



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

**SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN
SERVIZIO SOCIALE E POLITICHE SOCIALI**

Tesi di laurea in Tirocinio

**“MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN ITALIA:
VERSO UN MODELLO DI SERVIZIO SOCIALE
FLESSIBILE E INNOVATIVO”**

Relatore
Prof.ssa Romina Ciaccia

Candidata
Sara Cotroneo

Anno Accademico 2025-2026

INDICE

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO I	
IL CONCETTO DI POVERTÀ:	
EVOLUZIONE STORICO CULTURALE DAL MEDIOEVO AI NOSTRI GIORNI	9
1. La povertà nel Medioevo: un problema della Chiesa	10
2. L'epoca del mercantilismo, l'intervento dello Stato e la percezione della povertà come fenomeno collettivo	12
2.1. Politiche sociali repressive della povertà	13
3. La Rivoluzione industriale: aumento della povertà e il riscatto del povero	15
3.1. Le prime ricerche sulla povertà in Inghilterra	17
4. Tra le due guerre mondiali: la Grande Depressione e i Trenta Gloriosi.....	19
5. Gli anni Ottanta: la fine dell'ottimismo economico	20
5.1. Concetto di povertà relativa.....	21
6. Dagli anni Novanta ad oggi: riprese e ricadute	22
7. La povertà in Italia: evoluzione storica e caratteristiche	23
7.1. Gli anni del miracolo economico	27
7.2. Una nuova attenzione sulla povertà e la svolta degli anni Novanta	28
7.3. Il nuovo millennio: tra crisi economica e pandemia.....	29
8. Le nuove povertà	32
8.1. I "lavoratori poveri" o <i>in-work poverty</i>	32
8.2. La povertà a intermittenza	34
8.3. I poveri grigi	34
9. Povertà post-materiali.....	35
9.1. Povertà relazionali	35
9.2. Trasmissione generazionale della povertà: le povertà educative.....	37
CAPITOLO II	
LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN EUROPA	41
1. Nascita e sviluppo del <i>welfare state</i> nell'Europa Occidentale	41
2. Modelli e regimi di <i>welfare state</i> in Europa	44
3. Dal <i>welfare state</i> al <i>welfare mix</i>	48
4. I dati dell'Europa sulla povertà: i principali indicatori di riferimento	49
4.1. Il tasso di rischio povertà.....	50

4.2. Il tasso di deprivazione materiale e sociale grave (SMSD)	51
4.3. Bassa intensità di lavoro.....	52
4.4. Tasso A.R.O.P.E.	52
5. Regimi di povertà in Europa	55
6. Misure europee di contrasto alla povertà e alla grave marginazione	58
6.1. Fondi europei.....	63
6.2. Misure europee a favore di categorie specifiche di popolazione	64
7. La spesa sociale e i condizionamenti nazionali nelle misure di protezione sociale	67
Conclusioni: verso un ripensamento dei sistemi di <i>welfare</i>	71
CAPITOLO III	
LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN ITALIA	77
1. Il processo di decentramento delle politiche pubbliche italiane	78
2. La Legge 328/2000: le criticità di applicazione	79
3. Misure frammentarie di contrasto alla povertà fino al S.I.A.....	81
4. Condizionalità e sanzioni: quando l'attivazione diviene obbligatoria	84
5. Il Reddito di Inclusione (R.E.I.): caratteristiche e criteri di accesso.....	87
6. Il Reddito di Cittadinanza (R.D.C.).....	88
6.1. Caratteristiche e criteri di accesso	89
6.2. I Progetti Utili alla Collettività.....	90
6.3. Interventi educativi.....	91
7. Il 2020, l'anno dei <i>bonus</i>	92
8. Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: un gioco di parole o un gioco di potere?	93
8.1. Supporto alla Formazione e al Lavoro (S.F.L.).....	94
8.2. L'Assegno di Inclusione (A.D.I.): procedure e requisiti di accesso	95
9. Le nuove misure di contrasto alla povertà e il potenziamento dei servizi territoriali .	95
10. Nuovi assetti organizzativi e strumenti di lavoro innovativi.....	97
10.1. I Patti per l'Inclusione Sociale (PaIS).....	99
10.2. L'avvio delle misure e la riorganizzazione degli ATS: risorse e criticità.....	101
11. Qualche dato.....	103
Conclusioni.....	105
CAPITOLO IV	
VERSO UN MODELLO DI SERVIZIO SOCIALE FLESSIBILE E INNOVATIVO	107
Introduzione	107
1. Il Comune di Rapallo: territorio e caratteristiche demografiche.....	108

1.1. Organizzazione dei servizi sociali nel Comune di Rapallo	109
2. Attività di contrasto alla povertà attuate dal servizio sociale di Rapallo prima dell'entrata in vigore delle recenti misure nazionali	110
2.1. Contributi economici	111
2.2. <i>Voucher</i> sociali	113
2.3. Inserimenti lavorativi.....	113
2.4. Disagio abitativo.....	115
3. Entrata in vigore delle prime misure nazionali di contrasto alla povertà	116
3.1. Procedura di presa in carico dei beneficiari del S.I.A.	116
3.2. Entrata in vigore del R.E.I.	117
4. Entrata in vigore del Reddito di Cittadinanza: risorse e criticità.....	122
5. Esternalizzazione del Servizio Inclusione	124
6. La Co-progettazione come nuovo processo collaborativo. Progetto “Patto per le Generazioni”	127
7. Progetto “S.T.A.I.: Servizi Territoriali per l’Autonomia e l’Inclusione”.....	131
CONCLUSIONI	135
BIBLIOGRAFIA	141
SITOGRAFIA	147

INTRODUZIONE

L'interesse per il tema trattato in questo elaborato nasce dalla mia prima esperienza professionale come assistente sociale, svolta nel 2019 presso il Comune di Rapallo nell'area di intervento rivolta agli adulti. La mia assunzione era stata finanziata attraverso le risorse messe a disposizione dalla Quota Servizi del Fondo Povertà per il rafforzamento degli Ambiti Territoriali Sociali in realizzazione del Reddito di Inclusione. Ciò mi ha consentito di avvicinarmi alla professione proprio in un periodo di trasformazione e rinnovamento dell'assetto organizzativo del servizio, sollecitato dalle nuove misure nazionali di contrasto alla povertà.

Operare quotidianamente nel contesto del disagio socioeconomico, incontrando persone con difficoltà e ascoltando le loro storie e le loro preoccupazioni per il futuro, ha accresciuto il mio interesse per lo studio del fenomeno della povertà e del ruolo che il servizio sociale esercita per contrastarla.

L'intento di questa tesi è mostrare come il servizio sociale abbia un ruolo decisivo nell'attuazione di interventi rivolti alla cittadinanza e nella promozione di un *welfare* rigenerativo e di comunità, capace di accompagnare e sostenere ogni individuo come parte integrante di un processo collettivo di cambiamento e miglioramento. Per essere in grado di adempiere a tale ruolo, la professione di assistente sociale deve essere capace di rinnovarsi costantemente, sperimentando nuove strategie di intervento e nuovi strumenti operativi, per offrire risposte adeguate ad una società in costante evoluzione, caratterizzata da sfide sociali sempre più complesse.

Si è voluto offrire l'esempio concreto della "area adulti" del Comune di Rapallo, ripercorrendo le principali tappe della sua evoluzione: dal lavoro svolto inizialmente da una sola assistente sociale alla costituzione di un' *Équipe* Inclusione fino alla realizzazione di un vero e proprio Servizio Inclusione, fondato su un gruppo di lavoro multiprofessionale. Tale processo è stato reso possibile non solo grazie alla disponibilità di nuove risorse, ma anche attraverso la sperimentazione di innovative procedure di collaborazione tra enti pubblici e Terzo Settore che hanno favorito interventi integrati e maggiormente incisivi.

La ricostruzione di tale percorso, che comprende un arco temporale di circa un decennio, è stata realizzata tramite la consultazione e l'analisi della documentazione e delle relazioni annuali elaborate dall'assistente sociale referente dell'area adulti.

L'elaborato è suddiviso in quattro capitoli.

Il primo capitolo affronta il fenomeno della povertà e ne illustra l'evoluzione storica e le diverse interpretazioni che si sono susseguite, influenzate dai contesti culturali e sociali di riferimento. Recentemente si parla di “*regime di povertà*”, intendendo descrivere il fenomeno come una combinazione di una pluralità di fattori che si intrecciano e influenzano a vicenda. Si è evidenziato, come il valore sociale attribuito alla povertà abbia influenzato nel tempo le politiche pubbliche per contrastarla: dalle misure caritative medievali, fondate sul ruolo centrale della Chiesa, fino a un progressivo riconoscimento della natura collettiva del fenomeno e del ruolo dello Stato come garante del benessere comune. Il capitolo si conclude con l'analisi delle nuove forme di povertà, tipiche dell'età contemporanea, che coinvolgono i “*working poor*”, ed è stato evidenziato come la povertà non sia necessariamente legata ad una condizione di disoccupazione o inattività lavorativa.

Il secondo capitolo illustra le misure europee di contrasto alla povertà. Una prima parte ripercorre la nascita e lo sviluppo del *welfare state*, la diversificazione dei modelli europei, i principi ispiratori, fino all'evoluzione in forme più partecipative di *welfare*: dal *welfare mix* al *welfare* di comunità. La seconda parte del secondo capitolo illustra i principali indicatori europei di misurazione della povertà e le politiche adottate dall'Unione Europea a decorrere dalla fine degli anni Novanta di prevenzione e contrasto ad essa.

Il terzo capitolo offre l'*excursus* normativo italiano. Esso espone il processo di decentramento amministrativo che ha attribuito agli enti locali un ruolo sempre più centrale nella assistenza sociale, fondato sui principi di sussidiarietà e di prossimità. Viene evidenziata la tardiva applicazione della Legge n. 328/2000, legge pilastro dell'assistenza sociale, che ha determinato sul territorio italiano una disomogenea garanzia dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali. Anche gli indirizzi europei in materia di lotta alla povertà hanno avuto in Italia un'applicazione tardiva. Solo nel 2017, con l'entrata in vigore del Reddito di Inclusione sono state avviate misure nazionali strutturate, sebbene ancora caratterizzate da incertezza e precarietà, in quanto fortemente condizionate dalle ideologie politiche. Tali misure hanno riconosciuto il ruolo decisivo del servizio sociale nella definizione dei progetti personalizzati, e hanno previsto appositi finanziamenti per il potenziamento del numero di assistenti sociali negli ATS, l'introduzione di nuove risorse e

strumenti operativi, uniformando in tal modo i processi di presa in carico a livello nazionale.

Il quarto capitolo presenta l'esperienza del servizio sociale di Rapallo e mostra come tali misure siano state recepite e abbiano contribuito a trasformare l'area di intervento dedicata al disagio socioeconomico di adulti e famiglie. Il processo di trasformazione, ancora oggi in atto, ha riguardato diversi livelli: assunzione di nuovo personale, formazione e aggiornamento continuo su strumenti operativi innovativi, attivazione di nuove procedure di collaborazione con gli Enti del Terzo Settore, con la scuola, con il Servizio per l'Impiego e con le Associazioni del territorio. Tale percorso sta favorendo una presa in carico multidimensionale e la sperimentazione di progetti innovativi, in risposta alle problematiche emergenti della comunità rapallese. L'elaborato mette in luce, inoltre, le criticità che rallentano il processo di innovazione: il *turn over* degli operatori dovuto alla precarietà contrattuale, la temporaneità delle misure stesse che sono state sostituite a più riprese senza offrire spazi di miglioramento a quelle in atto, alimentando instabilità e confusione per i percettori, e l'assenza di servizi locali dedicati alla valutazione dell'efficacia degli interventi e dell'impatto sulla popolazione.

Il mio augurio è che il presente elaborato riesca a valorizzare l'impegno quotidiano compiuto dagli assistenti sociali nel sostenere le persone in difficoltà economica e nel loro accompagnamento in percorsi di miglioramento delle condizioni di vita, di inclusione sociale e di partecipazione attiva, per il benessere della propria comunità.

CAPITOLO I

IL CONCETTO DI POVERTÀ:

EVOLUZIONE STORICO CULTURALE DAL MEDIOEVO AI NOSTRI GIORNI

Il fenomeno della povertà ha suscitato nei secoli un interesse crescente in tutte le discipline che si occupano dell'individuo e della società, le quali singolarmente hanno apportato uno specifico contributo per la descrizione, l'interpretazione e la spiegazione di questo complesso fenomeno.

Sebbene la presenza dei poveri sembri essere una costante delle società in ogni periodo storico e in ogni parte del mondo, gli storici hanno messo in luce come il fenomeno della povertà abbia subito un'evoluzione nel corso della storia in merito alle proprie manifestazioni e alle proprie caratteristiche. Di conseguenza, differenti sono anche gli approcci di studio utilizzati per definirla e gli strumenti di rilevazione dei dati, fortemente influenzati dal contesto politico, economico, sociale e culturale del periodo analizzato.

La povertà assume caratteristiche peculiari proprie della società e dell'epoca di riferimento ed è frutto di una molteplicità di fattori sociali, culturali ed economici, che si intrecciano ed influenzano reciprocamente. Oggi si parla di regime di povertà, inteso come *“una specifica combinazione di strutture familiari, sistemi di welfare, caratteristiche di mercato del lavoro formale e informale e dei sistemi di relazioni industriali, con le loro aspettative implicite ed esplicite relative alla solidarietà familiare, all'equilibrio tra responsabilità pubbliche e private (familiari, comunitarie e di volontariato), alla distribuzione dei carichi lavorativi e di cura in base al genere”*.¹

Dalla combinazione e dal variare dei sistemi citati, il fenomeno della povertà assume forme diverse rispetto all'incidenza sulla popolazione, alla sua composizione ed alla sua densità.

¹ C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, *La povertà in Italia*, Il Mulino, 2022, pag. 11.

È fondamentale, dunque, prima di concentrarci su come oggi le politiche sociali affrontano il tema della marginalità sociale in Italia, offrire una panoramica storica di come le società si sono organizzate per far fronte, non solo al sostegno dei poveri, ma al contrasto alla povertà nelle sue varie forme e manifestazioni.

1. La povertà nel Medioevo: un problema della Chiesa

Nel Medioevo le persone in stato di povertà costituivano un'ampia porzione della popolazione. La struttura sociale della società medioevale era solidamente organizzata in tre ordini: il clero, la nobiltà e il terzo stato, costituito dai contadini, commercianti ed artigiani.

Tra gli appartenenti ai primi due ordini ed il terzo c'era un ampio divario dello *status* socioeconomico, generatore di radicate ingiustizie e disuguaglianze. La nobiltà e la Chiesa erano i detentori di gran parte della ricchezza, mentre le restanti categorie sociali vivevano per lo più in condizioni di deprivazione e povertà. Artigiani e contadini dovevano combattere per sopravvivere, avendo a disposizione raccolti scarsi, tasse elevate e condizioni lavorative dure. Le giornate di lavoro erano eccessivamente lunghe a fronte di ricavi scarsi, non sempre sufficienti alla sopravvivenza loro e delle famiglie, le quali erano per lo più numerose, con un numero elevato di figli minori a carico. Le famiglie povere per far fronte alle spese familiari spesso contraevano debiti con usurai, entrando in circuiti di povertà dai quali era difficile risollevarsi.

La miseria economica, la marginalità, la privazione dei diritti, creavano meccanismi degenerativi fortemente connessi tra di loro che impedivano ai contadini ogni possibilità di sviluppo². La popolazione inoltre veniva frequentemente colpita da guerre, carestie, pestilenze che aggravavano ed indebolivano profondamente le condizioni di vita delle comunità umane già deboli. I poveri vivevano in case modeste, costruite con materiali come fango e legno ed erano molto piccole, buie e fredde. In esse risiedevano famiglie numerose in spazi ristretti e malsani. Le condizioni igieniche erano dunque carenti e l'accesso alle cure sanitarie adeguate era riservato a pochi. Tale situazione favoriva la diffusione di malattie ed epidemie.

La percezione della povertà, sia collettiva sia individuale, era intrisa della dottrina del cristianesimo: nei poveri veniva rivista l'immagine della sofferenza di Cristo e, dunque, l'assistenza e la cura dei poveri venivano considerate come un problema riguardante

² G. Albini, *Poveri e povertà nel Medioevo*, Carocci Editore, 2016.

principalmente la Chiesa.³ Si costruirono complesse reti di protezione (informali o organizzate), nelle quali avevano spazio sia iniziative individuali sia istituzionali (ecclesiastiche, anzitutto, ma anche civili).

Wolfram Fischer⁴ nel suo studio sulla povertà, individua in quel periodo storico i tre attori maggiormente impegnati nella lotta contro l'indigenza: la parrocchia, il monastero e l'ospedale. A queste si devono aggiungere altre istituzioni come le corporazioni, le confraternite, gli orfanotrofi, i lebbrosari, gli ostelli per invalidi, per mendicanti e non vedenti.

In quasi tutti i centri abitati sorsero spontaneamente delle confraternite religiose che avevano lo scopo di aiutare poveri e ammalati. Esse erano legate al clero diocesano e al vescovo. In caso di malattia e di bisogno i confratelli erano obbligati ad offrire aiuto, facendosi carico delle spese per il sostentamento della famiglia, dell'estinzione dei debiti e delle cure mediche.⁵ Molto forte, inoltre, era lo spirito di solidarietà spontanea proprio della vita comunitaria della campagna, anche se questa si manifestava maggiormente verso quelle famiglie che venivano colpite da improvvisi eventi di disgrazia e disperazione ed era generalmente di breve durata, a causa della scarsità di risorse, elemento comune della vita contadina.

Una branca del diritto Canonico, fondata pienamente sulla *caritas* cristiana, era dedicata alla regolarizzazione dell'assistenza ai poveri, agli anziani, agli invalidi, agli orfani, ai mendicanti. Tali norme prevedevano anche che la Chiesa destinasse a scopi assistenziali sia una parte delle decime raccolte dai fedeli sia una parte dei lasciti e delle donazioni provenienti da persone pie e facoltose.

Le politiche assistenziali medioevali⁶, dunque di natura essenzialmente caritatevole, non si focalizzavano sulle cause della povertà, né tantomeno erano immaginati interventi differenziati secondo la tipologia dei bisognosi (considerando, ad esempio, distinzioni tra abili e inabili al lavoro). Lo scopo di tali interventi era il rafforzamento dell'ordinamento politico ed economico feudale e il mantenimento di una società fondata sulla dipendenza della popolazione da chi deteneva la ricchezza e, dunque, il potere.

³ V. Paglia, *Storia dei poveri in Occidente. Indigenza e carità*, Rizzoli, 2003.

⁴ W. Fischer (1928-2024), storico economico e sociale tedesco.

W. Fischer *Armut in der Geschichte: Erscheinungsformen und Lösungsversuche der "Sozialen Frage" in Europa seit dem Mittelalter*, Volume 1476, Vandenhoeck & Ruprecht, 1982.

⁵ L. Moulin, *La civiltà dei monasteri*, Jaca Book, Milano 1998.

⁶ M. Weber, *Sulla storia delle società commerciali nel Medioevo (in base a fonti dell'Europa meridionale)*, Realino Marra, Barbi Edizioni, 2016.

Da un lato la povertà veniva considerata come un valore morale e religioso, generando ordini ecclesiali che si fondavano proprio sulla predicazione e diffusione di tali valori ed era la conseguenza di scelte volontarie esercitate attraverso il voto di povertà, che comportava il pieno distacco dai beni terreni. Dall'altro lato si diffusero largamente fenomeni quali il vagabondaggio e la mendicizia, che contribuivano a creare clima di tensione, di disordine sociale e criminalità, che generarono un mutamento nell'atteggiamento della società: dall'esercizio della carità alla repressione.⁷

2. L'epoca del mercantilismo, l'intervento dello Stato e la percezione della povertà come fenomeno collettivo

Le teorie del mercantilismo furono il pensiero dominante delle politiche economiche dell'Europa della fine del Rinascimento e sino all'inizio dell'epoca moderna nel Settecento. In Inghilterra la politica mercantilista prese vita in epoca elisabettiana (1558-1603) con teorici come Thomas Smith. La Francia divenne in seguito una delle patrie del mercantilismo con Jean Baptiste Colbert.⁸

Le prime teorie del mercantilismo ritenevano che lo sviluppo economico di uno Stato si misurasse in termini di crescita della monetizzazione. Tale crescita veniva favorita dalle esportazioni, che in uno Stato potente e ricco dovevano essere sempre maggiori rispetto alle importazioni, in ragione della cosiddetta "bilancia del commercio". La politica dello Stato era quella di raggiungere un attivo permanente nella "bilancia del commercio". Il principale obiettivo dei governanti di quell'epoca era dunque l'acquisizione delle risorse finanziarie, in base al principio che considerava essenziale la relazione tra quantità di metalli preziosi e ricchezza dello Stato.

La figura del mercante divenne centrale nello scenario economico e politico della società di quell'epoca. Egli diventava un vero imprenditore che doveva saper investire i propri guadagni nel miglioramento continuo del livello produttivo della merce da esportare. Il modo di pensare il lavoro quotidiano andava continuamente ripensato e rimodernizzato⁹. La quantità della merce da esportare doveva andare di pari passo ad un aumento della qualità se si voleva soddisfare le richieste degli Stati compratori.

In questo periodo storico le aspettative di vita crebbero e si generò un abbassamento della povertà, soprattutto nelle città. La suddivisione in classi sociali divenne meno rigida: ogni

⁷ M. Mollat Du Jourdin, *I poveri nel Medioevo*, Laterza, 2001.

⁸ J. B. Colbert, intendente generale della Francia 1661-1683, in seguito controllore generale delle finanze francesi 1661-1683.

⁹ A. Giardina, A.J. Gurevic, *Il mercante dall'Antichità al Medioevo*, Laterza, 1984.

cittadino poteva aspirare ad un miglioramento del proprio status sociale e di quello familiare. In tal modo il lavoro divenne moralmente necessario per poter esercitare appieno i propri diritti in qualità di cittadini.¹⁰

Il problema dei poveri iniziò ad essere percepito come un problema che riguardava la collettività. Si cominciò a ritenere che l'incidenza della povertà fosse un indice importante della condizione di sviluppo e arricchimento di una intera società e che lo Stato avesse delle responsabilità rispetto ai fattori che generano la povertà. Suo dovere, dunque, era intervenire anche in favore di coloro che erano considerati abili al lavoro e non solo delle categorie più fragili della popolazione.

Il lavoro progressivamente acquisì una rilevanza fondamentale e venne stimato come un valore.¹¹ Secondo le concezioni mercantiliste la causa della povertà delle persone in grado di lavorare era da attribuirsi alle scarse opportunità che venivano offerte loro. Lo Stato assumeva, dunque, la responsabilità di intervenire attraverso le politiche mercantiliste sulle misure occupazionali e sulla produttività.

Le persone occupabili ricevettero una forte pressione verso la ricerca del lavoro e furono introdotti gli uffici di collocamento, quote di occupazione e sussidi salariali erogati attraverso fondi pubblici.

2.1. Politiche sociali repressive della povertà

Intorno alla metà del Seicento, l'aumento della produzione agricola e del rendimento dei terreni aveva permesso un aumento demografico. Le nuove tecnologie agricole e la possibilità di conservare i prodotti in grandi depositi, aveva facilitato la capacità di far fronte alle crisi causate dalle pestilenze o dalle siccità. Il governo in Inghilterra regolamentò l'utilizzo delle terre attraverso le autorizzazioni di recinzione degli *open fields* (campi aperti)¹² e si andarono perdendo i diritti consuetudinari caratteristici del Medioevo di utilizzo comune della terra.

Ciò portò ad un indebolimento dei contadini piccoli proprietari, che furono costretti ad abbandonare le proprie terre o a costituirsi come forza lavoro a basso costo. Coloro che non riuscivano ad essere impiegati come braccianti salariati nei campi si trasferirono nuovamente nelle città in cerca di lavoro. Si crearono delle importanti migrazioni interne

¹⁰ C.M. Cipolla, *Storia Economica dell'Europa preindustriale*, Il Mulino, 1974.

¹¹ W. Petty, *Aritmetica Politica*, a cura di Eugenio Zagari, Liguori Editori, 1986.

¹² *Open Field*, sistema di coltivazione caratteristico dell'agricoltura del Medioevo: gli appezzamenti di terra di proprietà dei singoli contadini di un villaggio venivano coltivati in comune e il raccolto poi redistribuito in proporzione ai diversi proprietari.

dalla campagna ai centri urbani, che alimentarono dei fenomeni già altamente diffusi, come l'accattonaggio e il brigantaggio.

Tali fenomeni e i disordini pubblici che essi generavano, fecero maturare il pensiero condiviso che gli interventi a sostegno dei poveri non dovessero essere considerati più solo come “buone azioni”, ma anche come prevenzione verso quei comportamenti ritenuti un potenziale rischio per la sicurezza pubblica. Si cominciò, dunque, a generare un atteggiamento di difesa contro la povertà.

Tale atteggiamento generò via via un processo di esclusione fondato sulla distinzione tra “poveri meritevoli”, cioè appartenenti alle categorie impossibilitate al lavoro (bambini, disabili, anziani) e “poveri non meritevoli”, persone abili al lavoro, ma in condizione di disoccupazione e, dunque, “moralmente colpevoli”, in quanto la loro condizione di povertà era attribuibile alla mancanza di volontà di lavorare.¹³

Compito delle politiche sociali era quello di impedire che le masse di *poors*, lavoratori poveri, si trasformassero in masse di *paupers*, indigenti dipendenti dall'assistenza pubblica, affinché la società non si facesse carico di costi eccessivi ed inutili. Per i poveri non meritevoli il lavoro doveva essere reso obbligatorio.

In Inghilterra furono istituite le *workhouses* e *poorhouses*, tipici ospedali dei poveri, che si diffusero poi per tutta l'Europa continentale. Se inizialmente erano state pensate come strutture dove coloro che non erano in grado di mantenersi economicamente potevano trovare impiego e alloggio, via via divennero dei veri e propri strumenti di costrizione e oppressione sociale; il governo inglese, infatti, cominciò ad attuare interventi repressivi verso coloro che si rifiutavano di entrare nelle *workhouses*. Esse divennero istituzioni a metà fra ospedale, caserma e prigione, fondate su un modello di intervento repressivo attraverso l'utilizzo del lavoro forzato. Nel secolo XVII il lavoro forzato venne considerato come un efficace strumento di correzione punitiva.

Per tutto il Seicento, dunque, il problema della povertà e dell'emarginazione fu affrontato in termini repressivi, mentre le cause sociali di tali fenomeni cominceranno ad essere oggetto di studi sociologici soltanto nel secolo successivo.

¹³ G. Procacci, *Governare la povertà. La società liberale e la nascita della questione sociale*, Bologna, Il Mulino, 1998 in E. Morlicchio, *Sociologia della povertà*, Il Mulino – Itinerari, 2012, p. 39.

3. La Rivoluzione industriale: aumento della povertà e il riscatto del povero

Lo sviluppo concettuale relativo al fenomeno della povertà, delle metodologie di indagine ad esso riferite, dei criteri di misurazione impiegati, ebbe una svolta importante a partire dalla rivoluzione industriale, tra il XVIII e il XIX secolo.

A seguito del diffondersi delle idee Illuministe, si cominciò a guardare ai poveri non più come colpevoli sotto il profilo morale, ma come individui da aiutare a trovare un riscatto economico e sociale. Lo sviluppo industriale rese più dure le condizioni lavorative e inasprì le differenze di classe. La protezione dai rischi del lavoro divenne il fulcro dei programmi politici dei partiti e dei movimenti operai, si consolidò la solidarietà delle classi lavoratrici, le istanze di autoprotezione della popolazione e le rivendicazioni per i diritti sociali.

Fu proprio in questo contesto storico che cominciò a divenire evidente quanto fossero profondi gli effetti sociali della trasformazione del sistema produttivo, soprattutto rispetto al moltiplicarsi delle disuguaglianze sociali e alla maggiore diffusione della povertà¹⁴. La questione sociale posta dalle masse di individui e famiglie che vivevano in condizioni di povertà e miseria, sia nei contesti urbani sia nelle campagne, portò l'attenzione verso i processi sociali generatori del fenomeno e ad un'analisi più accurata sulla sua entità in termini quantitativi, ma anche in relazione all'organizzazione sociale complessivamente considerata. La società inglese divenne la più rappresentativa delle trasformazioni sociali prodotte dalla rivoluzione industriale.

Polanyi¹⁵ affermò che *“al centro della rivoluzione industriale del diciottesimo secolo ci fu un miglioramento quasi miracoloso degli strumenti di produzione che fu accompagnato da un catastrofico sconvolgimento delle vite della gente comune”*. Tale sconvolgimento riguardava in particolare il processo di trasformazione della divisione sociale del lavoro e degli strati sociali stessi in funzione alle esigenze della produzione.

Le fabbriche portarono ad una completa sostituzione dell'industria basata sull'economia familiare. Il sistema di lavoro fondato sulla meccanizzazione della produzione generò la degradazione dell'industria a domicilio degli operai-artigiani *“per ottenere la completa proletarianizzazione di questo ampio strato di manodopera, che ancora conservava una certa indipendenza nei riguardi del datore di lavoro, per obbligare quest'operaio-artigiano ad*

¹⁴ B. Geremek, politico, storico, saggista polacco 1932-2008 – B. Geremek, *La pietà e la forza. Storia della miseria e della carità in Europa (1350-1600)*, Editori Laterza - 1986, p. 196.

¹⁵ K. P. Polanyi, storico, antropologo, economista, politico ungherese, 1886-1964 - K. P. Polanyi, *La Grande Trasformazione*, Piccola Biblioteca Einaudi 1944, p. 45.

accettare il lavoro in fabbrica alle condizioni di salario imposte, bisognava porlo in stato di necessità”¹⁶.

Si fa sempre più strada la consapevolezza che le condizioni di vita in cui versavano gli strati sociali più bassi non potessero essere più attribuite alla responsabilità individuale, comportamenti “oziosi o devianti”, ma che fossero, invece, la conseguenza diretta del capitalismo, e in particolare del funzionamento del mercato del lavoro.¹⁷

Il problema non era più da individuare nella condizione dei singoli e delle famiglie prive di mezzi di sostentamento, ma riguardava interi gruppi, ambienti e classi sociali, le cui condizioni di vita erano al di sotto di un minimo universalmente accettato”.¹⁸ Si iniziò a parlare di una “povertà laboriosa”¹⁹ concentrata in particolare nelle città e che riguarda persone per i quali il reddito da lavoro non era sufficiente per assicurare il completo sostentamento di sé e della propria famiglia.

Con l’affermazione del proletariato apparve visibile che il reddito da lavoro non rappresentava una garanzia di soddisfacimento dei bisogni elementari e dunque di protezione rispetto al rischio di trovarsi in condizioni di povertà. A partire da questo contesto storico e sociale, presero avvio le analisi più importanti sulla povertà come fenomeno sociale di massa.

