si arriva anche a pensare al suicidio. F. 2, 59 anni

4.7.3 La povertà educativa: è spesso invisibile

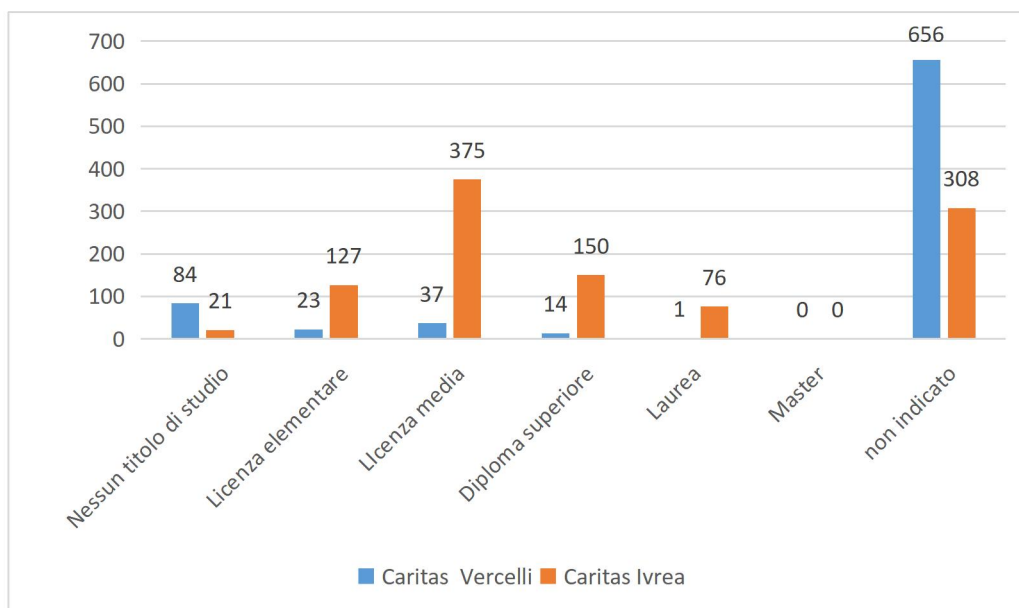
La lotta contro la povertà va di pari passo con la qualificazione per poter accedere a posti di lavoro migliori nonché all'attuazione di politiche sociali e del lavoro.

Dall'analisi dei dati delle persone intervistate si denota una bassa scolarità e la mancanza di una formazione specifica soprattutto per quanto riguarda gli italiani.

La povertà educativa è un fenomeno più esteso della povertà economica e spesso è più nascosta. Chi ha un basso livello di istruzione è probabile anche che non possieda un livello accettabile nelle competenze di base (Salmieri, Giancola, 2023).

Gli stranieri intervistati, alcuni dei quali pur avendo una qualifica più elevata sono adibiti a lavori che non sono corrispondenti con la qualifica raggiunta e svolgono attività che non godono di un alto status sociale e con retribuzioni basse come lavori di pulizie.

Grafico 7. Titolo di studio dei beneficiari della Caritas di Ivrea e di Vercelli



Considerando il campione di dati del 2023 risulta che circa un 10% delle persone che si sono rivolte a Vercelli sono senza nessun titolo di studio, a Ivrea circa solo il 2% si trova in questa condizione. Quasi il 3% ha la licenza elementare a Vercelli e il 12% ad Ivrea. La licenza media è stata ottenuta dal 4,5% di coloro che si è rivolto a Vercelli contro il 35% di coloro che sono stati aiutati a Ivrea. Circa il 2% ha un diploma di scuola superiore è tra i beneficiari della Caritas di Vercelli, invece la percentuale è del 14% tra i beneficiari della Caritas di Ivrea. Solo una persona con la laurea è tra gli utenti della Caritas di Vercelli (0,12%) invece risulta del 7% la percentuale di coloro che si sono rivolti alla Caritas di Ivrea. Va sottolineato che nell'80% dei beneficiari della Caritas di Vercelli non è stata indicata la scolarità, come per quasi il 30% dei beneficiari della Caritas di Ivrea è perciò difficile realizzare una valutazione approfondita.

Sempre secondo Salmieri e Giancola (2023) sottolineano che la povertà educativa è solo in parte attribuibile all'inefficacia dei sistemi d'istruzione nel ridurre le disuguaglianze di origine nella popolazione che frequenta la scuola. Esiste una radicata dinamica di trasmissione intergenerazionale della povertà educativa: bassi livelli di competenze di base dei genitori sono correlati a scarsi stimoli culturali durante i processi di alfabetizzazione scolastica e di apprendimento formale. Le azioni di prevenzione e contrasto alla povertà educativa dovrebbero articolarsi in una pluralità di interventi di lungo termine configurando un processo continuo e diffuso di apprendimento lungo tutto l'arco della vita e che interessi trasversalmente i molteplici ambiti della quotidianità e non solo quello scolastico.

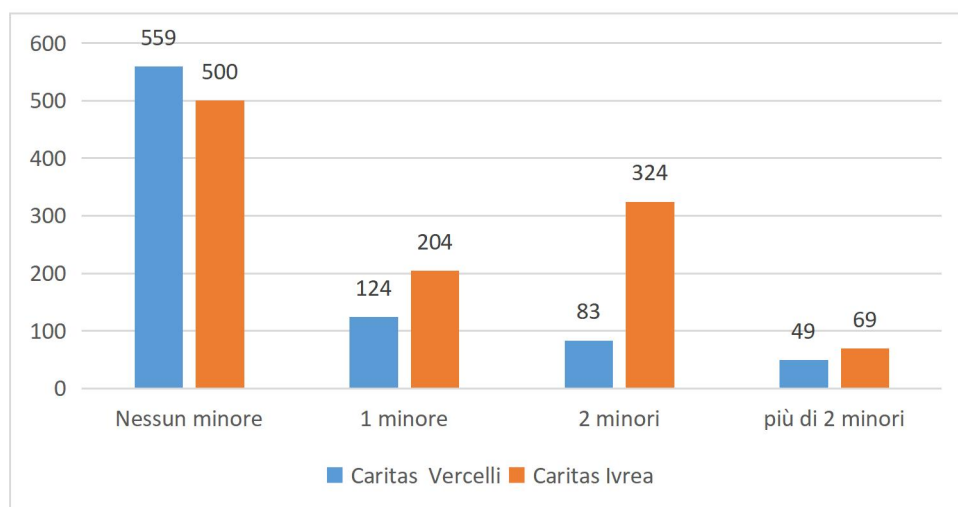
Creare opportunità di partecipazione nelle attività extra-scolastiche che il territorio offre per evitare che i minori provenienti da famiglie con un basso tenore economico sperimentino il medesimo contesto di esclusione e il coinvolgimento a queste attività può essere anche un'occasione di integrazione nella comunità. Il rischio di povertà è maggiore nelle famiglie in cui sono presenti minorenni, e soprattutto quando ce ne sono più di due, è questo uno dei principali fattori collegati alla povertà nelle famiglie con lavoratori a basso reddito. Le famiglie straniere sono anch'esse in una posizione di fragilità perché spesso non riescono ad accedere ai sistemi di protezione sociale (Saraceno, 2020). Considerando il numero di minori presenti nelle famiglie che si rivolgono alla Caritas proprio in quest'ottica vengono attivate attività di prevenzione e di intervento sulla povertà educativa e speciale supporto viene dato ai nuclei familiari con minori in cui un genitore è detenuto, affinché tutti i bambini e i ragazzi dispongano degli stessi strumenti e delle stesse opportunità (UNESCO 2021):

Abbiamo tante famiglie che hanno bambini piccoli in cui molto spesso i genitori non riescono a seguirli nel percorso educativo per varie ragioni. V2, Vercelli

C'è una povertà educativa, culturale come ad esempio vivere in una famiglia priva di stimoli. Uno dei tentativi che stiamo facendo e che abbiamo investito molto in questi ultimi tre anni sono sui progetti educativi. Durante l'anno abbiamo servizi di doposcuola, garantiamo sia attraverso il centro migranti che con un'associazione di promozione sociale che opera sul nostro territorio che si chiama Epicentro, il doposcuola a una quarantina di ragazzini sia attraverso a ore di accompagnamento individuali sia attraverso momenti collettivi. V. 1, Ivrea

Le mie figlie hanno potuto, grazie alla Caritas, frequentare il centro estivo come tutti gli altri bambini... F. 3, 35 anni

Grafico 8. Presenza di minori nei nuclei familiari beneficiari della Caritas di Ivrea e di Vercelli



Per poter garantire il diritto allo studio è necessario poter avere i libri di testo, molte famiglie povere hanno difficoltà a provvedere al loro acquisto. Attraverso un'iniziativa della Caritas è stato possibile favorire lo scambio di libri usati.

Una delle difficoltà che spesso si incontra è la gestione del denaro da parte delle fasce della popolazione più svantaggiata economicamente, spesso le persone vengono colpevolizzate per non avere oculatezza nell'uso dei sussidi o dei risparmi, ma la verità è che, come afferma una volontaria, il budget a disposizione di molte famiglie è molto limitato:

Il problema grosso è l'educazione anche all'utilizzo del denaro, su questo abbiamo avuto delle collaborazioni con alcune agenzie, tecnici e professionisti che hanno aiutato a gestire al meglio il proprio patrimonio, le proprie risorse, patrimonio mi sembra eccessivo. Stiamo parlando di 600 euro di pensione, piuttosto che di RdC, è come andare a nozze con i fichi secchi.
V. 1, Ivrea

4.7.4 Il capitale sociale e relazionale

Bauman (1999), ha definito la società moderna come una società liquida povera di "capitale umano" e di coesione, in cui da un lato esiste il paradosso di una iper connessione attraverso i mezzi di informazione e le tecnologie informatiche, ma la mancanza di ponti tra le persone, di relazioni significative (Gottardi, 2020) possono segnare in maniera negativa il loro vivere. La solitudine è una conseguenza della povertà relazionale, avere poche persone su cui contare legati da relazioni parentali o amicali può compromettere il benessere sociale e emotivo della persona specialmente nei momenti di criticità. È importante creare contesti, opportunità per aumentare il capitale sociale delle persone cercando di rompere il circolo vizioso della povertà anche attraverso attività di autostima, di attività che possano veicolare le relazioni che favoriscano il benessere delle persone e anche per sostenere le persone che psicologicamente sono provate dalla povertà:

... dialogando con le mamme abbiamo potuto cogliere un grande senso di isolamento e poche reti di supporto e mutuo aiuto, motivo per cui, quando abbiamo esplicitato gli obiettivi del progetto educativo, molte mamme si sono dimostrate molto interessate.
V. 1, Ivrea

... abbiamo assistito anche ad un incremento di persone e famiglie che vanno alla ricerca di sostegno psicologico, principalmente a causa dello stress e della depressione derivanti dalla loro difficile situazione sociale ed economica.
V. 3, Vercelli

Coloro che frequentano i servizi Caritas, specialmente gli stranieri, non hanno la possibilità di realizzare viaggi poter ritornare al Paese di origine per poter visitare la famiglia, a causa della bassa disponibilità economica. Ciò può causare tensioni emotive, sofferenze e una perenne

sensazione di precarietà, fatta di nostalgia, di sensi di colpa per aver abbandonato i propri figli (Guerrini, 2015). La perdita di legami affettivi che derivano dalla migrazione può influenzare psicologicamente il benessere sia delle famiglie “lasciate indietro” sia delle persone che sono migrate (Kofman et al. 2000; Parrenas 2001, 2005; Cortes 2016).

Molti stranieri hanno alcuni figli lasciati in cura ai nonni o agli zii e altri figli nati in Italia. Riescono a mantenere i contatti e grazie alle telefonate realizzate con i cellulari:

Parlo tutti i giorni, con il telefono, sono 7 anni che non vedo la mia famiglia e le mie figlie (durante il dialogo le cadono le lacrime dagli occhi). Qui ho solo amici.

F.1, 30 anni

4.7.5 I senza dimora o quasi

Le combinazioni di fattori di rischio strutturali, istituzionali, relazionali e personali (Edgar 2009) si intrecciano con le dimensioni del tempo del territorio (Chiodini e Milano, 2010). Infatti, sono interazioni complesse tra micro e macro dinamiche ed eventi ad innescare le traiettorie multidimensionali e cumulative di scivolamento verso la povertà estrema ed il disagio abitativo (Neale 1997; Jones e Pleace 2010). Condizioni di fragilità individuale (familiari, sociali, culturali, di salute e così via) si intrecciano con le opportunità ed i limiti dell'economia, della società e delle politiche di welfare e circostanze locali si combinano con le ricadute di fenomeni globali (crisi economiche e disoccupazione, migrazioni legate a guerre, povertà, cambiamenti climatici, ecc.) (Benassi 2002). I bisogni e le problematiche sono fortemente interconnessi e spesso gli uni concausa degli altri. Il caso dei senza fissa dimora è emblematico in questo senso: chi è totalmente privo di reddito, e non ha un'abitazione stabile fa spesso molta fatica a trovare lavoro (e quindi ad uscire dalla condizione di povertà), quasi sempre è in condizione di solitudine, e privo di relazioni familiari; in conseguenza è più probabile che incorra in problemi di salute, di dipendenze o legali (Balducci, Saruis, 2017).

Considerando la complessità del vissuto delle persone senza dimora alla Caritas viene garantito un canale privilegiato e non viene richiesta la documentazione ISEE. Nel giorno delle interviste sono stata testimone dell'accoglienza immediata di una donna di origine africana che da due giorni dormiva all'addiaccio sul sagrato di una chiesa. Alcune persone avevano segnalato il caso al parroco il quale l'ha accompagnata presso la mensa e subito i volontari le hanno preparato un letto. Sia a Ivrea che a Vercelli è presente un dormitorio per le persone senza casa. A Ivrea una risposta importante è mensa denominata “Mensa di fraternità”, pur non avendo una cucina propria raccoglie e distribuisce cibi proveniente dalle scuole e dalla mensa dei dipendenti dell'Ospedale di Ivrea grazie ad un accordo fatto con la società di

distribuzione dei pasti, anche in un'ottica anti-spreco. La realtà della Mensa è anche il luogo in cui alcune persone possono svolgere lavori socialmente utili, o di fine pena.

Alla Caritas di Vercelli il dormitorio opera dalle ore 20.00 della sera, con il servizio mensa, alle ore 8.00 del mattino con il servizio di prima colazione.

Servizi di lavanderia e di docce per soddisfare i bisogni primari di igiene sono presenti in entrambe le città; prendersi cura delle persone che va oltre i bisogni materiali, ma riconoscere la dignità delle persone, ben sapendo che le persone in condizione di povertà vivono anche la sofferenza dell'esclusione sociale:

(sperimentiamo) lo stigma che le persone hanno nei nostri confronti che viviamo nel campo nomadi.
F. 3, 61 anni

4.7.6 Le criticità dell'abitare

Come il lavoro e il reddito anche il problema abitativo è spesso all'origine della situazione di fragilità delle persone. Al disagio di povertà economica si può sommare l'eccessiva onerosità dei costi abitativi che possono costituire una povertà abitativa sia per quanto riguarda il peso economico che le condizioni degli spazi dell'abitare. La situazione risulta estremamente grave quando le persone subiscono sfratti. È significativo che nessuna delle persone intervistate risulta proprietaria di una casa.

Le persone che hanno un'abitazione in locazione oltre che alle spese dell'affitto devono affrontare le spese delle utenze luce e gas. La crisi energetica ha ulteriormente peggiorata la situazione di precarietà. Per coloro che si trovano in grave povertà la Caritas mette a disposizione alloggi con un contratto di ospitalità (gratis) per un periodo di tempo al fine di aiutare le persone a migliorare la propria situazione. È stato osservato che, se la causa della povertà è dovuta dalle spese della casa, fornendo soluzioni abitative con spese molto contenute o gratuite, le famiglie o gli individui sono in grado di uscire da una condizione di povertà:

Aumento dei prezzi, anche chi vive nelle case popolari sono arrivate cifre esorbitanti di affitti.
V. 1, Vercelli

L'emergenza abitativa ha colpito non solo i nuclei familiari sfrattati per morosità incolpevole (tra le cause la perdita del lavoro o la chiusura della propria attività commerciale), ma anche chi ha perso il sussidio fornito dal reddito di cittadinanza.
V. 3, Vercelli

Abitazioni non adeguate costringono le persone a dover cercare soluzioni nella sfera delle relazioni amicali caratterizzate dalla precarietà:

La mia difficoltà è non avere una casa con due camere da letto, io non posso dormire con lui, (riferita al figlio) io dormo a casa di una mia amica e vorrei una casa insieme a mio figlio con 2 camere da letto.

F. 2, 59 anni

4.7.7 I poveri di libertà

Coloro che commettono reati tendono a far parte della popolazione socialmente esclusa (Dominelli, 2004). È probabile che soffrano di disparità strutturali e siano poveri, disoccupati, senza casa, o ancora che abbiano problemi di salute o siano stati esclusi dal circuito formativo (Devlin, 1995). Molte, infatti, sono le ricerche che evidenziano il legame fra la povertà e il crimine (Dominelli, 1983), è importante perciò accompagnare e aiutare coloro che svolgono pene alternative alla detenzione o che terminano la loro pena. I volontari Caritas cercano di dare risposte concrete alla situazione di emergenza abitativa che spesso affrontano le persone detenute sia durante i permessi che nel momento in cui terminano la pena detentiva. La presenza della Casa Circondariale di Ivrea con 260 detenuti³⁹, di cui circa un terzo stranieri, mette in luce una criticità legata alla mancanza un luogo dove le persone detenute possano incontrare i propri familiari e poter usufruire dei permessi di visita con la famiglia. La Caritas di Ivrea ha messo a disposizione un appartamento per ospitare una famiglia, a turno, in visita al proprio familiare detenuto favorendo così la possibilità di riprendere contatto con il mondo esterno che costituisce un importante strumento di reinserimento soprattutto per coloro che si trovano privi di riferimenti familiari e amicali sul territorio piemontese.