Georg Simmel²⁰ affermava che l’idea che il povero avesse bisogno di assistenza lo poneva in un processo di declassamento, in quanto non appartenente a nessuna cerchia sociale inclusa nella divisione del lavoro, poiché privo di qualunque qualifica funzionale alla società. Si era diffusa l’idea del povero “vergognoso”, relativa in particolar modo ai soggetti un tempo benestanti poi caduti in disgrazia, che avevano necessità di ricorrere all’assistenza pubblica. Simmel enuncia il paradosso secondo cui “*il povero diventa tale solo nel momento in cui viene pubblicamente assistito*”. La classe dei poveri viene costituita “*dall’atteggiamento collettivo che la società nel suo insieme assume di fronte ad essa*”. Si inizia a parlare così di “*costruzione sociale della povertà*”.²¹

¹⁶ B. Geremek, 1992, p. 197.

¹⁷ Enrica Morlicchio, professore ordinario di Sociologia economica all’Università di Napoli Federico II. - E. Morlicchio, 2012, p. 51.

¹⁸ Geremek, 1995, p. 251.

¹⁹ Mollat, 1978, p. 186-187.

²⁰ Georg Simmel (1858-1918), sociologo e filosofo tedesco.

²¹ G. Simmel, *Il Povero in sociologia*, ed. italiana a cura di A. Cavalli, Milano, Comunità, 1989, pp. 393 - 426.

3.1. Le prime ricerche sulla povertà in Inghilterra

L'Inghilterra dell'Ottocento fu estremamente rappresentativa della divisione profonda tra benestanti e poveri. Persino la struttura urbana prevedeva una separazione tra quartieri ricchi ad occidente e poveri ad oriente. Le terre ad est di Londra vennero definite come “la terra incognita” o “il continente nero”, che indicava lo sporco, il degrado e criminale. In queste zone vi accedevano solo i missionari.²² Tali quartieri divennero in seguito i luoghi privilegiati di ricerca per gli studiosi che cominciarono a comprendere che per studiare un fenomeno esteso come la povertà, fosse necessario adottare nuove metodologie di indagine che si fondassero principalmente sull'osservazione diretta.

Nel 1845 venne svolta da Engels un'inchiesta nelle città di Londra, Manchester e Birmingham, considerata tra le più importanti. La ricerca venne effettuata mediante l'osservazione diretta. Essa consentì di rendere note le misere condizioni di vita in cui versavano gli operai inglesi e le loro famiglie, prendendo in considerazione diverse dimensioni, quali il reddito, l'abitazione, l'alimentazione, il vestiario, la salute, le condizioni di lavoro. I risultati portarono alla comprensione di quanto il livello salariale e la qualità del lavoro fossero determinanti nelle condizioni di vita degli operai inglesi fino a poter causare un'indigenza di tali livelli da causare persino la morte per stenti.

Nello stesso tempo crebbe l'esigenza di compiere una stima della reale entità del fenomeno, attraverso criteri maggiormente oggettivi. A tal proposito Charles Booth²³ (1892) svolse un'inchiesta nella città di Londra tra il 1887 e il 1888, incentrata sull'analisi delle condizioni di vita e di lavoro della popolazione londinese, con l'intento di descrivere, ma anche quantificare il fenomeno. Nel 1889 pubblicò “*Descriptive Map of London Poverty*”. Booth aveva disegnato una vera e propria mappatura (*Poverty Map*) in definite aree geografiche che rispecchiavano la rigida divisione in classi sociali della città di Londra. Creò un gruppo di ricercatori che si recavano per le strade, intervistando direttamente le persone. Raccoglieva le proprie osservazioni su quaderni che divennero delle raccolte di accurate descrizioni della vita di strada della Londra della fine dell'epoca Vittoriana. In quel periodo Londra era considerata come la città più grande del mondo. L'inchiesta utilizzò anche registri della polizia che fornivano importanti dati sulla comunità degli immigrati, sull'utilizzo dell'alcol, della droga e sulla diffusione della

²² F. Rigotti, *Conoscere la povertà per combatterla: un excursus storico*, articolo su Focus, 15 febbraio 2017.

²³ Charles Booth (1840-1916), sociologo britannico.

C. Booth, *Life and Labour and of the people in London*, Macmillan, London, 1902.

pratica della prostituzione a Londra, dando informazioni anche su come tali fenomeni venissero percepiti dalle autorità e come esse rispondessero.

A Booth non interessava la pura identificazione monetaria della povertà, era maggiormente interessato agli aspetti sociologici: le condizioni degli individui nelle proprie case e le condizioni del lavoro. La Rivoluzione Industriale aveva portato la città ad una crescita esponenziale in un brevissimo lasso di tempo.

Con l'industrializzazione per la prima volta le donne entrarono in massa nel mondo del lavoro. Fu per prima l'industria tessile a chiedere un massiccio impiego di manodopera femminile, prima a domicilio e poi negli stabilimenti industriali. Le donne venivano sfruttate: la manodopera femminile veniva considerata sia dagli artigiani che dagli industriali come meno costosa e più malleabile, in quanto le donne apparivano maggiormente docili e sottomesse. Le ragazze si spostavano dalle campagne con la speranza di poter lavorare come cameriere, cucitrici, operaie o domestiche. Ma coloro che non riuscivano nel loro intento finivano nelle soffitte o per la strada come prostitute.

Altro fenomeno enormemente diffuso era lo sfruttamento minorile. Il tasso di natalità aveva visto negli anni precedenti un graduale aumento e i bambini ebbero un ruolo fondamentale nello sviluppo industriale e nella urbanizzazione in quanto rappresentarono un'ampia offerta di manodopera a basso costo.

Lawrence Hammond, giornalista inglese e storico, affermò che: *“durante la prima fase della Rivoluzione industriale l'impiego di bambini divenne la più importante caratteristica sociale inglese”*.²⁴ Maggiormente sfruttati erano i bambini che avevano perso il padre o entrambi i genitori e dovevano aiutare economicamente la famiglia o quelli che venivano abbandonati ancora in tenera età ed accolti in istituti caritatevoli che li inviavano a bottega per imparare i mestieri. Vi erano poi i figli delle famiglie più povere che talvolta erano costrette a venderli o li obbligavano a lavorare per portare un salario a casa²⁵.

Un fenomeno molto diffuso fu l'utilizzo di bambini molto piccoli come climbing boy per gli spazzacamini o nelle miniere per portare carichi di lavoro pesantissimi in stretti cunicoli, dove erano costretti a strisciare per passare. Altri bambini finivano nelle fabbriche, lavorando dalle otto alle quattordici ore consecutivamente. Una settimana di lavoro di un bambino veniva retribuita quanto una giornata di lavoro di un adulto. Le condizioni di lavoro estremamente rischiose e i luoghi malsani in cui i bambini vivevano e

²⁴ J.L. Hammond and B. Hammond, *The town Labour, 1760-1832*, London 1932.

²⁵ S. Chassagne, *Il lavoro dei bambini nei secoli XVIII e XIX. In AA.VV. Storia dell'Infanzia*, vol. 2 Dal Settecento ad oggi a cura di E. Becchi e D. Julia, Edizione Laterza, 1996.

lavorarono portarono presto alla diffusione di malattie acute come il morbillo o la scarlattina o legate al sistema respiratorio, come la bronchite o tubercolosi, che portarono ad un innalzamento della mortalità infantile.

L'importanza fondamentale dell'inchiesta di Booth sta nell'aver posto le basi dell'approccio cosiddetto "assoluto alla povertà", in quanto venne elaborata e impiegata per la prima volta una soglia di reddito di riferimento, costruita in modo da suddividere la popolazione in famiglie "povere", con un reddito disponibile scarso ma regolare, che oscillava tra i 18 e le 21 sterline a settimana, e famiglie "molto povere", collocate al di sotto di tale soglia. Per la prima volta vennero individuate sottodimensioni e livelli differenti del fenomeno, prendendo in considerazione condizioni di vita misurabili in base alle variabili del reddito e dell'occupazione. Secondo la definizione adottata, i poveri erano rappresentati da *"coloro che possedevano mezzi scarsamente sufficienti o insufficienti per assicurare una vita indipendente, qualunque fosse la causa della propria condizione"*.²⁶

4. Tra le due guerre mondiali: la Grande Depressione e i Trenta Gloriosi

Con la fine del primo conflitto mondiale ci fu un importante aumento dell'intervento dello Stato sull'economia e sull'assistenza, motivata anche dalla diffusione dell'idea che l'indigenza costituisse una debolezza sociale e non esclusivamente individuale. Tale idea fu rafforzata dalla "grande depressione" degli anni Trenta che provocò la crescita della disoccupazione e il conseguente impoverimento del ceto medio.

La teoria economica keynesiana individuava le cause della disoccupazione in una disfunzione del sistema economico e riteneva che solo un intervento dello Stato, attraverso una serie di manovre economiche che garantissero un giusto equilibrio tra domanda ed offerta, potesse prevenirla. Keynes riteneva che attraverso la regolazione economica si potesse costruire un sistema economico capitalistico efficiente, in grado di prevenire fenomeni di recessione e di crisi nonché di perseguire obiettivi di piena occupazione e al contempo di crescita economica.²⁷

La piena occupazione e l'eliminazione della povertà divennero i principali obiettivi delle politiche nazionali degli Stati Occidentali, che tentarono di raggiungere nel corso dei primi trent'anni del secondo dopoguerra, i cosiddetti "Trenta Gloriosi", attraverso la nascita del Welfare State. Si affermò l'idea che lo Stato sociale potesse tutelare l'individuo dalla

²⁶ Booth, in Pagani, 1960.

²⁷ J.M. Keynes, *General theory of employment, interest and money*, 1936.

nascita alla morte, facendosi carico di tutti i soggetti deboli. Esso avrebbe garantito alla società sicurezza e minimi standard adeguati di vita.

Le politiche keynesiane miravano ad una corrispondenza tra spesa sociale, opere pubbliche e sviluppo economico. Il settore pubblico assunse un ruolo centrale nell'economia e si diffuse la fiducia che l'integrazione sociale fosse non solo compatibile con lo sviluppo economico, ma perfino in grado di promuoverlo. Varie forme democratiche e universalistiche di Stato sociale andavano instaurando delle relazioni sinergiche con l'economia.

In questo periodo assunse un ruolo centrale il lavoro subordinato (impiego a tempo pieno e indeterminato) che divenne il modello lavorativo considerato maggiormente produttivo e al contempo capace di tutelare i diritti dei lavoratori.

Tale pensiero fu alla base dell'inserimento della tutela dei diritti sociali nell'ambito del welfare e di conseguenza nel lavoro: i dispositivi di protezione furono introdotti nella regolazione collettiva del lavoro. Le nuove forme di tutela del lavoro portarono ad una nuova organizzazione della famiglia.

5. Gli anni Ottanta: la fine dell'ottimismo economico

Alla fine degli anni Settanta e nei primi anni Ottanta, l'idea che la povertà fosse un fenomeno destinato a scomparire andò in crisi. La povertà nei cosiddetti Paesi in via di sviluppo coinvolgeva talvolta più del 50% della popolazione, ma anche nei Paesi ricchi, come la Francia e la Germania, ampie fasce di popolazione avevano un reddito al di sotto della soglia della povertà.

I dati mostravano, inoltre, che la povertà, oltre ad essere un fenomeno costante, tendeva anche a mutare nella propria fisionomia. Stavano cambiando le forme di impoverimento e le politiche sociali si sentivano spinte a dover contrastare queste nuove forme di povertà. Ne venivano colpite sempre più nuove tipologie di soggetti, ad esempio, i coniugi separati e i loro figli, gli anziani soli, i giovani che non riuscivano ad entrare nel mercato del lavoro, gli adolescenti che cadevano nell'abuso di sostanze stupefacenti, gli immigrati extracomunitari.

Si cominciò, dunque, a parlare di "nuove povertà" e "nuovi rischi di povertà". Si poteva osservare come la povertà generasse dei "circoli viziosi" per cui i soggetti coinvolti intraprendevano dei percorsi che li rendevano sempre più fragili e dipendenti, fino a perdere i propri legami sociali e a ritrovarsi ai margini della società.

Gli studi sociologici mostrarono come la povertà potesse essere configurata come una vera e propria “carriera” discendente, fino alla piena esclusione sociale.

Nelle nazioni europee che erano caratterizzate da un più ampio sviluppo dello Stato sociale, la precarietà riguardò maggiormente i settori lavorativi più deboli. Ci fu una riorganizzazione delle attività manifatturiere e un nuovo sviluppo dei servizi, soprattutto rivolti alle persone. Ciò portò alla nascita di un settore secondario del mercato del lavoro che offriva poche possibilità di formazione e addestramento, esponendo in tal modo i lavoratori a continue ricadute nella disoccupazione. Essi, inoltre, percepivano salari molto bassi, che divenivano causa di ulteriori rischi di povertà. Per far fronte alla precarietà questi lavoratori potevano ricorrere o al lavoro nero o ai sussidi pubblici, entrando in tal modo in circuiti che li rendevano sempre meno capaci di raggiungere un posto nel mercato ufficiale del lavoro.

Al contrario dell’ottimismo, che aveva caratterizzato i primi decenni del dopoguerra, si svilupparono nuove cronicizzazioni della disoccupazione e della sottoccupazione.

5.1. Concetto di povertà relativa

I principali studi del Novecento si erano concentrati sulla povertà assoluta, identificata nella privazione dei beni essenziali della sopravvivenza (cibo, denaro, casa). Lo scopo delle politiche sociali nel secondo dopoguerra era nato dall’obiettivo di riuscire ad eliminare la povertà assoluta negli Stati occidentali. A seguito dell’emersione di nuove forme di povertà, progressivamente venne formulato il concetto di “povertà relativa”, utilizzato per la prima volta dal sociologo Townsend,²⁸ il quale affermò che *“si può dire che individui, famiglie, gruppi sono poveri quando mancano delle risorse necessarie ad ottenere i tipi di dieta, a partecipare alle attività ed avere le condizioni di vita che sono propri della società cui appartengono. Le loro risorse sono così seriamente al di sotto di quelle disponibili all’individuo o famiglia media da escluderli di fatto dalle attività e modi di vita comuni”*.²⁹

Nel 1984 la Commissione europea adottò una definizione molto simile, affermando che *“si considerano povere le persone, le famiglie, i gruppi, le cui risorse (materiali, culturali e sociali) sono così limitate da escluderle dal tipo di vita minimo accettabile nei paesi in cui vivono”*.

²⁸ Peter Townsend, sociologo britannico, 1928-2009.

²⁹ P. Townsend, *Measuring Poverty*, in *British Journal of Sociology*, 5, 2, p.130.

Da quel momento in poi il fenomeno della povertà, dunque, non venne più considerato in termini assoluti, ma fu posto in relazione al tenore di vita medio della popolazione in cui un individuo vive, nei termini della distanza dei gruppi sociali più deprivati dalla classe media in una determinata società.

Gli elementi fondamentali di questo concetto sono essenzialmente due.

Il primo è che la povertà non riguarda solo la sussistenza materiale, ma riguarda le risorse sia materiali sia culturali a disposizione dell'individuo, che gli consentono di partecipare alle condizioni di vita comuni; la povertà va dunque considerata come un fenomeno multidimensionale.

Il secondo è che il concetto di povertà va contestualizzato nello spazio e nel tempo. Questi elementi rendono chiara la complessità della questione in riferimento alle modalità di identificazione e misurazione del fenomeno. Va deciso, infatti, quale debba essere lo standard di riferimento comune in una società multilivello che tende a mutare velocemente. A seconda delle risposte che vengono date, la dimensione del fenomeno può aumentare o diminuire notevolmente.

6. Dagli anni Novanta ad oggi: riprese e ricadute

Verso la metà degli anni Novanta, ci fu un nuovo incremento dell'occupazione, caratterizzata però da un abbassamento dei salari, da una maggiore precarietà e da una diminuzione delle garanzie riguardanti la protezione sociale.

Si cominciarono ad utilizzare nuove forme contrattuali del lavoro, sempre più flessibili ed atipiche. Tali cambiamenti spinsero numerosi studiosi ad analizzare l'evoluzione del concetto di povertà, che stava coinvolgendo un numero sempre più ampio di persone e aveva iniziato ad assumere forme inedite.

Il sociologo Robert Castel formula il concetto della *disaffiliazione* sociale³⁰, che consiste in uno “scollamento, distaccamento dei sistemi di protezione” rispetto a quelle persone che, pur avendo vissuto una vita normale, a seguito del cambiamento della congiuntura socioeconomica causata dalla crisi della società salariale, si trovarono privi di supporti. Con il termine “supporti” Castel fa riferimento ad alcuni diritti di base (diritto di cura, diritto di un'abitazione, ecc.) che permettono all'individuo di avere un minimo di indipendenza sociale e di autonomia che gli consentano di effettuare autonomamente le

³⁰ Robert Castel (1933 – 2013), sociologo e storico francese.
R. Castel, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti*, Einaudi, 2004.

scelte che riguardano la propria esistenza. Prima di arrivare alla fine del processo di impoverimento, questi individui attraversano fasi intermedie, precarie, caratterizzate dall'incertezza. Tale processo porta ad una condizione di crescente allentamento dei legami sociali e abbandono di ogni appartenenza, che culmina con la piena esclusione sociale. Secondo Castel, la povertà attecchisce laddove i meccanismi di integrazione sociale degli individui, l'esperienza lavorativa e l'inserimento in una rete sociale e familiare, risultano critici e deficitari. Gli individui maggiormente colpiti dalla *disaffiliation sociale* sono soprattutto i giovani, le donne, lavoratori a bassa qualificazione ed extra comunitari.

Un altro fenomeno strettamente legato alla gestione della povertà in Europa riguarda la segregazione delle fasce più emarginate a luoghi periferici di alcune importanti città europee, che ha avuto la sua massima diffusione negli anni Settanta.

Gran parte della popolazione a basso reddito o disoccupata è stata concentrata in agglomerati periferici a bassa qualità abitativa, favorendo in tal modo meccanismi di marginalizzazione delle fasce più vulnerabili della popolazione e l'inasprimento delle disuguaglianze e delle discriminazioni nell'accesso al bene "casa".

La situazione è stata resa ancora più critica con l'arrivo delle ondate migratorie a partire dai primi anni del 2000, che ha fatto sì che in queste zone fossero coesistenti molteplici problemi, abitativi, occupazionali ed anche etnici.

A seguito della crisi economica del 2008, la situazione è ulteriormente peggiorata. Essa ha favorito, non solo l'innalzamento dei tassi di disoccupazione, ma anche un aumento dei lavori a basso salario e precari. L'abbassamento dei salari medi, a sua volta, ha generato la diminuzione dei consumi, che ha colpito principalmente i ceti medio bassi. I settori produttivi più colpiti sono stati quello industriale e quello delle costruzioni, che offrivano maggiore occupazione alla fascia maschile operaia.

Per quanto riguarda soprattutto l'Europa Meridionale, l'incidenza e l'intensità della povertà dipendeva molto dalla capacità di compensazione delle famiglie.

7. La povertà in Italia: evoluzione storica e caratteristiche

In Italia il fenomeno della povertà ha acquisito caratteristiche peculiari, conseguenti al processo di unificazione della seconda metà dell'Ottocento e all'impatto che esso ebbe

sulle preesistenti differenze regionali nello sviluppo economico, soprattutto tra Nord e Sud.³¹

Al tempo dell'unificazione italiana nel 1861 la popolazione italiana era tra le più povere d'Europa, oltre ad essere tra le più numerose. Quasi la metà della popolazione aveva un reddito insufficiente a soddisfare i bisogni primari, l'analfabetismo e il lavoro minorile erano molto diffusi, i trasporti e le infrastrutture erano insufficienti, come anche la disponibilità di materie prime o capitali.

Durante i sessanta anni precedenti all'avvento del fascismo e alla crisi del '29, si verificò un miglioramento significativo, ma si distribuì in modo diseguale tra settori e regioni italiane.³²

A seguito della Prima guerra mondiale, gran parte della popolazione si ritrovò senza lavoro a fronte di un aumento dell'inflazione. Ciò generò numerose proteste di operai e contadini. Il regime fascista (1922-1943) si presentò come un movimento politico capace di portare ordine e stabilità al Paese. La povertà, tuttavia, fu affrontata attraverso politiche sociali finalizzate alla propaganda e al controllo politico, rafforzando il consenso e il potere di Mussolini.

Vennero effettuate importanti opere pubbliche di riqualificazione urbana e vennero bonificate intere aree inutilizzate (bonifico dell'Agro Pontino). L'intento era incrementare l'occupazione, ma soprattutto mostrare l'efficienza del regime, generando consenso. Il sistema di protezione sociale fu rivolto esclusivamente ai dipendenti pubblici e in parte a coloro che lavoravano nelle fabbriche, mentre vennero esclusi gli agricoltori e le loro famiglie. Furono aboliti i sindacati liberi e create le corporazioni, le quali erano fortemente controllate dal regime, che definiva i salari e le condizioni di lavoro. Il sistema pensionistico e l'assistenza sociale furono incrementati (furono creati enti come l'INFPS), ma l'accesso ai servizi era condizionato all'appartenenza al Partito Nazionale Fascista. La famiglia occupava un ruolo importante nell'ideologia fascista, soprattutto le famiglie con tanti figli. Furono, pertanto, erogati incentivi alla natalità, assegni famigliari e premi alle "famiglie numerose".

Tuttavia, il regime mascherò attraverso la censura le reali dimensioni della povertà tra la popolazione e non fu in grado di ridurre le profonde disuguaglianze tra la vita urbana e rurale, soprattutto tra Nord e Sud. Gli investimenti pubblici e le opere infrastrutturali,

³¹ A. Brandolini, C. Saraceno, A. Schizzerotto, *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, 2009.

³² G. Vecchi, *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'unità ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2011.

infatti, si concentrarono maggiormente nelle aree settentrionali, strategiche per l'industria bellica, mentre non venne mai favorito lo sviluppo industriale meridionale e l'agricoltura rimase la prima fonte di sussistenza.

Negli anni tra il 1925 e il 1932 nacque l'Istituto di Statistica, diretto da Corrado Gini e per la prima volta si iniziò a fare una stima dei poveri nel Regno. I dati raccolti, tuttavia, provenivano principalmente dagli enti che si occupavano di assistenza, senza criteri metodologici strutturati e fortemente discrezionali. La stima dei poveri ottenuta dall'indagine fu dunque poco rappresentativa della realtà.

Nel 1937 fu emanata la Legge n. 847 sui poveri e vennero istituiti gli Enti comunali di Assistenza (ECA). La legge definì in modo molto generico i poveri come coloro che vivono in "condizioni di particolare necessità".³³ Questa definizione così generica comportava ampi margini discrezionali riguardo a coloro che dovevano essere i destinatari delle politiche sociali e venivano dati per lo più sotto forma di contributi *una tantum*. Gli ECA che avrebbero dovuto gestire e coordinare le iniziative a livello locale, disponevano di scarse risorse, insufficienti al soddisfacimento dei bisogni dei poveri.

Il divario tra Nord e Sud in Italia trovò un ulteriore consolidamento nel processo di espansione economica intrapreso dall'Italia nel secondo dopoguerra, che vide il passaggio della società italiana da rurale ad industriale ed urbana. Furono gli anni del "*boom economico*" italiano.

Alla fine della Seconda guerra mondiale, una parte importante della popolazione italiana viveva ancora in aree rurali o di montagna. Era ancora elevata la quota di forza lavoro occupata nell'agricoltura e molte famiglie vivevano in case sparse, prive di servizi essenziali.

Non era migliore la vita degli operai nei quartieri urbani: il lavoro occasionale e la disoccupazione erano elevati come anche i tassi di mortalità infantile, carenze alimentari e bassi livelli di istruzione.

Ci fu un importante tentativo di sensibilizzazione sul problema, attraverso la letteratura, con numerosi autori, tra i quali Levi, Silone, Scotellaro, Ernesto Rossi, che denunciarono lo stato di abbandono dei paesi del Sud. Essi riuscirono a scuotere le coscienze politiche e aprirne un dibattito, insieme alla ricostruzione dei sindacati.

Dal 1950 fu costituita una Commissione parlamentare di inchiesta con lo scopo di riformare il settore dell'assistenza. L'obiettivo era conoscere l'ampiezza del fenomeno, ma

³³ G. Vecchi., 2011, p. 278.

anche di rinnovare l'assistenza pubblica che fino ad allora si era mostrata frammentaria, inefficiente e clientelare.

Particolare attenzione fu riservata al Sud, in particolare nell'osservazione della povertà nelle aree rurali, mentre meno attenzione fu riservata alla rilevazione della povertà urbana.

L'inchiesta fu svolta in collaborazione con l'ISTAT e furono utilizzati metodi di indagine innovativi: la popolazione venne classificata in fasce di benessere determinate su basi oggettive, gli intervistati vennero ascoltati direttamente e i risultati erano di carattere quantitativo. L'obiettivo della ricerca era fornire delle basi per possibili riforme. Furono riviste le leggi, spesso sovrapposte e incongruenti. Dai risultati emerse che circa due milioni di nuclei familiari vivevano in case improprie, sovraffollate, con un consumo alimentare gravemente insufficiente. Il risultato fu una divisione di dieci livelli di benessere, dalla ricchezza alla miseria assoluta, con poco meno di un quarto delle famiglie in condizioni misere e disagiate.

In tutta Italia la relazione tra disoccupazione e povertà non era diretta e riguardava maggiormente i contadini cronicamente sottoccupati, i piccoli artigiani e i lavoratori industriali occasionali. Ciò dimostra come i *working poor* su base individuale o familiare sono stati una caratteristica peculiare e costante della povertà in Italia, sebbene il tipo di occupazione e le caratteristiche contrattuali siano mutate nel tempo.

L'inchiesta confermò il pensiero diffuso che il sistema di assistenza sociale era arretrato ed incapace di soddisfare i bisogni dei poveri.

La proposta della Commissione di riorganizzare il sistema dell'assistenza sociale non andò a buon fine, non fu infatti accolta né a livello politico né dalla Chiesa Cattolica. Era necessario, inoltre, che essa fosse sostenuta da un profondo cambiamento dell'intero sistema economico e dei meccanismi di distribuzione della ricchezza.

Il rapporto finale della Commissione di Inchiesta, inoltre, era impregnato dei classici stereotipi sui poveri, individuando le cause della miseria "*nell'ozio, ignoranza, malattia, inabilità fisica o psichica, temporanea o permanente*".³⁴

Verso la fine degli anni Cinquanta, l'attenzione si spostò sulle condizioni delle classi operaie. I sindacati e il Partito Comunista erano alla ricerca del consenso della classe operaia. I sindacati avevano vissuto una separazione di linee ideologiche, CGIL prossima al Partito comunista e CISL alla Democrazia cristiana. La povertà, dunque, passò in secondo piano, come anche la riforma dell'assistenza, per la quale si dovette attendere fino

³⁴ Commissione parlamentare di inchiesta 1953, p. 218.

alla Legge 328 del 2000. L'atteggiamento verso la povertà “*continuò a vacillare tra una visione fatalista, con toni moralistici, secondo la quale i poveri sono sempre con noi e la aspettativa ottimistica che la povertà di massa sarebbe scomparsa con lo sviluppo economico*”.³⁵

La povertà continuò tuttavia ad essere oggetto di narrazione di molti libri e di film, quali ad esempio i film di Pasolini come *Accattone* (1961) e *Mamma Roma* (1962).

Nel 1970 il sociologo Franco Ferrarotti diede l'avvio a numerose inchieste sociali nella periferia di Roma, con lo scopo di mostrare le condizioni di vita dei baraccati urbani.

7.1. Gli anni del miracolo economico

Gli anni Sessanta del secolo scorso furono caratterizzati da un repentino miglioramento delle condizioni economiche della popolazione italiana. Si parlò di un “miracolo economico”.

Il consumo dei beni ebbe un netto aumento e alla fine degli anni Sessanta quasi tutte le famiglie potevano permettersi di avere in casa un televisore, una lavatrice ed un frigorifero.

Ci fu una netta riduzione dell'occupazione agricola a fronte di una importante espansione industriale che attirò le popolazioni verso le grandi città del Nord, il cosiddetto triangolo industriale costituito da Milano, Torino, Genova. Ciò favorì tuttavia un aumento delle disuguaglianze tra Nord e Sud, sebbene anche alle famiglie di contadini che rimanevano al Sud venivano corrisposte varie forme di sussidi (di disoccupazione agricola, di riforestazione, ecc) e quindi anche per loro le condizioni generali migliorarono.

Si diffuse il pensiero che con il procedere dello sviluppo economico la povertà sarebbe diminuita spontaneamente via via fino a scomparire del tutto. Così sul tema della povertà si spensero i riflettori sia politici sia sociologici, i quali erano maggiormente attratti dai temi delle disuguaglianze³⁶. Gli studi riguardanti la fine degli anni Settanta mostrarono come la povertà coinvolgesse ancora un italiano su cinque e come a livello rurale non accennasse a diminuire. A livello urbano la povertà riguardava principalmente gli operai edili, i lavoratori industriali stagionali e gli ambulanti. Al contrario di quanto ci si potesse aspettare a causa di due crisi del petrolio (1973 e 1979), ci fu un ulteriore miglioramento della situazione economica. Il miglioramento si percepì maggiormente nella povertà assoluta che si ridusse dal 12,5 % al 4,4 % al Nord e dal 33 % al 12% al Sud. Ciò fu

³⁵ C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, *La povertà in Italia*, Il Mulino, 2022, p. 87.

³⁶ M. Paci, *Capitalismo e classi sociali in Italia*, Il Mulino, 1978.

dovuto soprattutto all'espansione della spesa pubblica sociale a favore principalmente del sistema pensionistico, ma anche per la disoccupazione e la maternità. Ciò portò, tuttavia, ad un forte aumento del debito pubblico che passò dal 37,1% al 56,1% del PIL.

7.2. Una nuova attenzione sulla povertà e la svolta degli anni Novanta

A metà degli anni Settanta il fenomeno della povertà ricominciò a suscitare interesse soprattutto per il contributo degli studi di sociologi e di economisti.

Uno dei primi Programmi quadro europei finanziò il progetto diretto da Beckerman e Sarpellon. Sarpellon si concentrò sullo studio della povertà relativa, adottando l'*International Standard of Poverty Line* (ISPL), che considerava povera una famiglia con una spesa per consumi inferiore o uguale alla spesa media per consumi pro capite. Dalle ricerche emerse che la povertà in Italia nel 1978 riguardava circa 5 milioni di individui, il 61,5% dei quali viveva al Sud.

Veniva dimostrato, inoltre, che mentre al Nord e nei contesti urbani la povertà riguardava maggiormente gli anziani che avevano come unica fonte di reddito una pensione minima di invalidità o di reversibilità, al Sud erano, all'opposto, famiglie con figli minori ad avere un'incidenza maggiore di povertà a causa dello squilibrio tra entrate economiche e bisogni.

Questo mostrava una notevole debolezza delle politiche nazionali e del sistema locale di welfare nei confronti delle famiglie.

Nel 1984 durante il governo di centro sinistra guidato da Bettino Craxi venne costituita nuovamente una commissione di indagine sulla povertà, presieduta da Ermanno Gorrieri. La povertà veniva calcolata in termini puramente economici, anche se l'indicatore utilizzato fece riferimento ai consumi e non al reddito.

Nello stesso periodo fu effettuata anche una rilevazione da parte della Banca di Italia, basata sull'analisi secondaria dei dati dell'indagine campionaria sui redditi delle famiglie. Anche in questo caso emersero le caratteristiche strutturali della povertà in Italia, concentrata maggiormente al Sud e che colpiva principalmente le famiglie con figli, tra le quali, principalmente quelle numerose, e gli anziani.

Nel 1990 il debito pubblico era quasi triplicato rispetto a venti anni prima ed aveva raggiunto il 95,2 %. Ciò portò ad una svalutazione della lira italiana nel 1992 e l'uscita dell'Italia dal sistema monetario europeo a seguito di attacchi speculativi.

La distribuzione del reddito cambiò in modo sfavorevole soprattutto per i lavoratori salariati ed iniziarono ad aumentare i tassi di disoccupazione. Tale situazione fu aggravata dalla crisi economica del 2008.³⁷

I salari diminuirono rapidamente dell'inflazione per un accordo dei sindacati e governo che annullava ogni allineamento automatico dei salari all'inflazione (scala mobile). A ciò seguì una politica di austerità che portò a tagli radicali alla spesa pubblica e aumenti della tassazione.³⁸

A partire dalla seconda metà degli anni '90, il divario tra Nord e Sud rimase piuttosto costante e si cominciarono a delineare cambiamenti importanti nel profilo dei poveri: mentre ci fu un aumento della povertà tra i minorenni e i giovani, parallelamente si verificò una diminuzione dei poveri nella popolazione anziana. Le famiglie numerose divennero infatti più vulnerabili a causa di una diminuzione dei salari e del loro potere di acquisto, a fronte di insufficienti interventi di trasferimento di reddito alle famiglie con figli. Per gli anziani, invece, avvenne il processo opposto grazie ad un sistema pensionistico forte e alla stabilizzazione delle carriere lavorative, soprattutto maschili.

7.3. Il nuovo millennio: tra crisi economica e pandemia

La crisi finanziaria del 2008 e successivamente la pandemia del 2020, hanno rafforzato ulteriormente queste tendenze opposte. Il rischio di povertà è aumentato anche nei giovani adulti sotto i 35 anni. Mentre dal punto di vista economico gli anziani sono stati meno colpiti dalle due crisi, in quanto il valore reale delle pensioni di vecchiaia non è diminuito, l'entrata dei giovani nel mondo del lavoro, al contrario, è diventata più difficoltosa e ha richiesto tempi sempre più lunghi: i contratti di lavoro sono diventati precari, atipici e con basse retribuzioni.

Nei primi anni successivi al 2008, la crisi economica non è stata percepita immediatamente. Le famiglie italiane hanno avuto un ruolo cruciale nella protezione dei più giovani e se ne sono fatte carico quasi interamente a discapito della propria capacità di risparmio, che al contrario in quel periodo ha subito una netta diminuzione³⁹. I lavoratori che fino ad allora erano inseriti nei settori più garantiti, invece, hanno potuto usufruire

³⁷ A. Brandolini, R. Gambacorta e A. Rosolia 2018, *Inequality amid stagnation: Italy over the last quarter of a century, in Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries. Shared Challenges and Contrasting Fortunes*, a cura di B. Nolan, Oxford, Oxford University Press, 2018.

³⁸ A. Sbarile, *Quando svalutammo la lira per svalutare i salari*, in Keynesblog 27 febbraio 1992. <https://keynesblog.com/2018/02/27/1992-quando-svalutammo-la-moneta-per-svalutare-i-salari>, 2018.

³⁹ A. Brandolini, F. D'Amuri e I. Faiella, *Country case study: Italy, in The Great Recession and the Distribution of Household Income*, Oxford University Press, 2013.

delle misure di protezione sociale, come la Cassa Integrazione o i sussidi di disoccupazione.

Con il perdurare della crisi, tuttavia, progressivamente sono venuti meno i sussidi governativi di varia natura e l'aumento della precarietà lavorativa non ha permesso in tempi brevi il rientro nel mercato del lavoro per coloro che lo avevano perso in quegli anni. Molte famiglie hanno iniziato a ritrovarsi in una situazione di povertà assoluta, misurata sul costo di un paniere di beni. Tra il 2008 e il 2018 la povertà assoluta è più che raddoppiata⁴⁰.

Le maggiori perdite si sono verificate nel lavoro maschile in quanto le attività lavorative maggiormente colpite dalla crisi sono state principalmente registrate nel settore della manifattura.

A fronte di una diminuzione dei lavoratori maschi si è verificato un aumento della presenza delle donne nel mercato del lavoro, che fino ad allora erano state inattive. Le famiglie, dunque, hanno adottato strategie di adattamento durante la crisi economica e, mentre è prevalso l'“effetto lavoratore scoraggiato” tra gli uomini, tra le donne è prevalso l'“effetto lavoratore aggiuntivo”.⁴¹

L'impatto della crisi economica sulle famiglie italiane si è manifestato anche attraverso altri aspetti, oltre che sulla capacità di risparmio.

Dal 2012 nei centri urbani si è verificato un incremento della povertà abitativa, causata dall'aumento dei costi per le abitazioni a fronte di una diminuzione dei salari, generando un esponenziale aumento degli sfratti e delle persone senza fissa dimora. A causa della perdita del lavoro, inoltre, molti individui non sono stati più in grado di pagare le rate dei mutui delle abitazioni acquistate durante il periodo della bolla immobiliare statunitense del 2006, con tassi di interesse e costi delle abitazioni sempre più elevati. Ciò portò ad un aumento delle insolvenze dei pagamenti delle rate e, di conseguenza, al pignoramento delle abitazioni.

Un altro indicatore importante dell'aumento della deprivazione tra le famiglie è stata la povertà alimentare. Negli stessi anni si è verificato un importante incremento delle richieste di aiuto per scopi alimentari di individui e famiglie ad enti di beneficenza, sia in modo occasionale che regolare. L'aiuto alimentare fu fornito in varie forme: mense, negozi di solidarietà, pacchi spesa, ecc.

⁴⁰ C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, 2022, pag.111.

⁴¹ P. Villa, *Italia, il lavoro part-time ai tempi della crisi*, in “inGenere” 1° ottobre, www.ingenere.it/articoli/italia-il-lavoro-part-time-ai-tempi-della-crisi 2013.

Questa era la situazione degli individui e delle famiglie in Italia quando nel 2020 l'Italia si è trovata a dover affrontare la pandemia da *Covid-19*. Molte attività economiche che avevano appena iniziato a raggiungere una nuova stabilità a seguito della crisi del 2008, sono state nuovamente indebolite da chiusure forzate e dalla diminuzione della domanda.

Le famiglie hanno avuto sempre maggiore difficoltà nel saper compensare i problemi economici dei giovani adulti tra i 18 e i 34 anni: mentre, infatti, si è verificato un innalzamento dell'età (già alta rispetto al resto d'Europa) dei giovani che rimanevano nella famiglia di origine perché non erano in grado di raggiungere una propria stabilità economica, è aumentato anche il numero dei rientri in famiglia dei giovani che non erano più in grado di mantenersi autonomamente (“famiglia fisarmonica” di Newman⁴², 2012). Tale fenomeno ha generato un ulteriore aumento dell'impoverimento delle famiglie italiane ed un abbassamento della loro capacità di compensazione economica, attraverso la solidarietà familiare, rispetto alla precarietà lavorativa giovanile.

L'aumento della povertà in Italia in questo periodo storico si è manifestato principalmente al Nord d'Italia, determinando una diminuzione del divario economico tra Nord e Sud. Le restrizioni avvenute durante il *lockdown* hanno colpito, infatti, maggiormente settori che trovano una maggiore concentrazione nel Nord, come la manifattura, l'export e il turismo. Ciò ha causato la perdita di reddito a categorie di lavoratori che non erano precedentemente state colpite dalla crisi economica, generando in tal modo nuovi poveri. Al Nord, inoltre, i nuovi disoccupati non hanno potuto ricorrere agli aiuti di reti familiari allargate, come quelle meridionali. Al Sud l'economia, fondata soprattutto sul lavoro informale e agricolo, ha subito lockdown un impatto inferiore e le reti familiari hanno garantito una maggiore protezione sociale. I lavoratori del meridione, inoltre, avendo redditi più bassi, già ricorrevano ad aiuti economici come il Reddito di Cittadinanza, mentre nel Nord molte famiglie non erano abituate a farne richiesta, ed incontrarono maggiori difficoltà nel farne richiesta.

Tali fattori determinarono un incremento rapido della povertà al Nord mentre il Sud si dimostrò maggiormente capace di adattarsi alla nuova crisi economica.

⁴² K.S. Newman, *The accordion family. Boomerang Kids, Anxious Parents, and the private toll of global competition*, Boston, Beacon Press, 2012.

8. Le nuove povertà

A partire dagli Ottanta del secolo scorso gli studi sulla povertà hanno contribuito a definire il costrutto di vulnerabilità sociale, mettendo in relazione temi quali la povertà, l'esclusione sociale e la grave marginalità.

Da tali studi sono emersi delle nuove caratteristiche del fenomeno della povertà tanto da dover parlare di “nuove povertà”, generate dai processi di impoverimento conseguenti alla crisi economica del 2007 e peggiorate a seguito della emergenza sanitaria dovuta alla pandemia del 2020 e dalla guerra in Ucraina nel 2022, che ha generato un ulteriore rialzo dei prezzi delle forniture energetiche, dei beni agricoli e dei metalli.

In questo periodo si è vissuto un aumento della precarizzazione delle condizioni di vita e del lavoro e, contemporaneamente, un indebolimento del tessuto sociale. Tali mutamenti hanno portato a profonde trasformazioni strutturali della società contemporanea ed hanno favorito un aumento quantitativo ed un'estensione delle fasce di popolazione che sperimentano la povertà, anche in via transitoria, in una o più fasi della propria esistenza.

Bauman⁴³ utilizza il termine “nuove povertà” per definire quelle povertà non strettamente legate alla mancanza o perdita del lavoro e, dunque, ad uno stato di disoccupazione, ma legate ai livelli di consumo. La società contemporanea è altamente consumistica e, dunque, viene considerato povero l'individuo che non rientra in determinati livelli di consumo. La povertà tende, dunque, a coinvolgere persone che prima avevano una vita professionale stabile in un contesto sociale considerato normale. I nuovi poveri sono per lo più persone che lavorano, ma che avendo salari bassi, non riescono a fare fronte all'aumento del costo della vita.

8.1. I "lavoratori poveri" o *in-work poverty*

Associare il termine “lavoratore” alla povertà sembra un paradosso, in quanto quest'ultima viene più facilmente associata allo stato di disoccupazione. Negli ultimi decenni, eppure, si stanno evidenziando sempre di più delle condizioni di lavoro che non garantiscono all'individuo e alle famiglie la sicurezza economica necessaria al raggiungimento degli standard minimi per una buona qualità di vita.

Vengono considerati “lavoratori poveri” coloro che, pur avendo un'occupazione, non percepiscono un reddito sufficiente a garantire il soddisfacimento dei propri bisogni

⁴³ Z. Bauman, *Le nuove povertà*, Castelvecchi Editore, 2018.

primari, ovvero che hanno un reddito disponibile equivalente al di sotto della soglia di povertà relativa (fissata al 60% del reddito mediano nazionale).⁴⁴

Si considera dunque sia l'individuo e le caratteristiche del suo lavoro, sia la struttura e la composizione occupazionale della sua famiglia, sia il livello economico medio del contesto in cui vive.

La bassa retribuzione può dipendere da due fattori: il salario basso (quindi attività lavorative mal retribuite) o il tempo di lavoro (contratti lavorativi atipici).

L'Unione Europea considera lavoratore povero colui che è impiegato per almeno sei mesi l'anno e fa parte di un nucleo familiare che si trova in condizione di povertà relativa. I lavoratori poveri rappresentano un fenomeno sempre più rilevante dal punto di vista economico e sociale in Europa, ma principalmente in Italia.

La situazione di povertà lavorativa colpisce maggiormente le donne, i giovani nella fascia di età tra i 16 e 34 anni, gli stranieri e coloro che usufruiscono di contratti di lavoro atipici e poco tutelati, come il part time o il lavoro a chiamata, ma anche i cosiddetti "falsi lavoratori autonomi", coloro che pur essendo a partita iva sono soggetti alle stesse condizioni dei lavoratori dipendenti. I contratti di lavoro atipici si sono moltiplicati nell'ultimo decennio a seguito delle numerose riforme volte ad una flessibilizzazione del mercato del lavoro, a partire dal Jobs Act attuato dal governo Renzi nel 2016.⁴⁵

Altri elementi che incidono in modo significativo sulle retribuzioni sono il livello di istruzione e l'estrazione sociale dei lavoratori. Questo avviene a causa di importanti mutamenti sia nel mercato del lavoro sia nella società in generale. Alcuni esempi sono:

- i cambiamenti tecnologici della struttura produttiva che hanno favorito la domanda di lavoratori sempre più qualificati a discapito dei lavoratori meno qualificati (il cosiddetto *Skill-Biased Technological Change*);
- la delocalizzazione del lavoro nei paesi in via di sviluppo con un conseguente abbassamento dei salari in Europa dei lavoratori poco qualificati;
- i fenomeni migratori che hanno favorito le assunzioni di mano d'opera straniera a basso costo;
- le riforme di liberalizzazione del mercato del lavoro che hanno determinato il peggioramento della qualità delle posizioni lavorative e l'indebolimento del potere

⁴⁴ <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-del-Gruppo-di-lavoro-sugli-Interventi-e-misure-di-contrasto-alla-poverta-lavorativa-in-Italia.pdf> - vis. 15 gennaio 2025.

⁴⁵ [Lavoratrici e lavoratori poveri: chi sono e perché i loro salari sono così bassi - Forum Disuguaglianze Diversità](#) - vis. 15 gennaio 2025.

contrattuale dei sindacati con una ripercussione sui salari in generale e sulla loro distribuzione.

Lo stato di precarietà economica crea forti limiti nell'accesso ai beni essenziali come la casa, l'istruzione e la salute. Tale condizione nei lunghi periodi genera nell'individuo effetti negativi sulla propria salute mentale e sul benessere psicologico. Oltretutto può provocare la trasmissione generazionale della povertà, precludendo ai figli di lavoratori poveri le possibilità di migliorare la propria condizione economica.

8.2. La povertà a intermittenza

I "poveri intermittenti" sono coloro che vivono una condizione di povertà saltuaria, determinata da condizioni negative, anche temporanee, come una malattia o una spesa imprevista: si tratta dell'8% delle famiglie considerate "quasi povere" con una capacità di spesa mensile per tre persone che è poco sopra la soglia di povertà, stimata intorno ai 1.400 euro.

Per tale categoria di lavoratori, un altro elemento di cui tener conto è l'intensità lavorativa, ossia il rapporto tra il numero totale di mesi in cui tutti i membri della famiglia in età lavorativa hanno lavorato durante l'anno di riferimento del reddito e il numero totale di mesi che gli stessi membri della famiglia avrebbero teoricamente potuto lavorare nello stesso periodo.

8.3. I poveri grigi

I "poveri grigi" riguardano i nuclei che vivono in bilico costante tra normalità e miseria. Sono quegli individui che, pur non essendo considerati poveri perché possiedono il lavoro e magari anche un'abitazione, hanno, tuttavia, problemi di sopravvivenza e cadono in profonde crisi economiche ogni qual volta debbano far fronte a improvvisi eventi negativi e spiazzanti⁴⁶. È una povertà "invisibile", che colpisce persone apparentemente "normali", che si incontrano nella vita di tutti i giorni, ma che affrontano segretamente periodi di precarietà ed insicurezza economica e fragilità relazionale.⁴⁷

⁴⁶ E. Morlicchio e A. Morniroli, 2017.

⁴⁷ P. Dovis, C. Saraceno, *I nuovi poveri: politiche per le disuguaglianze*, I libri di Biennale Democrazia, 2011.

9. Povertà post-materiali

Alla luce di quanto finora esposto si comprende che la conformazione del fenomeno della povertà si sia modificata nel tempo e continui ancora oggi a cambiare. Le nuove povertà sono caratterizzate da diverse dimensioni di fragilità che non riguardano un punto di vista esclusivamente economico.

Già a partire dagli anni Ottanta si è iniziato a parlare di povertà post-materiali, povertà fortemente influenzate, se non addirittura generate, da meccanismi del contesto socioculturale e dalla natura dei rapporti interpersonali propri della contemporaneità. Mentre nel passato si pensava ad una struttura sociale essenzialmente verticale e piramidale, in cui gli strati inferiori venivano occupati dalle fasce della popolazione più povere, attualmente si parla di una povertà di tipo orizzontale, con un allargamento ed una diversificazione delle fasce della popolazione coinvolte.

I nuovi canali di comunicazione di massa, rappresentati prima dalla televisione, dalla radio, e in seguito dai social media, espongono costantemente in modo passivo la società ad un flusso continuo di informazioni che non sono pienamente rappresentative delle condizioni sociali comuni nella collettività. In tal modo vengono generate negli individui aspirazioni a livelli di qualità di vita sempre più elevati. La società viene costantemente spinta al consumismo e a livelli illimitati di benessere che vengono illusoriamente percepiti dalla massa come accessibili per tutti. Si tende, così, a vivere al di sopra dei propri mezzi e si assumono dei modelli di comportamento eccessivi rispetto alle possibilità socioeconomiche reali per la maggior parte dei gruppi sociali di qualunque società.

Negli individui viene a generarsi in tal modo una frattura tra aspirazione e realtà, ed un'imperfetta percezione dei reali bisogni da soddisfare.⁴⁸

9.1. Povertà relazionali

Le nuove forme di povertà sono sempre più spesso correlate a situazioni di povertà relazionale in cui si indeboliscono e vengono meno le reti parentali di solidarietà.

La povertà relazionale si determina quando viene messa a rischio la "relazione di alleanza tra generi e di solidarietà tra le generazioni, che caratterizza specificamente la

⁴⁸ Sondaggio del Censis sulle *Povertà, Prospettive assistenziali*, n. 49, gennaio - marzo 1980.

famiglia e che la rende capace di affrontare le transizioni chiave che caratterizzano il suo ciclo di vita”⁴⁹.

La povertà relazionale riferita alla famiglia può riguardare sia una debolezza dei legami interni sia le reti di relazioni in cui la famiglia è inserita. A livello strutturale, la povertà relazionale potrà dipendere dal numero dei membri della famiglia, dal tipo di legame che li lega, dalla rete amicale o parentale della famiglia sul territorio in cui vive e dalle risorse materiali. A livello culturale simbolico rimanda, invece, ad altri aspetti strettamente collegati al senso che un individuo attribuisce alle relazioni, che determina quanto sarà disponibile ad investire su di esse. Le relazioni familiari giocano un ruolo essenziale nel qualificare la propria condizione di povertà e *“nel promuovere la loro resilienza in condizioni difficili, rivolgendo anche particolare attenzione ai sistemi di relazioni allargate attorno alle famiglie, così come alle dinamiche più macro-sociali come legami sociali di comunità o vicinato, coesione sociale e solidarietà delle relazioni brevi”*.⁵⁰

Le famiglie fanno parte di complessi sistemi relazionali che possono essere più o meno fragili a seconda dell'intreccio tra il sistema economico in cui sono inserite, condizionato dal Welfare e le politiche sociali, e il sistema culturale e valoriale di appartenenza, influenzato dai mass media, tradizioni e valori, norme e comportamenti socialmente approvati.

Le relazioni familiari sono determinanti nel poter affrontare problematiche socioeconomiche legate ad esempio alla perdita del lavoro, alla salute, alla conciliazione famiglia-lavoro, che possono generare l'impovertimento improvviso della famiglia. Alcune forme familiari sono strutturalmente più fragili di altre: ad esempio le famiglie monoparentali, le famiglie con uno o due figli adolescenti e le famiglie numerose. Al contrario le famiglie con minor rischio di cadere in uno stato di deprivazione sociale sono quelle con una solida coesione interna, con una relazione della coppia genitoriale stabile e quelle che possono godere di reti relazionali allargate o di reti relazionali significative non parentali come vicinato, amicizia, associazionismo e solidarietà.

⁴⁹ E. Carrà e D. Bramanti, *Famiglia e povertà relazionale. Multidimensionalità del fenomeno e buone pratiche innovative*, Collana: studi interdisciplinari sulla famiglia, Vita e Pensiero, 2021.

⁵⁰ Famiglie e povertà relazionale: sintesi del report del Family Monitor - Pontificio Istituto Teologico Giovanni Paolo II per le Scienze del Matrimonio e della Famiglia - F. Belletti, *Famiglia e Povertà Relazionale*, presentazione Report 2020 *Family International Monitor*. Vis. 3 marzo 2025.

9.2. Trasmissione generazionale della povertà: le povertà educative

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, i tassi di deprivazione sociale sono molto alti per le famiglie con minori. Vari studi interdisciplinari hanno mostrato come gli effetti della povertà nelle famiglie si manifestano a lungo andare nella condizione dei giovani adulti che, a loro volta, sono sempre più poveri: la maggioranza di coloro che cadono nella condizione di povertà in età giovanile difficilmente riesce a cambiare la propria condizione economica nel proseguo della propria vita lavorativa.

Durante il periodo del “boom economico” le fasce più giovani della popolazione potevano aspirare ad avere un reddito maggiore rispetto ai propri genitori. Fino al 2007 l’incidenza della povertà fra i più giovani (18-34 anni) era del 2,7%, oggi raggiunge il 10%.

Uno studio del Mc Kinsey Global Institute⁵¹ ha dimostrato che la situazione dei giovani in Italia rispecchia più in generale quella europea. Lo studio riferisce che il 70% delle famiglie europee vive una situazione di stallo economico, mentre in Italia questa impossibilità di crescita economica tocca il 97% delle famiglie. I *Millenials* rischiano di essere più poveri dei loro genitori.

Il nostro sistema economico permette solo ad una ristretta élite di accumulare enormi fortune, mentre moltissime persone lottano per la sopravvivenza con salari insufficienti. Il risultato è che i ricchi sono sempre più ricchi e i poveri sempre più poveri.

Ciò che si sta evidenziando sempre di più è la “trasmissione” generazionale della povertà, dai genitori ai figli. I bambini delle famiglie più povere hanno una maggiore probabilità di fallimento scolastico, di abbandonare precocemente la scuola e non raggiungere mai livelli minimi di apprendimento. Così, privati dell’opportunità di sviluppare i propri talenti, soffriranno probabilmente la privazione economica e sociale da adulti. Tali dinamiche impediscono la mobilità educativa e sociale per le nuove generazioni.

Save the Children dà per la prima volta la definizione di povertà educativa⁵² come “*la privazione da parte di bambini, delle bambine e degli adolescenti delle possibilità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni*”.

⁵¹ <https://www.mckinsey.it/idee/poorer-than-their-parents-a-new-perspective-on-income-inequality> - vis. 3 marzo 2024.

⁵² La definizione si ispira alla Convenzione ONU sui Diritti dell’Infanzia ed alla teoria delle *capabilities* di Amartya Sen e Martha Nussbaum. Nazioni Unite, *Convenzione ONU sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza* (1989); Amartya Sen, *L’Idea di Giustizia* (2010); Martha Nussbaum, *Creare Capacità* (2014).

La povertà educativa è strettamente collegata con le condizioni di deprivazione economica delle famiglie, che non consentono ai figli di avere le stesse opportunità dei loro coetanei in condizioni economiche più vantaggiose. Tali opportunità non sono di carattere prettamente economico ed hanno ripercussioni di lunga durata, ma riguardano la possibilità di crescere dal punto di vista emotivo, di sapersi relazionare con gli altri, di raggiungere il pieno sviluppo di capacità cognitive e culturali che favoriscano la piena espressione della propria libertà individuale e la capacità di autodeterminarsi.

Vari studi a livello interdisciplinare, effettuati tramite la raccolta dei dati inerenti al rendimento scolastico di studenti di ogni grado scolastico provenienti da diverse condizioni economiche, mostrano come coloro che appartengono a famiglie con un livello socioeconomico e culturale più basso hanno un calo significativo nel rendimento scolastico. Ciò fa sì che i figli di genitori in stato di deprivazione materiale, una volta cresciuti, soffriranno a loro volta di marginalizzazione sociale ed economica.

La povertà educativa si manifesta come privazione delle competenze cognitive, sempre più fondamentali in una società contemporanea sempre più caratterizzata dalla conoscenza e dall'innovazione, ma anche capacità come l'autostima, la motivazione, le aspirazioni, la cooperazione e l'empatia indispensabili per poter interagire con la società.

Una ricerca dell'Università di Padova ha dimostrato che la povertà *“pregiudica lo sviluppo umano e sociale, per gli importanti effetti sui bambini e sulla loro crescita, quindi sugli adulti”*. I bambini che crescono in ambienti avversi e in situazione di povertà manifestano nel tempo maggiori difficoltà di comportamento, apprendimento e integrazione sociale, più probabilità di fallimenti scolastici e di debole inclusione nel mondo del lavoro, ricevono minore stimolazione cognitiva, linguistica, sociale, minore supporto affettivo nelle loro famiglie e le loro famiglie ricevono poco sostegno sociale. La povertà psico-sociale, economica e educativa esperita nell'ambiente socio-familiare nei primi anni di vita è un forte predittore di disuguaglianze sociali e povertà economica per il singolo e la comunità. Per questo la REC 2013, 112 EU, invita a mettere in atto politiche che *“interrompano il circolo dello svantaggio sociale”*.⁵³

Tali processi di perpetuazione familiare delle condizioni di marginalità e di demarcazione delle disuguaglianze sociali, hanno assunto maggiore evidenza e gravità con la pandemia da *Covid-19*. Nel corso del 2019/2020, la chiusura delle scuole, la sospensione

⁵³ P. Milani, A. Petrella, S. Colombini, *“Un modello culturale, metodologico e formativo all'intervento con le famiglie vulnerabili beneficiarie del RdC in Educazione Familiare”*, www.labrief-unipd.it - Università di Padova. Il documento in versione ridotta è stato pubblicato il 20 dicembre 2019 su Welforum.it Osservatorio nazionale sulle politiche sociali - Vis. 3 marzo 2025.

degli interventi a favore dei minori e l'impossibilità dell'accesso agli spazi urbani dedicati alla socializzazione e all'integrazione comunitaria, hanno generato nei minori provenienti dai contesti maggiormente svantaggiati, una perdita consistente in termini di sviluppo cognitivo, socio-emozionale, fisico. Bambini e adolescenti si sono trovati privi degli strumenti necessari per poter seguire le lezioni scolastiche, come i tablet, la connessione ad *internet*, uno spazio proprio all'interno della abitazione.

La povertà educativa si manifesta negli adolescenti con elevati livelli di dispersione scolastica che costringe i ragazzi a lunghi periodi di inattività per poi entrare nel mondo del lavoro più precario e mal pagato.

Purtroppo, a livello educativo, il nostro Paese investe poco. A parità di P.I.L. l'Italia è quella che investe di meno sia in istruzione che in innovazione. Il contrasto alla povertà non può poggiare solo su soluzioni tampone per le fasce più deboli, seppur questi siano provvedimenti necessari, ma devono essere offerte opportunità di "sistema" per il nostro Paese: investire in innovazione, istruzione e ricerca.

L'Italia dovrebbe garantire un'uguaglianza delle opportunità educative, investendo su un'offerta educativa integrata e di qualità, promuovendo i servizi per la prima infanzia (asili nido, ludoteche), scuole attrezzate (tempo pieno, mense scolastiche, accesso alle tecnologie) e attività ricreative e interculturali (sport, biblioteche, accesso ai musei).

Investire nei servizi rivolti ai minori significa permette di contrastare le disuguaglianze prima che mettano radici. Un sistema integrato di servizi di qualità rivolti all'infanzia nel lungo termine favorirebbe la crescita economica e la coesione sociale dell'Italia. Un accesso equo e precoce a servizi educativi potenzierebbe le abilità cognitive, linguistiche e socio-emotive dei bambini con effetti positivi di riduzione del rischio di abbandono scolastico e aumento delle probabilità di conclusione dei percorsi scolastici, indipendentemente dalle risorse economiche, sociali e relazionali delle famiglie di origine. Una migliore formazione scolastica, a sua volta, favorirebbe nel futuro la presenza di lavoratori più qualificati e produttivi.

Una maggiore offerta di servizi integrati per l'infanzia, inoltre, avrebbe come effetto un incremento dell'occupazione femminile, favorendo lo sviluppo economico del Paese. Le madri lavoratrici avrebbero una maggiore facilitazione nella conciliazione vita-lavoro, con riduzione dei tempi di rientro al lavoro a seguito della nascita dei figli, minori richieste di part time, minori richieste di congedi per la cura dei figli o familiari e ciò, nel lungo termine, produrrebbe una riduzione delle diseguaglianze salariali e pensionistiche tra donne e uomini, con ripercussioni positive sulle finanze familiari e, dunque, sui consumi.

Maggiori servizi infantili, inoltre, sarebbe uno strumento importante di contrasto alla denatalità, fenomeno che caratterizza il nostro Paese ormai da decenni.

Di fronte all'invecchiamento demografico e alle sfide di una società in continua e sempre più rapida evoluzione, è quanto mai fondamentale che il Governo italiano adotti politiche lungimiranti per contrastare la povertà e le diseguaglianze sociali, investendo risorse per progetti pensati appositamente per le nuove generazioni, attraverso programmi innovativi e inclusivi, mirati a valorizzare le competenze, la creatività e la partecipazione di ogni persona fin dai suoi primi anni di vita.

CAPITOLO II

LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN EUROPA

1. Nascita e sviluppo del *welfare state* nell'Europa Occidentale

Come abbiamo osservato nel capitolo precedente, lo sviluppo industriale di fine Ottocento aveva determinato una repentina crescita economica dei Paesi dell'Europa Occidentale e la nascita del capitalismo. L'industrializzazione aveva comportato, d'altra parte, lo spostamento di masse popolari dalla campagna ai quartieri delle grandi città, creando addensamenti della popolazione in determinate zone urbane. In queste zone le persone vivevano in condizioni malsane e costrette ad attività lavorative dure e rischiose a fronte di salari bassi ed insufficienti a soddisfare le molteplici esigenze delle famiglie. L'industrializzazione e la conseguente urbanizzazione avevano, dunque, generato nuovi bisogni sociali.

La portata del fenomeno fu tale che non fu più possibile far fronte a tali bisogni esclusivamente attraverso la solidarietà caritatevole delle comunità locale o la beneficenza privata, come avveniva negli Stati liberali, in particolare nel Regno Unito. Le *Poor Laws*, adottate durante l'epoca elisabettiana, prevedevano, infatti, forme di assistenza soltanto per specifiche categorie sociali, colpite involontariamente dalla povertà, come gli invalidi, le vedove, gli anziani, le quali non potevano modificare la loro situazione di svantaggio economico, essendo impossibilitate a compiere qualsiasi attività lavorativa e per tali ragioni venivano considerate meritevoli dell'aiuto.¹

Progressivamente lo Stato cominciò ad assumersi la responsabilità di intervenire in modo maggiormente consolidato e strutturato, attraverso programmi pubblici volti a garantire il benessere dei cittadini e a fornire adeguate forme di protezione sociale alle categorie della popolazione maggiormente a rischio.