L'appartamento è gestito attraverso la collaborazione con altre associazioni di volontari che operano all'interno del carcere e la direzione della casa Circondariale. È stato riscontrato che avere un domicilio è un fattore determinante, oltre all'avere un'occupazione lavorativa, per il successo o l'insuccesso del progetto di inserimento sociale della persona sottoposta a misura penale:

Il carcere di Ivrea ospita tantissime persone che provengono dall'esterno, per cui il rischio è che pur avendo dei permessi loro non possano avere un luogo dove incontrare la famiglia, per cui abbiamo un alloggio dell'emergenza abitativa che è destinata a queste persone e poi abbiamo progetti di pene alternative, di riparazione del danno.

V. 1, Ivrea

La collaborazione della Caritas e l'ufficio dell'UEPE permette ai detenuti di svolgere attività di pene alternative alla detenzione nell'ambito dei servizi della Caritas. Le misure alternative alla detenzione sono uno strumento mediante il quale si dà esecuzione alla pena. Nascono con lo scopo di consentire una risocializzazione del reo, adempiendo alla funzione rieducativa

³⁹Dati relativi al 31/1/2024 dal sito di Antigone

della pena con possibilità di scontare la pena lontani dal carcere è stato dimostrato che è più efficace in termini di riduzione della recidiva. Le interviste con le persone inviate alla Caritas dall'UEPE sono state caratterizzate da reticenza e dalla difficoltà di condividere il loro vissuto, hanno però sottolineato gli aspetti positivi dell'esperienza, in quanto consente loro di operare in un contesto caratterizzato da un clima di disponibilità e di accoglienza:

Qualsiasi tipo di lavoro che possa servire ad aiutare gli altri già è una cosa fondamentale, è un dare e avere, se faccio del bene oggi vedrai che un giorno ti torna indietro. Aspetti importanti di questa situazione è la collaborazione, cercare di pensare che quello che facciamo può rendere felice qualcuno che magari ne ha più bisogno di noi. ... grazie a Dio che c'è la possibilità a chi "ha sbagliato", di farti vedere che persona sei.
M. 1 UEPE, 51 anni

Questa esperienza mi è servita, vedo che ci sono persone con veramente grandi problemi che vengono qua a prendere da mangiare ti rendi conto che i problemi veri sono altri. Per me questa è un'esperienza positiva
M. 2 UEPE, 40 anni

4.7.8 Poveri di salute

La Costituzione italiana garantisce le cure a ogni individuo, tuttavia sono numerosi coloro che vivono un disagio economico e che si rivolgono alle organizzazioni come la Caritas per chiedere aiuti per poter curarsi. La salute e la malattia hanno implicazioni sociali molto forti e la povertà è una delle cause più gravi e più frequenti di malattia e di morte, ed importante considerare l'impatto delle disuguaglianze sociali sulle persone (Giarelli, 2021).

L'associazione di volontariato Art. 32 a Ivrea, con una quarantina di medici specialisti nei vari rami della medicina, collabora con la Caritas per garantire cure mediche, visite specialistiche gratuite come forma di contrastare la povertà sanitaria. La Caritas con la collaborazione del Banco del Farmaco Piemonte, oppure con l'utilizzo di fondi propri garantisce farmaci gratuitamente a chi non può permettersi il pagamento. La Caritas interviene anche per il pagamento di ticket per visite specialistiche o esami clinici, prescritti dai medici di base, per evitare che le persone rinuncino alle cure mediche.

Il punto critico è inerente alle cure odontoiatriche in quanto molti beneficiari della Caritas non sono in grado di sostenere le spese poiché è un settore prevalentemente privato.

Attraverso una collaborazione fra il pubblico e il terzo settore è possibile riuscire ad accogliere le richieste di aiuto anche nel campo sanitario:

...grazie all'interessamento dell'assistente sociale, ho potuto fare delle terapie per mio figlio non a pagamento. Lui aveva un'altra dottoressa che era a pagamento, e non ho più portato mio figlio da lei. Forse più avanti lo porterò, ma per il momento non riesco a pagarla.
F.1, 30 anni

4.7.9 Il Welfare Mix: un'esperienza di collaborazione e complementarità.

I servizi erogati dalla Caritas sia di Ivrea che di Vercelli sono complementari e in collaborazione con i Servizi Sociali dei Comuni o dei Consorzi in un'ottica di Welfare mix in cui la società civile, che vede come attori principali il Terzo settore, si è auto-organizzata per rispondere a determinati bisogni sociali. Il Terzo settore spesso anticipa l'azione pubblica e successivamente ne viene riconosciuta il suo operato da parte dello Stato, agisce in base ai principi di libera iniziativa e di solidarietà sociale rappresentando in quest'ottica la "terza via" tra Stato e mercato secondo l'analisi di Ascoli e Pasquinelli (1993). Fazzi (2022) afferma che sia lo Stato che il Terzo Settore condividono la finalità solidaristica ma si differenziano sia per la natura privata che per un maggior livello di flessibilità organizzativa. Rispetto al mercato gli enti del Terzo settore hanno in comune una base privatistica ma erogano servizi senza scopo di profitto. Questa nota è importante per comprendere la collaborazione fra la Caritas con i servizi sociali del territorio. La collaborazione fra servizi sociale e la Caritas è rilevante per costruire delle sinergie in grado di fornire un valido sostegno per coloro che si rivolgono sia al servizio pubblico che presso la Caritas locali consapevoli delle proprie competenze e dei propri confini:

Le segnalazioni che ci arrivano dal servizio sociale molte volte sono per una complementarità del progetto di aiuto, i servizi sociali pubblici ci dicono noi possiamo fare questa parte e ci chiedono se noi possiamo farne un altro pezzo. I servizi sociali possono garantire un'assistenza economica che permette alla persona di trovare un lavoro e noi possiamo dargli un letto per dormire. O come il progetto a contrasto della povertà educativa ci facciamo carico del pagamento dei centri estivi di famiglie segnalata dai servizi sociali. Ci sono molte co-progettazioni congiunte dove alcune cose le fa il pubblico prevalentemente, noi possiamo esserci ma dobbiamo pensarci complementari.

V. 1, Ivrea

... per le persone che vengono al centro d'ascolto noi chiediamo direttamente all'utenza qual è la loro assistente sociale di riferimento e poi attraverso telefonate e incontri si cerca di capire con loro qual è la situazione. Perché quello che capita spesso è che le persone dicono una parte della verità o meglio una parte della loro storia, spesso tanti frammenti, tanti pezzi vengono tralasciati e questo rapporto di collaborazione con il Comune ci aiuta a cercare di ricostruire la situazione.

V. 2, Vercelli

Come si evince da questa intervista la collaborazione fra la Caritas e la rete di altre organizzazioni di volontariato e il servizio sociale è possibile creare progetti di aiuto per le persone che si trovano in situazioni di povertà per garantire una continuità e una globalità di intervento affinché le persone possano ricevere un sostegno per superare le difficoltà e migliorare le loro condizioni di vita. La collaborazione tra i servizi sociali e la Caritas è

importante anche per l'implementazione dei tirocini lavorativi degli utenti del servizio sociale. Essa è bidirezionale, poiché gli Operatori Socio Sanitari (OSS) dei servizi sociali ritirano la spesa dall'emporio solidale e la consegnano a domicilio alle persone anziane o disabili. Senza questo sostegno reciproco, non sarebbe possibile garantire il servizio della spesa solidale a chi non la ritira personalmente. La volontaria dell'emporio solidale di Vercelli afferma che:

... noi contattiamo loro (i servizi sociali del Comune di Vercelli) se abbiamo bisogno per qualche utente e loro ci mandano l'utenza, loro ci mandano le persone per i tirocini lavorativi. Noi aiutiamo loro nel caso abbiamo utenti che hanno difficoltà ad avere la spesa tramite gli OSS. Gli OSS vengono qui fanno la spesa e gliela consegnano a casa delle persone che non si possono muovere. V1, Vercelli

Un esempio di collaborazione è la gestione del dormitorio maschile di Vercelli in cui Servizi sociali del Comune e Caritas lavorano insieme per la gestione dell'unico luogo di accoglienza per le persone senza dimora nella città di Vercelli:

noi collaboriamo con lo sportello delle politiche sociali attraverso la rete degli Assistenti sociali che lavorano in Comune. Il caso emblematico è il dormitorio che è gestito da Caritas in collaborazione con il Comune e lì abbiamo un Assistente Sociale di riferimento per tutti casi del dormitorio. V. 2, Vercelli

Durante un'intervista viene fatto rilevare che le collaborazioni fra il servizio pubblico e la Caritas sono favorite da esperienze e relazioni che precedentemente i volontari hanno costruito:

abbiamo costruito questi rapporti, alcuni di noi lavoravano nel mondo della scuola, del sociale, siamo un po' avvantaggiate rispetto al primo gruppo di volontari che erano qui che erano prevalentemente ex-olivettiani, ex-dirigenti Olivetti, avevano un altro taglio, ci sono alcuni di loro e sono preziosi per alcuni aspetti. La nuova ondata di volontari arriva prevalentemente dalla scuola ha favorito un rapporto più di collaborazione con quel mondo che non è l'azienda. Erano già in servizi che avevano già un occhio particolare su alcune realtà. V. 1, Ivrea

Esperienze di collaborazione e in un'ottica di restituzione avviene da parte di beneficiari che desiderano restituire in maniera simbolica ciò che hanno ricevuto dai servizi Caritas nei momenti di difficoltà:

... un volontario viene tutti i martedì e tutti i giovedì, era venuto da noi con i lavori socialmente utili. V.1, Vercelli

I Centri di Ascolto della Caritas oltre a svolgere la funzione di aiuto alle persone in condizione di povertà sono dei validi osservatori del fenomeno della povertà. Le Caritas con i dati raccolti possono incidere sulle decisioni delle amministrazioni locali, così come la Caritas

nazionale sono impegnate a collaborare, con altri soggetti nell'organizzazione Alleanza contro la povertà a dare contributi affinché le politiche sociali a livello nazionale contrastino le povertà attraverso riforme legislative e riforme strutturali.

CAPITOLO 5. Il servizio sociale e il *Poverty-Aware Social Work Paradigm* (PA-P)

5.1 Gli assistenti sociali e il tema della povertà

La professione dell'assistente sociale sin dalla sua origine si è impegnata nell'affrontare il problema della povertà ed uno dei suoi obiettivi fondamentali è stato quello di considerare sia le nuove forme di povertà che emergono in ogni contesto, sia le vecchie forme di povertà che continuano ad esistere (López Peláez A e al., 2023).

La definizione della professione dell'assistente sociale espressa dalla Convenzione Internazionale Federazione degli assistenti sociali, IFSW (Hare, 2004) include dichiarazioni d'intenti riguardo al ruolo del servizio sociale nel mitigare le povertà, oltre a un impegno specifico ad aiutare coloro che vivono in povertà (López Peláez e al, 2023) affermando di operare “in solidarietà con coloro che sono svantaggiati, la professione si sforza di alleviare la povertà, liberare i vulnerabili e gli oppressi e promuovere l'inclusione e la coesione sociale”, così come rimarcano i codici etici professionali degli Stati Uniti (National Association of Social Workers NASW, 1999) e della Gran Bretagna (British Association of Social Workers, BASW, 1996). Il codice etico internazionale del social work (IASSW, 2014) e il Codice deontologico italiano identificano il Servizio Sociale come una “*human rights profession*”, (Sanfelici M, 2024) chiamata a “promuovere l'emancipazione sociale e la liberazione delle persone” da forme di oppressione sociale che ne impediscono il pieno sviluppo e la possibilità di partecipare alla pari alla vita sociale” e sono guidati da principi di giustizia sociale, responsabilità collettiva e rispetto della diversità .

Considerare solo le statistiche per studiare il fenomeno della povertà può essere riduttivo (Hingley-Jones H., Kirwan G., 2023), per comprendere a fondo questo tema è importante considerare le dimensioni emotive, sociali, relazionali e psicologiche di coloro che vivono in situazioni di povertà. Essere poveri spesso implica sperimentare sentimenti di impotenza, esclusione, rifiuto, o essere trattati come privi di status o sentirsi in qualche modo inadeguati. La povertà coinvolge anche la sfera emotiva: come ci si considera e come si viene considerati dagli altri. La povertà non è solo una questione di mancanza di denaro, ma riguarda anche i diritti e di accesso alle opportunità e alle risorse di cui gode la maggior parte delle persone nella società (Daly, 1988).

Lister (2004) anche lei sostiene che la povertà non è solo una condizione di svantaggio e insicurezza economica, ma può essere quello che lei definisce una *shameful social relation* vale a dire una relazione sociale fonte di vergogna corrosiva della dignità umana e del benessere delle persone. La studiosa inglese sostiene che diversi aspetti della vita di una

persona possono essere erosi dalla povertà: oltre alle dimensioni relazionali, anche quelle sociali, culturali e di cittadinanza.

Lister (2004, p. 178) inoltre afferma che nell'esperienza della povertà è centrale la questione del potere:

“le disuguaglianze di potere si manifestano sia a livello materiale che a livello relazionale/simbolico. Attori più potenti controllano i salari, i benefici, i servizi e le opportunità a disposizione delle persone in povertà. Hanno anche il potere di costruire “i poveri” come Altri attraverso parole, immagini e azioni. Allo stesso modo, McCartan et al. (2018), evidenzia come la povertà possa intersecarsi con la disuguaglianza producendo esiti negativi sugli individui e sulle loro famiglie.

Questi autori sottolineano la necessità che gli assistenti sociali sappiano riconoscere le implicazioni e le conseguenze della povertà nella vita delle famiglie, sull'educazione dei figli e non li confondano con comportamenti a rischio o devianti. Le famiglie prive delle risorse necessarie per garantire cibo, vestiti o un alloggio adeguato ai loro figli corrono il rischio che la povertà che sperimentano venga interpretata come una forma di abbandono (Turcios, 2009). Spesso il ricorso a programmi di supporto alla genitorialità cercano di modificare il comportamento dei genitori anziché affrontare le cause profonde dei problemi, come ad esempio la deprivazione materiale (Zilberstein, 2016).

È compito del servizio sociale comprendere le ragioni delle disuguaglianze strutturali che portano le persone a vivere in povertà e lo stigma che le persone sperimentano a causa della povertà nelle sue molteplici forme. È altrettanto importante che gli assistenti sociali considerino i propri atteggiamenti nei confronti del fenomeno della povertà e si possano interrogare sulle ragioni della povertà e sull'agire professionale del lavoro sociale affinché possano incisivi sulle situazioni di povertà.

La povertà è un argomento che interpella gli assistenti sociali e si può affermare che la maggior parte di coloro che si rivolgono ai servizi sociali hanno problemi relazionati alle povertà (Healy, 2001). In alcune situazioni la povertà diventata lo sfondo della pratica del servizio sociale come “*wallpaper on the wall*”, definita da alcuni studiosi inglesi “*too big to tackle and too familiar to notice*” (troppo grande per essere affrontata e troppo familiare per essere notata) (Morris et al. 2018), specialmente durante periodi prolungati di recessione economica, caratterizzata da tagli alla spesa sociale e dalla scarsa volontà pubblica o politica di considerare la povertà come una priorità da affrontare.

Krumer-Nevo sostiene che le persone che si rivolgono ai servizi sociali vengono classificate in base alle patologie individuali o familiari (“persone con dipendenza” o “persone con

malattie mentali”, ad esempio), mentre non esiste una definizione equivalente che identifichi la povertà come area problematica.

D’altro canto, sembrerebbe che gli interventi quotidiani non siano sempre fondati sulla consapevolezza che la povertà è una causa predominante di disagio, né la mitigazione della povertà è considerata un obiettivo di intervento per “alleviare la violenza di coppia” o per “migliorare il funzionamento genitoriale”.

Nel corso degli anni il servizio sociale è stato criticato per aver posto un’enfasi insufficiente sulle questioni legate alla povertà (Cummins, 2018).

Nel processo d’aiuto, il servizio sociale ha spesso separato i bisogni e i problemi degli utenti⁴⁰ dal contesto più ampio di povertà (e dalle forme specifiche di impoverimento e sfruttamento che genera) che modella le loro circostanze di vita. Cummins (2018, p. xi) definisce questo atteggiamento il “paradosso della povertà” nel servizio sociale, in cui gli assistenti sociali “lavorano con persone povere ... eppure esiste una “cecità alla povertà”. Di conseguenza, il servizio sociale ha prestato scarsa attenzione allo sviluppo e all’impiego di interventi che indicano la povertà come un problema critico da affrontare come problema in sé.

La pratica del servizio sociale non è riuscita in gran parte a riconoscere la povertà o a offrire principi specifici per lavorare con le persone povere (Cummins, 2018).

Nonostante questa critica, la povertà è stata un tema centrale nella ricerca sul servizio sociale (Feldman, 2019) come è stato illustrato nel capitolo 4.

Krumer-Nevo (2020) ha evidenziato, però che i professionisti dell’aiuto di classe media corrono spesso il rischio di mettere in atto interventi *poverty-blind*, ovvero che non tengono conto dell’impatto della povertà sulle opportunità di scelta e sui vissuti delle persone costrette a fronteggiarla.

Il misconoscimento del problema della povertà è avvalorato da una ricerca realizzata da Krumer-Nevo, Weiss-Gal, Monnickendam (2013) sui programmi di formazione nelle scuole per assistenti sociali in diversi paesi del mondo (Paesi dell’Europa Orientale, dell’Asia meridionale, negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, in Sud Africa e in Canada) in cui risulta che sia dato poco spazio alla preparazione dei futuri assistenti sociali sul tema delle povertà. È questa la ragione per la quale la povertà, secondo Krumer-Nevo e al. (2013), è diventata una

⁴⁰Negli anni si è definita utente la persona che si rivolgeva ai servizi sociali, a seconda dell’apporto degli studi realizzati specialmente in area anglosassone è definita cliente, che corrisponde alla traduzione di *client*. Nel nuovo codice deontologico italiano è stata definita persona. In questo lavoro a seconda dell’apporto utilizzerò la traduzione che corrisponde alla definizione data. Ben consapevole che il termine persona è la definizione più appropriata, inclusiva propria dell’ottica di servizio sociale anti-oppressivo.

questione marginale nella pratica del servizio sociale, dopo aver esaminato la letteratura sull'insegnamento della povertà nel contesto internazionale.

5.2 Fattori di criticità nel lavoro degli AS al fianco delle persone in condizione di povertà

Una delle principali preoccupazioni delle professioni di aiuto è quella di superare la sfiducia tra i servizi e le comunità che vivono in povertà (Dominelli, 2005). Secondo numerosi studi, i clienti del *welfare* descrivono i servizi sociali come burocratici, disumanizzanti e oppressivi (Dominelli, 1996; Fook, 2002).

Le politiche neoliberali e neomanageriali hanno accentuato la dimensione normativa e sanzionatoria dei programmi assistenziali (Leonard, 1997; Wacquant, 2001). Le persone che si rivolgono ai servizi assistenziali devono superare ostacoli burocratici collocati per scoraggiare o eliminare i possibili fruitori di un sussidio. Con il pretesto di scoprire abusi, i servizi assistenziali hanno moltiplicato il numero di moduli da compilare e da presentare come una sorta di guerriglia burocratica contro il cittadino in situazione di povertà, situazione ben descritta dal sociologo francese Wacquant nel testo *Punire i poveri* (2006). Per coloro che sono privi gli strumenti o delle conoscenze informatiche, il *digital divide* (avere o non avere lo SPID, per esempio) può rappresentare una forma di esclusione e di non accesso ai servizi o alle prestazioni.

Le nuove forme di gestione organizzativa dominate dalla logica del mercato hanno plasmato l'ambiente istituzionale in cui vengono erogati i servizi sociali (Drakeford, 2000). Il neomanagerialismo è diventato una delle principali fonti di ispirazione delle riforme dei servizi sociali (Webb, 2003; Ferguson et al., 2005) allo scopo di massimizzare l'efficienza del lavoro, ridurre il personale, ridimensionare le organizzazioni, aumentare il controllo manageriale e la regolamentazione formale del personale professionale nell'ambito dell'assistenza sociale. Lyons (1998) ha evidenziato come l'uso del *targeting* è uno strumento per contenere e razionalizzare la spesa pubblica. La definizione di stringenti criteri di *eligibility*⁴¹, non solo può ridurre significativamente l'accesso dell'utenza ai servizi, ma può contribuire a creare dei "*gaps in the safety net*" (Cataldi, Tousijn, 2013) in cui i più vulnerabili e fuori dai criteri di allocazione delle risorse rimangono senza assistenza.

Il processo di *targeting* consiste anche nella richiesta di requisiti di attivazione da parte del destinatario dei servizi (Kiser e Percy 1980; Sharp 1980). Evans e Harris (2004) osservano che la proliferazione di regole e procedure generalmente connessa al managerialismo non

⁴¹vale a dire essere in possesso di determinati requisiti per richiedere o avere accesso un determinato servizio o prestazione

necessariamente implica un effettivo controllo della discrezionalità e una riduzione dell'autonomia professionale. Paradossalmente l'aumento delle regole può aumentare la discrezionalità degli operatori e anziché contribuire a rendere più chiare le linee di *policy*, spesso aumenta la probabilità di conflitto tra regole e procedure, nonché l'ambiguità interpretativa, lasciando ampio margine di manovra a coloro che devono implementarle.

Molti autori in letteratura sostengono che, soprattutto nell'ambito dei servizi alla persona (sanità, educazione, servizi sociali, ecc.), l'introduzione di prassi e valori neo-manageriali costituisca un elemento di tensione rispetto alle pratiche e all'etica professionali (Exworthy e Halford, 1999), in quanto ridurrebbe l'autonomia e la discrezionalità dei professionisti snaturando di fatto il loro lavoro (Lymbery 1998). L'attenzione esagerata per la valutazione e la rendicontazione, intesa come bieca documentazione burocratica, comporta che "i professionisti dei servizi alla persona devono sottrarre tempo all'utenza per impiegarlo nell'espletamento delle pratiche burocratiche (*paperwork*)" (Tsui e Cheung, 2004).

L'intensificarsi della dimensione burocratica e tecnocratica del lavoro sociale a discapito della relazione, i regimi managerialisti promuovono criteri quantitativi per misurare performance e i risultati, a spese del lavoro volto ad aumentare l'*empowerment* degli utenti nel loro ambiente di vita (Dominelli, 2015).

L'utilizzo della categorizzazione del bisogno in cui è prevista l'erogazione di una risposta di servizio standardizzata (Howe 1996) tipico del managerialismo e delle *evidence based practices* (Sackett et al. 1997; Harlow et al. 2013), la pratica professionale ispirata dai principi fordisti, queste modalità di lavoro assumono acriticamente la prospettiva che vi sia un unico modo per raccogliere e verificare i dati (Dominelli, 2015) senza considerare che i fenomeni sociali e le pratiche professionali che da essa derivano non sono né oggettive, né moralmente e politicamente neutrali (Scarscelli, 2022).

Ignorando la complessità delle interazioni umane e le caratteristiche dialogiche che emergono quando diversi soggetti interagiscono fra loro (Dominelli, 2015) le quali dovrebbero essere basate sulla fiducia e sul rispetto reciproco.

Dominelli (2015) evidenzia come criticità il fatto che spesso i servizi siano guidati dal budget e non dai bisogni dell'utente e che prevalga una logica del libero mercato caratterizzato dalla mercificazione delle prestazioni in cui gli utenti sono ridefiniti consumatori, in quest'ottica non tiene conto di coloro che non hanno mezzi economici per pagare ciò che desiderano. Coloro che non hanno mezzi per entrare e uscire dal mercato secondo le logiche della concorrenza possono percepire queste esperienze come un'ulteriore situazione di esclusione.

Il risultato di queste tendenze sono la crescita incrementale di “confusione e perdita di comprensione del ruolo e dello scopo” di coloro che operano nei servizi sociali (Carey, 2008, p. 91), gli assistenti sociali possono ritrovarsi ad essere dei meri esecutori, in quanto si limitano a implementare ciò che i manager pensano, pianificano e decidono (Pollitt, 1990). Questi fattori creano un clima di incertezza all’interno del quale gli operatori sociali devono rispondere ai bisogni delle persone e si trovano a contemporaneamente obbligati a riformulare le proprie idee sulla pratica professionale e sul modo di praticarla (Dominelli, 2015).

A livello di pratica professionale gli assistenti sociali si devono confrontare con il tema del dell’esercizio del potere, ogni volta che valutano, che fanno riferimento a specifiche normative, o identificano quali cittadini possono accedere o meno a determinati servizi o prestazioni, controllano che l’uso delle risorse avvenga secondo specifiche modalità (Scarscelli, 2022). Il tema del potere è connesso a quello del controllo e della conoscenza, tra loro interconnessi (Foucault, 1975), ma gli assistenti sociali secondo alcuni autori sembra che manifestano sentimenti di ambivalenza verso il potere (Fook, 2002), auto-rappresentandosi non di rado come privi di potere, che individuano invece allocato ad altri attori istituzionali. Spesso i sistemi di welfare assegnano agli assistenti sociali il ruolo di *gate-keeper*, delle risorse e allo stesso tempo riconoscono un certo grado di discrezionalità e autonomia (Allegrì, Sanfelici, 2023). La discrezionalità può essere sia un problema che una necessità (Nothdurfter, 2016) perché da un lato gli assistenti sociali devono rispettare la libertà e l’autodeterminazione delle persone, dall’altro lato devono tenere in considerazione i criteri e i vincoli dell’istituzione presso la quale operano. Evans e Harris (2004) ribadiscono che la discrezionalità professionale può essere considerata positiva per poter affrontare la complessità e l’incertezza, ma può anche scivolare nell’abuso di potere o una modalità attraverso cui i decisori politici evitano di esporsi.

Un’ulteriore criticità che gli assistenti sociali devono affrontare è l’ambiguità in cui si possono trovare a operare come *street-level bureaucracy* in cui la discrezionalità nell’erogare prestazioni o accesso ai servizi è uno strumento delle politiche neoliberiste che hanno l’obiettivo di ridurre e razionalizzare l’uso delle risorse pubbliche in cui è messa in atto la categorizzazione degli utenti fra meritevoli e immeritevoli. La necessità di intervenire sul bisogno in maniera flessibile da parte degli assistenti sociali impegnati nei servizi a contrasto della povertà e dell’esclusione sociale amplia gli spazi di discrezionalità già insiti nella ‘natura’ del lavoro sociale (Lipsky, 1980). Questa strategia è utilizzata come regolazione messa in atto quando le limitate risorse della Pubblica amministrazione sceglie di destinarle esclusivamente a favore dei casi meritevoli. I bisogni dei meritevoli possono venire presi in

considerazione, a determinate condizioni. Chi appartiene alla categoria degli immeritevoli viene lasciato solo con le risorse che ha già o che si procura tramite attività più o meno legali. Il definire gruppi di utenti utilizzando le categorie del merito o del demerito come criterio per l'allocazione delle risorse fa parte dei processi di regolazione che Foucault chiamava "tecnologie di governo": un insieme di strumenti per guidare il comportamento della gente in direzioni coerenti a quanto deciso dallo Stato o dalle élite di potere (Dominelli, 2015, p. 28). La definizione dei gruppi di poveri meritevoli o immeritevoli non è statica nel tempo, dipende dalle scelte del legislatore se considerare alcuni gruppi o se escluderne altri e specialmente accade quando le cause della povertà sono attribuita ai poveri stessi.

5.3 Il servizio sociale anti-oppressivo

Il servizio sociale è per statuto e per definizione anti-oppressivo. La prospettiva del *critical social work* non è solamente un metodo da applicare, ma implica una visione del mondo alla cui base c'è la volontà di perseguire la giustizia sociale, promuovere i diritti umani e significa stare dalla parte degli oppressi e degli individui esclusi (Scarscelli, 2022, p. 17).

Le pratiche anti-oppressive nei servizi che si occupano delle persone in condizione di povertà per i poveri sono limitate, ma esistono sforzi per svilupparle che mirano a responsabilizzare gli assistenti sociali e gli utenti per ridurre gli effetti negativi delle gerarchie di potere nei servizi sociali (Dominelli, 2002) (vedi Fig. 1).

Talvolta gli assistenti sociali tendono recepire i problemi delle persone che si rivolgono a loro in maniera diversa dai loro clienti e le differenze di percezione possono portare alla frustrazione e al conflitto (Strier, Binyamin, 2009). Ciò è stato avvalorato da una ricerca che ha confrontato le percezioni degli assistenti sociali rispetto al motivo del disagio dei loro clienti con quelle dei clienti stessi. È stato rilevato che i professionisti erano convinti che il problema principale fossero problematiche psicologiche e cognitive o difficoltà funzionale-comportamentali, ma i clienti consideravano la causa principale dei loro problemi era costituita dal loro disagio economico (Krumer-Nevo, Slonim-Nevo, Hirshenzon-Segev, 2006). Diversi studi hanno dimostrato che i clienti poveri definiscono il loro problema principale come la mancanza di reddito (Bullock, 1999; Sandfort et al., 1999).

Le spiegazioni che vengono date alla negazione della povertà nella pratica del servizio sociale sono difformi. Alcuni assistenti sociali considerano "normale" la situazione di povertà poiché un numero considerevole di utenti del servizio sociale vive in povertà, ed è quindi considerata appartenente al contesto e non è considerata come il problema (Jones, 2002).

Un'altra spiegazione è che gli assistenti sociali non considerano l'erogazione di assistenza materiale come lavoro sociale "professionale" (Krumer-Nevo, Lev-Wiesel, 2005).

Nei servizi sociali non è raro imbattersi in programmi basati su definizioni diverse da quelle del cliente, e talvolta in conflitto con esse (Buchbinder et al., 2004; Hodge, 2004).

I servizi sociali in cui si adotta un approccio antioppressivo sviluppano programmi per le persone in condizione di povertà che rispecchiano la definizione del problema esplicitata dal cliente (Campbell, 2003).

L'approccio clinico-individuale alle persone che vivono in povertà è stato oggetto di molteplici critiche che ne hanno sottolineato la tendenza alla patologizzazione dei poveri e alla depoliticizzazione della povertà come problema sociale (Schram, 2002; Moane, 2003). Applicando interventi basati su questo approccio che mirano a cambiare le norme, i valori e le priorità di vita di coloro che si rivolgono ai servizi con l'obiettivo di imporre i valori della classe media alla popolazione che vive in condizione di povertà.

Una critica che viene rivolta a questo approccio è che vengono ignorati i punti di forza positivi come la resilienza che esiste nelle comunità povere.

I servizi sociali antioppressivi per le persone che vivono in condizione di povertà dovrebbero riconoscere la natura contestuale della povertà, che è il risultato di una disuguaglianza sociale basata su opportunità inadeguate e su una distribuzione non equa e ingiusta delle risorse. Oltre a rispondere ai bisogni concreti della popolazione povera, i servizi sociali antioppressivi per le persone che vivono in povertà dovrebbero mirare a incidere sulle condizioni sistemiche che creano povertà. Ciò può essere fatto attraverso il sostegno individuale, di gruppo, comunitario e politico, consentendo ai gruppi di clienti di rappresentare sé stessi nell'avvio e nella realizzazione dei loro diritti, e attraverso il coinvolgimento attivo degli assistenti sociali e dei clienti in progetti di *policy advocacy*. Una teoria contestuale della povertà presuppone che i servizi sociali antioppressivi per le persone che vivono in povertà dovrebbero preoccuparsi di affrontare le barriere strutturali che riducono significativamente le opportunità e le possibilità di riduzione della povertà.

La povertà è una situazione di oppressione a più livelli necessitò, perciò, di un intervento con un approccio che va oltre il singolo caso clinico e utilizza una metodologia di interventi a livello micro e macro. La metodologia multilivello deve essere guidata dall'idea che la povertà è il risultato delle differenze di potere nella società e dovrebbe essere risolta attraverso azioni a vari livelli.

Una condizione dell'approccio anti-oppressivo è la creazione di una *partnership* basata sulla relazione di uguaglianza e di rispetto reciproco, sull'attività e sull'apprendimento congiunto.

Rosenfeld e Tardieu (2000) hanno proposto il principio di *partnership* come mezzo per superare l'impasse tra le persone che vivono in povertà e le istituzioni sociali. La *partnership* tra servizi sociali e utenti è un'esperienza complessa e un processo continuo in cui il personale e gli utenti esplorano modi per lavorare insieme verso obiettivi condivisi. Normalmente, i rapporti tra assistente sociale e cliente non sono caratterizzati dall'uguaglianza. La necessità di richiedere un aiuto economico è talvolta vissuta come un'esperienza umiliante che mette a nudo la fragile condizione personale e sociale delle persone che vivono in povertà (Lurie, 2006). Questo senso di esposizione e dipendenza è ulteriormente intensificato dalle procedure burocratiche, in cui il cliente si confronta con gerarchie, leggi e regolamenti. Di conseguenza, la creazione di una *partnership* con i clienti poveri richiede la creazione di un clima organizzativo appropriato in cui le differenze di potere possano essere risolte (Sakamoto e Pitner, 2005). Implica anche un approccio organizzativo accogliente, solidale, non burocratico e non gerarchico.

Gli assistenti sociali dovrebbero essere consapevoli della loro condizione di privilegio professionale. Una *partnership* paritaria si basa sul presupposto che diversi tipi di conoscenza, degli assistenti sociali e dei clienti, abbiano lo stesso valore e insieme forniscano un contributo unico alla partnership (Krumer-Nevo, 2004; Doel e Best, 2008).

Gli assistenti sociali devono focalizzare la loro attenzione sulla modalità con cui esercitano il controllo sociale per comprendere come “possono usare costruttivamente il potere che inevitabilmente detengono” nella relazione con l'utente (Healy 2012).

Per stringere alleanze con le persone che vivono in povertà, gli assistenti sociali che operano con un approccio anti-oppressivo devono prendere le distanze dalle strutture organizzative rigide e gerarchiche che ostacolano la partecipazione dei clienti.

Questi servizi devono essere gestiti da assistenti sociali professionisti che operano come una squadra in modo democratico e non gerarchico. La partecipazione del cliente deve essere parte integrante della cultura organizzativa. I processi decisionali devono essere visibili e soggetti al controllo periodico del cliente.

Un altro aspetto da considerare è il coinvolgimento che investe gli assistenti sociali e i clienti creando tra loro una profonda connessione personale, caratterizzata da una forte identificazione emotiva e ideologica. Il coinvolgimento a volte implica un investimento personale, il superamento dei confini professionali, l'identificazione con la sofferenza del cliente e l'assunzione di una posizione definita nel cambiare il contesto sociale del cliente. Per creare un processo di coinvolgimento, gli assistenti sociali devono mettere da parte il sistema professionale e organizzativo con cui hanno familiarità e nel quale si sentono sicuri. Un

approccio professionale basato sui principi del coinvolgimento contraddice gli approcci che richiedono la distanza professionale, la separazione con confini rigidi tra personale e professionale e una relazione caratterizzata dalla neutralità.

L'implementazione di un approccio anti-oppressivo può aiutare gli assistenti sociali e gli utenti a contrastare gli effetti delle potenti forze istituzionali che possono minare le basi etiche del *welfare*, e fornire una piattaforma organizzativa per l'*empowerment* comune di assistenti sociali e utenti (Razack, 2002; Turner e Shera, 2005) (Fig1).