¹ M. Ferrera, *Modelli di solidarietà, politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, 1993, da pag. 52 a seguire.

Gli Stati divennero sempre più interventisti e misero in atto una più marcata regolazione del mercato. Iniziarono, inoltre, a contrastare le disuguaglianze sociali mediante forme di redistribuzione della ricchezza, prelevando risorse alle categorie maggiormente abbienti tramite la tassazione per destinarle o al finanziamento degli interventi pubblici (erogando dunque servizi o prestazioni) o intervenendo direttamente sulle condizioni di vita degli individui, mediante trasferimenti di denaro.

Nacque così il concetto di *welfare state*, in base al quale lo Stato si fa promotore e si riconosce come pienamente responsabile della sicurezza e del benessere dei cittadini. Maurizio Ferrera, politologo e ricercatore (1955), definisce il *welfare state* come “*l’insieme di politiche connesse al processo di modernizzazione, tramite le quali lo Stato fornisce ai propri cittadini protezione contro i rischi e bisogni prestabiliti, sotto forma di assistenza, assicurazione o sicurezza sociale, introducendo specifici diritti sociali e doveri di contribuzione finanziaria*”.²

Le principali teorie del *welfare state* hanno come fondamento il principio in base al quale lo Stato debba garantire ai propri cittadini servizi e prestazioni, come l’assistenza sanitaria, l’assistenza sociale, il lavoro, la casa, l’istruzione, in quanto riconosciuti come diritti di cittadinanza e, pertanto, universali.

Nell’ultimo trentennio dell’Ottocento si avviò un periodo di sperimentazione del *welfare state* mediante l’istituzione di programmi nazionali che prevedevano la pianificazione e la distribuzione standardizzata e uniforme dei servizi. In tal modo si tentava di garantire la protezione sociale ad ogni cittadino che si trovasse in condizioni di criticità economiche o sociali.³

Nella Germania di Bismark, tra il 1883 ed il 1889, lo strumento principale attraverso cui veniva garantita la protezione sociale furono le assicurazioni.⁴ Si cominciarono a sperimentare le prime forme di assicurazione sociale che furono gradualmente adottate anche dagli altri Paesi europei. Esse erano esclusivamente legate al mondo del lavoro e avevano lo scopo di tutelare i lavoratori rispetto agli infortuni sul lavoro, alla malattia, alla vecchiaia e, in seguito, anche alla disoccupazione. Quest’ultima forma di protezione costituì un cambiamento decisivo rispetto alla mentalità liberale che considerava la

² M. Ferrera, *Le politiche sociali. L’Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna 2006, pag. 17 in R. Ceraolo, *Il Welfare State in Europa: brevi note su origine, modelli e tipologie*. *Quaderni di Intercultura*, Anno III/2011, ISSN 2035-858X - DOI 10.3271/N32, cit. pag. 1.

³ P. Flora, J. Alber, *Sviluppo dei welfare states e processi di modernizzazione e democratizzazione nell’Europa Occidentale*, il Mulino, Bologna, 1981, cit. pp 70 e ss.. in R. Ceraolo, *Il Welfare State in Europa: brevi note su origine, modelli e tipologie*. *Quaderni di Intercultura*, Anno III/2011, ISSN 2035-858X - DOI 10.3271/N32, cit. pag. 1.

⁴ M. Ferrera, 1993, pag. 53.

disoccupazione legata a responsabilità individuali e non sociali. Le assicurazioni furono inizialmente previste soltanto per alcune categorie di lavoratori, considerati maggiormente a rischio, ma vennero in seguito gradualmente estese a tutti i lavoratori.

Dopo la Prima guerra mondiale e durante la Seconda, il *welfare state* divenne progressivamente più solido in tutte le società dell'Europa Occidentale fino a raggiungere una piena espansione negli anni che intercorrono tra il 1945 e il 1975 (i cosiddetti Trenta Gloriosi), in cui assunse la sua principale struttura universalistica.

Le misure di protezione sociale vennero gradualmente estese anche ad altre categorie sociali e non furono più prerogativa esclusiva dei lavoratori. Da questo panorama politico e sociale si introdusse l'idea di una protezione minima di base dei bisogni.⁵

Lord Beveridge⁶, influente intellettuale inglese di orientamento riformatore, nel 1942 consegnò al parlamento britannico un rapporto sulla “*Sicurezza sociale e i servizi connessi*”.⁷ Tale documento conteneva i principi fondamentali alla base dello sviluppo del *welfare state* britannico. La riforma fu attuata dal governo laburista eletto nelle elezioni del 1945. Nel rapporto venivano definiti i principi base di un moderno stato sociale, il quale era tenuto a garantire il raggiungimento di tre obiettivi fondamentali:

1. costruire un sistema di protezione sociale in grado di tutelare gli individui in tutte le fasi critiche della loro vita (disoccupazione, incidenti sul lavoro, malattia e vecchiaia);
2. introdurre un sistema di assistenza sanitaria che si fondasse sul principio dell'universalità;
3. costruire politiche economiche che garantissero la piena occupazione dei cittadini e il contrasto alla disoccupazione fino alla sua totale rimozione.⁸

L'espansione del *welfare* continuò ad intensificarsi fino agli anni Settanta. Lo sviluppo economico degli Stati Occidentali europei rendeva sostenibile una elevata spesa sociale pubblica, necessaria a far fronte all'aumento dei rischi sociali. Ciò consentiva una copiosa elargizione e allocazione delle risorse pubbliche.

Dalla metà degli anni Settanta, al contrario, a causa del rallentamento della crescita economica, ebbe inizio la fase critica dello stato sociale. Contemporaneamente, a livello sociale si cominciarono a manifestare alcuni cambiamenti importanti, che ebbero

⁵ M. Naldini, *Le politiche sociali in Europa. Trasformazione dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, Roma 2007 in R. Ceraolo, *Il Welfare State in Europa: brevi note su origine, modelli e tipologie*. Quaderni di Intercultura, Anno III/2011, ISSN 2035-858X - DOI 10.3271/N32, cit. pag. 5.

⁶ William Henry Beveridge, primo barone Beveridge (1879-1963), economista e sociologo britannico.

⁷ W.H. Beveridge, *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* - 1942.

⁸ cab.unime.it - R. Ceraolo, *Il Welfare State in Europa: brevi note su origine, modelli e tipologie*. Quaderni di Intercultura, Anno III/2011, ISSN 2035-858X - DOI 10.3271/N32, cit. pag. 6.

ripercussioni sul modello familiare sino ad allora dominante, fondato su una definizione strutturata dei ruoli intra familiari, secondo i quali l'uomo era considerato come il capofamiglia lavoratore che doveva provvedere economicamente ai bisogni familiari e la donna come casalinga e colei che doveva provvedere alla cura domestica e all'accudimento dei figli. La partecipazione femminile al mercato del lavoro si intensificò progressivamente, facendo emergere nuovi bisogni sociali, quali, ad esempio, i servizi rivolti alla infanzia (asili nido, tempo pieno scolastico, mense scolastiche), che fino ad allora non avevano avuto una richiesta così elevata. Oltre a ciò, si generò un progressivo calo demografico da una parte e un aumento della popolazione anziana, grazie ad un miglioramento della qualità della vita e ad un conseguente innalzamento dell'aspettativa di vita.

Se da un lato sorse la necessità di ridefinire le domande di *welfare* a fronte dell'insorgere dei nuovi bisogni sociali, d'altro canto fu necessario ridurre gli interventi pubblici affinché fossero sostenibili attraverso una spesa pubblica ridimensionata.

Da questo periodo in poi gli stati sociali subirono frequenti riforme e trasformazioni, diversificate da Paese a Paese, ma caratterizzate tutte da politiche pubbliche di *austerità*, con significativi tagli della spesa pubblica e limitazioni dei consumi privati. L'austerità fu applicata in ciascun Paese europeo in misura differente a seconda delle esigenze dello sviluppo economico nazionale, che si misurava principalmente attraverso gli andamenti della produttività e dei tassi di disoccupazione.

Alla fine degli Anni '70, Margaret Thatcher, *leader* del partito conservatore britannico e primo ministro del Regno Unito dal 1979 al 1990, attuò un governo fondato sulla rimozione dell'intervento dello Stato in campo economico e sociale e sulla promozione dei principi della libera concorrenza e dell'individualismo morale.⁹ I Paesi conservatori dell'Europa continentale e il presidente americano Reagan seguirono lo stesso esempio e ridussero l'offerta dei servizi pubblici.

2. Modelli e regimi di *welfare state* in Europa

Dopo la Seconda guerra mondiale, il modello generale di *welfare state* adottato dai Paesi dell'Europa Occidentale era caratterizzato dall'interazione di tre attori principali: lo Stato, il mercato e le reti familiari e locali. Lo Stato assumeva la funzione di regolatore delle forze economiche (domanda, offerta, produzione, occupazione, ecc.) e di promotore delle

⁹ C. Magazzino, *La politica economica di Margaret Thatcher*, Franco Angeli Editore, 2013.

politiche pubbliche. La famiglia, invece, aveva la funzione di produrre reddito e garantire la protezione sociale ai propri membri. In seguito, in base alla combinazione di questi elementi, ciascun Paese adottò modelli più specifici di *welfare* all'interno di un modello generale.

La capacità dello Stato di sviluppare e garantire benessere non è, dunque, determinata soltanto da scelte politiche, ma da una forte interconnessione tra il mercato (che definisce la quantità e la qualità delle risorse disponibili), la comunità e le reti sociali primarie, in particolare la famiglia. A seconda del ruolo esercitato da ciascuno di queste istituzioni (Stato, mercato e famiglia), si generano diversi regimi di *welfare*.

Karl Polanyi¹⁰ aveva individuato tre principi in base ai quali le risorse vengono redistribuite e allocate nella società e che sono alla base delle diverse forme di interazione fra economia e società. Esse sono:

- la *reciprocità*, la quale si fonda sul principio dello scambio, della condivisione e della cooperazione. La reciprocità è alla base degli scambi relazionali tipici dei piccoli gruppi, come la famiglia, il vicinato o le piccole comunità, dove i legami sociali sono solidi ed immediati;

- la *redistribuzione*, tendenzialmente regolata dallo Stato, il quale stabilisce le regole in base alle quali le risorse vengono prelevate (generalmente mediante la tassazione) e redistribuite agli individui, quali siano i destinatari e in quale misura. In questo caso sono coinvolte collettività più estese, come quelle nazionali, in cui i legami sociali sono meno solidi e meno immediati;

- lo *scambio di mercato* indica transazioni che seguono esclusivamente una logica di mercato, fondata sul profitto e su scambi monetari.

Ogni società è caratterizzata da una differente combinazione dei tre principi, a seconda della prevalenza di uno di essi sugli altri due.

Richard Titmuss¹¹, ricercatore e insegnante britannico (1907-1973), distinse tre modelli di *welfare state*:

- il *modello residuale* (Gran Bretagna, U.S.A.): lo Stato interviene solo quando il mercato e la famiglia non riescono a far fronte ai bisogni della società. In questo caso le politiche sociali sono rivolte ad una fascia limitata di popolazione, in condizioni di particolare bisogno;

¹⁰ K. Polanyi, 1974.

¹¹ R. M. Titmuss, *Social Policy*, Allen & Unwin, London 1975.

- il *modello remunerativo - occupazionale* (Paesi continentali, tra i quali la Germania e l'Italia): lo Stato è complementare al mercato e fornisce prestazioni e protezione sociale prevalentemente ai lavoratori. Prevalgono i trasferimenti monetari rispetto ai servizi offerti dallo Stato e la famiglia (in particolar modo le donne) è la principale incaricata delle funzioni di cura;

- il *modello istituzionale redistributivo* (Stati scandinavi): lo Stato ha un ruolo centrale e fornisce protezione sociale e prestazioni uniformi per tutti i cittadini, in base ad un riconoscimento universale dei diritti di cittadinanza.

Gosta Esping-Andersen, sociologo e politologo danese (1947), propose di dare la definizione di *regime* ad un modello delle politiche di *welfare* proprio in riferimento all'interconnessione tra i ruoli e le funzioni esercitate dallo Stato, dal Mercato e dalla famiglia. Per spiegare le diversità tra i differenti regimi, Esping-Andersen utilizza tre concetti fondamentali:¹²

- *demercificazione*, concetto che esprime il grado di dipendenza del benessere di un individuo dal mercato del lavoro. Si ha demercificazione in quei regimi di *welfare* in cui gli individui possono disporre di risorse sociali ed economiche anche in assenza di lavoro e, dunque, l'inoccupazione o la perdita del lavoro non determinano necessariamente per le persone uno stato di malessere socioeconomico;

- *destratificazione*, concetto che descrive quanto un regime di *welfare* sia in grado di avere effetti di ridimensionamento delle disuguaglianze sociali generate dallo status sociale e di facilitazione della mobilità sociale tra i vari strati di classe della struttura sociale di una società;

- *defamilizzazione*: termine che indica quanto le politiche pubbliche siano in grado di ridurre la dipendenza di un individuo dalla rete familiare, come principale fornitrice di cura e assistenza per i propri membri. Nei regimi di *welfare* in cui si manifestano livelli alti di *defamilizzazione* la famiglia viene sollevata dalle responsabilità di protezione sociale dei propri membri e la solidarietà familiare non influisce sul grado di risorse e opportunità a disposizione degli individui.

In ciascun regime di *welfare*, in base a tali concetti, le politiche sociali vengono esercitate attraverso strumenti differenti, che possono consistere in trasferimenti in denaro o in distribuzione di prestazioni o servizi, e differenti regole di accesso, che riguardano nello specifico i requisiti che i beneficiari devono dimostrare di avere per poter accedere ai

¹² G. Esping Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1999, tr. it.: *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, il Mulino, Bologna 2000.

benefici o ai servizi. Variano anche le forme di finanziamento utilizzate, che possono derivare dalla tassazione, dai contributi sociali (versati dalle imprese o i lavoratori) o dalla compartecipazione dei beneficiari ai costi dei servizi ricevuti.¹³

I regimi di *welfare* individuati da Esping-Andersen sono¹⁴:

- il *regime liberale*, proprio dei Paesi anglosassoni, degli Stati Uniti e dell’Australia. Nel regime liberale lo scopo primario delle politiche pubbliche è ridurre la povertà e l’esclusione sociale. Le regole di accesso si fondano principalmente sulla cosiddetta “prova dei mezzi” (*means-test*), cioè sulla valutazione da parte dell’autorità pubblica della situazione economica delle persone per l’accesso alle prestazioni di assistenza o a condizioni agevolate dei servizi. Gli strumenti utilizzati sono principalmente programmi di assistenza sociale attraverso l’erogazione di sussidi pubblici e i destinatari sono specifici gruppi a rischio, principalmente soggetti poveri e bisognosi. Tali programmi si fondano principalmente sul bisogno delle persone più che sui diritti di cittadinanza. Si tratta di un regime in cui la demercificazione è bassa, in quanto è elevata la dipendenza delle persone dal mercato ed è bassa anche la destratificazione, poiché le politiche pubbliche attuano una netta separazione tra i bisognosi e i non bisognosi.

- Il *regime corporativo continentale* o detto anche *conservatore* riguarda i Paesi dell’Europa continentale: Francia, Germania, Austria e Belgio. Segue la tradizione bismarckiana, in quanto le misure di *welfare* sono rivolte principalmente ai lavoratori (tradizionalmente maschi e capofamiglia) e alle loro famiglie e comprendono principalmente la protezione sociale dai rischi del lavoro (malattia, invalidità, disoccupazione e vecchiaia). L’intervento dello Stato è residuale e si attua soltanto nel caso in cui la comunità o la famiglia non riescano a fornire protezione sociale ai propri membri. La destratificazione è medio-bassa, in quanto le differenze di status di classe e genere tendono a permanere. Anche la defamilizzazione è bassa, in quanto sono prevalentemente le famiglie a farsi carico della cura dei propri membri.

- Il regime *socialdemocratico*, proprio dei Paesi scandinavi, Svezia, Danimarca, Norvegia, si fonda su principi universalistici. L’obiettivo principale è, dunque, la protezione di ogni individuo in modo indiscriminato, indipendentemente dal bisogno individuale. In questo caso si ha un alto livello di demercificazione, poiché si tenta di

¹³ <https://happylibnet.com/doc/134232/welfare-state-modelli-di-welfare-state-in-europa---afi-ipl> -

S. Vogliotti, S. Vattai, *Welfare State, Modelli di Welfare state in Europa*, IPL 2014, Pubblicazione n.1, pag. 18. Vis. 25 gennaio 2025.

¹⁴ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Princeton University Press, 1990 in cab.unime.it - R. Ceraolo, *Il Welfare State in Europa: brevi note su origine, modelli e tipologie...* pag. 8,9.

ridurre al minimo la dipendenza dal mercato ed un elevato livello di destratificazione, poiché si cerca di mantenere una eguaglianza di trattamento per tutti i cittadini. Le prestazioni e i servizi vengono erogati in funzione dei diritti di cittadinanza delle persone e non attraverso la prova dei mezzi o la contribuzione.

Ai tre regimi di *Welfare* descritti da Esping-Andersen, se ne aggiunge un quarto, il regime *mediterraneo*¹⁵, così definito in quanto rispecchia il modello dei Paesi mediterranei (Italia, Spagna, Grecia, Portogallo). Tale regime viene definito anche *familista*, in quanto alla famiglia e alle reti parentali vengono attribuite le principali funzioni di cura e protezione sociale degli individui, mentre lo Stato interviene in modo residuale laddove le reti sociali primarie falliscono. Le misure pubbliche adottate dalle politiche sociali in un regime di *welfare mediterraneo* riguardano principalmente i trasferimenti in denaro (es. pensioni) piuttosto che l'erogazione di prestazioni o servizi. Le funzioni assistenziali rivolte agli individui fragili della società (es. disabili o anziani), di conseguenza, rimangono principalmente a carico delle famiglie.

3. Dal *welfare state* al *welfare mix*

Negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in molti Paesi dell'Europa continentale, tra cui anche l'Italia, a partire dagli anni Ottanta iniziò un periodo di crisi del *welfare state*, considerato nella sua struttura tradizionale, e si cominciò a percepire la necessità di una riorganizzazione dei sistemi di *welfare*, passando da un modello fondato sull'erogazione di servizi principalmente da parte delle istituzioni pubbliche ad un sistema di tipo *misto*, in cui pubblico e privato agiscono in stretta cooperazione nella produzione e nell'attuazione dei servizi. Per far fronte ai nuovi bisogni della società si rese necessario creare nuove alleanze e collaborazioni tra più attori sociali, come gli enti locali, le cooperative non profit o associazioni di volontariato, soggetti che compongono ciò che Ferrera definisce il “*diamante del welfare*”. Si riteneva che tali soggetti fossero maggiormente prossimi ai cittadini e capaci di dar voce e risposta ai loro bisogni. Accanto allo Stato e al mercato emerse, dunque, un terzo attore sociale, il *Terzo Settore*: “*l'insieme di enti privati che perseguono senza scopo di lucro finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale*”.¹⁶

Con l'emergere del *welfare mix* si assiste alla fine dell'esclusività dell'intervento pubblico e porzioni importanti delle funzioni governative vengono affidate a soggetti non

¹⁵ M. Ferrera, 1993, pag. 42.

¹⁶ Definizione contenuta nel Decreto legislativo 3 luglio 2017, 117, *Codice del Terzo settore*, Titolo 2 art.4.

statali, promuovendo così un modello di *governance* condivisa.¹⁷ La società civile assume maggiori responsabilità e partecipa attivamente nella definizione degli interventi pubblici ad essa rivolti, garantendone un'applicazione efficace. I ruoli e le responsabilità vengono ridefiniti e redistribuiti: il soggetto pubblico promuove la progettazione, finanzia, coordina e controlla le prestazioni sociali, il Terzo settore, invece, partecipa alla progettazione, gestisce e attua gli interventi.

L'integrazione dei servizi diviene lo strumento essenziale di funzionamento del *welfare mix*. Si definiscono integrate quelle politiche che mirano all'attuazione di interventi non settoriali in base all'area di competenza (lavoro, abitazione, sanità, ecc.), ma i cui obiettivi vengono perseguiti in sinergia tra settori e livelli di governo diversi, attraverso una pluralità di strumenti.

4. I dati dell'Europa sulla povertà: i principali indicatori di riferimento

Come si è evidenziato nel precedente capitolo, negli ultimi decenni la povertà, non solo è un fenomeno in continua crescita, ma sta assumendo aspetti di complessità sempre più mutevoli ed articolati che rendono difficoltosi i metodi di rilevamento e di misurazione della sua portata. In esso entrano in gioco una molteplicità di dimensioni che interagiscono e si influenzano reciprocamente. *“I modelli di famiglia, la solidarietà collettiva, i sistemi di protezione sociale, del mercato del lavoro, le tendenze demografiche, le norme e le rappresentazioni sociali sono fattori che, attraverso la loro interazione determinano una disponibilità di risorse materiali e non, che via via muta nel tempo ed espone individui e famiglie a differenti rischi di povertà.”*¹⁸

Per lo studio della diffusione della povertà in Europa e delle differenti incidenze nazionali, si è ritenuto necessario ricorrere all'utilizzo dei medesimi strumenti e delle medesime metodologie di rivelazione in tutto il territorio dell'Unione Europea per garantire una maggiore comparabilità dei dati tra i vari Stati membri. L'utilizzo di approcci metodologici differenti potrebbe, infatti, generare distorsioni nella comparazione dei dati ed errate disparità tra i livelli di povertà nelle differenti zone europee. In merito a ciò si sono sollevate numerose questioni che hanno riguardato principalmente la definizione della soglia di povertà (l'utilizzo di una linea assoluta o relativa) e il ricorso a dati che tengano conto dei consumi o dei redditi. I redditi, infatti, hanno un potere di acquisto differente nei

¹⁷ O. De Leonardis, *Principi, culture e pratiche di giustizia sociale*, in A. Montebugnoli (a cura di), *Questioni di Welfare*, Milano, Franco Angeli, cit., p.76.

¹⁸ C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, 2022, pag. 11.

diversi Paesi europei e l'utilizzo di una scala di misurazione uguale per tutti comporterebbe una visione distorta della distribuzione della povertà in Europa. Per tale ragione si è ricorso all'utilizzo di indicatori che riguardano maggiormente la sfera sociale e la qualità di vita percepita dagli individui.

Di seguito vengono riportati i principali indicatori utilizzati dall'Unione Europea per la rilevazione dei dati sulla povertà e l'emarginazione sociale. Le misurazioni ricavate dall'utilizzo di tali indicatori hanno la funzione di indirizzare le politiche sociali europee nella progettazione di misure di contrasto alla povertà in modo coordinato sul tutto il territorio europeo, ma anche mirato alle specifiche aree di bisogno delle realtà locali. L'utilizzo di indicatori uniformi permette anche di monitorare in modo continuo l'andamento del fenomeno della povertà e, dunque, l'efficacia delle strategie adottate

4.1. Il tasso di rischio povertà

Il tasso di rischio di povertà¹⁹ *“è la quota di persone con un reddito disponibile equivalente dopo i trasferimenti sociali al di sotto della soglia di rischio di povertà, fissata al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale dopo i trasferimenti sociali”*.²⁰ Questo indicatore non definisce se un individuo è ricco o povero, ma mette a confronto il suo reddito con quello degli altri cittadini e definisce se è basso. Il tasso di rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali *“è calcolato come la percentuale di persone con un reddito disponibile equivalente prima dei trasferimenti sociali che è inferiore alla soglia di rischio di povertà calcolata dopo i trasferimenti sociali”*.²¹ Le pensioni, le prestazioni di vecchiaia e di reversibilità vengono considerate come reddito e non come trasferimenti sociali. Il tasso di rischio di povertà “persistente”, invece, mostra la *“percentuale della popolazione che vive in famiglie in cui il reddito disponibile equivalente è inferiore alla soglia di rischio di povertà per l'anno in corso e lo era già per almeno due dei tre anni precedenti”*.²² Per poter essere calcolato è necessario fare riferimento agli stessi individui per una durata temporale di quattro anni.

¹⁹ Glossario: Tasso a rischio di povertà - Statistiche spiegate - Eurostat – vis. 15/05/2025.

²⁰ Trasferimenti sociali: trasferimenti di beni e servizi in denaro (*cash*) o in natura (*kind*) ai cittadini beneficiari.

²¹ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database> – vis 15/05/2025.

²² https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty_rate – vis. 15/05/2025.

4.2. Il tasso di deprivazione materiale e sociale grave (SMSD)

Il “tasso di deprivazione materiale e sociale grave (SMSD)”²³ è un indicatore EU-SILC²⁴ che mostra una “mancanza forzata di elementi necessari e desiderabili per condurre una vita adeguata”.

L’indicatore SMSD è stato utilizzato nell’ambito dell’obiettivo UE 2030 sulla povertà e l’esclusione sociale dal Comitato per la Protezione Sociale (CPS)²⁵ per individuare gli individui che non sono nella condizione di potersi permettere un determinato bene, un servizio o un’attività sociale. È definito dalla “percentuale di popolazione che sperimenta una mancanza forzata di almeno 7 elementi di deprivazione su 13 (6 relativi all'individuo e 7 relativi alla famiglia)”. L’elenco degli elementi di deprivazione considerati a livello familiare comprende:

- Capacità di affrontare spese impreviste;
- Capacità di affrontare la spesa per una vacanza di almeno una settimana all’anno fuori casa;
- Capacità di far fronte agli arretrati dei pagamenti che riguardano le locazioni, i mutui, le utenze o altri tipi finanziamenti o prestiti rateizzati;
- Capacità di permettersi un pasto contenente carne o pesce o l’equivalente vegetariano ogni due giorni;
- Capacità di mantenere la casa adeguatamente calda;
- Avere accesso ad un'auto/furgone per uso personale;
- Sostituzione dei mobili usurati.

L’elenco degli elementi di deprivazione a livello individuale comprende:

- Avere una connessione Internet;
- Sostituzione degli abiti logori con abiti nuovi;
- Avere due paia di scarpe e un paio di scarpe per tutte le stagioni;
- Avere la possibilità di utilizzare per se stessi una piccola somma di denaro ogni settimana;
- Frequentare regolarmente attività ricreative;

²³https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Material_deprivation_statistics_-_early_results - vis. 17/03/2025.

²⁴ L’indagine sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie è inserita all’interno di un più ampio sistema informativo europeo denominato “*Statistics on Income and Living Conditions*” deliberato con Regolamento del Parlamento Europeo n.1177/2003 e dal 2021 (EU) 2019/1700 e coordinato da Eurostat.

²⁵ Il Comitato per la Protezione Sociale promuove la cooperazione in materia di politiche di protezione sociale tra i paesi dell’UE e con la Commissione. Esso, inoltre, controlla le condizioni sociali nell’UE e lo sviluppo delle politiche di protezione sociale negli Stati membri.

- Avere momenti di convivialità con amici o parenti almeno una volta al mese

4.3. Bassa intensità di lavoro

L'indicatore di “*bassa intensità di lavoro*”²⁶ considera “*la percentuale di persone che vivono in famiglie la cui intensità di lavoro è inferiore a 0,20*”. L'intensità del lavoro è definita come il “*rapporto fra il numero totale di mesi lavorati dai componenti della famiglia durante l'anno di riferimento dei redditi (quello precedente all'anno di rilevazione) e il numero totale di mesi teoricamente disponibili per attività lavorative*”²⁷. Per la misurazione si considerano i membri delle famiglie di età compresa fra i 18 e i 59 anni, mentre vengono esclusi gli studenti nella fascia di età tra i 18 e i 24 anni. Famiglie composte soltanto da bambini, da studenti di età inferiore a 25 anni e/o persone di 60 anni o più non vengono non rientrano nel calcolo dell'indicatore.

4.4. Tasso A.R.O.P.E.

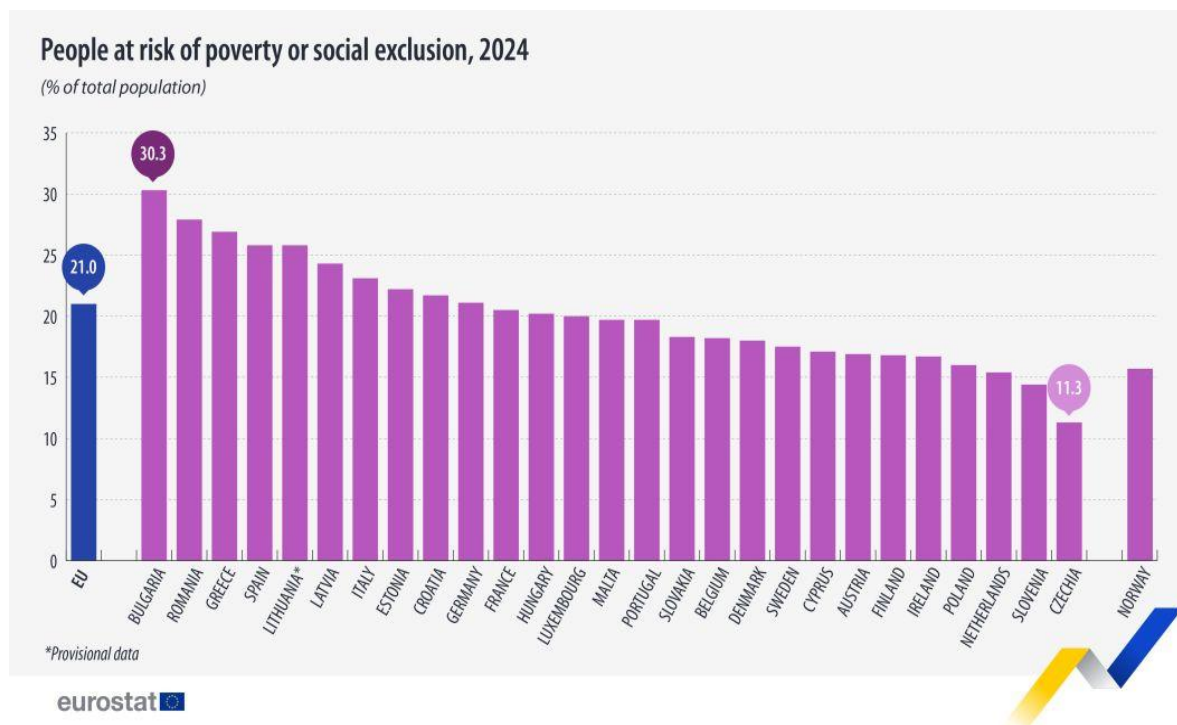


Fig. n. 2.1. Eurostat.²⁸

²⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=664788> – vis 17/03/2025.

²⁷ <https://www.istat.it>

²⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Infographic_new2804.jpg – vis. 28/06/2025.