	Approccio tradizionale	Approccio anti-oppressivo
Metodologia	Individuale o familiare	Multidimensionale: individuale, familiare, di gruppo, comunitario, politico
Definizione del problema	Definito dal servizio sociale	Definito dal cliente
Percezione del cliente	Il destinatario del servizio ha un'influenza minima sul servizio	È un partner attivo impegnato in un dialogo critico con il servizio attraverso la partecipazione attiva ai processi decisionali a livello individuale e organizzativo
Approccio teorico alla povertà	Teorie individuali, comportamentali e culturali	Teorie contestuali
Percezione dell'AS	Enfasi sui confini professionali	Enfasi sul coinvolgimento
Tipo di apprendimento organizzativo	Apprendimento dall'alto verso il basso. Supervisione e formazione da parte di supervisori specialisti	Apprendimento riflessivo orizzontale in collaborazione con i clienti

Fig1. Tabella di comparazione tra i principi teorici e organizzativi dei servizi sociali tradizionali e antioppressivi per i poveri, Strier e Binyamin, 2009.

Prilleltensky (2003) ha sintetizzato le esperienze, le conseguenze e le radici dell'oppressione e descrivendo gli ambiti personali, relazionali e collettivi in cui viene esercitata l'oppressione, secondo lo studioso, l'oppressione può essere definita come uno stato di relazioni di potere asimmetriche caratterizzato da fasi di oppressione, subordinazione e resistenza.

La povertà può essere definita come oppressione se si considerano le relazioni di potere nella società. Secondo questa prospettiva, la povertà è allo stesso tempo l'espressione e la conseguenza dell'oppressione politica, economica, etnica o di genere. L'associazione tra povertà e oppressione è da riconoscere nei molti casi in cui la povertà si traduce in una privazione parziale o generale dei diritti umani fondamentali. In questo senso, la povertà può essere definita come un sistema di dominio e oppressione.

5.4 Il *Poverty-Aware Social Work Paradigm (PA-P)*

Negli ultimi tempi un sempre maggior numero di studiosi di *critical social work* ha sviluppato pratiche che affrontano esplicitamente alcuni degli aspetti relazionali nei contesti di povertà. Strier e Binyamin (2010), attraverso la pratica anti-oppressiva del servizio sociale, cercano di trasformare le relazioni di potere diseguale che esistono tra gli assistenti sociali e i loro clienti in situazioni di disagio economico. Questi studiosi vedono la povertà come il prodotto e l'espressione di un'oppressione multilivello che riduce gravemente le opportunità, l'accesso alle risorse e la partecipazione nella società. Per superare queste oppressioni, propongono un cambiamento della struttura organizzativa e delle procedure dei servizi forniti dagli assistenti sociali in modo da creare un ambiente sicuro e che coinvolga maggiormente utenti che vivono in povertà (Feldman G., 2019). Sia Strier e Binyamin (2010), così come Krumer-Nevo (2016), sostengono che la povertà è il risultato di relazioni economiche e culturali diseguali e ingiuste tra classi sociali, discriminate dalla razza e dal genere. Tuttavia, le nuove pratiche di servizio sociale da loro proposte mirano a cambiare le relazioni tra gli assistenti sociali e gli utenti, rendendoli più ugualitarie, meno burocratiche e non giudicanti

Più recentemente, Krumer-Nevo (2016) ha sviluppato un "paradigma" chiamato *Poverty-Aware Social Work*, (PA-P) che considera la povertà come il risultato di una distribuzione diseguale del capitale economico e simbolico. La studiosa israeliana illustra come gli assistenti sociali possono contrastare la povertà attraverso la costruzione di rapporti di solidarietà con i loro clienti in condizione di povertà e instaurando con loro rapporti di potere più equilibrati per affrontare nella pratica quotidiana le loro situazioni di povertà.

L'unicità di questo approccio risiede nei collegamenti che instaura fra la povertà come difficoltà materiale e la povertà come esperienza emotiva e relazionale, nonché nella sua integrazione dei modi in cui il servizio sociale vede (ontologia), conosce (epistemologia) e si prende cura (assiologia) delle persone povere (Krumer-Nevo, 2020, p.20).

A livello ontologico risponde alle domande sulla natura della povertà e sulle caratteristiche delle persone in povertà. Sul piano epistemologico sottolinea che tipo di conoscenze gli assistenti sociale devono possedere quando lavorano con le persone in povertà. La dimensione assiologica identifica la finalità delle politiche e dell'intervento con le persone in povertà.

Krumer-Nevo individua tre paradigmi (Fig. 2) che consentono di leggere la povertà, accanto ai paradigmi più tradizionali come quello conservatore e quello strutturale, Krumer-Nevo ne propone un terzo il *Poverty Aware Paradigm (PA-P)* come alternativa ai primi due, più vicina alla prospettiva del servizio sociale.

	Ontologia	Epistemologia	Assiologia
Il paradigma conservatore	La povertà è una cultura che si manifesta nelle caratteristiche psicologiche, familiari e comunitarie dei poveri	Una conoscenza professionale e positivista come verità oggettiva (focalizzata su patologie e deficit dei soggetti umani)	I poveri esprimono una grave devianza dalle norme sociali e morali e vivono alle spalle della produttività dei membri normati della società
Il paradigma strutturale	La povertà è un problema di disuguaglianza sociale, conseguenza di strutture sociali e istituzioni inique	Una conoscenza professionale e positivista come verità oggettiva (focalizzata sui deficit della società: sul piano della pratica professionale, le conoscenze si concentrano sui punti di forza dei soggetti umani)	La povertà è incompatibile con una società equa
Il Poverty-Aware Paradigm	La povertà è una violazione dei diritti umani. Le persone povere sono agenti di resistenza alla povertà che versano in condizioni di grave mancanza di capitale economico e simbolico	Una conoscenza critico-costruttivista ottenuta attraverso la relazione con gli utenti dei servizi	Etica di solidarietà, minimizzando l'Alterizzazione ed estendendo il gruppo del "noi"

Fig 2. Tabella sui paradigmi sulla povertà secondo la classificazione di Krumer-Nevo, in *Speranza radicale*, 2022, p. 39

Il paradigma conservatore pone l'attenzione sulle caratteristiche degli individui, etichettati come deficitari e devianti, a causa di deficit personali o di valori non conformi alla norma, in cui la povertà è considerata come problema dell'individuo, e la mancanza di risorse è considerata come la conseguenza di un comportamento irresponsabile o di scelte sbagliate (Panciroli, 2021). La letteratura dell'approccio conservatore si basa su una presa di posizione morale riguardo alle presunte differenze fondamentali tra i poveri e il resto della società, in cui i poveri possiedono caratteristiche negative che tendono a cristallizzarsi (Featherstone, Morris, White, 2014).

Il paradigma strutturale considera la povertà come la conseguenza della disuguaglianza sociale in cui le variabili strutturali che conducono le persone all'indigenza (Krumer-Nevo, 2009) e colpisce soprattutto alcuni gruppi della società come le donne, i minori, le minoranze etniche. Per strutture si intendono le attività lavorative pesanti, pericolose, a termine, le

condizioni abitative insalubri in quartieri violenti, le scuole degradate, l'accesso limitato ai servizi sanitari, sistemi di *welfare* deboli e stigmatizzanti. L'approccio conservatore attribuisce ai poveri la responsabilità sia per i disagi legati alla povertà che per l'uscita dalla povertà, l'approccio strutturale sposta la responsabilità sulle istituzioni sociali. L'obiettivo dell'approccio strutturale è cambiare la società e non le persone che sono colpite dalla disuguaglianza come nel paradigma conservatore.

Il *Poverty Aware Paradigm (PA-P)* propone di affrontare la povertà attraverso politiche di riconoscimento e rispetto che prevede una pratica professionale basata sulla relazione con le persone, interconnessa con politiche di redistribuzione basate sulla pratica professionale che vede al centro i diritti umani. Il *Poverty Aware Paradigm* considera gli aspetti del paradigma strutturale, ma allo stesso tempo considera anche l'impatto della povertà a livello micro, su ciò che incide nella vita delle persone.

Questo paradigma considera la povertà come una violazione dei diritti umani, e sulla base dell'analisi strutturale considera la povertà non solo come mancanza di risorse materiali e opportunità sociali (come alloggi, istruzione e sanità adeguati), ma anche una mancanza di capitale simbolico, che si manifesta nella stigmatizzazione, nella discriminazione, nella mancanza di rispetto, nel dover sperimentare la vergogna e l'umiliazione per la situazione di povertà. La povertà non è solo un problema di disuguaglianza a livello macro, ma anche un problema di ingiustizia sul piano micro-sociale, mette in luce le esperienze quotidiane delle persone in povertà in cui sperimentano gli effetti del potere e dell'impotenza. A livello epistemologico viene considerato il sapere delle persone, ma viene considerato anche il contesto in cui si costruiscono le realtà e le conoscenze.

Il *Poverty Aware Paradigm* considera le persone che vivono in condizione di povertà come agenti sociali attivi nella lotta alla povertà per il fatto che ogni giorno devono affrontare situazioni difficili e l'atteggiamento che gli operatori dovrebbero adottare non dovrebbe essere quello di motivare, ma di affiancarle in questa resistenza per garantire l'uscita dalla povertà. Superando l'Alterizzazione e sviluppando un'etica di solidarietà, estendendo il nostro senso del "noi" verso persone che in precedenza vedevamo come "loro". Per gli assistenti sociali solidarietà significa prendere posizione e comportarsi da alleati dei loro utenti nella lotta contro la povertà a differenza dell'approccio conservatore in cui l'obiettivo era di modificarne il loro comportamento. È importante sottolineare che restare al fianco degli utenti non significa essere completamente d'accordo con i loro comportamenti e i loro atteggiamenti, anzi ha volte è necessario intervenire esprimendo il proprio dissenso. Queste posizioni devono derivare da una prospettiva di comprensione del dolore che le persone vivono a causa della

povertà, le critiche ai loro comportamenti possono trovare spazio nella relazione di fiducia che si è creata.

Proprio per riconoscere il valore delle persone Krumer-Nevo propone in questo paradigma anche un'attenzione all'utilizzo di un linguaggio più rispettoso, che non stigmatizzi le persone che si rivolgono ai servizi sociali, partendo dal punto di vista degli utenti. Molto spesso quando gli operatori non ottengono i risultati sperati tendono a giustificarsi e a definire "utenti non cooperativi", "caso cronico", "una causa persa" (Schnitzer, 1996), ma cambiando la prospettiva può essere identificato con una situazione in cui gli operatori sociali non hanno ancora trovato la strada per arrivare al cuore dell'utente. Per coloro che potrebbero essere etichettati come approfittatori dei servizi, è importante capire quali opportunità hanno diritto questi utenti e quali sono gli ostacoli che incontrano per raggiungere i loro obiettivi.

In Israele l'implementazione di questo modello organizzativo ha previsto una serie di strumenti che possono rendere questo paradigma operativo. Il primo di questi è la scelta di assegnare un numero di casi limitato per assistente sociale (dalle 13 alle 40 famiglie) per poter stabilire e mantenere stretti contatti di fiducia con gli utenti dei servizi, per avere il tempo di incontrarli regolarmente, poter conoscere tutti i membri della famiglia e poter constatare in prima persona le difficoltà che incontrano e le lotte che realizzano per superarle. Il numero limitato dei casi da seguire consente agli assistenti sociali di assistere gli utenti nella realizzazione attiva dei loro diritti accompagnandoli nei servizi pubblici per il disbrigo delle complesse procedure burocratiche (Krumer-Nevo, 2020). In secondo luogo gli assistenti sociali dovrebbero disporre di budget flessibili con cui poter aiutare gli utenti che si rivolgono ai servizi sociali. Nel modello PAP il budget è flessibile e immediato e può coprire diverse esigenze che vanno dal cibo, alle forniture sanitarie e ad altri beni di prima necessità fino al pagamento dei debiti e la realizzazione delle necessarie ristrutturazioni domestiche. L'assistente sociale custodisce il denaro, e lo contrassegna come denaro assegnato alla famiglia che segue, e non può essere trasferito ad altre famiglie o utilizzarlo per altri scopi. L'idea di concedere agli assistenti sociali e agli utenti dei servizi accesso a un budget e la massima libertà possibile di scegliere come utilizzare il denaro costituisce un cambiamento significativo poiché evidenzia un atteggiamento di fiducia nei confronti degli utenti che degli assistenti sociali da parte del Ministero delle Finanze e del Welfare.

In terzo luogo, gli assistenti sociali che lavorano direttamente con le famiglie per assistere sono specializzati per l'attuazione dei diritti. Acquisiscono una conoscenza approfondita della legislazione, delle procedure nel settore del welfare, delle prestazioni sociali, dell'istruzione, della sanità e dell'edilizia abitativa e le risposte che le varie agenzie che possono fornire.

Imparano a lavorare con gli attivisti e a impegnarsi nel lavoro comunitario e nella pratica politica (Benish, Weiss-Gal, 2021).

La quarta e la quinta componente del modello organizzativo consistono nella formazione PAP e nella supervisione continua. L'inclusione di queste due componenti comporta un cambiamento essenziale rispetto al modo in cui gli assistenti sociali percepivano in precedenza il loro lavoro con le persone in povertà.

5.4.1 I principi del *Poverty-Aware Social Work Paradigm*

Il *Poverty Aware Paradigm* affonda le radici teoriche nel *critical social work* e nella pratica considera l'esperienza dei poveri come sapere esperto per affermare la giustizia sociale e per umanizzare i servizi sociali (Raineri, 2020).

Questo paradigma è utilizzato nei programmi di formazione degli studenti del corso di laurea in Servizio sociale dell'Università Ben-Gurion (Israele). Il paradigma per lavorare con le persone in povertà è stato sperimentato e adottato dal Ministero del Welfare e dei servizi sociali in Israele, ma può essere applicato in ogni territorio e in ogni contesto. Le criticità che Krumer-Nevo individua in Israele si possono ritrovare nel contesto italiano (Pancioli, 2021). Krumer-Nevo (2021) ha identificato i sei principi dell'approccio che definiscono il modo in cui si deve considerare le persone che vivono in povertà.

Il primo principio è prendere atto del sapere delle persone in povertà, riconoscere che possiedono un sapere esperienziale legittimo e importante. Ciò significa dare retta a ciò che queste persone dicono sulla propria realtà, e anche comprendere la realtà attraverso i loro occhi, per capire il loro punto di vista e la loro prospettiva. Altrettanto importante è prendere atto della loro analisi della realtà, considerare le teorie da cui sono guidati indipendentemente dal livello di istruzione. Gli assistenti sociali devono imparare ad ascoltare e a riconoscere il sapere degli utenti e dar loro rilievo nei processi decisionali.

Il secondo principio è riconoscere il dolore delle persone che vivono in povertà. Questo principio significa dare ascolto al dolore, ossia capire che ciò che leggiamo come un modo di comportarsi in realtà fa parte di un mondo emotivo molto più ampio. Per riconoscere il sapere esperienziale delle persone in povertà bisogna anche comprendere il dolore legato alla povertà ed essere consapevoli che il comportamento non è qualcosa di indipendente dal resto, ma deriva da vissuti emotivi. In un certo senso, si tratta di guardare agli utenti come persone che portano con sé una sofferenza sociale.

Il terzo principio è la sfera materiale e quella emotiva sono sempre interconnesse. Diversamente dalla classificazione gerarchica dei bisogni di Maslow, che poneva i bisogni

materiali davanti a quelli emotivi, ciò che impariamo dalle persone che vivono in povertà è quanto in realtà questi bisogni siano strettamente collegati. Il famoso proverbio cinese “Dai un pesce a un uomo e lo nutrirai per un giorno. Insegnagli a pescare e lo nutrirai per tutta la vita” nel *Poverty Aware Paradigm* l’aiuto materiale o un percorso d’aiuto psicosociale, che spesso vengono considerati due soluzioni separate e in questo paradigma le due proposte di aiuto più o meno coincidono: i pesci possono diventare canne da pesca e le canne da pesca possono diventare pesci, poiché i bisogni materiali ed emotivi vengono considerati strettamente intrecciati. L’esempio di una madre che allatta il figlio al seno, offre al bimbo contemporaneamente una risposta ai suoi bisogni materiali ed emotivi. Nutre il suo stomaco ma anche il suo cuore. La sfera materiale deve tenere conto anche dell’aspetto emotivo. Occuparsi dei bisogni materiali influisce necessariamente sui bisogni emotivi e viceversa, e si dovrebbe sempre tenere conto di questa complessità in tutte le relazioni d’aiuto.

Il quarto principio è riconoscere che cos’è la povertà e come influisce nel ridurre le opportunità e le alternative reali. Krumer-Nevo afferma che è importante riconoscere tutto ciò che le persone devono rinunciare a causa della povertà, e le conseguenze negative sulla loro vita. Povertà non significa soltanto avere un *budget* limitato e non poter avere la possibilità di acquistare oggetti costosi, andare in vacanza, comprare cibo di qualità. La povertà costringe a rinunciare alle opportunità di studiare, di aver un buon lavoro, di camminare di sera su strade sicure e non in quartieri degradati e mal illuminati, di poter scegliere in quale asilo mandare i figli. Queste opportunità appartengono alla sfera della realtà esterna. La mancanza di opportunità è legata anche a ciò che Lister (2004) descrive come la dimensione relazionale simbolica della povertà, ovvero le scarse occasioni in cui i poveri si sentono apprezzati, in cui vengono percepiti come possessori di saperi. Nelle situazioni di povertà, le esperienze di mancanza di riconoscimento e di rispetto sono quotidiane. Avvengono, ad esempio, quando gli utenti devono prendere due autobus per raggiungere il nostro ufficio tenendo un bambino in braccio, solo per poi scoprire che l’assistente sociale non c’è perché è in maternità, o che il modulo che stavano aspettando non è ancora stato firmato perché il nostro dirigente è in vacanza o a casa in malattia. Non c’è nessuna intenzione malevola, ma manca la consapevolezza del fatto che la povertà crea una situazione in cui le persone dipendono dagli altri per soddisfare i loro bisogni più elementari, e di conseguenza questo crea occasioni quotidiane di esperienze umilianti.

Il quinto principio è non accettare la povertà e creare una pratica professionale che si opponga ad essa. L’idea di fondo è che la povertà è una violazione dei diritti umani e della giustizia sociale. La povertà non esiste perché le persone hanno commesso degli errori nella propria

vita, ma è il risultato di strutture sociali ingiuste che si incarna in determinate persone che, per vari motivi fra cui l'etnia, genere, disabilità e sono diventati svantaggiati nella società.

La nostra pratica professionale si dovrebbe basare sulla forte convinzione che non è accettabile sia come cittadini che come professionisti del sociale. Non è accettabile che le persone non abbiano cibo da mangiare o non possano mandare i figli al doposcuola. Non sono le persone in povertà che non sono adeguate, ma è la situazione sociale che non risponde ai loro bisogni. Ciò non significa deresponsabilizzare le persone in povertà per la loro situazione, ma la realtà quotidiana in cui vivono le persone in condizione di povertà non è molto complessa.

Il Sesto principio: le persone che vivono in povertà resistono costantemente ad essa. È importante notare che, anche nelle peggiori circostanze, le persone resistono alla povertà e alle avversità, e in genere sanno che stanno facendo tutto il possibile per resistere alla povertà. Solo che certe volte non lo esprimono con chiarezza. Dunque, il nostro ruolo è ascoltare attivamente le persone per comprendere le azioni che mettono in atto per resistere alla povertà. Ascoltare attivamente significa non solo ascoltare, ma anche dire agli utenti che ciò che fanno non è una manifestazione dei loro errori o difetti. Che loro tentano di fare qualcosa per migliorare la loro situazione, anche quando magari questi tentativi non funzionano. Se sembra che non si assumano la responsabilità, è solo perché le loro azioni a volte non hanno successo. Il nostro compito non è educarli ad assumersi la responsabilità, ma aiutarli ad avere successo nelle loro azioni di resistenza.

5.5 Il sapere esperienziale delle persone in condizione di povertà.

La conoscenza fa riferimento ai saperi teorici, alle competenze e alle abilità, ai comportamenti e agli atteggiamenti che le persone mettono in campo per affrontare le sfide della vita che può essere riassunta nell'espressione "sapere, saper fare e saper essere". Reggio (2011) ha individuato come "quarto sapere" quello che deriva dalla capacità di imparare dall'esperienza della vita quotidiana in maniera diretta.

Gli operatori sociali che riconoscono i casi di ingiustizia nella vita reale, riescono a riconoscere il sapere esperienziale degli utenti attraverso le loro esigenze, il loro dolore e di come resistono alla povertà. È questo è un riconoscimento delle persone che vivono in condizioni di povertà per vedere le ingiustizie che esse affrontano e riconoscere il dolore del vissuto nella vita delle persone in condizioni di povertà (Krumer-Nevo, 2022).

Leggere le azioni di resistenza che le persone in condizione di povertà mettono in atto è andare oltre una lettura superficiale dei comportamenti. Definire i problemi in termini di diritti, stare al fianco degli utenti, passare dal problema individuale alle *policy practices*.

Se l'utente ha a che fare con un professionista che è pronto a stare dalla sua parte, che chiama le ingiustizie con il loro nome e che si impegna per contrastarle, prova la sensazione che esiste davvero, si sente degno e significativo per qualcun altro, sente di avere ragione. I sentimenti di questo tipo nutrono il sé e sono fondamentali per creare un'esperienza del sé positiva e coerente. È particolarmente importante per le persone che nel corso della propria vita hanno vissuto numerosi traumi.

Il coinvolgimento degli esperti per esperienza è connesso con il processo di inclusione sociale, finalizzato alla riduzione delle pratiche oppressive e discriminanti nei confronti degli utenti (Beresford, 2013).

“La partecipazione è un processo attivo tramite il quale il gruppo di beneficiari o di utenti influenza la direzione e l'esecuzione di un progetto di sviluppo con l'obiettivo di migliorare il proprio benessere in termini di reddito, crescita personale, autostima o qualsiasi altro valore che stia ad essi a cuore.” (Paul 1987). La partecipazione delle persone in condizione di povertà inoltre favorisce l'aumento del loro capitale sociale (Quaranta e al., 2005).

Gli ambiti in cui le persone esperte per esperienza possono essere coinvolti sono diversi e vanno dalla ricerca scientifica, alla riorganizzazione dei servizi, alla didattica universitaria. Si parla di partecipazione delle persone povere o a rischio di povertà alla prevenzione e alla lotta contro la povertà quando queste sono coinvolte attivamente nella ricerca, nello sviluppo, nell'attuazione e nella valutazione di misure o soluzioni. In questo approccio i diretti interessati condividono le loro conoscenze ed esperienze. La partecipazione può essere più o meno intensa. A seconda del livello partecipativo, i diretti interessati possono esprimere il proprio parere, contribuire all'elaborazione di proposte, avere voce in capitolo nelle decisioni o prendere essi stessi delle decisioni (Müller de Menezes, Chiapparini, 2021)

La partecipazione delle persone povere o a rischio di povertà comporta svariati effetti positivi, se si creano i presupposti necessari per il processo di partecipazione. Queste ripercussioni possono andare a beneficio delle organizzazioni di servizio sociale, delle amministrazioni, delle autorità politiche e della società, così come dei diretti interessati. Una reciproca collaborazione aiuta a rafforzare la coesione sociale e a superare i pregiudizi nei confronti delle persone in condizione di povertà.

Un esempio è il progetto “*Gemeinsam-Ensemble*” della Divisione Socialità della Città di Bienne (Svizzera) dove, nel 2019, si sono tenuti cinque workshop con beneficiari dell'aiuto

sociale e professionisti del servizio sociale. Sotto la guida di un moderatore esterno sono state elaborate proposte per migliorare i primi contatti con l'aiuto sociale e le richieste di prestazioni e riorganizzare l'area d'ingresso del servizio. Il progetto ha posto l'accento sulle possibilità di auto-aiuto per i beneficiari dei servizi sociale.

In Belgio⁴² diverse organizzazioni di servizi o amministrazioni pubbliche assumono “esperti per esperienza” (*Experts du vécu*) persone che hanno vissuto situazioni di povertà, che fungono da mediatori tra i professionisti e altri individui poveri. L'obiettivo è di permettere ai professionisti di comprendere meglio il problema della povertà e di adeguare la propria offerta per rispondere meglio alle necessità dei diretti interessati, per esempio fornendo loro informazioni facilmente comprensibili o agevolando loro l'accesso ai servizi di cui hanno bisogno.

Nel 2008 *Get Heard Project*, (Laurie E, 2008) in Gran Bretagna è un progetto attraverso il quale l'organizzazione Oxfam ha coinvolto persone in condizione di povertà con l'obiettivo di conoscere la loro opinione sulla politica governativa in materia di lotta alla povertà. I *workshop* hanno evidenziato in particolare l'esigenza di un'impostazione più efficace delle prestazioni di sostegno e di una maggiore partecipazione dei diretti interessati. I risultati sono confluiti nel piano d'azione nazionale per la lotta contro la povertà.

Un altro esperimento positivo è rappresentato dal progetto VeSTA (2014-2020) in cui la Regione Piemonte, con altri partners, tra cui l'Università del Piemonte Orientale, ha coinvolto 15 migranti come esperti nel rapporto con i servizi sociali per partecipare come docenti in un corso di formazione per assistenti sociali e dipendenti dei centri di accoglienza per richiedenti asilo.

Gli utenti dei servizi come esperti per esperienza sono stati coinvolti a livello europeo e internazionale nella formazione universitaria nei corsi di Laurea di Servizio Sociale per un'istruzione maggiormente equilibrata, concreta e orientata alla pratica (Calbiati e Ranieri, 2016) e per connettere la teoria con la pratica (Irvine et al., 2015). Anche in Italia si sono realizzate esperienze simili presso l'Università Cattolica di Milano e presso l'Università del Piemonte Orientale (Calbiati e Ranieri, 2016; Allegri et al., 2017).

Lena Dominelli (2015) afferma che gli utenti hanno il diritto di essere coinvolti nel delineare, gestire e utilizzare i servizi di cui hanno bisogno. Gli assistenti sociali possono essere mediatori del sociale e possono rafforzare l'*empowerment* degli utenti a livello micro, meso e macro.

⁴² Dal sito Internet Experts du vécu en matière de pauvreté , SPP Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie sociale et Politique des Grandes Villes, Bruxelles.

Queste esperienze positive ci mostrano come le persone in condizione di povertà possono contribuire attraverso processi *bottom-up* a far sentire le loro voci e diventare imprenditori morali di loro stessi affinché le loro richieste, le loro esigenze possano influenzare i *policy makers* e si giunga ad una legislazione che rispetti i diritti di tutti a partire da coloro che hanno di meno in una logica di equità e giustizia sociale. Imprenditori morali collettivi (Becker, 1987) che possono collaborare anche accanto ad organizzazioni che operano in loro favore per poter far sentire il loro pensiero e il grido delle ingiustizie che molto spesso vivono sulla loro pelle.

Lena Dominelli (2015) propone di realizzare dei forum in cui sono coinvolti i cittadini, gli operatori sociali, gli studiosi, i politici in cui raccogliere i vari punti di vista su tematiche legate alla cittadinanza, spazi in cui tutti possono esprimere e ascoltare le opinioni di tutti. Agli operatori e ai politici viene chiesto di mantenere la mente aperta e non giudicante di fronte all'opinione delle persone comuni rispetto a ciò che vorrebbero dai "loro" servizi, cioè quelli da cui sono già presi in carico. Il prodotto finale di queste consultazioni potrebbe essere un assetto normativo innovativo in cui il lavoro sociale sia radicato in un approccio inclusivo e basato sui diritti umani e di cittadinanza. Questa proposta aiuterebbe a crescere nella corresponsabilità e nella partecipazione alla democrazia per costruire un mondo meno oppresso.

Duflo e Banerjee, vincitrici del Premio Nobel per l'economia nel 2019, affrontando la tendenza degli esperti economici a decidere per le persone che vivono in povertà invece di consultarle affermano che i progetti più virtuosi a contrasto della povertà possono aver successo se le persone sono coinvolte, perché la lotta alla povertà non è solo una questione economica, ma passa attraverso la ricerca di soluzioni che possono essere incontrate tentando nuovi approcci e ricavandone insegnamenti dai successi e anche dagli insuccessi (Duflo, 2019).

Joseph Wresinski (Cuny, 1916)⁴³ durante un incontro con gli accademici dell'UNESCO, nel dicembre 1980, ha collocato loro una questione rilevante: chiese a loro quali erano secondo il loro parere le conoscenze, che le persone in povertà, le comunità nazionali e internazionali, avessero bisogno per contrastare efficacemente la povertà e l'esclusione. Egli ha ribadito che la conoscenza accademica è incompleta senza il contributo di coloro che sperimentano nel quotidiano la condizione di povertà, infatti tutte le persone possono contribuire alla propria conoscenza e arricchendola collaborando con gli altri. Evidenziando che le persone in situazioni di estrema povertà accumulano un'esperienza preziosa nel lottare per sopravvivere e possono contribuire in maniera significativa alla lotta contro la povertà e all'esclusione. È importante perciò che questo sapere esperienziale non sia disperso anche per rendere visibili coloro che vivono in condizione di povertà, che spesso sono definiti invisibili (Rapporto Caritas, 2018).

⁴³fondatore del Movimento Aiuto ad ogni tipo di miseria (Aide à Toute Détresse - ATD) e Quarto Mondo, organizzazione presente in 164 paesi e nei cinque continenti. Organizzazione di volontariato che unisce coloro che si impegnano accanto ai poveri e il cosiddetto Quarto Mondo formato da poveri braccianti, degli infermi, degli indigenti e dagli esclusi della società. L'obiettivo del Movimento è restituire dignità attraverso un'azione che parta dai poveri stessi infatti, i poveri hanno dentro di sé le forze necessarie per essere gli esperti ed i protagonisti di un nuovo progetto di civiltà che comporti il rovesciamento totale delle nostre priorità e la ridefinizione dei mezzi per combattere la povertà.

Il 20 febbraio 1987 Joseph Wresinski si appella alla Commissione dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, a Ginevra, per chiedere a questo organo dell'ONU di riconoscere l'estrema povertà come una violazione dei diritti dell'Uomo. Il 17 ottobre dello stesso anno, viene inaugurata a Parigi una lapide commemorativa delle vittime della miseria, creando la giornata mondiale del rifiuto della miseria, riconosciuta ufficialmente nel dicembre 1992 dalle Nazioni Unite come Giornata internazionale del rifiuto della miseria, e che verrà celebrata ogni anno il 17 ottobre. Il testo inciso sulla lapide del Trocadero afferma che: "Laddove gli uomini sono condannati a vivere nella miseria, i diritti dell'uomo sono violati. Unirsi per farli rispettare è un sacro dovere (Calvaruso, 1997).

Conclusioni

La condizione di chi vive in povertà non è solo caratterizzata dalla mancanza di reddito e di risorse per permettergli una vita dignitosa, la povertà significa anche fame e malnutrizione, accesso limitato all'istruzione e ad altri servizi essenziali, discriminazione ed esclusione sociale, nonché la mancanza di partecipazione al processo decisionale (ONU, 2023).

Un cambio di paradigma dovrebbe essere realizzato a tutti i livelli locali, nazionale e internazionali per eliminare o almeno ridurre le barriere strutturali, così come indicato dagli obiettivi dell'Agenda 2030. La giustizia sociale dovrebbe essere al centro delle politiche sociali affinché a tutte le persone siano concesse le stesse opportunità e possano accedere alle stesse risorse e a tutti siano riconosciuti i diritti sociali, ovvero tutti quei diritti che alla luce di quanto emerso da questa ricerca permettono di poter vivere un'esistenza in cui a nessuno manchi il necessario e che tutti possano realizzare i propri progetti a beneficio della propria vita, della propria famiglia e della comunità in cui vivono, ricordandoci che essi rappresentano l'esito di lotte guidate dall'idea di garantire a tutti condizioni di vita e di lavoro accettabili, opportunità di sicurezza economica, di benessere e di realizzazione personale (Prina, 2019).

In tempi recenti in Europa e in Italia sono presenti diversi "regimi" di politiche sociali caratterizzate da misure per la tutela dei diritti sociali, le diverse alchimie in cui Stato, il mercato, il terzo settore o la famiglia interagiscono possono dare origini a regimi di Welfare State differenti sia come tipo di prestazioni e servizi sia come platea dei beneficiari. In certe situazioni c'è la predominante presenza dello Stato, in altri casi il mercato cerca uno spazio maggiore, in altre situazioni lo Stato delega ad altri attori attività di sua competenza. Il Welfare italiano è caratterizzato da ruolo centrale delle reti familiari nei processi di cura e da un ruolo debole dello Stato, che entra in gioco solo quando le risorse economico e le relazioni private non sono in grado di rispondere ai bisogni (Ciampolini, 2019).

Il Welfare italiano è caratterizzato inoltre da una trasformazione da una sussidiarietà verticale e quella orizzontale fino a creare il cosiddetto Welfare Mix in cui più attori compongono il *puzzle* del welfare. Il Welfare Mix si differenzia dal classico welfare perché le funzioni di programmazione, finanziamento ed erogazione dei servizi non sono tutte in capo al soggetto pubblico ma sono redistribuite tra pubblico e privato, perché lo Stato, da solo, non riesce più a farsene carico (Ascoli, Ranci, 2003).

Se da un lato lo Stato è presente per garantire a tutti il diritto all'istruzione e quello alla salute, per quanto riguarda le politiche a contrasto della povertà ritroviamo invece molte persone, sia tra i minori che tra gli adulti, che si trovano a dover dover affrontare situazioni di povertà. I

dati ci dicono, infatti, che nel 2022 il 9,7% della popolazione italiana ha vissuto in condizione di povertà assoluta.

I cambiamenti politici hanno determinato da un lato una frammentazione delle risposte di contrasto alla povertà non in una logica del lungo periodo, ma anche una continua modifica dei criteri con cui potere accedere alle misure di contrasto alla povertà che Siza (2022) definisce il nostro sistema di welfare, un welfare condizionale. La condizionalità sta nel fatto che i beneficiari devono avere un comportamento attivo per evitare di incorrere in sanzioni e riduzioni dei loro diritti a ricevere la prestazione prevista e può riguardare il livello di impegno dimostrato nella ricerca di lavoro o anche una pluralità di comportamenti del beneficiario (partecipazione a colloqui, predisposizione di documenti, frequenza non continuativa a corsi, mancato rispetto delle regole stabilite in colloqui periodici e di prescrizioni). L'intensificarsi della condizionalità non riguarda tutti i beneficiari, non riguarda le classi medie ma soltanto le famiglie a basso reddito con bambini, i disoccupati, le minoranze etniche, i giovani, le persone con disabilità, gli assegnatari di case popolari, i senza dimora rischiando di ricalcare lo schema delle *Poor Laws* dei poveri meritevoli e quelli non meritevoli. Siza nel suo articolo afferma che gli interventi disciplinari tendono ad acquisire crescente spazio e peso nei confronti degli interventi di sostegno alla crescita delle persone, ignorando fra l'altro che tali sanzioni colpiscono anche persone che non sono in grado di rispondere alle prescrizioni impartite e che vengono così discriminate. La responsabilizzazione dell'individuo si accompagna a una crescente deresponsabilizzazione della società, che soprattutto incide sui principi e le logiche del welfare attivo costruito negli anni passati e sui programmi che intendono promuovere la crescita delle persone (Ranci Oridigosa, 2022).

Questo posizionamento corre il rischio di aderire alla concezione di povertà più vicina ad un paradigma conservatore in cui le cause della povertà sono attribuite a caratteristiche o a scelte sbagliate che la persona ha realizzato nel corso della sua vita (*individual-blame*) piuttosto che secondo il paradigma strutturale in cui la responsabilità è attribuita alle strutture (*system-blame*) e la povertà è la conseguenza della disuguaglianza sociale, di un'iniqua distribuzione delle risorse, di disoccupazione, di esclusione sociale e di uno sfruttamento del lavoro e di welfare residuale.