La Figura n. 2.1. mostra una rappresentazione dei dati europei raccolti attraverso l'indicatore “Tasso A.R.O.P.E. (*People At Risk Of Poverty or Social Exclusion*)”²⁹. Esso rappresenta una combinazione dei tre precedenti indicatori e, dunque, fa riferimento alla percentuale della popolazione totale dell'UE a rischio povertà o gravemente deprivata materialmente e socialmente o che vive in una famiglia con un'intensità di lavoro molto bassa. Il tasso A.R.O.P.E. è stato scelto come principale indicatore di riferimento per monitorare l'obiettivo povertà della strategia UE 2020, come vedremo maggiormente nei dettagli nel paragrafo relativo alle misure Europee di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

Nel 2021 l'indicatore AROPE è stato modificato in base al nuovo target UE 2030: l'adeguamento ha riguardato la componente di deprivazione materiale grave. È stato definito un nuovo tasso di deprivazione materiale e sociale grave, già sopra definita, come percentuale della popolazione totale priva di almeno sette dei tredici elementi di deprivazione materiale e sociale, a seguito di una rivisitazione dell'elenco di voci e di ampliamento della fascia di età delle persone considerate in età lavorativa (dai 18 ai 64 anni invece che dai 18 ai 59).

29

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics_explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_\(AROPE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics_explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROPE)) – vis. 28/06/2025.

Componente	Europa 2030	Europa 2020
Tasso di deprivazione materiale grave	Tasso di deprivazione materiale e sociale grave (SMSD): percentuale della popolazione che sperimenta una mancanza forzata di almeno 7 elementi di deprivazione su 13 (6 relativi all'individuo e 7 relativi alla famiglia)	Tasso di deprivazione materiale grave (SMD): percentuale della popolazione che non può permettersi (piuttosto che la scelta di non farlo) almeno 4 su 9 beni materiali predefiniti considerati dalla maggior parte delle persone desiderabili o addirittura necessari per condurre una vita adeguata
Tasso di rischio povertà	Percentuale di persone sulla popolazione totale a rischio di povertà	Percentuale di persone sulla popolazione totale a rischio di povertà
Indicatore di bassa intensità di lavoro	Persone di età compresa tra 0 e 64 anni che vivono in nuclei familiari in cui sono presenti adulti (quelli di età compresa tra 18 e 64 anni, esclusi gli studenti di età compresa tra 18 e 24 anni e le persone che sono in pensione in base alla loro situazione economica attuale autodefinita o che percepiscono qualsiasi pensione (esclusa la pensione ai superstiti), nonché le persone nella fascia di età compresa tra 60 e 64 anni che sono inattive e vivono in una famiglia in cui il reddito principale è rappresentato dalla pensione) hanno lavorato per un orario di lavoro pari o inferiore al 20% del loro potenziale di lavoro totale combinato durante l'anno precedente	Persone di età compresa tra 0 e 59 anni che vivono in famiglie in cui gli adulti (quelli di età compresa tra 18 e 59 anni, esclusi gli studenti di età compresa tra 18 e 24 anni) hanno lavorato per un orario di lavoro pari o inferiore al 20% del loro potenziale di tempo di lavoro totale combinato durante l'anno precedente

Fig. 2.2. Eurostat³⁰

³⁰ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_\(AROPE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROPE)) – vis. 05/04/2025.

Secondo i dati forniti dall'Eurostat,³¹ *“nel 2024 in Europa 93,3 milioni di persone, un cittadino su cinque, vivevano sulla soglia di povertà e soffrivano di privazioni materiali e sociali”*. I tassi più elevati di rischio di povertà o di esclusione sociale in tutta l'UE si registravano per i giovani adulti, le donne e per gli individui con un livello di istruzione basso. Nello stesso anno *“oltre un quinto della popolazione dell'UE che viveva in famiglie con figli a carico erano a rischio di povertà o di esclusione sociale, mentre era leggermente inferiore tra le famiglie senza figli a carico”*.

Sempre nel 2024, la condizione lavorativa è stata una delle principali caratteristiche socioeconomiche che in Europa ha inciso sul rischio di povertà o di esclusione sociale. A far fronte a tale rischio si trovavano l'10,9 % dei lavoratori dipendenti, il 18,1% dei pensionati, il 66,6% dei disoccupati e attorno al 43% delle persone inattive, persone, cioè, che, non lavoravano né erano disoccupate per motivi diversi dal motivo diverso dal pensionamento.

5. Regimi di povertà in Europa

I dati raccolti attraverso gli indicatori europei hanno mostrato una differente incidenza del rischio di povertà o di esclusione sociale tra gli Stati membri dell'UE. Prendendo nuovamente in considerazione i dati forniti dall'Eurostat relativi al 2023, i Paesi con le percentuali più elevate di persone a rischio povertà ed esclusione sociale erano la Romania (32%), la Bulgaria (30%) e la Spagna (26,5%). La Finlandia, la Slovenia e la Repubblica Ceca, al contrario, hanno presentato le percentuali più basse, inferiori al 16%. L'Italia si colloca subito dopo la Lettonia (19,3%) e la Lituania (20%), comunque sopra la media dell'Unione Europea: nel 2023 quasi un italiano su quattro era da considerarsi a rischio povertà, ovvero il 24,4 % dei cittadini.

L'indicatore di bassa intensità di lavoro ha rilevato che il 10% della popolazione UE di età compresa tra 0 e 59 anni vive in famiglie in cui gli adulti utilizzano meno del 20% del loro potenziale di lavoro. La percentuale più alta di persone che vivono in famiglie con intensità di lavoro molto bassa si trova in Belgio (13,7%), mentre Cipro si colloca con la percentuale più bassa (4,5%). L'Italia si trova nella media europea (10,5%).

³¹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion&action=statexp-seat&lang=it – vis. 05/04/2025.

La percentuale della popolazione europea che nel 2023 risultava in situazione di “grave deprivazione materiale” risultava essere intorno all’8,8%. La percentuale varia notevolmente da uno Paese all’altro: in Lussemburgo e in Svezia si registravano le percentuali più basse (1,2%), mentre in Bulgaria (31%) e in Lettonia (43,6%) le più alte. In Italia la deprivazione materiale grave toccava l’11,1% della popolazione (nel 2010 era del 6,9%).

Le differenze tra i Paesi sembrano rispecchiare in misura rilevante i diversi regimi di *Welfare* considerati e le rispettive misure di contrasto alla povertà adottate. Con la crisi del 2007 è aumentato il distanziamento già presente tra gli Stati membri settentrionali e meridionali. La povertà relativa non ha mostrato importanti aumenti, mentre è cresciuto notevolmente il numero di persone in stato di deprivazione materiale grave.³²

Nell’Unione Europea possono essere individuati differenti regimi di povertà, facendo riferimento agli indicatori considerati e prendendo come riferimento quattro diverse variabili che hanno un ruolo incisivo nella determinazione dello stato di povertà in ogni Paese.³³ Esse sono:

- Il grado di inclusività del mercato del lavoro, quanto, cioè, le opportunità lavorative vengono garantite equamente dalle politiche di regolazione del mercato del lavoro;
- Il ruolo della solidarietà familiare, cioè la misura in cui il *welfare* solleva le famiglie dai carichi di cura e quanto un individuo senza relazioni parentali è in grado di vedere in egual misura soddisfatti i propri bisogni;
- Il ruolo delle politiche e dei servizi di *welfare*, quanto, cioè, le politiche sociali sono effettivamente in grado di generare dei cambiamenti positivi nella qualità di vita dei beneficiari a cui sono rivolte;
- Le dimensioni della povertà e i gruppi sociali maggiormente a rischio, considerando quanto le politiche sociali sono realmente efficaci nella riduzione della povertà.

I regimi di povertà sono:

- *Paesi a regime continentale – nordico*. I paesi a regime continentale nordico sono la Danimarca, la Svezia, la Finlandia, la Francia, il Belgio, i Paesi Bassi, l’Irlanda e la Slovenia. La povertà in tale regime ha dimensioni contenute. Questi Paesi sono caratterizzati da un modello di regolazione sociale che garantisce un buon grado di

³² <https://www.difesapopolo.it/Media/OpenMagazine/Il-giornale-della-settimana/ARTICOLI-IN-ARRIVO/Istat-aumentano-le-persone-in-condizioni-di-grave-deprivazione-materiale-e-sociale> - vis. 07/04/2025.

³³ C.Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, 2022, pag. 42 e ss.

inclusività lavorativa e la spesa per le politiche attive è elevata, con conseguenti tassi di disoccupazione giovanile molto bassi. Ciò favorisce un'uscita precoce dei giovani dalle proprie famiglie di origine e, di conseguenza si registrano tassi bassi di *NEET* (*Not in Education, Employment or Training*), ossia giovani che non sono né occupati né inseriti in percorsi di formazione professionale. L'occupazione femminile è elevata, grazie ai forti sostegni per i carichi di cura offerti alle famiglie, in termini anche di un'importante disponibilità di servizi offerti all'infanzia. La spesa di *welfare* in trasferimenti sociali e la spesa per i servizi sono elevate e di qualità.

- *Paesi a regime germanico*. Fanno parte del regime germanico la Germania e l'Austria. Anche in questi Paesi la diffusione della povertà è limitata. La dipendenza dei giovani dalla solidarietà familiare è, tuttavia, maggiore e la spesa di *welfare* è più contenuta. L'inclusività del mercato del lavoro è alta, ma la spesa per le politiche attive è piuttosto bassa. Sono inferiori anche i servizi a sostegno dei carichi di cura familiari, nonostante i tassi di occupazione femminile siano elevati.

- *Paesi a regime mediterraneo*. Il modello mediterraneo comprende Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Cipro, Malta. In questi Paesi la povertà è più diffusa rispetto ai regimi precedenti. I valori dei tassi di disoccupazione, soprattutto giovanile, sono elevati, così come dei NEET. L'occupazione femminile è bassa e la spesa per le politiche attive è bassa. Le aspettative di solidarietà familiare sono molto elevate. Il mercato del lavoro è debole e la spesa di *welfare* si mostra poco efficace e incapace di compensare i fallimenti della famiglia.³⁴

- *Paesi a regime orientale*. In tale regime si trovano la Repubblica Ceca, l'Ungheria, l'Estonia, la Lituania, la Lettonia, la Polonia, la Croazia e la Slovacchia. Il grado di eterogeneità interna di questi Paesi è elevato. La povertà appare contenuta, nonostante la spesa di *welfare* sia limitata, esito probabile della forte crescita economica che ha sensibilmente incrementato il reddito delle famiglie, consentendo loro di fuggire alla grave disoccupazione. In questo regime si ha un livello medio di inclusione nel mercato del lavoro e un ruolo importante della solidarietà familiare.

- *Paesi a regime Orientale deprivato*. Questo regime include solo la Bulgaria e la Romania, Paesi in cui i tassi di povertà sono molto elevati. Qui si ha un'elevata quota di NEET, di disoccupazione femminile ed una bassa spesa per le politiche attive. Ciò è

³⁴ C.Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, 2022 pag. 25.

dimostrato anche da una scarsa quota di bambini che frequentano gli asili nido ed una uscita tardiva dei giovani dalle famiglie di origine.

6. Misure europee di contrasto alla povertà e alla grave marginalizzazione

A decorrere dal nuovo millennio l'Unione Europea ha introdotto programmi di *welfare* rivolti a fasce di popolazione via via sempre più ampie con lo scopo di garantire l'estensione della protezione sociale a copertura dei nuovi rischi sociali emersi. Le politiche adottate dall'Unione Europea e successivamente recepite dai vari Stati membri hanno sollecitato importanti cambiamenti nella struttura organizzativa e istituzionale dei servizi, favorendo processi di *privatizzazione*, che hanno comportato un coinvolgimento sempre più determinante di nuovi attori sociali, e di *decentramento*, secondo il *principio di sussidiarietà*, favorendone la prossimità ai cittadini. Come tali processi si siano sviluppati in Italia verrà descritto più dettagliatamente nel capitolo successivo.

Le politiche di *welfare* europee a contrasto della povertà che stanno avendo una maggiore espansione negli ultimi decenni, stanno adottando nuovi strumenti a sostegno delle persone che si trovano in condizioni di disagio economico, che prevedono l'associazione di varie forme di reddito minimo alla partecipazione attiva degli individui nel mercato del lavoro. Tali politiche di *welfare* si fondano sui diritti di cittadinanza, che riconoscono come indispensabile l'attivazione e la responsabilizzazione individuale dei beneficiari. Gli interventi non riguardano solo i disoccupati, ma coinvolgono anche persone in stato di grave marginalità, come ad esempio i disabili, dipendenti da sostanze stupefacenti, ecc.

A partire dal 1975 inizialmente la Comunità Economica Europea e in seguito l'Unione Europea cominciarono ad introdurre vari programmi con lo scopo di contrastare la povertà e l'esclusione sociale in Europa. Uno dei primi fu il programma sperimentale di “*Azione contro la povertà*”, attraverso cui per la prima volta venne affrontato il tema della povertà a livello europeo, con l'intento di comprendere la portata del fenomeno e di individuare strategie comuni per il suo contrasto.³⁵

Nel 1999 entrò in vigore il “*Trattato di Amsterdam*”,³⁶ firmato nel 1997 dai Paesi membri dell'Unione Europea. Il Trattato voleva inaugurare una Europa più democratica e più sociale. Esso prevedeva tra gli obiettivi della politica sociale comunitaria la

³⁵ <https://www.openpolis.it/parole/quali-sono-gli-strumenti-europei-nella-lotta-contro-la-poverta/> - vis. 24/06/2025.

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/the-amsterdam-treaty.html> - vis. 24/06/2025.

promozione della crescita occupazionale e l'eliminazione dell'esclusione sociale. Pur confermando che in materia di occupazione è responsabile ciascun Stato membro, il Trattato poneva la necessità di avere degli orientamenti comuni a tutti i governi nazionali in modo da agire insieme per la crescita economica e occupazionale dell'UE.

Nel 2000 è stato istituito il “*Comitato per la protezione sociale (CPS)*”³⁷ con lo scopo “*di favorire la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione*”³⁸ in materia di politiche di protezione sociale. I temi fondamentali affrontati dal CPS riguardano “*la protezione e l'inclusione sociale, le pensioni, l'assistenza sanitaria e l'assistenza a lungo termine e pensioni*”. Il Comitato permette la definizione di obiettivi comuni e il monitoraggio del raggiungimento di essi attraverso indicatori comuni. Esso favorisce, inoltre, la discussione e il coordinamento delle politiche sociali tra governi nazionali e la Commissione, formulando pareri e redigendo relazioni riguardanti i settori di competenza che promuovano nuove strategie di intervento.

Nel 2000 venne definita la “*Strategia di Lisbona*”³⁹, un programma di riforme economiche siglato dagli Stati dell'Unione europea. Prende nome dalla riunione straordinaria che si tenne a Lisbona nel 2000. La Strategia di Lisbona aveva come obiettivo di rendere entro il 2010 l'economia dell'Unione “*l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo*”. Tra i temi principali erano compresi l'innovazione, l'inclusione sociale, la riforma del *welfare*, la riqualificazione del lavoro e pari opportunità per il lavoro femminile. Anche in questo caso, pur essendo obiettivi condivisi, rimaneva responsabilità di ogni Stato membro l'adozione di politiche sociali nazionali volte al loro raggiungimento.

Nel 2005 ci si rese conto di essere ben lontani dal raggiungimento dell'obiettivo e venne rilanciata la “*Strategia di Lisbona II*”.⁴⁰ I due obiettivi principali furono la crescita economica e il raggiungimento della piena occupazione. Il tema della povertà in Europa venne ampiamente affrontato dalla Strategia, che dettò alcune linee guida e piani d'azione nazionali contro di essa. Si tentò di costruire un approccio integrato nel processo di

³⁷ <https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/social-protection-committee/> – vis. 12/03/2025.

https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/social-protection-social-inclusion/social-protection-committee_en?prefLang=it – vis. 24/06/2025.

³⁸ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, articolo 160.

³⁹

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/dv/lisbonstrategybn_/lisbonstrategybn_en.pdf - vis. 25/03/2025.

⁴⁰ https://www.dt.mef.gov.it/attivita_istituzionali/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezione1/strategia_di_lisbona.html - vis. 05/04/2025.

coordinamento della politica economica ed occupazionale. Vennero definiti alcuni strumenti condivisi di monitoraggio e di misurazione della povertà, attraverso una serie di indicatori. Lo strumento utilizzato per favorire la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri fu il “*Metodo di Coordinamento Aperto (MCA)*”⁴¹, uno strumento di “*cooperazione per far convergere le politiche nazionali verso alcuni obiettivi comuni*”.

Nel 2005 venne istituito il “*MCA sociale unico*”⁴² che prevede diversi settori di intervento, tra cui la lotta contro la povertà e l’esclusione sociale, sistemi pensionistici e sanitari che siano di qualità e sostenibili.

Con la “*Raccomandazione sull’inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro*” dell’ottobre 2008⁴³, la Commissione introdusse il tema del “*coinvolgimento attivo*” delle persone senza occupazione. Con la Raccomandazione si concretizza il concetto di “*attivazione*” che, a partire dal nuovo millennio, aveva iniziato a caratterizzare le politiche europee di lotta alla povertà. L’idea di fondo è che le misure debbano essere costituite da un doppio binario di intervento: un beneficio in termini di trasferimento monetario e contestualmente l’attivazione di progetti che promuovano la capacità di azione dei beneficiari con lo scopo del loro reinserimento nel mercato del lavoro e, più in generale, nella società.

Nel dicembre 2010 la Commissione ha presentato la “*Piattaforma europea contro la povertà e l’esclusione sociale*”⁴⁴, una delle iniziative principali della “*Strategia Europa 2020*”⁴⁵ per aiutare i Paesi della UE a raggiungere l’obiettivo di far uscire 20 milioni di persone da condizioni di emarginazione sociale e condizioni di indigenza. La piattaforma si basa su cinque aree di intervento⁴⁶:

- il coordinamento delle azioni della politica riguardanti il mercato del lavoro, l’assistenza sanitaria, l’istruzione, il sostegno al reddito e l’abitazione;
- miglioramento dell’utilizzo dei fondi comunitari per favorire l’inclusione sociale;
- verifica del funzionamento delle innovazioni della politica sociale;
- cooperazione con la società civile per l’attuazione delle riforme delle politiche sociali;
- miglioramento del coordinamento fra i gli Stati membri attraverso il MAC.

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/open-method-of-coordination.html> - vis. 04/05/2025.

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:em0011> - vis. 04/05/2025.

⁴³ *Commission Recommendation 2008/867/CE of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market.*

⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52010DC0758> - vis. 27/02/2025.

⁴⁵ <https://europedirect.unisi.it/wp-content/uploads/sites/32/2015/11/Europa2020.pdf> - vis. 05/04/2025.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm - vis. 27/02/2025.

Nel 2010 è stato istituito anche il “*Semestre europeo*”⁴⁷, un insieme di procedure che hanno lo scopo di assicurare il “*coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche e sociali e di bilancio dei Paesi membri dell’Unione europea*”. Il Semestre europeo prevede un accostamento di norme vincolanti dal punto di vista giuridico, che dunque prevedono sistemi di controllo e monitoraggio con eventuali sanzioni (*misure di hard law*), con raccomandazioni che non hanno valore vincolante, oltre a sistemi di coordinamento aperto e dialogo sociale (*misure di soft law*).⁴⁸ In tal modo viene esercitata una governance europea a più livelli in cui, da un lato gli Stati mantengono le proprie competenze negli ambiti oggetto del coordinamento, dall’altro il Semestre di volta in volta definisce l’ampiezza, la portata e la tempistica dei bilanci nazionali, a seconda delle decisioni europee che precedono e condizionano le scelte di bilancio nazionale.⁴⁹

Nel novembre del 2017 è stato istituito il “*Pilastro europeo dei diritti sociali*”⁵⁰. Esso contiene i “*principi e diritti fondamentali per assicurare l’equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell’Europa del ventunesimo secolo*”. Il Pilastro europeo fornisce una guida a livello dell’Unione e degli Stati membri, secondo le rispettive competenze, per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci al soddisfacimento dei bisogni essenziali della popolazione, in considerazione dei diversi contesti socioeconomici e sistemi nazionali. Al fine di renderlo attuativo, il 4 marzo del 2021 la Commissione europea ha adottato il “*Piano di azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*”⁵¹ finalizzato a costruire “*un’Europa sociale più forte per una transizione e una ripresa giuste*”. Per monitorare l’attuazione del Pilastro, la Commissione europea ha proposto di utilizzare come strumento il “*Quadro di valutazione sociale*”, una serie di indicatori per verificare e controllare i risultati delle politiche occupazionali.

Attraverso il *Piano d’azione del pilastro europeo dei diritti sociali*, la Commissione ha fissato un nuovo obiettivo principale che prevedeva entro il 2030 la riduzione di almeno 15 milioni di persone del numero di persone in condizioni di povertà, inclusi 5 milioni di bambini. Il piano d’azione prevede un insieme di misure volte al raggiungimento dell’obiettivo, che riguardano i temi dell’infanzia, delle persone senza fissa dimora, forme di reddito minimo che favoriscano l’inclusione attiva. Nel giugno 2021 viene approvato dai

⁴⁷ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_it - vis. 05/04/2025.

⁴⁸ S. Bekker, *The EU’s stricter economic governance: a step towards more binding coordination of social policies?* in WZB, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2013.

⁴⁹ A. J. Menéndez, *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, vol. 14, n. 5, 2013, pag. 512.

⁵⁰ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:european_pillar_of_social_rights – vis 27/03/2025.

⁵¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52017DC0250> - vis. 05/04/2025.

Ministri del Lavoro e degli affari sociali dell'Unione Europea l'elenco revisionato degli indicatori principali nell'ambito della valutazione della situazione sociale.

Nel settembre del 2015, in occasione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, è stata siglata dai 193 Paesi dell'ONU *“l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile”*.⁵² Essa si pone come obiettivo *“l'eliminazione completa della povertà in tutte le sue forme e dimensioni in tutto il mondo entro il 2030, di proteggere il pianeta e di garantire pace e prosperità per tutti”*. Nell'Agenda vengono elencati 17 *Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals, SDGs)* e i vari Paesi si sono impegnati a raggiungere questi obiettivi entro il 2030. Gli obiettivi sono a loro volta articolati in 169 *target* o *traguardi specifici* come quadro di riferimento per lo sviluppo sostenibile, *“uno sviluppo, cioè, che soddisfi i bisogni del presente, ma che consideri anche le capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni.”*⁵³ La lotta alla povertà estrema (persone che vivono con meno di 1,25 dollari al giorno) rientra tra gli obiettivi comuni (Punto 1 dell'Agenda). Lo scopo dell'Agenda è di garantire sistemi di protezione sociale e sicurezza a tutti gli individui e uguale accesso alle risorse. Diviene primario garantire che ogni persona possa accedere, dunque, a tutti i servizi di base (scuole, ospedali), possedere una proprietà, accedere a tecnologie appropriate e usufruire di sistemi finanziari (esempio il microcredito), avere la possibilità di poter partecipare alla vita politica e sociale del proprio Paese. Le azioni di lotta alla povertà previste si articolano su più ambiti: nel settore pubblico, con politiche volte a creare più posti di lavoro, nel settore privato con opportunità economiche e in ambito scientifico ed universitario con tecnologie e soluzioni per ridurre la povertà. La direzione verso cui tendere è una crescita economica fondata sull'inclusività e sulla promozione dell'eguaglianza. Ciascun Paese decide come questi obiettivi debbano essere recepiti dalle politiche nazionali e nei processi decisionali, definendo una propria strategia nazionale di sviluppo. L'Unione Europea ha svolto un ruolo importante nella definizione della Agenda 2030 e si è impegnata insieme agli Stati membri a guidarne l'attuazione mediante l'integrazione degli obiettivi nelle politiche europee.

A seguito dell'emergenza dovuta alla pandemia *Covid-19*, il Consiglio europeo e i Capi di Stato hanno approvato il dispositivo: *“Piano di ripresa e resilienza*

⁵² <https://unric.org/it/agenda-2030/> - vis. 05/04/2025.

⁵³ <https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile/> - Vis. 11/03/2025.

(*NectGenerationEU*)”⁵⁴, approvato a sua volta dal Parlamento europeo riunito in plenaria per far fronte agli impatti economici e sociali causati dalla crisi provocata dalla pandemia. Il dispositivo è disciplinato dal Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 2021/241, approvato nella forma definitiva il 12 febbraio 2021. L’obiettivo generale del Piano è la promozione della coesione sociale ed economica dell’Europa, attraverso la capacità di aggiustamento e di *resilienza* degli Stati membri. Il Piano ha trovato applicazione attraverso i rispettivi *Piani nazionali per la ripresa e resilienza* degli Stati membri (PNRR).

L’esigenza di spingere la crescita economica dell’Unione verso un modello di sviluppo sostenibile, equo ed inclusivo è stata confermata dalla Commissione a seguito dello scoppio della guerra in Ucraina. Per tale scopo la Commissione ha spinto alla mobilitazione di ulteriori risorse e investimenti.

6.1. Fondi europei

Nell’Unione Europea il principale strumento in materia di finanziamenti è il “*Fondo Sociale Europeo (CSE)*”.⁵⁵ Istituito con il Trattato di Roma nel 1957, è stato uno dei fondi strutturali più antichi dell’UE ed era volto a promuovere l’occupazione e la coesione sociale negli Stati membri, concentrando i propri contributi sulle regioni meno sviluppate.

Nell’attuale periodo di programmazione, il CSE è stato inglobato nel *Fondo sociale europeo Plus (FSE+)*⁵⁶. Il FSE+ riunisce quattro fondi che nel periodo di programmazione del 2014-2020 erano distinti: il *Fondo sociale europeo (FSE)*, il *Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD)*, istituito nel 2014 con il regolamento (UE) n. 223/2014, il quale sostiene le iniziative degli Stati membri tese a fornire assistenza materiale a persone in difficoltà economica e contiene misure di inclusione sociale, l’*Iniziativa a favore dell’occupazione giovanile* e il *Programma europeo per l’occupazione e l’innovazione sociale (EaSI)*. Il FSE+ rende disponibili finanziamenti per cofinanziare progetti nazionali volti a contrastare la disoccupazione, facilitare l’inclusione lavorativa alle categorie più svantaggiate, quali giovani, donne, immigrati, disabili e persone poco qualificate ed una migliore qualità dei posti di lavoro in tutti gli Stati membri. Il fondo sostiene anche le

⁵⁴ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_it - vis. 05/04/2025.

⁵⁵ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/fondo-sociale-europeo-2014-2020/pagine/default> - vis. 11/03/2025.

⁵⁶ <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu> - Vis. 11/03/2025.

imprese e i lavoratori ad adattarsi agli innovamenti sul posto di lavoro, la formazione permanente e la mobilità dei lavoratori.

Il FSE+ dispone per il periodo 2021-2027 di un fondo di 142,7 miliardi di euro. Il 25% di esso è riservato all'inclusione sociale, mentre almeno il 3% è destinato agli aiuti alimentari e all'assistenza materiale alle persone in difficoltà economica. Il fondo riserva, inoltre, il 5 % delle risorse ad interventi che favoriscano equità e pari opportunità di accesso dei minori ai servizi sanitari, sociali, educativi ed abitativi nei Paesi membri in cui il tasso di minori ad alto rischio di povertà è oltre la media europea.⁵⁷ Gli Stati membri gestiscono autonomamente i finanziamenti ricevuti, mentre la Commissione svolge una funzione di supervisione.

Nel settembre 2020 è stato istituito lo “*Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE – Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency)*”.⁵⁸ Tale fondo ha avuto lo scopo di sostenere Stati membri nello sforzo di far fronte alla pandemia di *COVID-19*. Al 31 dicembre 2022 erano stati erogati 98,4 miliardi di euro in prestiti a condizioni favorevoli agli Stati membri. I prestiti servivano a coprire le conseguenze delle prescrizioni nazionali di riduzione dell'orario di lavoro. Per i lavoratori dipendenti e autonomi, pertanto, sono stati erogati aiuti economici pubblici a compensazione delle ore non lavorate.⁵⁹

Nel 2021 è entrato in vigore il già citato *Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)*. Il dispositivo dispone di un bilancio di 723,8 miliardi di euro per il finanziamento di misure volte a ridurre le conseguenze economiche e sociali causate dalla pandemia del *COVID-19*, entro la fine del 2026. Due dei sei pilastri definiti nel dispositivo riguardano misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

6.2. Misure europee a favore di categorie specifiche di popolazione

Nel 2022 la Commissione Von Der Leyen, con l'obiettivo di attuare una "*Unione dell'uguaglianza, verso una società più equa*",⁶⁰ ha promosso un insieme di nuove azioni mirate a gruppi specifici della popolazione come le donne lavoratrici, i giovani, i minori e i disoccupati al fine di garantire “*la valorizzazione di tutti i membri della società, il pieno*

⁵⁷ <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/european-social-fund-plus-esf-2021-2027.html> - vis. 11/03/2025.

⁵⁸ https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en – vis. 11/03/2025.

⁵⁹ <https://ec.europa.eu> Domande e risposte: La Commissione propone SURE – vis. 11/03/2025.

⁶⁰ https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2022/state-union-achievements/building-union-equality_it - vis. 04/03/2025.

riconoscimento delle potenzialità degli individui e la garanzia delle pari opportunità fra tutti i membri della società”.

In tema di lotta contro la povertà e l’esclusione sociale si fa cenno a:

- *Le donne lavoratrici.* La direttiva (UE) 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023 mira a valorizzare e a sostenere il riconoscimento e l’attuazione del principio “*della parità di retribuzione tra uomini e donne*”, mediante sistemi che favoriscano una maggiore trasparenza retributiva. Si stima che ad oggi il divario retributivo tra uomini e donne sia pari al 14%, mentre il divario pensionistico tra uomo e donna è pari al 30%.

- *Giovani.* Come abbiamo visto nel capitolo precedente i tassi di disoccupazione giovanili sono in continua crescita. Nel 2013 la Commissione ha approvato la “*Garanzia per i giovani nel 2013*”⁶¹. Essa mirava a garantire ai giovani al di sotto dei 25 anni di ricevere una offerta “qualitativamente valida” entro quattro mesi dalla conclusione del ciclo di studi ufficiale o dalla disoccupazione. L’offerta poteva riguardare l’occupazione, la formazione continua, l’apprendistato o i tirocini. A seguito della pandemia di *COVID-19* la Commissione ha emanato la “*Raccomandazione del Consiglio di una Garanzia rafforzata per i giovani (“Un ponte verso il lavoro”) del 2020*”.⁶² Essa sostituisce la precedente Garanzia per i giovani del 2013. Con questa Raccomandazione si ha un ampliamento dell’età da 25 a 29 dei giovani destinatari delle misure. I programmi hanno lo scopo di favorire l’inclusione lavorativa soprattutto delle categorie di giovani più vulnerabili, come i NEET, giovani che non sono impegnati in alcuna attività formativa o lavorativa. La Raccomandazione prevede delle misure di sostegno a livello nazionale, regionale e locale. Per raggiungere gli obiettivi vengono definiti:

- Una mappatura dei gruppi destinatari, delle risorse e delle competenze necessarie per i giovani che maggiormente rischiano di entrare nella categoria dei NEET;
- L’effettuazione di campagne di informazione rivolte ai giovani;
- Il miglioramento delle competenze digitali ed altre competenze attraverso interventi di orientamento e profilazione tra esigenze e risposte;
- Offerta lavorativa ed incentivi all’occupazione.