È necessario spostare lo sguardo e non farsi incantare dai falsi miti trasmessi, anche dai mass-media in cui la povertà è in qualche modo causata dalle caratteristiche della persona, dalla pigrizia, dai cattivi comportamenti, dalla disoccupazione per non cadere nell'aporofobia (Cortina, 2017) in cui è preferibile non vedere le persone in condizione di povertà, per non

dover affrontare le problematiche che ne derivano. È accaduto in tempi recenti che alcuni Sindaci per motivo di pubblico decoro hanno disposto di eliminare le panchine dagli spazi pubblici in modo da scoraggiare che le persone senza dimora possano occuparle, o in altre situazioni in nome del “decoro” (Pitch, 2013) alcune vie centrali della città sono state ripulite dalle coperte e dai pochi beni di chi vive in strada possedeva, privandoli del poco che avevano, spesso senza fornire un’alternativa, più in una logica di criminalizzazione secondaria che di sostegno verso chi è ai margini della società. Azioni che lette superficialmente possono valersi il plauso di chi desidera la sicurezza per la comunità, ma in realtà nascondono scelte politiche che aderiscono a una cultura della povertà, così come teorizzata da Lewis (1966) in cui si colpevolizzano i poveri per essere tali e in cui c’è la convinzione che la povertà è insita nelle persone e che i servizi di welfare non possono eliminarla.

Questa prospettiva è in antitesi a quanto sancito dall’art.25 dei Diritti umani (1948) in cui si afferma che “Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all’alimentazione, al vestiario, all’abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari”. Nel 1987 l’ONU riconoscere l’estrema povertà come una violazione dei diritti dell’Uomo.

Le interviste realizzate per lo studio di caso della Caritas di Ivrea e di Vercelli hanno messo in luce che chi vive in condizione di povertà per poter uscire dalla sua spirale mortifera ha bisogno di interventi sia immediati e non procrastinabili nel tempo, ma anche di sostegni più a lungo termine. Interventi che nella metafora di Krumer-Nevo (2021) rappresentano sia il pesce, ma anche dare la canna, in cui non si esclude né i pesci possono diventare canne da pesca e le canne da pesca possono diventare pesci, poiché i bisogni materiali ed emotivi sono strettamente connessi.

Nei frammenti di storie che emergono dalle interviste si evince che l’esigenza di poter avere un lavoro sicuro con una remunerazione adeguata al fine di poter possedere il necessario per sé e per la propria famiglia sia la soluzione per uscire dalla condizione di povertà. Il lavoro, oltre a garantire un’entrata economica, permette agli uomini e alle donne di realizzare i propri progetti e mettere a frutto i propri talenti e capacità creando valore sociale per la società. Il tema dell’abitazione è una grande preoccupazione che pesa sul bilancio familiare per la spesa degli affitti e delle utenze. La casa non è solamente un luogo fisico, ma è il luogo degli affetti e delle relazioni. La povertà educativa e sanitaria che molti affrontano sono emergenze che con il Covid-19 si sono manifestate con tutte le criticità. Molte persone in condizione di povertà fanno emergere la mancanza di reti relazionali significative di fronte ad una rete familiare spesso frammentata.

La povertà non si può vincere solo con i servizi sociali, occorrono sforzi integrati per cambiare i diversi sistemi: alloggi, istruzione, sanità e sussidi, oltre che al mercato del lavoro, sono necessarie trasformazioni macro-economiche come anche del sistema tributario (Krumer-Nevo, 2021). E non meno importante un cambiamento culturale nei confronti di coloro che vivono in condizione di povertà.

L'importanza per il Servizio Sociale di mettere al centro la povertà come problema da affrontare perché non sia considerato un fenomeno *too big to tackle*, troppo grande per essere considerato, ma sia considerato in tutte le sue dimensioni.

In virtù del loro mandato professionale gli assistenti sociali sono chiamati ad accompagnare le persone in condizione di povertà a leggere le difficoltà che stanno vivendo, per ridefinire i problemi, per aiutarli a capire quali cambiamenti possono essere attivati e come accedere alle risorse che gli permettono di fuoriuscire dalla povertà in percorsi generativi per valorizzare le risorse che le persone possiedono e anche a metterli in condizione di esprimere i loro sogni e desideri.

Considerare e valorizzare il sapere esperienziale delle persone in condizione di povertà permette di mettere al centro le persone in un processo di vera inclusione sociale aumentandone il capitale sociale, in un processo di *empowerment* in cui le persone diventano attori anziché essere meri beneficiari. Coinvolgerli nella realizzazione dei progetti e programmi nella lotta alla povertà permette di ascoltare le loro voci e i progetti a contrasto della povertà potranno rispondere realmente a ciò che sono le loro priorità diventando così imprenditori morali collettivi di loro stessi valorizzando la resilienza che quotidianamente mettono in atto per affrontare le sfide della vita.

Gli assistenti sociali, con un approccio non oppressivo, utilizzando il paradigma del *Poverty-Aware Social Work Paradigm*, possono rimanere accanto alle persone in condizione di povertà mettendosi al loro fianco per sostenere coloro che devono affrontare situazioni di esclusioni soprattutto a causa delle barriere strutturali esistenti nella società. Riconoscendo la sofferenza, il dolore che sperimentano a causa della carenza di mezzi economici, ma anche i processi di resilienza che essi mettono in atto. Con questo approccio gli assistenti sociali possono contrastare meglio la povertà costruendo solidarietà con le persone in condizione di povertà per ripristinare legami e unirsi di fronte alla povertà per aprire nuovi cammini che favoriscono il cambiamento.

Gli assistenti sociali per la loro formazione possono operare per la valutazione sociale nella progettazione degli interventi a contrasto della povertà in un'ottica trifocale (Gui, 2004) a livello micro considerando la prospettiva delle persone in condizione di povertà, favorendo la

partecipazione e riconoscendo la loro sofferenza che deriva dalla povertà e dalle ingiustizie, ma anche la resilienza nell'affrontare le difficoltà. A livello meso, per comprendere i processi che si svolgono nei mondi di vita delle persone, per costruire insieme interventi che possono influenzare le organizzazioni dei servizi dall'accesso del Welfare, affinché il motto dell'Agenda 2030 e dei SDGs *no one is left behind* possa essere l'imperativo morale degli assistenti sociali. A livello macro per decostruire i discorsi che stigmatizzano alla base dei processi di discriminazione e favorire la promozione della solidarietà (Allegri, Sanfelici, 2023) in cui collochiamo come stella polare l'impegno collettivo alla lotta alla povertà in cui tutti gli attori della *polis* sono coinvolti.

Krumer-Nevo invita gli assistenti sociali a “fare la differenza” senza perdere la speranza in cui la speranza è una scelta morale, in cui si possa privilegiare la creazione di connessioni e la creazione di ponti dove ci sono voragini e mura, rimanendo accanto a chi lotta ogni giorno contro le povertà per far sentire la loro voce nei processi di partecipazione e inclusione, di co-progettazione e co-valutazione dei Servizi e delle politiche sociali.

Cercando di raccogliere il meglio che lo Stato ha da offrire per i suoi utenti e al tempo stesso minimizzare gli effetti più severi, tentando di inventare nuovi modi di praticare la professione in collaborazione con gli utenti e gli altri attori e agenti sociali e politici (Lipsky, 1980, Schram e Silverman, 2012).

Bibliografia:

- Abrahamson P. E., (1991) *Welfare and poverty in Europe of the 1990s social progress or social dumping?*, International Journal of Health Services, Vol. 21, n. 2
- Alcock P., Siza R. (a cura di), (2003), La povertà oscillante, numero monografico di Sociologia e Politiche Sociali, 2.
- Alcock P., (2003), L'influenza delle prospettive dinamiche sull'analisi della povertà e sulle politiche contro la povertà in Gran Bretagna, Sociologia e politiche sociali, VI, 2.
- Alleanza contro la povertà in Italia, (2019). Il Reddito di inclusione (ReI). Un bilancio. Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Allegri E., (2013), Ricerca di Servizio Sociale, in Campanini A. (a cura di), Nuovo dizionario di servizio sociale, Carocci, Roma
- Allegri E., De Luca A., Bartocci M.C., Gallione S. (2017), Diversamente esperti. In De Ambrogio U., Susani F., (a cura di) Costruiamo il Welfare dei Diritti sul Territorio. Seconda Edizione 2026/17, Prospettive Sociali e Sanitarie, Supplemento al n. 4/2017
- Allegri, E., Sanfelici, M. (2023) L'approccio anti-oppressivo nel servizio sociale: teoria in azione, in La Rivista di Servizio sociale, 1, pp. 10-21
- Amendola N, Vecchi G., Rossi M., (2011) Le tre povertà degli italiani, lavoce.info
- Anastas J.W., (2014), *The science of social work and its relationship to social work practice*, Research on Social Work Practice, 24(5) and Social Work, London, Routledge.
- Andress H.-J., Schulte K. (1998) *Poverty risks and the life cycle: The individualization thesis reconsidered*, in Andress H.-J. (ed.), Empirical poverty research in a comparative perspective, Ashgate, Aldershot.
- ANSA, (2023), "Il Banco Alimentare, il 18 novembre la raccolta di alimenti", 18/11/2023
- Ascoli U, Sgritta G.B., (2014), Social investment e innovazione sociale. Nuovi equilibri tra crescita economica, tutela dei diritti e coesione sociale, Rassegna Italiana di Sociologia, Fascicolo 3, luglio-settembre, Il Mulino Rivisteweb
- Ascoli U, Sgritta G.B., (2022), Crescita dei divari e degli squilibri sociali: le risposte del sistema di welfare in Italia nelle analisi di G.B. Sgritta, la Rivista delle Politiche Sociali, numero speciale
- Ascoli U., (2011), Il welfare in Italia, Bologna, Il Mulino
- Ascoli U., (2020), Welfare State all'italiana e disuguaglianze sociali, «Politiche Sociali», n. 1,
- Ascoli U., (2022), Welfare, assistenza e Terzo Settore in Welfare attualità e prospettive a cura di Chiara Giorgi, Carrocci editore, Roma

Ascoli U., Dente B., (1985), Recenti tendenze del Welfare state in Italia, in Stato e Mercato, n.14.

Ascoli U., Pasquinelli S.,(1993), Il welfare mix. Stato sociale e terzo settore, Franco Angeli, Milano

Ascoli U., Pavolini E.,(2015), *The Italian welfare state in a European perspective. A comparative analysis*, Bristol, Policy Press

Ascoli U., Ranci C., (a cura di), (2003), Il welfare mix in Europa, Carocci, Roma.

ASviS (2023), L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, Rapporto ASviS 2023

Atkinson, A.B. (1998) *Social exclusion, poverty and unemployment*, in: A.B. Atkinson & J. Hills (Eds) *Exclusion, Employment and Opportunity*, CASE Paper 4 (London, London School of Economics, Centre for Analysis of Social Exclusion).

Baldini M., (2017) Questioni valutative in relazione alla definizione di 'povertà', DEMB Working Paper Series N. 117

Baldini M., (2023), L'inflazione fa crescere la povertà, lavoce.info

Balducci F., Saruis T., (2017), Uno studio di caso sui senza dimora: profili, caratteristiche e interazione fra le problematiche, Franco Angeli, Milano

Barberis E., Kazepov Y., (2013) Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane, Carrocci, Bologna

Barbero Vignola G., Bezze M., Canali C., Geron D., Innocenti E., Vecchiato T. (2016). Povertà educativa. I problemi e i suoi volti. Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone, 3: 5-20

Bauman Z., (1999), La solitudine del cittadino globale, Milano, Edizione Feltrinelli.

Benassi D., (2002), Tra benessere e povertà, Milano, Franco Angeli

Benassi D., Palvarini P., (2013) La povertà in Italia. Dimensioni, caratteristiche, politiche, Cedon Libri, Trieste

Benish A., Weiss-Gal I., (2021), *Advocacy for social rights in social workers' practice*. Social Security, 113,

Benke C, (2019), Alla sequela di Gesù. Storia della spiritualità cristiana. Queriniana, Brescia

Beresford P., (2013), *From "other" to involved: user involvement in research: an emerging paradigm*, Nordic social work research, vol. 3, n. 2

Bertin G., Niero M., (1984), Servizio Sanitario Nazionale e processi decisionali: note introduttive, in Sociologia del Lavoro, n. 19-20.

Bezze M., Geron D., (2015), Dimmi come spendi e ti dirò chi sei, in Fondazione Zancan

Bezze M., Vecchiato T., (2012) La lotta alla povertà con un welfare generativo, in Studi

Zancan, 4

Bianchi L., (2020), La crisi del 2008: le cause, ma soprattutto gli effetti, sito online orizzontipolitici.it

Bichi R., (2007), La conduzione delle interviste nella ricerca sociale, Carocci, Bologna.

Booth C., (1889), *Life and Labour of the People in London*, London

Borciani F., Borsari L., Casotti S. (a cura di), (2023) Guida al concetto di povertà Definizione, politiche pubbliche e flussi migratori, Orizzonti Politici Milano

Bozzao P., (2018), Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?, in Lavoro e diritto, fascicolo n. 4

Bray R., De Laat M., Godinot X., Ugarte A., Walker R. (2019) Le dimensioni nascoste della povertà, Montreuil, Éditions Quart Monde

British Association of Social Workers, (1996), The code of ethics for social work. Birmingham -

British Association of Social Workers, (2023), *Social work stands against poverty*. Retrieved July 11, from <https://www.basw.co.uk/what-we-do/campaigns/social-work-stands-againstpoverty>

Brollo M., (2022), Introduzione: “PRIN” sui bisogni dei lavoratori poveri e dintorni, in Lavoro Diritto Europa, n.1

Bruni, C., Peris Cancio L. F., (2021), Politiche sociali, servizi sociali e povertà, 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.

Buchbinder E., Eisikovits Z. and Karnieli-Miller O. (2004), ‘*Social workers’ perceptions of the balance between the psychological and the social*’, *Social Service Review*, 78(4),

Buhigas Schubert C., Martens H., (2005) *The Nordic model: A recipe for European success?*, EPC Working Paper No. 20, september

Bullock, H. (1999), *Attributions for poverty: A comparison of middle-class and welfare recipient attitudes*, *Journal of Applied Social Psychology*, 29(10),

Busilacchi G., (2020), Contrastare le nuove povertà Fascicolo 3, maggio-giugno, il Mulino Rivisteweb

Calabrese E., (2023), Giovani e lavoro, Italia tra le peggiori. Perché la disoccupazione giovanile è un problema serio non solo da noi, Il Sole 24 ore, 13 settembre

Calbiati E., Raineri M.L., (2016) Learning from service users’ involvement: a research about changing stigmatizing attitudes in social work students, *Social Work Education*, vol 35, n.8.

Calvaruso C, (1997), Piccola biografia di padre Joseph Wresinski, Testimone dei più poveri di tutti i tempi, Ed. Quarto Mondo

Campanini A., Sanfelici M., (a cura di) (2022), *Promuovere le relazioni umane e la giustizia sociale*, FrancoAngeli, Milano

Campbell, C. (2003) *'Principles and practices of anti-oppressive pedagogy as represented by Dr. Terri Swice'*, in W. Shera (ed.), *Emerging Perspectives on Anti-Oppressive Practice*, Toronto, Canadian Scholars Press,

Campiglio L., Rovati G., (a cura di) (2009), *La povertà alimentare in Italia*. Milano: Guerini e Associati

Canali C., Geron D., Innocenti E., Vecchiato T., (2017) *Superare la povertà valorizzando i poveri: indicazioni dalla Sardegna*, in Studi Zancan, 1.

Cardano M., (2003), *Tecniche di ricerca qualitativa. Percorsi di ricerca nelle scienze sociali*, Carocci, Roma.

Carey M., (2008), *What difference does it make? Contrasting organization and converging outcomes regarding the privatization of state social work in England and Canada*, *International Social Work*, 51

Caritas italiana, (2022), *L'anello debole, Rapporto 2022 su povertà e esclusione sociale*, Caritas italiana, Edizioni Palumbi, Teramo

Caritas italiana, (2023), *Rapporto 2023 sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia, "Adeguate ai tempi e ai bisogni"* Carocci, Bologna

Caritas, (2018), *Rapporto Annuale 2018. Una comunità che condivide*, Roma

Caritas, (2021), *Rapporto 2021 su povertà ed esclusione sociale dal titolo "Oltre l'ostacolo"*, Roma

Caritas, (a cura di Ceschi S.), (2019), *Common Home, migrazione e sviluppo in Italia*, Caritas, Roma

Caritas, (a cura di De Lauso F., Nanni W.), (2023) *La povertà in Italia secondo i dati delle reti Caritas*, Roma

Cartocci R., (1995), *Presentazione*, in C. Tullio-Altan, *Italia: una nazione senza religione civile*, Istituto Editoriale Veneto Friulano, Udine

Cassese S., (1983), *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna

Castelnuovo M., (1990), *La deputazione ebraica di assistenza e servizio sociale: cent'anni di zedakah*, *La Rassegna Mensile di Israel*, terza serie, Vol. 56, No. 1/2 (Gennaio-Agosto 1990), pp. 131-159 Published by: Unione delle Comunità Ebraiche Italiane

Castrignanò M., (2014), *Struttura sociale e cultura della povertà: per un approccio contestualista*, *Sociologia Urbana e Rurale*, n. 103

Cataldi L., Tousijn W., (2013), *Quale managerialismo nei servizi sociali? Una riflessione a*

partire da una ricerca in corso, Paper for the Espanet Conference “Italia, Europa: Integrazione sociale e integrazione politica” Università della Calabria, Rende, 19 - 21 Settembre

Cavalli L., (2021), Equità sociale o povertà globale? Equilibri (ISSN 1594-7580) Fascicolo 2, dicembre, Il Mulino Rivisteweb

Cellini G., (2022), Grave marginalità adulta e servizio sociale: modelli d'intervento e coerenza deontologica, in Salmieri L. (a cura di) (2022), Servizi Sociali e misure di contrasto alla povertà, Franco Angeli, Milano.