Per favorire l’attuazione dei programmi, la Raccomandazione “*mira a rafforzare il coinvolgimento dei partenariati a tutti i livelli di governo, includendo i datori di lavoro, i*

⁶¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426(01)) – vis. 15/03/2025.

⁶² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2020:372:FULL> - GU c 372 del 4/11/2020, pag. 1. – vis. 11/03/2025.

servizi di istruzione e formazione, i servizi sociali e socioeducativi". Per un buon successo è necessario migliorare i sistemi per la raccolta dei dati e la loro diffusione e il monitoraggio tra i partner, al fine di offrire programmi realmente rispondenti alle esigenze dei giovani e fornire dei fondi specifici per la loro attuazione.

- *Minori*. La Raccomandazione del Consiglio Europeo del 14 giugno 2021 ha istituito la "Garanzia europea per l'infanzia"⁶³ con lo scopo di "prevenire e combattere l'esclusione sociale" dei minori, garantendo che a tutti i minori vengano offerte pari opportunità di sviluppo e benessere. La Garanzia si fonda sulla "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea"⁶⁴ e si richiama alla "Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza"⁶⁵. Il 24 marzo 2021, la Commissione europea ha adottato "La Strategia dell'UE sui diritti dei minori per il periodo 2021-2024".⁶⁶ Essa prevede una serie di interventi che hanno lo scopo di contrastare la povertà, il razzismo e le discriminazioni che coinvolgono i minori. La strategia si articola in sei aree tematiche:

- Partecipazione dei minori alla vita politica e democratica;
- Inclusione socioeconomica, salute ed educazione;
- Contrasto alla violenza sui minori e la loro tutela;
- Giustizia a misura del minore;
- Responsabilizzazione e formazione dei minori nel mondo digitale e dell'informazione;
- Programmi a sostegno e protezione, ma al contempo di responsabilizzazione dei minorenni nella vita sociale e comunitaria, anche in periodi di crisi e conflitti.

Tra le azioni principali dell'UE vi sono l'adozione del "Sistema europeo di garanzia per i bambini vulnerabili (European Child Guarantee)"⁶⁷, che prevede azioni mirate ai minorenni a rischio di povertà ed esclusione sociale, e della "Piattaforma europea per la

⁶³ Raccomandazione (UE) 2021/1004 del Consiglio, del 14 giugno 2021, che istituisce una garanzia europea per l'infanzia (GU L 223 del 22.6.2021, pag. 14).

⁶⁴ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea 2012/C 326/02.

⁶⁵ Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, Nazioni Unite, 1989.

⁶⁶ <https://www.famiglia.governo.it/politiche-e-attivita/comunicazione/notizie/diritti-dei-minori-adottata-la-prima-strategia-ue-2021-2024/> – vis. 15/03/2025.

⁶⁷ <https://famiglia.governo.it/politiche-e-attivita/infanzia-e-adolescenza/sistema-europeo-di-garanzia-per-i-bambini-vulnerabili-european-child-guarantee/cose-il-sistema-europeo-di-garanzia-per-i-bambini-vulnerabili/#:~:text=Il%20Sistema%20europeo%20di%20garanzia%20per%20i%20bambini,e%20a%20rischio%20di%20povert%C3%A0%20o%20esclusione%20sociale%29.> – vis. 15/03/2025.

partecipazione dei bambini e dei ragazzi (EU *Children's Participation Platform*)⁶⁸ che mira a promuovere il coinvolgimento dei minori ai processi decisionali dell'UE.

7. La spesa sociale e i condizionamenti nazionali nelle misure di protezione sociale

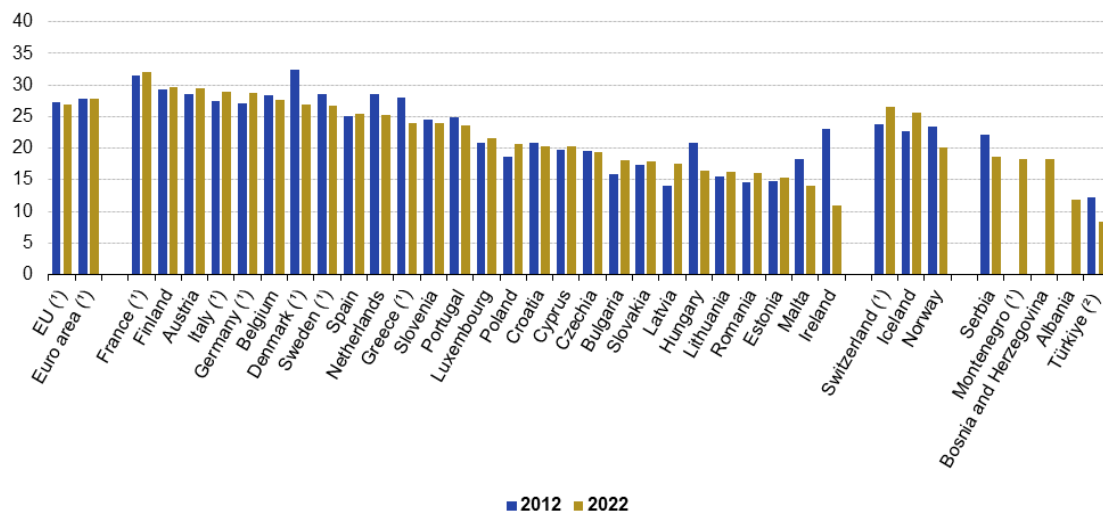
Come esplicitato nei paragrafi precedenti, l'Unione Europea ha abbracciato l'intento promosso dell'Agenda ONU 2030 di sradicare la povertà dal mondo, stabilendo come obiettivo principale del Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali del marzo 2021 la riduzione di almeno 15 milioni del numero di persone che vivono in condizioni di povertà. Per il perseguimento di tale obiettivo sono state introdotte diverse misure europee, con i relativi finanziamenti, volte a garantire la protezione sociale in specifiche aree di bisogno. La situazione attuale a livello europeo mostra, tuttavia, che in alcuni Paesi, compresa l'Italia, si sta verificando un'intensificazione della diffusione della povertà attraverso nuove forme di manifestazione (le nuove povertà), come è stato considerato nel primo capitolo di questo elaborato. Gli obiettivi europei che sono stati definiti a più riprese a decorrere dal nuovo millennio, forse troppo ambiziosi, non sono ad oggi ancora stati raggiunti e ciò ha richiesto nel corso degli anni una rimodulazione ed un'implementazione delle misure stesse. I fattori principali del mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati, sembra essere riconducibile ad una disomogenea applicazione delle misure stesse dalle politiche nazionali, che ha generato una distribuzione diversificata della povertà sul territorio europeo, con specifici addensamenti in determinate regioni piuttosto che in altre. In tal modo si stanno generando ulteriori disuguaglianze sociali e disparità, come evidenziato dai vari regimi di povertà europei considerati. Ciò dimostrerebbe che una diversa applicazione delle misure europee incide nel singolo Stato in modo significativo sulle probabilità dei propri cittadini di trovarsi in condizione di povertà o di poterne uscire.

Come analizzato nei diversi regimi di *welfare*, ogni Paese europeo stabilisce che vengano investite più o meno risorse a copertura dei rischi o benefici dei propri cittadini, a seconda del valore politico che essi rappresentano. Ciò è dimostrato dalle differenze nella composizione della spesa sociale fra gli Stati membri dell'UE. La spesa sociale comprende la quota della spesa pubblica e della spesa privata destinate a coprire il sistema dello Stato sociale e le conseguenti distribuzioni e allocazioni di risorse.

⁶⁸ https://eu-for-children.europa.eu/eu-childrens-participation-platform_en#:~:text=This%20Platform%20is%20a%20safe%20space%20for%20children,European%20Forum%20on%20the%20Rights%20of%20the%20Child. – vis. 15/03/2025.

Expenditure on social protection benefits

(% relative to GDP, 2012 and 2022)



Note: Data for Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Albania not available for 2012.

(*) 2022 Provisional.

(*) 2012 Estimated.

Source: Eurostat (online data code: spr_exp_func)



Fig. 2.3. Eurostat riferita agli anni 2012 - 2022⁶⁹

I dati di Eurostat riferiti all'anno 2022 mostrano che i livelli più alti di spesa per la protezione sociale in rapporto al PIL nazionale si sono registrati in Francia (32,0%), Finlandia (29,6%), Austria (29,5%), Italia (28,9%) e Germania (28,8%). L'Italia, dunque, si trova in una posizione alta rispetto agli altri Paesi europei. I dati analizzati dall'Eurostat riguardanti la spesa per la protezione sociale sono stati suddivisi in cinque principali sezioni di spesa: il sistema pensionistico, la sanità, la disabilità, le famiglie, la disoccupazione e l'abitazione, come mostra la Fig. 2.4 di seguito.

⁶⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_social_benefits&action=stexp-seat&lang=it – vis. 15/06/2025.

Expenditure on social protection benefits by function
(%, 2022)

	Old age and survivors		Sickness/health care		Disability		Family/children		Unemployment		Housing and social exclusion	
	(% of social protection benefits)	(%, relative to GDP)	(% of social protection benefits)	(%, relative to GDP)	(% of social protection benefits)	(%, relative to GDP)	(% of social protection benefits)	(%, relative to GDP)	(% of social protection benefits)	(%, relative to GDP)	(% of social protection benefits)	(%, relative to GDP)
EU	46.3	12.4	30.2	8.1	7.0	1.9	8.6	2.3	4.1	1.1	3.9	1.1
Euro area	46.1	12.8	30.6	8.5	6.7	1.9	8.2	2.3	4.4	1.2	4.0	1.1
Belgium	47.0	13.0	28.0	7.7	9.8	2.7	7.4	2.1	3.8	1.1	3.9	1.1
Bulgaria	50.3	9.1	27.3	5.0	9.3	1.7	8.8	1.6	2.9	0.5	1.4	0.3
Czechia	46.6	9.0	34.7	6.7	5.9	1.2	8.5	1.6	2.0	0.4	2.3	0.5
Denmark	39.3	10.6	22.9	6.1	17.4	4.7	10.8	2.9	3.1	0.8	6.6	1.8
Germany	41.8	12.0	33.5	9.6	7.1	2.1	11.8	3.4	3.3	1.0	2.5	0.7
Estonia	41.3	6.4	30.6	4.7	10.6	1.6	12.4	1.9	4.1	0.6	1.0	0.2
Ireland	31.4	3.5	44.4	4.9	5.5	0.6	9.4	1.0	4.0	0.4	5.4	0.6
Greece	61.7	14.8	22.9	5.5	3.8	0.9	5.6	1.3	3.7	0.9	2.4	0.6
Spain	48.9	12.4	30.1	7.7	6.3	1.6	5.8	1.5	6.5	1.7	2.3	0.6
France	44.3	14.1	31.1	9.9	6.3	2.0	7.0	2.2	5.6	1.8	5.7	1.8
Croatia	41.4	8.4	36.9	7.5	8.7	1.8	9.1	1.9	1.9	0.4	2.0	0.4
Italy	56.5	16.3	22.9	6.6	5.3	1.5	5.4	1.6	4.8	1.4	5.1	1.5
Cyprus	47.0	9.5	34.5	7.0	3.5	0.7	4.6	0.9	4.5	0.9	5.8	1.2
Latvia	42.9	7.5	33.1	5.8	8.5	1.5	10.5	1.8	3.1	0.5	1.9	0.3
Lithuania	41.3	6.7	31.7	5.2	8.0	1.3	11.7	1.9	4.7	0.8	2.7	0.4
Luxembourg	39.9	8.6	28.1	6.1	11.2	2.4	14.8	3.2	2.9	0.6	3.1	0.7
Hungary	48.3	7.9	31.4	5.2	5.0	0.8	10.5	1.7	1.5	0.3	3.2	0.5
Malta	48.3	6.8	33.9	4.8	3.9	0.6	6.0	0.8	4.8	0.7	3.2	0.4
Netherlands	41.5	10.5	36.7	9.3	8.6	2.2	4.7	1.2	1.8	0.5	6.7	1.7
Austria	49.5	14.6	28.2	8.3	5.4	1.6	9.2	2.7	5.6	1.7	2.2	0.6
Poland	51.6	10.7	25.7	5.3	4.7	1.0	15.6	3.2	0.9	0.2	1.6	0.3
Portugal	55.0	13.0	28.7	6.8	6.7	1.6	5.3	1.3	2.9	0.7	1.4	0.3
Romania	53.5	8.6	27.8	4.5	4.9	0.8	11.9	1.9	0.4	0.1	1.5	0.2
Slovenia	44.5	10.6	37.0	8.8	5.3	1.3	7.5	1.8	2.6	0.6	3.2	0.8
Slovakia	45.2	8.1	31.6	5.6	7.5	1.3	10.8	1.9	3.7	0.7	1.4	0.2
Finland	45.8	13.6	23.7	7.0	9.0	2.7	10.2	3.0	5.2	1.5	6.2	1.8
Sweden	46.1	12.3	29.0	7.8	8.8	2.4	10.0	2.7	2.8	0.8	3.2	0.9
Iceland	29.9	7.6	36.1	9.2	15.7	4.0	10.2	2.6	3.7	1.0	4.4	1.1
Norway	38.6	7.8	29.8	6.0	16.0	3.2	10.9	2.2	1.9	0.4	2.9	0.6
Switzerland	46.9	12.5	32.7	8.7	8.0	2.1	5.8	1.6	3.1	0.8	3.5	0.9
Bosnia and Herzegovina	49.1	8.9	33.4	6.1	8.6	1.6	4.8	0.9	2.0	0.4	2.2	0.4
Montenegro	43.8	8.0	36.9	6.7	6.7	1.2	7.5	1.4	3.6	0.7	1.4	0.3
Albania	55.8	6.6	22.7	2.7	12.3	1.5	6.3	0.8	2.4	0.3	0.6	0.1
Serbia	50.9	9.5	32.2	6.0	4.9	0.9	6.9	1.3	2.2	0.4	2.9	0.5
Türkiye	56.6	4.8	31.3	2.6	3.3	0.3	6.6	0.6	1.1	0.1	1.0	0.1

Source: Eurostat (online data code: spr_exp_func)

eurostat 

Fig. 2.4. Eurostat riferita all'anno 2022⁷⁰

Il *welfare* italiano si caratterizza per un'elevata spesa pensionistica. Secondo i dati riportati nella Fig. 2.4., la spesa relativa al sistema pensionistico in Italia nel 2022 corrispondeva al 56,5% rispetto alla spesa pubblica totale, pari al 16,3% del PIL contro una media europea del 12,4% del PIL. In Italia, dunque, poco più della metà della spesa per la protezione sociale va ai pensionati. Tale scelta delle politiche pubbliche, giustificata senza dubbio dal fenomeno dell'invecchiamento della popolazione italiana, va, però, a penalizzare le altre voci di spesa, in quanto i bisogni delle persone sono in crescita e sempre più complessi. Alla sanità, in Italia nel 2022 veniva destinato circa il 22,9% della

⁷⁰ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_social_benefits – vis. 19/04/2025.

spesa sociale, pari al 6,6% del PIL, contro una media europea del 30,2% della spesa sociale.

La spesa sociale a favore delle famiglie italiane, invece, è molto bassa: secondo i dati Eurostat nel 2022 l'Italia spendeva l'1,6% del PIL per le famiglie a fronte di una media europea pari al 2,3% del PIL. La spesa sociale per le famiglie comprende i contributi in denaro e/o in servizi alle famiglie, come ad esempio l'assegno unico familiare, il bonus Bebè alla nascita, i sussidi per figli disabili, e i congedi parentali retribuiti. Il nostro Paese si posiziona in una parte bassa rispetto agli altri Paesi europei, insieme a paesi dell'Europa orientale con una spesa sociale pro capite al di sotto dei 400 €. Sopra la media europea si trovano, al contrario, il Lussemburgo e la Norvegia, con importi pro-capite che superano i 2.000 € annuali (quindi ben cinque volte l'importo italiano). Anche Islanda e Irlanda, hanno una elevata spesa per la famiglia, che supera il 10% della loro spesa sociale nazionale totale. I dati considerati dimostrano che i sistemi di *welfare* dell'Europa meridionale continuano ad attribuire alla famiglia il ruolo fondamentale a garanzia della protezione sociale.^{71 72}

Osservando la Fig. 2.4., a tutela dei disoccupati e di coloro che perdono il lavoro, la spesa media europea nel 2022 era pari al 4,1% della spesa sociale. In Spagna la spesa per la disoccupazione rappresentava il 6,5% della spesa totale. L'Italia, con il 4,8% della spesa sociale si poneva poco al di sopra della media europea.

Le politiche abitative sono quelle in cui si investe meno in tutta Europa,⁷³ con una spesa pro-capite che nel 2022 era molto bassa in ben 9 Paesi europei, dove non raggiungeva i 10 € annuali. L'Italia spendeva i l'1,5 del PIL, pari a 11 € pro capite. In altri 10 Paesi la spesa oscilla tra 18 e 100 €. In Irlanda, Olanda, Svezia, Finlandia, Danimarca la spesa varia tra 180 € fin o ad oltre 400 € pro capite.⁷⁴

Un altro dato importante da tenere in considerazione è la variazione del rischio di povertà a seguito dei trasferimenti sociali. Ciò permette di valutare l'efficacia dell'intervento pubblico, verificando i livelli di diminuzione del rischio di povertà tra le fasce di popolazione più fragili e in che misura. La verifica si basa sul confronto tra gli indicatori di rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali: la differenza misura l'incidenza

⁷¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240528-2?etrans=it> – vis. 15/06/2025.

⁷² https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/spr_exp_func_custom_14769953/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=a69ee432-9c38-4e61-b340-89415a0c1e10 – vis. 15/06/2025.

⁷³ <https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20241014STO24542/rincaro-degli-alloggi-nell-ue-tutti-i-dati-infografica> - vis. 22/06/2025.

⁷⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/spr_exp_fho/default/table?lang=en&category=spr.spr_exp – vis. 22/06/2025.

delle politiche sociali sulla riduzione del rischio di povertà. Secondo i dati Eurostat riferiti all'anno 2023, in media in Europa i trasferimenti sociali riducono il rischio di povertà per circa un terzo delle persone a rischio (34,68%) Le misure pubbliche più efficaci vengono individuate nei Paesi scandinavi, dove dopo i trasferimenti sociali si registra un dimezzamento della popolazione a rischio di povertà.⁷⁵

Conclusioni: verso un ripensamento dei sistemi di *welfare*

Il periodo storico che stiamo vivendo è intriso di instabilità politiche, economiche, sociali e culturali. La crisi economica del 2007, la pandemia mondiale del 2020, la guerra in Ucraina come altre guerre ancora oggi in pieno svolgimento, trasmettono un senso di incertezza sempre più diffuso nella società odierna ed il moltiplicarsi di nuovi bisogni e rischi sociali. Sebbene le politiche pubbliche rimangano le principali garanti della protezione sociale e della lotta contro le diseguaglianze e l'esclusione sociale, si sente la necessità di nuovi sistemi di *welfare* che non si limitino a garantire la protezione sociale attraverso interventi pubblici esclusivamente di tipo assistenzialistico. I tradizionali sistemi di *welfare*, infatti, si fondano principalmente sul potere regolatore dello Stato, il quale raccoglie risorse tramite il sistema fiscale e le redistribuisce attraverso trasferimenti monetari o prestazioni e servizi. Questo sistema di contrasto alle diseguaglianze sociali genera, tuttavia, un rapporto passivo tra lo Stato, che eroga risorse o benefici, e i cittadini percettori di essi. Come abbiamo visto, a partire dalla fine degli anni Ottanta, se da un lato era stato necessario ridimensionare la spesa sociale a causa della crisi della finanza statale, dall'altro si erano sviluppati importanti cambiamenti strutturali nella società che hanno generato nuove forme di vulnerabilità, precarietà ed esclusione sociale. Per far fronte a queste nuove problematiche, le politiche sociali odierne, promosse dall'Unione Europea già all'inizio del nuovo millennio, stanno sperimentando nuovi sistemi di protezione sociale che costituiscono quello che oggi viene identificato come *welfare attivo*, costituito da programmi di investimento sugli individui, identificati come i principali promotori del proprio benessere. Gli individui non vengono considerati esclusivamente come percettori di sussidi economici o fruitori di prestazioni, ma come soggetti capaci di autodeterminarsi e di soddisfare i propri bisogni mediante le proprie capacità e conoscenze individuali. Il

⁷⁵

https://dgsp.eige.europa.eu/data/view?sex=T&col=time&row=geo&orderby=2019&orderdir=dsc&code=eust_ran_epsr_spi_tespm050 – vis. 23/06/2025.

welfare attivo si fonda sul principio della *centralità della persona*,⁷⁶ principio cardine delle più recenti politiche sociali, che riconosce a pieno titolo l'unicità, la dignità e il valore del singolo individuo. Il principio della centralità della persona da un lato offre ispirazione a nuove forme di *policy* fondate sulle teorie di investimento sul capitale umano, dall'altro genera cambiamenti radicali nel rapporto tra i cittadini e le istituzioni.

La centralità della persona è un principio fondamentale richiamato a più riprese nei piani nazionali degli Interventi e dei Servizi Sociali, sia nel triennio 2021-2023 che nel successivo 2024-2026. In essi trovano espressione politiche sociali promotrici di un sistema di servizi coeso, inclusivo e partecipativo, orientato allo sviluppo umano. Nel Piano 2021-2023, (cap. 1.1.) viene enfatizzata l'importanza di politiche sociali che promuovano una "cittadinanza attiva", che si realizza mediante il pieno coinvolgimento e partecipazione di ciascun individuo, non solo nella fase di attuazione degli interventi, ma già nei processi di definizione delle azioni e misure adottate per il benessere e lo sviluppo della collettività. In tal senso viene promosso un approccio che dà pieno riconoscimento ai diritti e alle risorse di ogni persona, attraverso l'adozione di modelli di *welfare* che favoriscano la prossimità e l'universalismo delle prestazioni. Vengono infatti definiti e garantiti sul tutto il territorio nazionale i Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS), già previsti dalla legge 328 del 2000, ma mai fino ad oggi pienamente e concretamente realizzati.

Il Piano 2024-2026 conferma e rafforza tale orientamento, ribadendo che la persona deve essere posta al centro del sistema dei servizi sociali, dando un pieno riconoscimento alla dignità individuale.

Le teorie di investimento sul capitale umano⁷⁷ partono dal presupposto che ogni individuo debba poter scegliere come realizzare le proprie aspirazioni e condurre una vita dignitosa in base ad opportunità di vita concrete. Esse traggono spunto dalla recente psicologia positiva e dalle teorie dell'*Economia del Benessere*, in particolare dall'*Approccio sulle capacità* teorizzato da Amartya Kumar Sen⁷⁸ e Martha Nussbaum⁷⁹, che partono dalla convinzione che la valutazione del benessere individuale non debba focalizzarsi sui mezzi, e cioè sulla quantità di beni posseduti (es. il reddito), ma sul fine,

⁷⁶ <https://www.acp-italia.it/post/verso-un-welfare-inclusivo-la-persona-al-centro-delle-politiche-sociali> di Serena Romano, 15 novembre 2024 - vis. 17/05/2025.

⁷⁷ R. D. Putnam, *Comunità contro individualismo. Una parabola americana*. Collana: Collezione di testi e di studi, Il Mulino, 2023.

⁷⁸ Amartya Kumar Sen (1933) è un economista e filosofo indiano, Premio Nobel per l'economia nel 1998 e professore di Economia e Filosofia ad Harvard. A. K. Sen, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano 2000.

⁷⁹ Martha Nussbaum, filosofa statunitense (New York, 6 maggio 1947).

cioè sulla qualità di vita desiderata dal singolo individuo e realizzata attraverso la libertà di scelta. Il benessere non dovrebbe essere misurato in base ai fattori comunemente presi in considerazione, come il reddito o i consumi, quanto piuttosto su ciò che Sen chiama le *capabilities to function*, letteralmente le *capacità di funzionare* degli individui, cioè le “*effettive opportunità di fare ed essere ciò che essi realmente desiderano*”.⁸⁰ Su ispirazione di Amartya Sen oggi si parla di *Welfare Capabilities*, per *capabilities* si intende l’insieme delle capacità e conoscenze, sia professionali che relazionali, sviluppate da una persona.⁸¹

I “*functionings (funzionamenti)*” sono gli “*stati del fare e dell’essere*” delle persone che danno dignità alla loro vita. Le possibilità di stare bene, di poter avere un lavoro, di avere un’abitazione adeguata, ma anche di potersi sentire partecipe della comunità in cui si vive, riguardano una sfera più ampia e più profonda di realizzazione della persona rispetto alla mera soddisfazione dei bisogni primari. Le “*capabilities (capacità)*”, invece, riguardano le “*opportunità reali*” che ogni individuo ha nel corso della propria vita di mettere in atto tali funzionamenti e, dunque, esse raffigurano il livello di libertà che ognuno ha di compiere scelte che favoriscano il raggiungimento della qualità di vita desiderata.”⁸²

Tale concetto è, peraltro, conforme alla nuova definizione di salute (OMS, 2011) che la concepisce come “*capacità di adattamento e di auto gestirsi di fronte alle sfide sociali, fisiche ed emotive*” e non più solo come “*uno stato di totale benessere fisico, mentale e sociale*” (OMS, 1948). L’approccio sulle capacità parte dall’analisi di quanto determinati interventi delle politiche sociali rappresentino realmente, per coloro a cui sono rivolti, una gamma di reali opportunità, in base a cui, secondo il principio della libertà di scelta e della autodeterminazione, l’individuo possa realizzare la qualità di vita desiderata. A tal fine gli interventi pubblici devono essere sempre più individualizzati e flessibili, nel rispetto delle differenze culturali, sociali ed economiche che caratterizzano la vita di ogni persona.

Come abbiamo detto, l’approccio delle politiche pubbliche centrato sulla persona ha comportato un cambiamento importante anche nel rapporto che si realizza su più livelli tra le istituzioni e gli individui. Le istituzioni pubbliche assumono un ruolo fondamentale nella progettazione e pianificazione di interventi e programmi che possono favorire la promozione dell’autonomia e la partecipazione attiva degli individui. Per realizzare ciò diventa sempre più importante l’integrazione tra servizi sociali e sanitari, e tra enti pubblici e privati, affinché gli interventi non siano settoriali e frammentati in base all’area di

⁸⁰ A.K. Sen, *La disuguaglianza*. Un riesame critico, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 68.

⁸¹ A. K. Sen, *Globalizzazione e libertà*. Milano, Arnoldo Mondadori, 2002.

⁸²<https://www.italianieuropei.it/la-rivista/archivio-della-rivista/item/1097-il-welfare-delle-capacit%C3%A0.html> - G. Busilacchi, *Il welfare delle capacità*, Italianieuropei 4/2008 – vis. 05/04/2025.

bisogno, ma continuativi e coordinati, perché ogni individuo possa essere considerato nella sua interezza e globalità. Gli strumenti più recentemente adottati dalle politiche pubbliche per la facilitazione della cooperazione in un sistema integrato di servizi efficiente sono la *co-progettazione* e *co-programmazione*, previste dall'art. 55 del Codice del Terzo settore (dlgs 117/2017). Questi strumenti superano i modelli tradizionali di selezione da parte della Pubblica Amministrazione degli attuatori degli interventi, fondati su logiche competitive di mercato, in cui l'ente pubblico per perseguire l'interesse pubblico acquista prestazioni, scegliendo fra una pluralità di enti del Terzo settore che competono tra di loro, offrendo le condizioni economicamente più vantaggiose (gare d'appalto). La co-programmazione e la co-progettazione fanno riferimento ad un tipo di collaborazione che si fonda su una responsabilità amministrativa condivisa, che ha inizio sin dalla fase dell'individuazione dei bisogni del territorio e, in seguito, in tutte le scelte relative alla progettazione degli interventi da attuare, gli obiettivi da perseguire, le azioni da realizzare e le risorse da utilizzare.

Questi due strumenti sono particolarmente efficaci anche in quello che viene definito come *welfare di comunità* o *generativo*, “*un welfare in grado di rigenerare le risorse già disponibili, rendendole disponibili per altre persone a beneficio dell'intera collettività*”.⁸³ Il concetto di *welfare* generativo è stato proposto dalla Fondazione Zancan nel Rapporto sulla lotta alla povertà del 2012 e approfondito nel Rapporto del 2013. Secondo questo concetto gli individui vengono considerati come promotori di un benessere collettivo che non si fonda sull'insieme e la qualità dei beni posseduti, ma su principi di responsabilizzazione e di solidarietà sociale, in base ai quali, il contributo individuale può favorire il benessere della collettività. Gli individui, inseriti nella propria comunità d'appartenenza, possono ricevere e dare risposta ai bisogni sociali ed assistenziali caratteristici del contesto in cui si trovano, grazie alle relazioni solidali di prossimità e di vicinato, proprie della comunità, e in base ai principi della reciprocità e della partecipazione attiva.⁸⁴ ⁸⁵ Le reti integrate di servizi sono un elemento essenziale di supporto al *welfare di comunità* ed attraverso di esse si possono costruire delle concrete collaborazioni tra le istituzioni, la comunità e gli individui, attraverso un loro coinvolgimento attivo.

⁸³ <http://www.welfaregenerativo.it/p/cose-il-welfare-generativo> - vis. 05/04/2025.

⁸⁴ R. D. Putnam, 2023.

⁸⁵ P. Goodman, *Individuo e comunità*, a cura di Pietro Adamo, Elèuthera, 2014.

In conclusione, nel presente capitolo, abbiamo osservato come le politiche sociali possano offrire nuove opportunità per lo sviluppo del benessere dell'individuo e della collettività. La sfida principale è quella di creare un sistema di *welfare* che sia inclusivo, capace di accogliere e valorizzare le diversità individuali, ma al contempo dinamico, in grado di rispondere ai rapidi cambiamenti della società contemporanea. È necessario, tuttavia, effettuare un'ultima riflessione sulla relazione tra individuo e operatore sociale. Si ritiene che tale relazione rimanga lo strumento privilegiato per la realizzazione di interventi centrati sulla persona. È proprio attraverso questa interazione che ogni persona ha la possibilità di essere rispettata e valorizzata. L'operatore sociale deve saper creare un ambiente accogliente, mediante un ascolto attivo ed empatico che permetta all'individuo di esprimere liberamente i propri bisogni senza sentirsi giudicato. Questo spazio diventa un'opportunità per entrambi per acquisire conoscenze e consapevolezza e trovare la motivazione necessaria per sviluppare idee e far emergere le risorse personali utili al soddisfacimento di questi bisogni. Il rapporto tra cittadino e operatore sociale, maturato con queste modalità, non si fonda sulla mera assistenza, ma sulla costruzione della fiducia reciproca, fondamento su cui lavorare insieme per il miglioramento della qualità della vita e l'integrazione sociale. Mediante la fiducia costruita con la persona, l'operatore sociale acquista un ruolo di facilitazione nella relazione tra l'individuo, la comunità e le istituzioni e promotore della coesione sociale, attraverso la valorizzazione delle risorse del territorio e il rafforzamento del senso di appartenenza. Ogni cittadino, dunque, costruendo legami di fiducia con le istituzioni e con gli altri soggetti promotori di benessere sul territorio e nella comunità, si percepisce come parte integrante dei processi di cambiamento individuali e collettivi.