Cellini G., Dellavalle M. (2015), Il processo di aiuto del servizio sociale. Prospettive metodologiche, Giappichelli, Torino

Ceraolo R., (2011), Il Welfare State in Europa: brevi note su origine, modelli e tipologie Quaderni di Intercultura, Anno III

Ceri P., (1980), Le condizioni dello scambio politico, in Quaderni di Sociologia, n.4. 1980-81

Cerulli Irelli V., Giurickovic Dato A., (2020), La lotta alla povertà come politica pubblica, Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche, n. 11, Jovene Editore, Napoli

Chiffolleau J., (1980) in Gregorini G., Semeraro R., Taccolini M., (a cura) (2022) I volti della povertà, Vita e Pensiero, Milano

Chiodini L., Milano R., (a cura di) (2010), Le città ai margini. Povertà estreme e governo delle aree urbane. Anno 2010, Quaderni della ricerca sociale 4

Ciampolini T., (a cura di) (2019) Comunità che innovano, Franco Angeli, Milano

Ciarini A., Gallo G., Lodigiani R., Maino F., Raitano M., Sacchi S., (2023), Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia, EGEA, Milano

Cicogni A., (2017), Salute mentale : senza fissa dimora e migranti, in Seme e l'albero : rivista di scienze sociali, psicologia applicata e politiche di comunità : III, 2, Firenze : Fondazione Istituto Andrea Devoto.

Clert C., (1999), *Evaluating the concept of social exclusion in development discourse*, European Journal of Development research, 11

Colombo A., (2022) Gregorini G., Semeraro R., Taccolini M., (a cura) (2022) I volti della povertà, Vita e Pensiero, Milano

Consiglio Nazionale Ordine degli assistenti sociali (2020) Codice Deontologico dell'assistente sociale.

Consoli T., Meo A., (a cura di) (2020), *Homelessness in Italia*. Biografie, territori, politiche, Franco Angeli, Milano.

Conti F, Silei G, (2022) Breve storia dello Stato sociale, Carrocci Editore, Bologna

- Cortes G., (2016), “*Women And Migrations: Those Who Stay. Introduction*”, Echogéo, n. 37
- Cortina A., (2017), *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*. Barcelona: Paidós
- Cottino A., (a cura di) (2019) *Lineamenti di sociologia del diritto*, Zanichelli, Bologna
- Crocker T., Padilla Y. C., (2016), *Living on the edge: Access to liquid assets as a determinant of unmarried urban mothers’ life satisfaction*, *Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services*, 97(2),
- Cummins I., (2018), *Poverty, inequality and social work: The impact of neo-liberalism and austerity politics on welfare provision*. Policy Press.
- Cuny G.P., (2016), *L’uomo che dichiarò guerra alla miseria*, Paoline, Milano.
- Dal Ben e Pattaro, (2021) in Pattaro C., Segatto B., *Ricercare nel servizio sociale (a cura di)*, Franco Angeli, Milano
- Dal Passo F., (2015), *Storia dell'Assistenza: Nascita, evoluzione e futuro del Welfare State*, EAI,VDM Verlag
- Daly, M. (1988), *Women together against poverty: The experience of travelling women and settled women in the community*. Combat Poverty Agency
- De Felice F, (1984), *Il Welfare State: Questioni controverse e un'ipotesi interpretativa*, *Studi Storici*, Jul. - Sep., Anno 25, No. 3, pp. 605-658, Fondazione Istituto Gramsci
- Deaton A., (2005), *Misurare la povertà*, QA – *La Questione Agraria* n. 1, traduzione a cura di Martone E.
- DECRETO-LEGGE 15 settembre 2023, n.123. *Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale*.
- Devlin A., (1995), *Criminal classes*, Winchester, Waterside Press.
- Di Leo F., (2023), *Il contrasto alla povertà e le misure di politica attiva al lavoro*, *Welfare oggi*, n. 2
- Di Santo R., (a cura di) (2022), *Dalla Comunità alla prossimità: le nuove sfide del welfare*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- Doel M., Best L., (2008) *Experiencing Social Work: Learning from Service Users*, London, Sage Publications.
- Dominelli L., (1983), *Women in focus: Community service orders and female offenders*, Coventry: University of Warwick.
- Dominelli L., (1996), *Deprofessionalizing social work: Anti-oppressive practice, competencies, postmodernism’*, *British Journal of Social Work*, 26.

Dominelli L., (2002) *Anti-Oppressive Social Work Theory and Practice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Dominelli L., (2015), Servizio sociale. La professione del cambiamento, Erickson, Trento

Dominelli, L., (2005), *Community development across borders*, International Social Work, 48

Donati P., (2007), Capitale sociale, reti associazionali e beni relazionali, *Impresa sociale*, n. 2

Drakeford M., (2000) *Privatisation and Social Policy*, Harlow, Longman

Duflo E., (2021), *Lottare contro la povertà*, Laterza, Bari

Edgar W., (2009) *A Statistical Review of Homelessness in Europe* (Brussels: FEANTSA)

Engel R.J., Schutt R.K. (2016), *The practice of research in social work*, Sage Publications, Thousand Oaks, California.

Esping-Andersen G., (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, tr. it.: I fondamenti sociali delle economie postindustriali, il Mulino, Bologna 2000.

EUROSTAT (2023), *Key figures on European living conditions*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

Evans M, Nogales R. e Robson M.,(2023): *Monetary and Multidimensional Poverty: Correlation, Mismatches, and a Combined Approach*, The Journal of Development Studies.

Evans T. e Harris J. (2004), *Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*, in British Journal of Social Work, vol. 34, n. 6, pp. 871-895.

Exworthy M., Halford S., (a cura di) (1999), *Professionals and the New managerialism in the Public Sector*, Open University Press, Buckingham.

Facchini C., (2010), Tra impegno e professione. Gli Assistenti Sociali come soggetti del welfare, Il Mulino, Bologna.

Farmer, P., (2004), *Pathologies of Power: Health, Human Rights and the New War on the Poor*, Berkeley, CA, University of California Press.

Fazzi L., (2022), Il welfare mix, in Gori C. (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano,

Feagin J., (1975), *Subordinating the poor*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Featherstone B., Morris K., White S., (2014), *Re-imagining child protection: towards humane social work with families*, Bristol, Policy Press

Feldman G., (2019), *Towards a Relational Approach to Poverty in Social Work: Research and Practice Considerations*, British Journal of Social Work 49

Ferguson I., Lavalette M., Whitmore, E. (eds) (2005) *Globalization, Global Justice*

Ferrera M, Maino F., (2011) *Welfare State: origini, evoluzioni e prospettive*, da Il Politico,

Vol.76, N.3, L'Italia che cambia 1861-2011,

Ferrera M., (1985), *Il Welfare State in Italia*, Il Mulino, Bologna

Ferrera M., (1993), *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna

Ferrera M., (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

fiopSD (a cura), (2023), *Verso una misura di contrasto alla povertà che sia accessibile alle persone in condizioni di grave marginalità sociale*, Roma

fiopSD, *I Servizi come agenti del cambiamento nel contrasto alla homelessness*, Report fiopSD 3/202 - <https://www.fiopSD.org/report-osservatorio/>

Fleurbaey M., (2007), *Poverty as a form of oppression*, in T. Pogge (ed.), *Poverty as a Human Rights Violation*, Oxford, Oxford University Press

Flora P., (1981), *Soluzione o fonte di crisi? Il Welfare state in una prospettiva storica*, in M. Ferrera (a cura di), *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, Firenze

Fondazione E. Zancan (2023), *Una costituente per innovare il welfare, La lotta alla povertà Rapporto 2023*, Il Mulino, Bologna.

Fondazione E. Zancan, (2020) *La lotta alla povertà è innovazione sociale, Rapporto 2020*, Il Mulino.

Fondazione Zancan (1998), *Welfare State in Italia dagli '50 ad oggi*, Servizi Sociali, n.4

Fondazione Zancan (2014), *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. La lotta alla povertà. Rapporto 2014*, Il Mulino, Bologna

Fook J., (2002), *Social Work: Critical Theory and Practice*, London: Sage for social work education. *Journal of Social Work Education*, 45(2)

Foucault M., (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Editions Gallimard, Parigi, tr. It., *Sorvegliare e punire*, Einaudi, Torino, 1976.

Francesca E., (2017) *Islam: un'altra idea di sviluppo, welfare e solidarietà sociale*, Ytali, 17 settembre.

Freire P., (2014), *La pedagogia degli oppressi*, Gruppo Abele ONLUS, ed. ita, 2014

Fung A., (2003). *Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities*, *Annual Review of Sociology*, 29, 515–39

Gans H., (1995), *The War against the Poor: The Underclass and Anti Poverty Policy*, New York, Basic Books

Geron D., (2023), *Cosa ricevono i poveri, da Una costituente per nuovo welfare, La lotta per la povertà Rapporto 2023*, Fondazione Zancan, Il Mulino, Bologna

Giannoli V., (2017), *Verona, scontro sulle panchine anti-bivacco. Tommasi smonta i divisori*

voluti da Tosi, La Repubblica, 3 dicembre, articolo online.

Giarelli G., Vicarelli G., (2021) Libro Bianco Il Servizio Sanitario Nazionale e la pandemia da Covid-19, Franco Angeli, Milano

Goering J., Jeins J. D., Richardson T. M., (2003), *What have we learned about housing mobility and poverty deconcentration*, in Goering J., Feins J. D. (eds), *Choosing a Better Life? Evaluating the Moving to Opportunity Social Experiment*, Washington, DC, Urban Institute Press.

Goetz E. G., (2003), *Clearing the Way: Deconcentrating the Poor*, Washington, DC, Urban

Goodman L. A., Smyth K. F., Borges A. M., Singer R. (2009), *When crises collide: How intimate partner violence and poverty intersect to shape women's mental health and coping?*, *Trauma, Violence, & Abuse*, 10(4)

Gori C., (2022) *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori Università, Milano.

Gori C., (a cura di), (2022), *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano, articolo di Fazzi L. *Il Welfare Mix*

Gori C.,(2018), *Una grande riforma alla sfida dell'attuazione. Welfare Oggi* intervista Cristiano Gori, *Welfare Oggi*, 1, 33-6.

Gori C.,(a cura di)(2020) *Le Politiche del welfare sociale* , Mondadori Università, Milano

Gorsky, P. (2008), *The myth of "the culture of poverty"*, *Educational Leadership*, 65

Gottardi F., (2020), *Abbiamo risposte alla solitudine?*, *I luoghi della cura online*, n.3

Graziano L., (1979) *Il clientelismo*, in Farneti P. *Politica e Società*, La Nuova Italia, Firenze

Gregorini G., Semeraro R., Taccolini M., (a cura) (2022) *I volti della povertà*, Vita e Pensiero, Milano

Gui L. (2004), *Le sfide teoriche del servizio sociale. I fondamenti scientifici di una disciplina*, Carrocci, Roma

Gweshengwe B., Hassan N., (2020), *Defining the characteristics of poverty and their implications for poverty analysis*, *Cogent Social Sciences* ham, UK

Haney L., Saraceno C, Gordon L, Vezzosi E., (2000), *Modelli di welfare state e interpretazioni di genere*. Interventi a cura di Elisabetta Vezzosi, *Contemporanea*, Fascicolo 1, gennaio, Il Mulino - Rivisteweb

Hare I., (2004), *Defining social work for the 21st century*, *International Social Work*, 47

Harlow E., Berg E., Barry J., Chandler J. (2013), *Neoliberalism, managerialism and the reconfiguring of social work in Sweden and United Kingdom*, in «*Organization*», vol. 20, n. 4,

Hasell J., Roser M., Ortiz-Ospina E., Arriagada P., (2022), *Poverty*. *Our World in Data*,

October

Healy L. M., (2001), *International social work: Professional action in an interdependent world*. New York: Oxford University Press.

Herrnstein R. J., Murray C., (1994), *The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life: Reshaping of American Life by Differences in Intelligence*, Ed. Free Press.

Hingley-Jones H., Kirwan G., (2023), *Poverty: social work perspectives*, Journal of Social Work Practice, 37:2

Hodge D. R., (2004), *Who we are, where we come from, and some of our perceptions: Comparison of social workers and the general population*, Social Work, 49(2)

Howe D., (1996), *Surface and depth in social work practice*, in Parton N. (a cura di), *Social Theory, Social Change and Social Work*, Routledge, Londra.

Iannuzzi M., (2022), *Co-produrre i servizi sociali Un'analisi comparata in Europa di processi, strumenti, alleanze tra cittadini, terzo settore e attore pubblico*, Labsus.org, 31 maggio Institute Press

Irvine J., Molyneux J., Gillman M., (2015), *Providing a link with the real world: Learning from the student experience of service user and carer involvement in social work education*, Social Work Education, vol. 34, n.2

ISTAT (a cura di Paola Ungaro), (2023), *Rapporto SDGs 2023. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*.

Jenkins S., Rigg J.A., (2001), *The Dynamics of Poverty in Britain*, Department for Work and Pensions, Research Report n. 157, Leeds.

Jones A., Pleace N., (2010), *A Review of Single Homelessness in the UK*. London:Crisis.

Jones C., (2002), *Social work and society*. In Adams R., Dominelli L., Payne M., (a cura di), *Social work: Themes, issues and critical debates*, Basingstoke, Palgrave

Kelso W., (1995), *Poverty and the Underclass*, New York, NY, New York University Press

Kiser L., Percy S.L., (1980), *The Concept of Coproduction and Its implication for Public Service Delivery*, paper presentato all'Annual Meeting dell'American Society for Public Administration, 13-16 Aprile, San Francisco, abstract reperibile all'indirizzo: <http://trove.nla.gov.au/work/4322485?versionId=5073237>

Kofman E., Phizacklea A., Raghuram P., Sales R., (2000), *Gender and International Migration in Europe*. Employment, Welfare and Politics, Routledge, London-New York.

Krumer- Nevo M., Lev- Wiesel, R., (2005), *Students'attitudes toward clients with basic needs*. Journal of Social Work Education, 41, 545–556.

Krumer-Nevo M., (2021) *Speranza radicale*, Erickson, Trento

- Krumer-Nevo M., (2022) *Poverty, social work, and radical incrementalism: Current developments of the poverty-aware paradigm*, *Social Policy and Administration*, 56(7)
- Krumer-Nevo M., Slonim-Nevo V., Hirshenzon-Segev E., (2006), *Social workers and their long-term clients: The never ending struggle*, *Journal of Social Service Research*, Vol. 33, n.1
- Krumer-Nevo M., Idit Weiss-Gal, Monnickendam M., (2009) *Poverty-Aware Social Work practice: a conceptual framework for social work education*, *Journal of Social Work Education*, 45:2.
- Krumer-Nevo M., Weiss-Gal I., Monnickendam M., (2009) *Poverty-Aware Social Work practice: a conceptual framework for social work education*, *Journal of Social Work Education*, 45:2.
- Krumer-Nevo, M. (2004), *The paradigm of tragedy as meta narrative: A window to understanding the life story of a women in economic and social deprivation*, in Lieblich, A., McAdams, D. P., Josselson R., (eds), *Healing Plots: The Narrative Basis of Psychotherapy*, Washington, DC, American Psychological Association.
- Krumer-Nevo, M., (2016), *Poverty-aware social work: A paradigm for social work practice with people in poverty*. *British Journal of Social Work*, 46(6)
- Kwadzo M., (2015), *Choosing Concepts and Measurements of Poverty: A Comparison of Three Major Poverty Approaches*, *Journal of Poverty*, 19:409–423
- Laderchi C., Saith R., Stewart F., (2003), *Does it matter that we do not agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches*. Oxford Development Studies.
- Laurie E., (2008), *Get Heard! People living in poverty in the UK give their views on government policy*, Oxfam, GB
- Legge 8 novembre 2000, n. 328, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.
- Lenoir R., (1974), *Les,exclus: Un français sur dix*. [The Excluded: One French Person out of Ten]. Paris: Seuil.
- Leonard P., (1997) *Post-Modern Welfare: Reconstructing an Emancipatory Project*, Thousand Oaks, CA, Sage
- Leone L, Mazzeo Rinaldi, F, Tomei, G. (a cura di), (2017), *Misure di contrasto della povertà e condizionalità. Una sintesi realista delle evidenze*, Franco Angeli, Milano
- Lewis O., (1998), *The culture of poverty*, Society, Springer
- Lipsky M. (1980), *Street-level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public*

Services, Russell Sage Foundation, New York.

Lister R., (2004), *Poverty*, Policy Press, Cambridge, 2004, p.12

López Peláez A., Aramendia-Muneta M.E., Erro Garcés A., (2023), *Poverty, social work, and social intervention: decent work as a strategy to overcome poverty after the Covid-19*, *Journal of Social Work Practice*, 37:2, 213-229

Lurie I., (2006) *At the Front Lines of the Welfare System: A Perspective on the Decline in*

Lymbery M., (1998), Care Management and Professional Autonomy, in «*British Journal of Social Work*», vol. 28, pp. 863-878.

Lyons M., (1998), *The Impact of Managerialism on Social Policy: The Case of Social Services*, in «*Public Productivity & Management Review*», vol. 21, n. 4

Maino F. (2013), Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi

Maino F. (2022), Il secondo welfare, in C. Gori (a cura di), *Le politiche del welfare*

Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2019), *Quarto rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli.

Maino F. e Razetti F., (2019), *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Torino, Giappichelli.

Maino F., (a cura di) (2021) *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia*, Quinto Rapporto sul secondo welfare, Giappichelli Editore, Torino

Maino F., (a cura di) (2023), *Agire insieme Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare Sesto Rapporto sul secondo welfare*, Milano

Maino F., Agostini C., De Tommaso C.V., (2021), *Contrastare le povertà*, Rapporto sui Nuovi Scenari di Policy commissionato dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, Consiglio Regionale della Lombardia.