CAPITOLO III

LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN ITALIA

Nei capitoli precedenti è stato sottolineato come le politiche sociali di contrasto della povertà nel nostro Paese siano state storicamente scarse e frammentarie. Tale debolezza può trovare spiegazione nel modello sociale italiano. Come abbiamo visto, in Italia una quota significativa della spesa sociale viene impiegata per il sistema pensionistico, mentre si tende a delegare alle famiglie un ruolo centrale nell'ambito della protezione sociale dei suoi membri, sia dal punto di vista economico sia nel contesto dell'assistenza e della cura. Di conseguenza gli interventi pubblici verso i soggetti più fragili rimangono limitati e disomogenei e non sembrano riuscire a raggiungere un'efficacia tale da avere un impatto significativo nella lotta alla povertà.

In Italia sono state introdotte misure strutturali di reddito minimo di sussistenza solo da una decina di anni, tardivamente rispetto agli altri Stati membri dell'Unione Europea. Uno degli ostacoli al loro avvio è stato l'acceso dibattito politico che ha ruotato intorno a tale argomento ed il conseguente impatto mediatico sulla società. Da un lato vi sono i sostenitori, i quali ritengono che garantire un reddito minimo ad ogni individuo rappresenti un presupposto indispensabile per offrire pari opportunità ed una qualità di vita dignitosa a tutti i cittadini, dall'altro vi sono gli oppositori, i quali avvertono il rischio che un reddito minimo aggraverebbe in modo eccessivo sul bilancio statale e alimenterebbe l'assistenzialismo e l'inattività lavorativa, in quanto alcune persone, i cosiddetti "*furberetti*", non avrebbero interesse a lavorare se mantenute dallo Stato. L'opposizione tra questi due filoni di pensiero ha rallentato il recepimento delle misure europee sul contrasto alla povertà ed ha comportato una loro controversa applicazione sul territorio italiano.

Il presente capitolo si propone di presentare le misure politiche adottate in Italia contro la povertà, illustrandone l'evoluzione nel tempo, con brevi accenni all'influenza esercitata dalle ideologie politiche nei diversi periodi.

Verranno inoltre esaminati i cambiamenti significativi nell'organizzazione e nel coinvolgimento dei servizi sociali territoriali, determinati proprio da tali trasformazioni normative e ideologiche.

1. Il processo di decentramento delle politiche pubbliche italiane

A partire dagli anni Settanta le politiche pubbliche italiane sono state caratterizzate da un processo di *decentramento*, principio fondamentale dell'amministrazione pubblica già previsto dall'art. 5 e dall'art. 118 della Costituzione italiana, ma mai attuato fino ad allora. L'art. 5 afferma: “*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*”. Il decentramento amministrativo prevede che le competenze in materia di progettazione, finanziamento e di gestione delle funzioni pubbliche vengano trasferite dal governo centrale o regionale ai governi locali. In tal modo gli enti territoriali vengono delegati a svolgere un ruolo fondamentale nella gestione dei servizi pubblici in base alle esigenze più specifiche della propria comunità, riconoscendo ai cittadini il diritto di partecipazione diretta alle decisioni che li riguardano. In base a tale principio, il Comune ha progressivamente assunto un ruolo sempre più centrale nel sistema amministrativo e nell'organizzazione dell'assistenza sociale, in quanto soggetto pubblico più prossimo ai cittadini e più consapevole delle risorse o dei bisogni della comunità.

Le prime leggi che hanno dato avvio al processo di decentramento sono state in *primis* la legge n. 281/1970¹ e successivamente la legge 382/1975² e il D.P.R. n. 616/1977³. Attraverso di esse la legislazione ha dato un contributo importante alla realizzazione del modello organizzativo della pubblica amministrazione italiana, regolando i rapporti fra Stato, Regioni ed Enti locali. Alle Regioni e ai Comuni è stato riconosciuto un ampliamento delle loro funzioni. Nel 1990, con la legge 142/1990⁴, in seguito abrogata e confluita nel D.lgs. n. 267/2000⁵, si stabiliscono i principi fondamentali dell'autonomia dei Comuni e delle Province, definendone le competenze e la struttura organizzativa e i

¹ Legge 16 maggio 1970, n. 281, *Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*.

² Legge 22 luglio 1975, n. 382, concernente norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione.

³ Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382.

⁴ Legge 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*.

⁵ Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

rapporti con lo Stato e le Regioni. Ai Comuni viene data piena autonomia organizzativa, amministrativa e, entro alcuni termini, anche finanziaria, oltre al riconoscimento di un proprio statuto.

La legge più importante in materia di decentramento, tuttavia, è stata la legge n. 59/1997⁶, la cosiddetta legge Bassanini. Essa delinea una semplificazione della pubblica amministrazione e il *federalismo amministrativo*, fondato sul principio di *sussidiarietà*. Il primo articolo riconosce il conferimento alle Regioni e agli Enti locali di tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla promozione degli interessi e dello sviluppo della comunità. Il principio di sussidiarietà è alla base dei rapporti tra i diversi livelli territoriali di potere e della distribuzione delle responsabilità tra di essi. Lo Stato assume una funzione “sussidiaria” rispetto ai livelli più prossimi alla cittadinanza, come la famiglia e la società civile, e interviene solo quando questi ultimi non siano in grado di soddisfare i bisogni dei propri componenti. La comunità locale viene chiamata a responsabilizzarsi rispetto alle risposte da dare alla collettività.

Il completamento del processo di decentramento della pubblica amministrazione si ha con la Legge Costituzionale n. 3/2001⁷, cosiddetta riforma del titolo V parte II della Costituzione, attraverso cui viene definito il nuovo assetto amministrativo territoriale, mediante il riconoscimento di una ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali. Le politiche pubbliche acquisiscono una maggiore localizzazione in materia di salute, abitazione, assistenza sociale, ecc... La competenza esclusiva viene riconosciuta alle Regioni, mentre le responsabilità di attuazione vengono affidate agli Enti locali.

2. La Legge 328/2000: le criticità di applicazione

In tale panorama legislativo, che ha dato una più chiara definizione delle competenze e delle funzioni degli organi pubblici, si inserisce la prima vera e propria riforma dell’assistenza sociale, sancita dalla L. 328/2000 “*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*”⁸. Essa promuove l’integrazione degli interventi nei diversi settori delle politiche pubbliche, quali l’assistenza sociale, la sanità, la scuola, il lavoro. La L. 328 si rende promotrice del passaggio da una forma di assistenza

⁶ Legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*.

⁷ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*» in GU n. 248 del 24 ottobre 2001.

⁸ Legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*. Entrata in vigore della legge: 28-11-2000.

come accoglimento e soddisfacimento dei bisogni degli individui ad una protezione sociale attiva, in cui ogni individuo diviene promotore dei propri diritti di cittadinanza. I servizi sociali subiscono una riorganizzazione sistematica e vengono stabiliti alcuni *standards* nazionali degli interventi e livelli d'assistenza uniformi sul tutto il territorio. Per l'attuazione dell'integrazione dei servizi, vengono introdotti alcuni strumenti innovativi, tra i principali il *Piano Sociale di Zona*, lo strumento operativo previsto per l'integrazione in ambito sociale e sanitario. Il Piano di Zona favorisce un lavoro coordinato ed efficace in cui interagiscono soggetti pubblici e privati ed i cittadini stessi.

Viene anche istituito il Fondo nazionale per le politiche e gli interventi sociali.

Rispetto alla povertà, la legge n. 328/2000 prevedeva la messa a regime di un reddito minimo.

L'attuazione della legge n. 328/2000 ha incontrato criticità, tuttavia, proprio in funzione della riforma del Titolo V della Costituzione che, al contrario, favoriva *“la frammentazione territoriale che la L. 328 aveva cercato di superare”*⁹.

Nello specifico ambito degli interventi di contrasto alla povertà, mentre le prestazioni riguardanti il sistema pensionistico, i sussidi di disoccupazione e gli assegni familiari sono stati storicamente di competenza dello Stato centrale, e ciò ha garantito erogazioni uniformi in tutto il Paese, le prestazioni di assistenza sociale sono state delegate alle autorità locali. Ciò ha generato una diversificata applicazione tra le Regioni e i Comuni italiani. La competenza in merito all'assistenza sociale attribuita alle Regioni ha generato uno sviluppo locale della assistenza sociale estremamente diversificato sul territorio italiano. Le differenze hanno riguardato principalmente i criteri di accesso ai servizi pubblici, la disponibilità, la portata e la durata dei finanziamenti. Il Fondo nazionale per le politiche sociali è stato utilizzato in modo diseguale e si è rilevato insufficiente a rispondere alle necessità di finanziamento dei servizi del territorio italiano. In tal modo è stato necessario ricorrere alla tassazione locale per il finanziamento dei servizi sociali con il risultato paradossale che le zone più povere e, dunque, con bisogni nettamente maggiori, sono state quelle più fortemente penalizzate¹⁰.

⁹ C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, 2022, p. 172.

¹⁰ C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, 2022, p. 162-163.

3. Misure frammentarie di contrasto alla povertà fino al Sia

L'Art. 4 della Costituzione italiana afferma che “*La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto*”, mentre l'art. 3 attribuisce allo Stato la responsabilità “*nella rimozione degli ostacoli economici e sociali che limitano il pieno sviluppo degli esseri umani e garantendo a ciascun cittadino il diritto al lavoro, approntando i necessari servizi per la realizzazione di tale diritto*”. In Italia la garanzia del lavoro o di un reddito universale di base per ogni individuo non è mai stata associata all'applicazione di questi articoli e, dunque, alla facilitazione della realizzazione di tali diritti¹¹.

I primi interventi strutturati a livello nazionale a favore delle famiglie italiane sono stati gli *assegni familiari* per i lavoratori dipendenti a carico dei datori di lavoro (1934). Essi erano previsti inizialmente per i lavoratori delle industrie per garantire un adeguamento del salario a seguito della riduzione della settimana lavorativa da 48 ore a 40. Successivamente furono estesi a tutti i lavoratori dipendenti. Nel 1988 ci fu la Riforma attuata da Ermanno Gorrieri¹², che istituì l'*Assegno al nucleo familiare*. L'assegno al nucleo familiare poteva essere percepito da un unico membro lavoratore o pensionato all'interno della famiglia e la sua erogazione prevedeva la prova dei mezzi del nucleo: la cifra erogata variava in base al reddito familiare, alla composizione numerica del nucleo e alla loro condizione (ad esempio la presenza di disabili). L'obiettivo era quello di sostenere principalmente le famiglie di lavoratori a basso reddito, cercando di contrastare la povertà anche in quelle famiglie dove erano presenti lavoratori. Gli assegni venivano erogati direttamente con il salario. Da questa misura, tuttavia, venivano esclusi i lavoratori autonomi a basso reddito e i disoccupati che non avevano diritto a ricevere le prestazioni per la disoccupazione. I criteri di accesso all'Assegno al nucleo, di fatto, scoraggiavano il lavoro di un secondo componente all'interno della famiglia, soprattutto per le famiglie numerose o per quelle che percepivano redditi molto bassi, per cui era prevista un'erogazione più alta o favorivano l'ingresso di un secondo componente nel lavoro irregolare. Nel momento in cui i figli raggiungevano la maggiore età, inoltre, pur rimanendo a carico dei genitori, non potevano essere più conteggiati nella composizione del nucleo familiare e, quindi, nella determinazione dell'ammontare dell'assegno.

¹¹ S. Rodotà, *Il Diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, cap. 6.

¹² E. Gorrieri (1920-2004), presidente della Commissione di indagine sulla povertà presso la Presidenza del Consiglio ed ex ministro del lavoro e delle politiche sociali della Repubblica italiana.

Nel 1995, con il governo Prodi, fu introdotto un ulteriore assegno mensile per le famiglie a basso reddito con almeno tre figli minorenni a carico. Pur venendo incontro alle difficoltà economiche delle famiglie numerose, tale misura era limitata nel tempo e decadeva non appena il primo figlio compiva il diciottesimo anno di vita.

Nel 1997, sempre durante il Governo Prodi, venne sperimentata la proposta della *Commissione di inchiesta sulla povertà e l'emarginazione sociale* che prevedeva per la prima volta l'introduzione a livello nazionale del *Reddito minimo di inserimento (RMI)*¹³, in funzione dell'adeguamento alla Raccomandazione europea del 1992. L'art. 1, comma 1, citava così: "*Il reddito minimo di inserimento, introdotto in via sperimentale, è una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli*". Il reddito minimo di inserimento prevedeva contestualmente l'erogazione di un sussidio economico integrativo al reddito e l'attivazione di interventi individualizzati per favorire l'integrazione sociale dei beneficiari e delle loro famiglie. Tale misura prevedeva un coinvolgimento importante dei servizi sociali dei Comuni proprio nel ruolo dell'elaborazione dei progetti personalizzati e del monitoraggio del loro andamento e della loro efficacia. La sperimentazione fu effettuata soltanto in 39 comuni italiani, dei quali 5 nel Nord d'Italia, 10 nel Centro e 24 nel Sud e nelle Isole. Essa fu prorogata per tutto il 2002, con un allargamento a 307 Comuni coinvolti. La valutazione della sperimentazione fu affidata alla fondazione Zancan, ma fu interrotta con il nuovo Governo Berlusconi e i risultati non vennero né resi pubblici né discussi in Parlamento.

In assenza di una misura nazionale, i Comuni iniziarono ad adottare misure differenti di sostegno economico per i propri cittadini in difficoltà economica, principalmente sotto forma di contributi economici continuativi o una tantum destinati a gruppi specifici di beneficiari, per esempio per le madri sole o adulti in condizioni di grave marginalità e impossibilitati a compiere attività lavorative. In tal modo il sostegno al reddito era occasionale e veniva erogato secondo criteri stabiliti discrezionalmente dal Comune di competenza. Le modalità di erogazione erano differenziate anche a seconda della presenza o meno di collaborazioni tra i Comuni e le associazioni non profit o di volontariato del territorio, come la Caritas, i Centri di Ascolto, ecc...

¹³ Decreto Legislativo 18 giugno 1998, n. 237, "*Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 167 del 20 luglio 1998.

Nel 2008, sotto il governo Berlusconi, fu introdotta la *Social Card* o Carta Acquisti, una carta prepagata di 40 € mensili. L'erogazione era vincolata alla prova dei mezzi del nucleo familiare beneficiario e utilizzabile per l'acquisto di cibo e utenze domestiche. Era destinata agli anziani ultrasessantacinquenni con reddito basso o a famiglie con minori sotto i tre anni di età. Il numero delle richieste fu inferiore ai fondi finanziati, probabilmente ciò era dovuto al fatto che ciò che incideva sul rischio di povertà delle famiglie era il numero dei minori a carico piuttosto che la loro età.¹⁴

A decorrere dal 2011, a seguito della crisi finanziaria, su sollecitazione dell'Unione Europea, furono attuate da parte del Governo italiano politiche pubbliche di *austerità*. Sotto il Governo tecnico di Giulio Monti, venne varata la riforma del sistema pensionistico italiano¹⁵ dal ministro del lavoro e delle politiche sociali Elsa Fornero. La riforma determinò il passaggio dal metodo *retributivo* (pensione calcolata in base all'ultimo stipendio) al metodo *contributivo* (pensione calcolata in base ai contributi versati) e con un innalzamento importante dell'età pensionabile, attribuibile al prolungamento dell'aspettativa di vita della popolazione italiana. Per le donne fu determinata una posticipazione dell'età pensionabile più incisiva e con validità immediata da 60 a 65 anni. La riforma sicuramente portò economie al bilancio pubblico, ma ebbe effetti negativi sul *turn over* occupazionale intergenerazionale. Furono praticati, inoltre, importanti tagli ai fondi per la scuola, per le politiche giovanili, per le famiglie e per l'accesso alle abitazioni in locazione. A seguito di questi tagli aumentarono le famiglie in stato di povertà assoluta, già provate dalla crisi finanziaria del 2008.

Nel maggio del 2014 il governo Renzi introdusse il cosiddetto Bonus Renzi, una detrazione fiscale mensile di 80 € proporzionale al reddito per i lavoratori a basso salario. Di tale agevolazione, tuttavia, non potevano avvalersi i lavoratori autonomi a basso reddito né i lavoratori dipendenti che, avendo una retribuzione molto bassa, non usufruivano delle detrazioni. Il numero più alto di beneficiari fu registrato al Centro e al Nord d'Italia, dato il numero maggiore di occupati, mentre al Sud l'importo era più consistente, in quanto i salari erano più bassi.

Nel 2015, sempre sotto il governo Renzi, in via sperimentale fu introdotto un beneficio mensile di 80 € della durata di tre anni per i bambini nuovi nati o adottati. Potevano

¹⁴ C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, 2022, pag. 175.

¹⁵ Decreto-Legge 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*. (11G0247), Entrata in vigore del provvedimento: 6/12/2011, ad eccezione dell'art. 4 che entra in vigore l'1/1/2012. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214 (in SO n. 276, relativo alla G.U. 27/12/2011, n. 300).

usufruirne le famiglie con un ISEE inferiore ai 25.000 €, raddoppiato per le famiglie con un importo ISEE inferiore ai 15.000 €. Nel 2018 la durata fu ridotta ad un solo anno.

Per quanto riguarda le forme di reddito minimo, il Governo Monti nel 2012 sperimentò nuovamente la *Social Card* in 12 capoluoghi di Regione. Essa comprendeva sia una prestazione monetaria sia l'accesso ad una serie di servizi. Come per il Reddito di inserimento, la misura prevedeva alcuni elementi di condizionalità: tutti i componenti del nucleo familiare del beneficiario dovevano firmare un patto di attivazione ed inclusione sociale. I Servizi sociali dei Comuni e le organizzazioni del terzo settore avevano un ruolo decisivo nella valutazione e nel monitoraggio dei beneficiari.

La sperimentazione ebbe esiti positivi, pertanto nel 2013 fu costituita una commissione di esperti che presentò la proposta della prima vera e propria forma di reddito minimo strutturata a livello nazionale: il SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva). La misura, tuttavia, venne realizzata soltanto nel 2016. La legge finanziaria del 2016 segnò un momento cruciale per le politiche di contrasto alla povertà in Italia. Venne istituito il *Fondo nazionale contro la povertà* con uno stanziamento economico di 600 milioni di euro per il 2016 che divenne di un miliardo di euro nel 2017. Il SIA era rivolto principalmente alle famiglie in povertà assoluta. Potevano usufruirne solo i nuclei il cui reddito complessivo rientrava nella soglia prevista e in cui era presente almeno un minorenni o un disabile o una donna in stato di gravidanza. Al nucleo familiare veniva assegnato un punteggio in base al livello di bisogno. I requisiti, tuttavia, erano molto rigidi e restrittivi tanto che pochissime famiglie poterono accedere alla misura. Nel 2017 fu attuata una revisione generale per renderla più efficace.

4. Condizionalità e sanzioni: quando l'attivazione diviene obbligatoria

Nel capitolo precedente abbiamo visto come, a partire dal nuovo millennio, il concetto di "attivazione" viene ampiamente promosso dalle politiche europee. La Raccomandazione dell'UE del 2008 "*Sull'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro*" esprime con fermezza la necessità che le misure di reddito minimo debbano prevedere oltre al trasferimento monetario anche interventi volti a sollecitare la capacità di azione dei beneficiari, soprattutto per quanto concerne la ricerca occupazionale, almeno per coloro che vengono ritenuti "abili" al lavoro. Secondo questa logica le misure di reddito minimo assumono come primario scopo il reinserimento nel mercato del lavoro dei percettori, con

il presupposto che il lavoro sia lo strumento principale per il superamento della condizione di povertà.

La Raccomandazione prevede che l'inclusione attiva sia accompagnata da tre elementi fondamentali: un *“adeguato sostegno al reddito, interventi di inclusione lavorativa e servizi di qualità”*. Gli interventi di inclusione attiva possono riguardare sia la disponibilità immediata al lavoro, ma anche a partecipare a formazioni professionali che facilitino il reingresso e la successiva permanenza nel mondo del lavoro.

Più recentemente la Raccomandazione fondante il *“Pilastro europeo dei diritti sociali”* del 2017 afferma: *“chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro”*¹⁶.

Ciascun Paese europeo ha recepito la Raccomandazione adottando strategie di attivazione differenti che possono essere raggruppate in tre macrocategorie: strategia di *enabling*, di *demanding* o interventi che prevedano incentivi finanziari.¹⁷

Le strategie di *enabling* promuovono interventi che favoriscono percorsi di autonomia dei beneficiari, con l'obiettivo di potenziare le loro capacità e competenze (es. formazione, orientamento, accompagnamento al lavoro).

Le strategie di *demanding* sono, invece, fondate principalmente sulle condizionalità (es. obbligo di accettare un'offerta di lavoro o di effettuare ore di lavori utili alla collettività) e sulle norme vincolanti la ricezione del beneficio economico, le cui inadempienze prevedono la sospensione della misura ed altre sanzioni.

Vi sono, inoltre, strategie che si basano su incentivi finanziari previsti per i lavoratori, tali da rendere la condizione di *“occupato”* maggiormente vantaggiosa rispetto alla fruizione del reddito minimo. Esse possono comprendere incentivi *“positivi”* (*enabling*) di *in-work benefit*, che escludono parte del reddito dal calcolo dei mezzi o offrono prestazioni economiche a sostegno dei redditi bassi, oppure incentivi negativi (*demanding*), prevedendo trasferimenti economici ridotti per chi non lavora.

Queste tre categorie di strategie non sono adottate in modo così nettamente distinto, ma spesso si attuano misure che tendono a combinarle, ad esempio, rendendo la formazione un vincolo obbligatorio per la fruizione del beneficio economico.

¹⁶ Raccomandazione UE 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017.

¹⁷ Marchal e Van Mechelen (2013) in M. Bolzoni e E. Granaglia, *Attivazione e politiche di contrasto alla povertà, Quaderni della coesione sociale*, n. 01/2018, O.C.I.S. Osservatorio Internazionale per la coesione e l'inclusione sociale, pp. 4-5.

Attualmente quasi tutti i Paesi europei hanno adottato schemi di reddito minimo fortemente condizionati, in cui l'attivazione sociale e lavorativa dei beneficiari è strettamente subordinata al rispetto di obblighi comportamentali, quali ad esempio l'iscrizione al Centro per l'Impiego e la conseguente partecipazione a colloqui, a interventi formativi o ad attività di pubblica utilità oppure l'obbligo delle comunicazioni delle variazioni dei redditi o dei patrimoni. La violazione delle condizionalità comporta la sospensione della misura e l'applicazione di sanzioni.

Questo approccio solleva questioni importanti sul sottile bilanciamento tra il diritto delle persone in condizione di svantaggio socioeconomico a ricevere assistenza e la responsabilità morale di contribuire alla società.¹⁸ Secondo tale prospettiva, l'assistenza pubblica non viene considerata come un diritto incondizionato, ma si deve fondare su una logica di "reciprocità": in cambio di un aiuto economico la persona si impegna a mobilitarsi per uscire dallo stato di bisogno. Ciò rischia di fondare l'accesso all'assistenza su logiche fondate sul merito piuttosto che su principi universalistici e gli operatori coinvolti rischiano di essere percepiti con ruoli controllanti e punitivi piuttosto che di accompagnamento all'autonomia.¹⁹

Non viene considerato, inoltre, che l'offerta del lavoro è spesso insufficiente e sono pochi i beneficiari che effettivamente durante la fruizione della misura ricevono proposte di contratti lavorativi attraverso la funzione di raccordo tra domanda e offerta esercitata dal Centro dell'Impiego. Piuttosto si trovano costretti a rinunciare alla misura per evitare sanzioni, correndo il rischio di entrare nei circuiti del precariato, con salari scarsi e tutele lavorative insufficienti.

Nei paragrafi successivi vedremo come anche in Italia le misure di contrasto alla povertà adottate a decorrere dal 2017 saranno fortemente caratterizzate da strategie di *demanding*, in base alla logica per cui condizionalità e sanzioni saranno ritenute come uno strumento essenziale di attivazione dei beneficiari considerati abili al lavoro.

¹⁸ D. Garofalo, *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, in *Atti delle Giornate di studio AIDLASS*, Cassino 18-19 maggio 2017, Giuffrè, Milano, p. 101. Cfr. V. Fili, *L'inclusione da diritto a obbligo*, pp. 114-115; A. Topo, *L'obbligo di lavoro e la libertà di lavoro: quando lavorare è un dovere "sociale"*, in M. Brolo, C. Cester, L. Menghini (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, EUT, Trieste, 2016, p. 196.

¹⁹ F. Stamera, *Il contrasto alla povertà tra condizionalità e assistenza nel nuovo assegno di inclusione*, Annali 2024 del Dipartimento Jonico anno XII - https://www.uniba.it/it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/gli-annali/annali-2024/stamera_annali24_estratto.pdf - p. 286. - Vis. 31/08/2025.

5. Il Reddito di Inclusione (R.E.I.): caratteristiche e criteri di accesso

Con il decreto legislativo n. 147 del 15 settembre 2017 è stato introdotto il *Reddito di Inclusione (REI)* in sostituzione al SIA. Come per il SIA, il REI prevedeva per i percettori un beneficio economico associato a un progetto individualizzato di attivazione e di inclusione sociale inerente a tutto il nucleo familiare, elaborato dai servizi sociali del Comune di residenza.

Inizialmente i criteri di accesso erano molto simili a quelli del SIA e, quindi, non poteva essere considerato una misura universale. Il REI, infatti, era accessibile solo a determinate categorie di persone: ovvero a famiglie con disabili gravi, con minori o con donne in gravidanza, in stato di disagio economico accertato. Ne potevano fare domanda anche agli stranieri, ma dovevano possedere un Permesso di Soggiorno di lungo periodo o per Rifugiati e, al momento della presentazione della domanda, dovevano essere residenti sul territorio italiano da almeno due anni in modo continuativo. Nel 2018 sono state tolte tali specificità categoriali e l'accessibilità è stata estesa a ogni nucleo familiare in stato di disagio economico, accertato tramite l'ISEE.

La soglia ISEE era pari a 6.000 € per i nuclei familiari con un solo componente; veniva, invece, riparametrata per le famiglie numerose per mezzo della scala di equivalenza dell'ISEE, in base al numero dei componenti. La soglia del reddito familiare considerata, invece, faceva riferimento al reddito familiare "disponibile" definito dall'ISRE (indicatore reddituale dell'ISEE diviso la scala di equivalenza) ed era fissato ad un massimo di 3.000 €.

Il beneficio economico veniva erogato tramite una carta elettronica dedicata: la Carta REI. L'ammontare mensile era piuttosto basso: per le persone singole era pari a 187,75 €, mentre per i nuclei familiari numerosi (almeno sei componenti) raggiungeva un massimo di 539,82 €. La durata del beneficio economico era pari a 18 mesi. A conclusione del diciottesimo mese era prevista un'interruzione di un mese prima di poter inoltrare una nuova domanda. Se il rinnovo fosse stato accolto, la fruizione della misura sarebbe stata prorogata per ulteriori dodici mesi.

La novità principale del REI fu la destinazione di una parte dei finanziamenti previsti dalla misura al rafforzamento di tutti i servizi coinvolti nei progetti individualizzati di attivazione o di inclusione sociale dei beneficiari, quali i servizi sociali dei Comuni, il Centro dell'Impiego e il Terzo settore, favorendone l'integrazione.

Il REI è rimasto in vigore per 15 mesi ed è stato sostituito dal Reddito di Cittadinanza. Ne hanno usufruito 506 mila famiglie italiane, pari a 1,4 milioni di italiani, con un ammontare medio di 292 €. Il 68% dei beneficiari era residente nel Mezzogiorno.²⁰

Con il REI per la prima volta in Italia viene riconosciuta una forma di reddito minimo nazionale ed universalistica (anche se condizionata alla prova dei mezzi) come un livello essenziale di prestazione garantita dallo Stato in modo uniforme su tutto il territorio, già previsto dalla L. 328/2000.

La misura ha comportato una significativa riorganizzazione dei servizi territoriali e dei Centri per l'Impiego, favorendo, per la prima volta in modo strutturato, il loro collegamento e la cooperazione con i servizi sociali, consentendo in tal modo interventi alla persona maggiormente integrati, funzionali e coerenti con le esigenze individuali. Anche in questo caso, tuttavia, si sono registrate importanti differenze sul territorio italiano tra i Comuni e le Regioni, legate essenzialmente a disparità in termini di efficienze e qualità delle amministrazioni locali. Un'importante criticità emersa, inoltre, ha riguardato i Centri per l'Impiego, i quali tuttora mostrano grosse difficoltà nell'offrire realmente un punto di incontro tra domanda ed offerta lavorativa.

Un'altra importante novità del REI sta nell'aver riconosciuto e portato in evidenza la multidimensionalità del concetto di povertà, superando il pensiero semplicistico che essa sia determinata esclusivamente dalla mancanza del lavoro e, dunque, del reddito. Si riconosce che l'esclusione sociale può essere determinata da una pluralità di fattori, che spesso si intersecano tra di loro, amplificandosi a vicenda: come i problemi di salute, difficoltà abitative, mancanza di scolarizzazione, ecc. Attraverso la valutazione multiprofessionale dei bisogni, attuata dai servizi sociali in collaborazione con quelli specialistici e gli altri attori del territorio, si riconosce il valore e l'incidenza di tali fattori sul disagio delle persone e si agisce su di essi attraverso interventi mirati e condivisi.

6. Il Reddito di Cittadinanza (RDC)

A seguito delle elezioni politiche del 2018, non avendo nessun partito raggiunto la maggioranza assoluta, è stato formato un Governo di coalizione tra il Movimento 5 Stelle e la Lega, guidata da Matteo Salvini. I partiti di coalizione firmarono un contratto di governo che includeva il *Reddito di Cittadinanza (RDC)*, cavallo di battaglia della propaganda politica del M5S. Proprio in funzione del valore che aveva assunto durante la propaganda

²⁰ C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, 2022, p. 181.

in termini di consensi, la nuova misura fu introdotta con tempestività in sostituzione del REI, senza effettuare prima una valutazione opportuna sui benefici che il REI aveva effettivamente arrecato alle persone in stato di povertà e su quali aspetti avrebbero potuto essere migliorati per garantirne una maggiore efficacia. Il RDC, inoltre, sembrava delinarsi più come uno strumento volto a incentivare gli individui inattivi ad entrare o reinserirsi nel mercato del lavoro, trascurando proprio il senso della multidimensionalità della povertà, che non come misura di contrasto alla povertà.