Maino F., Ferrera M., (a cura di) (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Maino F., Razetti F. (2019), *Un rinnovato protagonismo per stakeholder e corpi intermedi? Il secondo welfare, tra evoluzioni concettuali e sviluppi empirici*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di) (2019), *Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 23-48

Mandela N., (2015), *Dal discorso della presentazione della Campagna The Make Poverty History Campaign*, London, UK., http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4232603.stm

Mathieson J., Popay J., Enoch E., Escorel S., Hernandez M., Johnson H., Rispe L. (2008).

Social exclusion: Meaning, measurement and experience and the link to health inequalities, Retrieved from http://www.who.int/social_determinants/media/sekn_meaning_measurement

Matutini E., (2020) Lotta alla povertà educativa: il ruolo della promozione delle capacità e delle aspirazioni, Welfare e Ergonomia

Mazzetti M., (2018), Il dialogo transculturale. Manuale per operatori sanitari e altre professioni di aiuto, Carrocci, Bologna

Mbilinyi L. F., Neighbors C., Walker D., Roffman R., Zegree J., Edleson J. and O'Rourke A. (2011). 'A telephone intervention for substance-using adult male perpetrators of intimate partner violence', *Research on Social Work Practice*, 21(1), pp. 43–56.

McCartan C., Morrison A., Bunting L., Davidson G., McIlroy J. (2018) *Stripping the wallpaper of practice: Empowering social workers to tackle poverty*. *Social Sciences*, 7(10).

Meo A., (2023), La povertà delle persone senza dimora: nuovi scenari e questioni aperte, Welforum.it, 10 settembre 2023

Mesini D., (2018), Dal Sia al Rei: verso una strategia nazionale di contrasto alla povertà, Welfare Oggi, 1

Milella M (2017) Concezioni della povertà e formazione, *Lifelong, lifewidelearning VOL 13*, N. 30

Moane, G. (2003) *Bridging the personal and the political: Practices for a liberation psychology*, *American Journal of Community Psychology*, 31, pp. 91– 101

Morlicchio E., (2012) *Sociologia della povertà*, Il Mulino, Bologna

Morlicchio E., (2023) *Povertà da Covid-19*, Treccani

Morris K., Mason W., Bywaters P., Featherstone B., Daniel B., Brady G., Hooper J., Mirza N., Scourfield J., and Webb C., (2018). *Social work, poverty, and child welfare interventions*. *Child & Family Social Work* 23: 364–72.

Motta M., (2021) Isee: nuovi cambiamenti. Cosa migliora e cosa no? Welforum.it, 27 settembre

Motta M., (2023) Uno strumento per chi lavora sulla povertà, Welforum.it, 10 agosto

Motta M., Fanelli L. Di Pietro V., (2020), Uno strumento per l'accesso ai diritti per contrastare la povertà, 24 gennaio, Welforum.it

Motta M., Pesaresi F., (2021), Che cosa non va nell'ISEE e cosa migliorare, 10 giugno, Welforum.it

Müller de Menezes R., Chiapparini E., (2021), «Se volete il mio parere...» – Tenere conto delle conoscenze ed esperienze delle persone povere o a rischio di povertà, Piattaforma nazionale contro la povertà, Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS,

Confederazione Svizzera

Murray, C. (1994). *Underclass: The crisis deepens*. London: IEA Health and Welfare Unit and The Sunday Times.

Narayan D., Chambers R., Shah M. K., Petesch P., (2000), *Voices of the Poor : Crying Out for Change*. New York: Oxford University Press for the World Bank

Neale J., (1997), *Theorising homelessness: contemporary sociological and feminist perspectives*. In R. Burrows, N. Pleace, e D. Quilgars a cura di, *Homelessness and Social Policy*. London, Routledge

Nomisma-Federcasa, (2020), Dimensione del disagio abitativo pre e post emergenza covid-19. Numeri e riflessioni per una politica di settore.

Nothdurfter U., (2016) *The street-level delivery of activation policies: Constraints and possibilities for a practice of citizenship*. *European Journal of Social Work*, n.19 (3-4)

Nothdurfter U., (2024), L'Assegno d'Inclusione: La valutazione e i progetti nelle misure di contrasto alla povertà, webinar, 23/1/2024, FNAS

Nussbaum M.C., (2001), *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, il Mulino, Bologna

O'Connor A., (2001), *Poverty Knowledge: Social Science, Social Policy, and the Poor in Twentieth-Century U.S. History*, Princeton, Princeton University Press.

Olagnero M., (2004), *Vite nel tempo. La ricerca biografica in sociologia*, Carocci, Roma.

Orloff A., (1996), *Il genere nello stato sociale*, *Annual Review of Sociology*, Vol. 22

Oxfam, (a cura di Mikhail Maslennikov), (2023) *La disuguaglianza non conosce crisi*, www.oxfam.org

Paci M., (1984), *Il sistema di welfare italiano tra tradizione clientelare ed esigenze di cambiamento in Ascoli U. Welfare state all'italiana*, Laterza Bari.

Paci M., (a cura di), (1993), *Le dimensioni della diseguaglianza*, Il Mulino, Bologna

Parreñas S. R. (2001). *Servants of Globalisation: Women, Migration, and Domestic Work*. Stanford: Stanford University Press

Parreñas S. R., (2005), *Children of Global Migration: Transnational Families and Gendered Woes*. Palo Alto: Stanford University Press.

Pattaro C., Segatto B., (2021), *Ricerca nel servizio sociale (a cura di)*, Franco Angeli, Milano

Paugam S. (2013) *Le forme elementari della povertà*, Collana "Saggi", Il Mulino, Bologna

Perobelli E, Rotolo A. (2021) *Il sistema di welfare locale: lacune, debolezze e segnali di cambiamento*, Platform Welfare *Nuove logiche per innovare i servizi locali*, a cura di

- Francesco Longo Franca Maino, Egea, Milano
- Pfau-Effinger B., (2009), *Le culture di Welfare nella prospettiva europea*, Studi di Sociologia, Anno 47, Fasc. 2 (Aprile-Giugno).
- Pinker R., (1971), *Social Theory and Social Policy*, Heinemann Educational, London
- Pitch T., (2013), *Contro il decoro, l'uso politico della pubblica decenza*, Roma-Bari, Laterza
- Pollitt C. (1990), *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*, Blackwell, Oxford
- Popova Y., Kozhevnikova M., (2013), *Interdependence of HDI and Budget redistribution within the scandinavian and continental social models*, Economic and management, n. 18
- Prilleltensky, I. (2003), *Understanding, resisting, and overcoming oppression: Toward psychopolitical validity*, American Journal of Community Psychology, 31, pp. 195– 202.
- Prina F., (2019) in Cottino A., (a cura di) *Lineamenti di sociologia del diritto*, Zanichelli Editore, Torino
- Quaranta G, Quinti G., (2005), *Esclusione sociale e povertà*, CERFE, Roma
- Raineri M.L., (2020), prefazione all'edizione italiana *Speranza radicale* di M. Krumer-Nevo, Erickson
- Panciroli C., (2020) in saggio introduttivo all'edizione italiana *Speranza radicale* di M. Krumer-Nevo, Erickson
- Ranci Ortigosa E., (2022), *Welfare condizionale e contrasto alla povertà*, In *Prospettive socio sanitarie*, n.3
- Razack N., (2002) *Transforming the Field: Critical, Anti-Racist and Anti-Oppressive Perspectives for the Human Services Practicum*, Halifax, Fernwood Publishing.
- Reggio P., (2011), *Il quarto sapere. Guida all'apprendimento esperienziale*, Carocci, Bologna
- Rosenfeld J. M., Tardieu B., (2000), *Artisans of Democracy: How Ordinary People, Families in Extreme Poverty and Social Institutions Become Allies to Overcome Social Exclusion*, Lanham, University Press of America.
- Rowntree B.S., (1901), *Poverty: a study of town life*, London, Macmillian and Co.
- Ruggeri Laderchi C., Saith R., Stewart F., (2003), *“Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches”*, QEH, Working paper series n.107
- Russo A., (2024), *Universalismo: il “passo del gambero” della nuova misura contro la povertà*, 28 febbraio, Welforum.it
- S. Becker H., S., (1987) *Outsiders*. Studi di sociologia della devianza, Meltemi
- Saar-Heiman Y., Nahari M., Krumer-Nevo M., (2023), *Critical social work in public social services: Poverty-aware organizational practices*, Journal of Social Work, Vol. 23(3)

Sackett D. L., Straus S. E., Richardson W. S., Rosenberg W., Haynes R. B. (1997), *Evidence-based medicine: How to practice and teach EBM*, Churchill-Livingstone, Edinburgo, Londra, New York.

Sakamoto I., Pitner O., (2005), *Use of critical consciousness in anti-oppressive social work practice: Disentangling power dynamics at personal and structural levels*, British Journal of Social Work, 35

Salmieri L., (a cura di) (2022), *Servizi Sociali e misure di contrasto alla povertà*, Franco Angeli, Milano.

Salmieri L., Giancola O., (2023) *La diffusione della povertà educativa in Italia*, in (a cura di) Luca Salmieri *Povertà educativa, servizi sociali e Terzo settore*, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà, Roma

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

Sandfort J., Kalil A., Gottschalk J., (1999), *The mirror has two faces: Welfare clients and front line workers view policy reforms*, Journal of Poverty, 3(3), pp. 71 – 91.

Sanfelici M, 2/2/2024 *Lo sguardo del servizio sociale anti-oppressivo nelle misure di contrasto alla povertà*, webinar FNAS

Saraceno C., (2013), *Il welfare*, Il Mulino, Bologna

Saraceno C., (2015), *Il lavoro non basta: La povertà in Europa negli anni della crisi*. Feltrinelli, Milano.

Saraceno C., (2020) *Quando avere un lavoro non basta a proteggere dalla povertà*, Firenze University Press

Saraceno C., (a cura di) (2001), *Età e corso della vita*, seconda edizione, Il Mulino, Bologna

Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E., (2022), *La Povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna

Saraceno, C. (2019), *Reddito di cittadinanza: le forti criticità sulla povertà minorile*», Welforum.it, 10 febbraio.

Sarpellon G., (1983), *Emarginazione e povertà: problemi di concettualizzazione e misura*, Studi di Sociologia, Anno 21, Fasc. 4 (ottobre-dicembre)

Scarscelli D., (2022), *Controllo e autodeterminazione nel lavoro sociale. Una prospettiva anti-oppressiva*, Meltemi, Milano

Schram S. F., Silverman B., (2012) *The end of social work: neoliberalizing social policy implementation*, Critical Policy Studies, 6:2, 128-145

Schram, S. F. (2002), *Praxis for the Poor: Piven and Cloward and the Future of Social Science in Social Welfare*, New York, New York University Press.

Segatto B., Busato C., (2022) Gli utenti dei servizi diventano esperti per esperienza, Lavoro Sociale, supplemento online al vol. 22, n.4 agosto 2022, Ed. Erickson, Trento

Sen A. K (1999), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Segrate

Sen A. K, (1985), *Commodities and Capabilities*, Elsevier Science, Oxford.

Sen A. K, (1999), *Development as Freedom*, Knopf, New York.

Sgritta G.B., (2009), Il ritorno della povertà: vecchi problemi, nuove sfide, in la Rivista delle Politiche Sociali, special issue dicembre 2022

Sgritta G.B., Ascoli U (2020), Logoramento dei legami sociali, sistemi di welfare e solidarietà di base, in La Rivista delle Politiche Sociali, Aprile- Giugno

Shamai M., (2017), *Is poverty a collective trauma? A joint learning process with women living in poverty in the city of Haifa in Israel*, British Journal of Social Work, 48(6),

Sharp E.B., (1980), *Toward a New Understanding of urban Services and Citizen Participation: the Coproduction Concept*, in «Midwest Review of Public Administration», vol. 14,

Simmel G., (2015), *Il povero*, a cura di E. Rossi, trad. it., Mimesis, Sesto S. Giovanni (ed. or. 1906)

Siza R, (2009), Il diffondersi di povertà provvisorie in Autonomie locali e servizi sociali Fascicolo 2, agosto

Siza R., (2022) Che cos'è il welfare condizionale? In Prospettive socio sanitarie, n.3

Small L., Jackson J., Gopalan G., McKay M. M., (2015), *Meeting the complex needs of urban youth and their families through the 4Rs 2Ss Family Strengthening Program: The "real world" meets evidence-informed care*, Research on Social Work Practice, 25(4),

Sofo F., Wicks A., (2017), *An occupational perspective of poverty and poverty reduction*, Journal of Occupational Science, 24:2,

Strier R., Binyamin S., (2010), *Developing anti-oppressive services for the poor: A theoretical and organisational rationale*. British Journal of Social Work, 40(6),

Strier R., Binyamin S., (2014), *Introducing anti-oppressive social work practices in public services: Rhetoric to practice*. The British Journal of Social Work, 44(8)

Strier R., Breshling O., (2016), *Professional resistance in social work: Counterpractice assemblages*, Social Work, 61(2).

Sumner A., (2007), *Meaning versus measurement: why do 'economic' indicators of poverty still predominate?*, Development in Practice, Volume 17, Number 1, February

Thomas, K. A. and So, M. (2016), *Lost in limbo: An exploratory study of homeless mothers'*

- experiences and needs at emergency assistance hotels*, Families in Society, 97(2).
- Tincati C. (2020), *L'Agenda 2030, Insieme per un mondo sostenibile*, Pearson, Milano.
- Titmuss R., (1975), *Social Policy*, Allen and Unwin, London
- Toniolo G. (2021) Welfare state: il futuro è nel ritorno a Beveridge, in *lavoce.info*, intervento al Festival dell'Economia 2021 14/11/2022
- Townsend P., (1979), *Poverty in the United Kingdom*, London, Allen Lane and Penguin Books
- Triglia C., (2022), *La sfida delle disuguaglianze*, il Mulino, Bologna
- Tsui M. e Cheung F.C.H. (2004), *Gone with the Wind: The Impacts of Managerialism on Human Services*, in «British Journal of Social Work», vol. 34, pp. 437–442.
- Tufo M., (2020) I working poor in Italia, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Fascicolo 1, marzo
- Turcios E., (2009), *Remaining versus removal: Preventing premature removal when poverty is confused with neglect*, Michigan Child Welfare Law Journal
- Turner, L., Shera, W. (2005), *Empowerment of human service workers: Beyond intra-organizational strategies*, Administration in Social Work, 29(3).
- Tuzzi A., (2003), *L'analisi del contenuto. Introduzione ai metodi e alle tecniche di ricerca*,
- Vecchiato T., (2013), *Verso un welfare generativo: da costo a investimento*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 3
- Vecchiato T., (2014), *Il welfare generativo, una sfida politica e sociale*, Studi Zancan, n.4.
- Venn van der V., Groot L., (2006), *Post-productivism and Welfare State: A comparative analysis*, in *British Journal of Political Sciences*, 36
- Vindigni G., Peri L., Prosperi P., (2011), *Problematiche aperte nell'analisi della povertà: questioni di misura e progressi nel raggiungimento degli Obiettivi del Millennio*. *Economia e Diritto Agroalimentare*, 16 (3)
- Vineis P., Avendano Pabon M., Barros H. et al., (2020) Special report. *The biology of inequalities in health. The Lifepath Consortium*. *Front. Public Health*, 2020; 8:118.
- Vogliotti S., Vattai S., (2014), *Welfare state, Modelli di Welfare state in Europa*, IPL, Bolzano
- Wacquant L., (2001), *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Derive Approdi, Bologna
- Walzer R., Ashworth K., (1994), *Poverty Dynamics: Issues and Examples*, Aldershot, Avebury Welfare Caseloads, Albany, NY, Rockefeller Institute Press.
- Webb, S. A. (2003), *Local orders and global chaos in social work*, *European Journal of social*

work

Wu C. F., (2008), *Severity, timing, and duration of welfare sanctions and the economic well-being of TANF families with children*, *Children and Youth Services Review*, 30(1),

Zanobini G., (1959), *Corso di diritto amministrativo*, vol. V, Milano

Zenarolla A. (2020) *Persistenze e cambiamenti nei percorsi di ingresso e di uscita dalla grave marginalità*, in Consoli, Meo (2020).

Zilberstein K., (2016), *Parenting in Families of Low Socioeconomic Status: A Review with Implications for Child Welfare Practice*, *Family Court Review* , April

Zoli M., (2004), *I sistemi di welfare state nei paesi dell'Unione Europea*, Luiss Lab on European Economics, Working Document no.1

Zupi M., (2009) *Un approccio non banale alla povertà per la valutazione strategica dei progetti di cooperazione allo sviluppo*, Cespi

Sitografia:

<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics>

www.actionaid.it

www.actionaid.it/informati/pubblicazioni/frammenti-da-ricomporre

www.agenziacoesione.gov.it

www.caritas.it

www.caritaseusebiana.it

www.caritasivrea.it

www.chiesavaldese.org

www.cnoas.org

www.eticasgr.com/storie/approfondimenti/poverta-sanitaria-italia-quando-curarsi-e-un-lusso

www.fiopd.org

www.islamreligion.com

www.istat.it

www.lavoro.gov.it

www.openpolis.it/la-valorizzazione-del-patrimonio-culturale-per-bambini-e-ragazzi/ 2023

www.oxfam.org

www.savethechildren

www.savethechildren.it/blog-notizie/che-cosa-e-poverta-educativa-definizione-e-cause

www.senato.it

www.sovvenire.chiesacattolica.it

www.unric.org/

www.welforum.it/segnalazioni/decreto-legge-123-2023-misure-urgenti-di-contrasto-al-disagio-giovanile-alla-poverta-educativa-e-alla-criminalita-minorile-nonche-per-la-sicurezza-dei-minori-in-ambito-digitale/

www.who.int