6.1. Caratteristiche e criteri di accesso

Il Reddito di Cittadinanza è entrato in vigore il 1° aprile 2019. I beneficiari del REI ancora in fase di erogazione, potevano scegliere di presentare la domanda per il RDC (in questo caso veniva automaticamente interrotto il sussidio del REI) o scegliere di proseguire con il percepimento del REI fino al termine previsto, nel caso in cui non fossero stati in possesso dei requisiti necessari per accedere al RDC.

A differenza del REI, l'ammontare del beneficio economico era più alto, pari a 780 € mensili per una sola persona. La quota comprendeva un importo base e un importo per l'affitto e veniva calcolata in base alla soglia di povertà relativa. Anche le soglie di ISEE e del reddito familiare complessivo erano più alte rispetto al REI: Isee di 9.360 €, reddito di 6.000 €, mentre la soglia del patrimonio immobiliare corrispondeva a 30.000 € per una sola persona. La scala di equivalenza adottata era svantaggiosa per le famiglie numerose e/o con minorenni rispetto a quella adottata per il REI. Venne introdotto, inoltre, un tetto massimo di componenti di cui tener conto ai fini del calcolo del beneficio.

L'accesso agli stranieri venne fortemente limitato, sebbene in Italia costituissero e costituiscono una fascia importante della popolazione in stato di povertà: essi, infatti, al momento della presentazione della domanda dovevano aver la residenza in Italia per un periodo complessivo di almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in maniera continuativa. Gli stranieri non UE, inoltre, dovevano presentare una certificazione dell'autorità estera competente, tradotta in italiano e legalizzata dall'autorità consolare italiana, che attestasse che il richiedente non possedesse abitazioni nel territorio di origine. Tale obbligo è stato successivamente modificato con una circolare dell'INPS (n. 100, del 5 luglio 2019), che stabiliva che queste disposizioni non si applicavano nel caso in cui il richiedente fosse stato cittadino di Stati non appartenenti all'Unione Europea in cui era oggettivamente

impossibile acquisire le certificazioni richieste. Di fatto un importante numero di stranieri, tra cui anche chi aveva potuto usufruire del REI, non poté accedere al RDC.

Parallelamente al RDC è stata introdotta anche la *Pensione di Cittadinanza (PDC)*. Anche questa misura era legata ad una determinata soglia di ISEE, con un importo massimo di 780 € al mese. Ne potevano usufruire le famiglie in cui tutti i componenti avevano raggiunto i 67 anni di età. Per la PDC non era prevista l'interruzione dopo 18 mesi dalla percezione, confermata, invece, per il RDC come era previsto per il REI.

Anche il RDC era una misura composta da un beneficio economico condizionato alla partecipazione ad interventi di attivazione o di inclusione sociale. A seguito dell'accettazione della domanda, i beneficiari venivano smistati ed indirizzati dall'INPS o al Centro per l'Impiego più vicino al luogo di residenza o ai servizi sociali comunali, nel caso in cui il nucleo familiare avesse presentato maggiori complessità non esclusivamente legate alla mancanza del lavoro.

Durante i 18 mesi, il beneficiario del RDC aveva l'obbligo di accettare almeno una di tre offerte di lavoro considerate "congrue" rispetto al beneficio (dovevano prevedere un salario non inferiore alla somma percepita con il RDC e il luogo di lavoro non doveva superare la distanza di 100 Km dall'abitazione di residenza; dopo 12 mesi di fruizione la distanza poteva raggiungere i 250 Km. Successivamente le possibili offerte sono state ridotte a due).

Contestualmente per i beneficiari erano previsti corsi di formazione e di orientamento al lavoro.

Il RDC prevedeva alcuni incentivi per i datori di lavoro che avessero assunto a tempo pieno e indeterminato i beneficiari della misura. Il datore di lavoro veniva esonerato dal versamento dei contributi previdenziali per un periodo non inferiore ai 5 mesi.

6.2. I Progetti Utili alla Collettività

Ai sensi del DM 22 ottobre 2019, il RDC ha introdotto per la prima volta per i beneficiari di un sussidio statale l'obbligo all'adesione a Progetti Utili alla Collettività (P.U.C.), che consistono nello svolgimento di attività vantaggiose per la comunità all'interno del territorio di residenza. La persona veniva impegnata per 8 ore fino ad un massimo di 16 ore settimanali. Le attività potevano essere inerenti a diversi ambiti: culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo o nell'ambito della tutela dei beni comuni. L'adesione era obbligatoria per tutti i percettori, tranne per coloro che ne erano esonerati, in quanto

persone con carichi di cura, disabili o persone già occupate in attività lavorative. Questi ultimi potevano ad ogni modo aderire ai P.U.C. volontariamente. La titolarità dei progetti spettava ai Comuni; essi avevano il compito di approvarli, attuarli e monitorarli, anche in forma associata con altri Comuni o in collaborazione con soggetti del Terzo Settore. In ogni caso dovevano essere svolti dal beneficiario nel proprio Comune di residenza. I P.U.C. non potevano prevedere attività già svolte dal Comune e non potevano essere configurati come lavoro subordinato o autonomo.

6.3. Interventi educativi

Come abbiamo accennato nel primo capitolo, diversi studi hanno dimostrato l'associazione tra lo stato di povertà familiare e lo sviluppo psicosociale dei bambini. Una famiglia in condizioni di deprivazione economica e sociale avrà molte probabilità di avere figli con difficoltà nel rendimento scolastico e di comportamento, che a loro volta, dunque, cresceranno e diventeranno adulti poveri.

Un bambino nato in una condizione di povertà avrà scarse possibilità di avere successo scolastico e, quindi, di poter aspirare da grande ad attività lavorative maggiormente retribuite, perpetuando la povertà a livello intergenerazionale.

Per contrastare la povertà educativa, la misura del RDC garantiva alle famiglie dei percettori di poter usufruire di interventi educativi a supporto delle funzioni genitoriali. Gli interventi erano rivolti in particolare a famiglie con figli minori di tre anni, considerata come la soglia di età significativa per poter prevenire la povertà educativa.²¹ Lo scopo degli interventi rivolti a famiglie con figli nella fascia di età 0-3 anni è garantire fin dalla nascita l'accesso a tutti i servizi sanitari, educativi, scolastici, culturali, sociali fondamentali non solo per una crescita ed uno sviluppo adeguati, ma anche per il potenziamento delle risorse e delle capacità di ogni bambino, indipendentemente dalle condizioni socio economiche e culturali della famiglia di origine.

La valutazione multidisciplinare dei nuclei beneficiari del RDC mirava a divenire uno strumento efficace per “*intercettare precocemente*” le situazioni in cui i genitori, a causa della loro condizione di svantaggio sociale ed economico, non riuscivano a garantire ai propri figli il soddisfacimento dei loro bisogni essenziali di crescita e sviluppo.²²

²¹ Ricerca RdC 0-3 del Laboratorio di Ricerca e Intervento di Educazione Familiare dell'Università di Padova finanziata a valere sulle risorse del PON Inclusionione FSE 2014-2020.

²² S. Serbati, D. Moreno Boudon, A. Salvò, K. Bolelli, A. Bello, P. Milani, *Leggere la multidimensionalità degli interventi con le famiglie con bambini tra 0-3 anni in situazione di povertà*, 2022.

7. Il 2020, l'anno dei *bonus*

A decorrere dal 2020, lo stato di emergenza causato dalla pandemia del *Covid-19* ha avuto gravi ripercussioni sull'economia delle famiglie italiane, ha accentuato vulnerabilità già presenti e generato nuove situazioni di disagio. Per far fronte all'emergenza, il Governo Conte²³, invece di potenziare il RDC, facilitandone l'accesso e rendendolo maggiormente universale, ha adottato una serie di misure straordinarie in favore dei lavoratori e dei nuclei famigliari. Negli anni 2020 – 2022 sono stati introdotti numerose misure come congedi, indennità, ristori, integrazione salariale e *bonus* (circa trenta), misure straordinarie fortemente categoriali e limitate nel tempo. I *bonus* erano destinati a coprire svariate spese anche non indispensabili per le famiglie italiane (es. *bonus* biciclette, *bonus* vacanza, dal *bonus* terme, ecc.). La assenza di un piano politico coordinato ha generato interventi frammentati e discontinui, diffondendo in tal modo, in una popolazione già provata dall'emergenza, un forte senso di incertezza e instabilità, alimentato anche dalla scarsa chiarezza riguardo alle procedure e ai criteri di accesso.

Tra le principali misure introdotte citiamo:

- *Il Reddito di Emergenza (REM)*. Un'importante misura straordinaria introdotta nel maggio 2020 dal Decreto Rilancio è stata il *Reddito di Emergenza (REM)*. Inizialmente erano previste due mensilità, ma in seguito è stato rinnovato più volte. Tale misura è stata pensata per i nuclei famigliari esclusi dal Reddito di Cittadinanza. Ne potevano usufruire le famiglie con un ISEE inferiore a 15.000 €, un patrimonio mobiliare sotto i 10.000 € (aumentato in base ai componenti), e con un reddito familiare inferiore all'importo del REM spettante. Tale importo poteva variare tra le 400 € alle 840 €, a seconda del numero di componenti del nucleo. La richiesta doveva essere presentata all'INPS.

- *Buoni Spesa Comunali*. Sempre all'inizio del diffondersi della pandemia, sono stati attivati Buoni Spesa erogati dai Comuni, finanziati mediante fondi statali appositi. Essi erano destinati all'acquisto di beni alimentari e di beni di prima necessità. Potevano usufruirne famiglie con redditi bassi o che potevano dimostrare di avere subito danni economici a causa delle restrizioni dovute all'emergenza sanitaria. Era a discrezione dei Comuni la definizione dei criteri e delle modalità di distribuzione.

²³ Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34 *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*. (20G00052) note: Entrata in vigore del provvedimento: 19/05/2020 - Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77 (in S.O. n. 25, relativo alla G.U. 18/07/2020, n. 180)

- *Sospensione affitti e mutui*. Un'ulteriore misura prevedeva la possibilità di sospendere il pagamento dei mutui per l'acquisto della prima casa per un periodo massimo di 18 mesi per chi dimostrava di aver subito una riduzione del reddito a causa della pandemia.²⁴ A copertura delle rate sospese è stato attivato il Fondo Gasparrini. Alcuni Comuni, inoltre, hanno previsto contributi straordinari a copertura delle spese per l'affitto.
- *Bonus Bebè e Assegno Unico Temporaneo*. Nel 2021 è stato introdotto l'Assegno Unico Temporaneo con lo scopo di aiutare le famiglie con i figli a carico. Esso era preparatorio alla misura definitiva entrata in vigore nel 1° marzo 2022.²⁵
- *Bonus Energia ed Acqua*. Un ulteriore potenziamento ha riguardato i *bonus* sociali già attivi per le utenze domestiche, luce, gas ed acqua. Dal 2021 l'accesso a tali *bonus* è diventato automatico per chi possiede un ISEE al di sotto di una certa soglia, stabilita annualmente dalla Legge di Bilancio dello Stato.
- *Indennità una tantum per lavoratori fragili*. Tale indennità prevedeva contributi straordinari destinati a determinate categorie di lavoratori che avevano subito ingenti danni a causa della pandemia, tra i quali i lavoratori autonomi senza partita IVA, collaboratori occasionali, lavoratori stagionali. L'indennità prevedeva importi tra i 600 € ai 1000 € erogati mediante più mensilità.

8. Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: un gioco di parole o un gioco di potere?

A seguito delle votazioni politiche del 2022, il nuovo Governo Meloni, sostenuto dalla coalizione dei partiti di Centro Destra, ha nuovamente messo in discussione il Reddito di Cittadinanza fino alla sua definitiva abolizione con la Legge di Bilancio del 2024. Le critiche mosse verso il RDC erano quelle che avevano da sempre tenuto acceso il dibattito politico e mediatico circa la garanzia a livello nazionale di un reddito minimo di sussistenza per le persone in situazioni di disagio socioeconomico.

Il nuovo Governo vedeva nel RDC una minaccia per lo sviluppo economico del Paese, in quanto riteneva che avrebbe potuto costituire un deterrente per la ricerca del lavoro e favorire l'assistenzialismo delle persone in stato di bisogno. Si pensava che la sua

²⁴ Decreto-Legge n. 18 del 17 marzo 2020, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 17 marzo 2020.

²⁵ Legge delega n. 46/2021, Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale (21 G00057) (GU Serie Generale n. 82 del 06-04-2021).

abolizione, al contrario, avrebbe favorito una maggiore occupazione e ridotto le spese pubbliche.

Nel concreto, tuttavia, il Reddito di Cittadinanza, come forma di reddito minimo di sussistenza, non è stato abolito del tutto, ma sostituito da due nuove misure di contrasto alla povertà: l'*Assegno di Inclusione (ADI)*²⁶ e il *Supporto alla Formazione e al Lavoro (SFL)*.

8.1. Supporto alla Formazione e al Lavoro (SFL)

La misura Supporto alla Formazione e al Lavoro (SFL) è entrata in vigore prima dell'ADI, dal 1° settembre 2023, ed è stata pensata per coloro che non avrebbero potuto accedere all'ADI in quanto “occupabili”, in quanto ritenuti in grado di lavorare. Essa può essere richiesta dai cittadini tra i 18 e 59 anni che si impegnano nella ricerca del lavoro e nella partecipazione a corsi di formazione o di riqualificazione professionale. Inizialmente era previsto per i beneficiari un sussidio economico di 350 € mensili. A partire dal 1° gennaio 2025 l'importo è stato incrementato con la Legge di Bilancio 2025, passando da 350 € a 500 € mensili. La stessa Legge ha previsto, inoltre, per coloro che svolgono un corso di formazione, la possibilità di prorogare la misura fino a un massimo di 12 mesi aggiuntivi.

La domanda può essere presentata direttamente sul sito dell'INPS, presso un CAF o un patronato. Contestualmente alla domanda, il richiedente deve effettuare l'iscrizione on line al *Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL)*. Attraverso l'iscrizione alla piattaforma viene richiesto di firmare il *Patto di Attivazione Digitale (PAD)*. Sulla piattaforma la persona ha la possibilità di consultare le offerte formative o lavorative, i tirocini di orientamento ed altri tipi di interventi. In seguito, entro 120 giorni, il richiedente si deve presentare presso il Centro per l'Impiego competente e firmare il *Patto di Servizio Personalizzato* che può comprendere la partecipazione ai percorsi formativi offerti dal *Programma Nazionale per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL)*.

²⁶ Art. 1 del Decreto-Legge n. 48 del 4 maggio 2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 85 del 3 luglio 2023.

8.2. L'Assegno di Inclusione (ADI): procedure e requisiti di accesso

Per quanto riguarda l'Assegno di Inclusione, esso ha previsto una riduzione degli aventi diritto rispetto al RDC, proprio per l'esclusione degli "occupabili" al lavoro. In tal modo la misura ha perso il carattere di universalità, che caratterizzava il RDC (seppure con condizionalità) ed è divenuta categoriale: è rivolta, infatti, ai nuclei famigliari che hanno nel proprio interno almeno un componente rientrante in una delle seguenti specificità: minorenni, disabile, persona che abbia compiuto i sessanta anni di età oppure persona in condizione di "svantaggio", certificato dai servizi sociali o sanitari territoriali che lo hanno già in carico. La durata della misura inizialmente è pari a 18 mesi, ma a differenza del RDC, il rinnovo ha una durata massima di 12 mesi.

Anche l'importo del sussidio economico viene ridotto, esso varia dai 400 € ai 500 € mensili.

Permangono i requisiti di residenza sul territorio italiano per gli stranieri, ma essa viene ridotta ad una durata complessiva di almeno 5 anni, di cui gli ultimi due in modo consecutivo. I requisiti per l'ISEE e il Reddito familiare permangono uguali al RDC.

Per presentare la domanda valgono gli stessi criteri del Supporto alla Formazione e al Lavoro. Anche in questo caso i richiedenti dovranno registrarsi sulla piattaforma del SIISL. Una volta accolta la domanda, ai beneficiari viene dato un tempo massimo di 120 giorni per presentarsi ai servizi sociali territoriali. Dal 7 luglio 2025 agli assistenti sociali *Case Manager* viene concesso di accedere al profilo dei percettori in carico sulla piattaforma del SIISL per la sola consultazione, senza poter quindi apportare modifiche. La piattaforma dedicata alla compilazione dei Patti per l'Inclusione Sociale, invece, rimane GePI, come per il RDC.²⁷

Viene mantenuto anche l'obbligo dei P.U.C. con le medesime modalità.

9. Le nuove misure di contrasto alla povertà e il potenziamento dei servizi territoriali

Con le nuove misure di contrasto alla povertà, a partire dal REI, è stato attribuito un importante valore alla professione di assistente sociale, riconoscendole un ruolo indispensabile nel processo di attivazione e di inclusione sociale dei percettori.

²⁷ <https://www.lavoro.gov.it/adi/sites/default/files/2025-07/Manuale-Utente-Case-Manager.pdf> - vis. 27/07/2025.

Il coinvolgimento dei servizi sociali comunali nella definizione e nella gestione dei Patti per l’Inclusione sociale ha avuto un impatto imponente sui carichi di lavoro degli Ambiti Sociali Territoriali (ATS). A tale scopo sono stati pensati finanziamenti statali appositi che hanno permesso il reclutamento e la formazione di nuovi operatori dedicati, assistenti sociali ed amministrativi.

I finanziamenti per il REI sono stati ricavati dal *Fondo per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale*²⁸ e dal *PON Inclusione* (FSE 2014-2020). Il primo “*Piano triennale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà*” (2018-2019), inoltre, approvato il 10 maggio 2018 dalla Conferenza Unificata, ha destinato alcune somme per diverse finalità:

- il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), che comprendevano anche la copertura delle spese relative all’adeguamento dei sistemi informatici dei Comuni e per l’attivazione dei P.U.C.;
- il finanziamento di interventi a favore di persone in condizioni di povertà estrema e senza fissa dimora (*Housing first*, servizi di posta e per residenza virtuale, pronto intervento sociale);
- finanziamento di percorsi di autonomia e di prevenzione della povertà in favore di coloro che, a seguito di un provvedimento dell’autorità giudiziaria, al compimento dei diciotto anni vivono fuori dalla famiglia di origine.

Successivamente il *Piano povertà 2018-2020* ha riconosciuto come primo obiettivo garantire la presenza di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti. La *Legge di bilancio del 2021* ha considerato tale proporzione come un LEPS (Livello Essenziale delle Prestazioni Sociali). Lo stesso decreto prevedeva di riservare una quota annuale del Fondo Povertà, corrispondente a 180 milioni, a favore degli ATS, proprio a garanzia della proporzione del numero di assistenti sociali in servizio rispetto alla popolazione residente.

Per la realizzazione del RDC è stato pensato un fondo apposito: *Fondo per il Reddito di Cittadinanza*²⁹ a cui è stata aggiunta una parte del *Fondo per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale*, definita *Quota Servizi Fondi Povertà (QSFP)*. Tale quota aveva la funzione di potenziare i servizi sociali, favorendo le assunzioni di assistenti sociali o amministrativi dedicati al segretariato sociale, alla presa in carico e progettazione dei Patti per l’inclusione sociale e a tutti gli altri interventi previsti nella misura del RDC.

²⁸ Istituito dalla Legge di Stabilità 2016 (Legge 208/2015, art. 1, comma 386).

²⁹ Istituito dalla Legge di Bilancio 2019 (Legge 145/2018, art. 1, comma 255).

Ai fini della attuazione dei Patti per l’Inclusione Sociale (PaIS) previsti dal RDC, sono stati redatti i modelli annuali (dal 2020 al 2023) degli atti programmatori, definiti *Piani di Attuazione Locale (PAL)*, con lo scopo di agevolare gli ambiti territoriali nella programmazione degli interventi che potevano essere finanziati dalla Quota Servizi Fondo Povertà.

Il 28 luglio 2021 è stato approvato *Il Secondo Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà (2021-2023)* nell’ambito del nuovo *Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali*, che conteneva al suo interno anche il *Piano sociale nazionale 2021-2023*.

Il 1° luglio del 2022 è stato definito il Programma Nazionale “*Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027*”, finanziato attraverso il *Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+)* e il *Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)*. Esso disponeva di un bilancio complessivo di oltre 4 miliardi di euro destinati a interventi di contrasto alla deprivazione materiale, i quali in precedenza erano finanziati dal *Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD)*. Dal 1° gennaio 2024 il Fondo è stato modificato in previsione del termine del Reddito di Cittadinanza e l’avvio dell’Assegno di Inclusione e del Supporto per la Formazione e il Lavoro.

10. Nuovi assetti organizzativi e strumenti di lavoro innovativi

Dal REI all’ADI, il livello di coinvolgimento dei servizi territoriali ha subito diversi mutamenti conseguenti al variare delle procedure di attivazione della misura, delle modalità di presa in carico e degli strumenti disponibili per la ideazione dei piani personalizzati.

Le domande per il REI venivano presentate all’INPS presso i servizi sociali del territorio di residenza, i quali, effettuavano le verifiche dei requisiti e procedevano immediatamente all’elaborazione del progetto personalizzato. Compito dei servizi sociali era quello di effettuare una valutazione sociale e l’analisi dei bisogni dell’intero nucleo familiare (cosiddetta “analisi preliminare” o “pre-analisi”), verificando se vi fossero presenti eventuali ulteriori problematiche oltre a quelle di tipo lavorativo ed economico, che riguardassero ad esempio l’abitazione, il livello di istruzione dei membri, la disabilità, ecc... Qualora non fossero emerse ulteriori criticità, il Servizio sociale avrebbe provveduto all’invio del beneficiario al Centro per l’Impiego e il Progetto personalizzato sarebbe stato

sostituito con il *Patto di Servizio* o dal *Programma di ricerca intensiva di occupazione*, secondo quanto previsto dai decreti attuativi del *Jobs Act* – D.lgs. 150/2015.

Se, al contrario, il Servizio sociale avesse riscontrato ulteriori complessità nel nucleo beneficiario, si sarebbe proceduto alla attivazione di un'*equipe* multidisciplinare per l'elaborazione di un progetto maggiormente articolato, in considerazione dei bisogni e delle risorse di ciascun componente della famiglia.

Con il REI i servizi sociali avevano la possibilità di accedere ad una sezione dedicata del sito dell'INPS. Ciò permetteva di verificare per ciascun beneficiario lo stato della domanda, l'ammontare del beneficio economico percepito e la durata. Venivano indicate, inoltre, le eventuali motivazioni della sospensione o dell'interruzione. Ciò permetteva agli operatori sociali di avere un quadro più ampio su ogni fase di avanzamento effettivo del progetto personalizzato e di intervenire nell'immediato qualora ci fossero state variazioni nelle condizioni di vita dei beneficiari (ad es. l'assunzione con un contratto di lavoro).

Le procedure per la richiesta del RDC e in seguito anche dell'ADI hanno portato, invece, un significativo ridimensionamento delle funzioni dei servizi sociali nella fase di presentazione della domanda ed hanno accentuato la separazione tra i soggetti "attivabili" al lavoro e le situazioni di maggiore complessità e fragilità. Nel caso del RDC, la domanda doveva essere presentata non più presso i Comuni di residenza, ma presso i CAf, presso gli uffici delle Poste Italiane o *on line* sul sito dell'INPS direttamente dai richiedenti.

Nella fase di elaborazione dei progetti personalizzati, al contrario, il ruolo del servizio sociale è stato incrementato ed ha sperimentato un importante rinnovamento delle modalità e degli strumenti operativi. La misura ha previsto l'attivazione di due differenti piattaforme telematiche dedicate: la piattaforma *ANPAL* (*Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro*), attraverso cui il Centro dell'Impiego gestisce i Patti per il Lavoro e la piattaforma *GePI* (*per la Gestione dei Patti per l'Inclusione Sociale*), attraverso cui i servizi sociali elaborano i Patti per l'Inclusione Sociale (PaIS). Dopo la presentazione della domanda, i beneficiari vengono smistati dall'INPS attraverso appositi algoritmi e inviati all'uno o all'altro servizio a seconda del bisogno rilevato della persona richiedente. Le verifiche anagrafiche vengono effettuate dagli Uffici Anagrafe del Comune di residenza dei percettori, i quali hanno il compito di verificare la residenza, il numero dei componenti del nucleo e la conformità degli ISEE dichiarati. Gli operatori sociali, inoltre, hanno l'obbligo di segnalare sulla piattaforma GePI eventuali difformità rispetto a quanto dichiarato dal percettore, qualora ne fossero a conoscenza. A differenza del REI, la Piattaforma GePI non fornisce le motivazioni della sospensione o dell'interruzione del beneficio economico,

pertanto, i percettori sono costretti a rivolgersi direttamente all'INPS per avere chiarificazioni in merito.

Una volta visualizzati i beneficiari sulla piattaforma, il Coordinatore dell'Ambito Sociale distribuisce le situazioni tra gli assistenti sociali dedicati. L'assistente sociale referente della situazione di ciascun beneficiario deve registrare ogni fase del progetto, rispettando le scadenze previste dalla normativa.

La piattaforma GePI è rimasta operativa anche per l'ADI, pur avendo subito nel tempo numerosi aggiustamenti e rimodulazioni. È rimasta invariata anche l'elaborazione dei progetti personalizzati. La piattaforma è stato uno strumento innovativo per gli assistenti sociali. Essa ha permesso di definire in modo chiaro le fasi del processo dell'intervento, che vengono condivise e sottoscritte dall'operatore e dal beneficiario, e ha reso possibile l'uniformità di tale processo in tutto il territorio italiano.

10.1. I Patti per l'Inclusione Sociale (PaIS)

Il progetto personalizzato viene interamente registrato sulla piattaforma GePI, attraverso tre sezioni compilabili secondo uno schema predefinito con domande e risposte multiple. Esso è suddiviso in tre fasi fondamentali:

- *pre-assessment*: è la fase di valutazione preliminare. Il beneficiario della misura viene convocato in servizio e l'assistente sociale effettua una prima analisi della situazione, raccogliendo ogni informazione utile a definire la situazione sociale della persona e del suo nucleo familiare. Qualora durante il *pre-assessment* emerga una pluralità di bisogni, l'assistente sociale provvede ad attivare un'*equipe* multidisciplinare, composta da altre professioni specialistiche che hanno il ruolo di offrire il supporto necessario ad individuare il percorso più idoneo da seguire. In fase di definizione dell'*equipe*, viene individuato il "*Case Manager*" o "responsabile della famiglia", l'operatore, cioè, che assumerà per tutto il percorso la funzione di coordinare l'*equipe* e di provvedere alla compilazione dei Patti per l'Inclusione Sociale sulla piattaforma GePI. Tale operatore rappresenta per la famiglia il punto principale di riferimento. Generalmente tale funzione viene assunta dagli assistenti sociali dell'area dell'inclusione sociale del Comune, che fungono da raccordo tra i vari servizi territoriali (socio-sanitari, specialistici, Enti del Terzo Settore, Centri per l'Impiego).

- *Costruzione del Quadro di analisi (assessment)*: in questa fase viene effettuata la valutazione multidisciplinare attraverso l'analisi dei bisogni e delle potenzialità di ogni

componente del nucleo. Per la valutazione vengono considerate la presenza o meno sul territorio di reti familiari o amicali di supporto e il contesto ambientale e sociale in cui il nucleo esso è inserito.

- *Definizione del Patto per l'inclusione sociale*: in questa fase i servizi sociali e la persona assumono impegni reciproci, concordando il progetto personalizzato. Le persone si impegnano a compiere le azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi definiti dal progetto (partecipazione a corsi formati, incontri di gruppo, ecc.), i servizi sociali attivano le risorse e gli interventi necessari a supporto del nucleo (accompagnamento al lavoro, interventi educativi, ecc.).

- *Attivazione*. In questa fase vengono attivati tutti gli interventi previsti dal progetto.

Il servizio sociale monitora costantemente il progetto attraverso colloqui con i beneficiari o incontri di rete con gli altri servizi coinvolti. In tal modo verifica l'andamento degli interventi e, qualora risultasse necessario, introduce eventuali modifiche, concordandole comunque con le persone.

Per la definizione del progetto personalizzato, come abbiamo sopra riportato, il servizio sociale si avvale del supporto dell'*équipe* multidisciplinare, indispensabile nella fase di valutazione soprattutto delle situazioni familiari maggiormente complesse, in cui emergono più elementi di fragilità. Le teorie di riferimento riportate nelle linee guida governative seguono il paradigma della "*valutazione partecipativa e trasformativa*"³⁰, che supera un tipo di valutazione esclusivamente "diagnostico". La valutazione partecipativa e trasformativa è un tipo di valutazione in cui ogni operatore che compone l'*equipe*, in base al proprio ambito di competenza, ha il ruolo di far emergere i bisogni o le risorse dell'individuo, e di fornire gli strumenti ed il supporto necessario affinché la persona sia stimolata a compiere tutte le azioni necessarie ad un cambiamento personale che porti benefici a se stessa e all'intero nucleo familiare. La persona può partecipare agli incontri dell'*equipe* ed ogni decisione che la riguarda viene condivisa in modo trasparente e circolare. Il progetto viene considerato dinamico, in quanto può continuamente subire le modifiche necessarie in base agli elementi che di volta in volta emergono nel percorso della presa in carico.

Con il Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72 del 2 maggio 2024 sono state approvate le nuove Linee Guida per l'elaborazione dei PaIS, aggiornate secondo la misura ADI. Essenzialmente la definizione dei PaIS mantiene lo stesso schema previsto

³⁰ VPT, S. Serbati, P. Milani, Gruppo Scientifico P.I.P.P.I., LabRIEF Università di Padova, 2013.

dal RDC, con la compilazione delle tre schede della Analisi preliminare, del Quadro di analisi e del Patto per l'inclusione sociale sulla piattaforma Ge.PI.

10.2. L'avvio delle misure e la riorganizzazione degli ATS: risorse e criticità

Nonostante i finanziamenti e il potenziamento degli ATS, l'intervento dei servizi sociali nell'applicazione delle misure ha vissuto alcune fasi critiche, spesso attinenti al passaggio da una misura all'altra. Con l'avvio del RDC, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, attraverso il Fondo Povertà, aveva predisposto l'incremento, oltre che del personale dedicato, anche degli strumenti formativi volti alla preparazione dei *Case Manager* all'utilizzo della piattaforma informatica GePI e alla predisposizione e la gestione dei Patti di Inclusione Sociale.

Come abbiamo detto precedentemente, tuttavia, il RDC aveva avuto un importante peso nella propaganda politica del M5S Stelle. Per tali ragioni probabilmente è stata sentita forte l'esigenza di garantirne l'avvio quanto prima possibile. A seguito dell'emanazione della normativa che sanciva la misura, si è data priorità all'erogazione del sussidio economico (la prima erogazione è avvenuta nell'aprile del 2019) a dispetto dei tempi decisamente più dilatati, necessari alla riorganizzazione degli ATS e del Centro per l'Impiego, al reclutamento e alla formazione degli operatori dedicati e alla attivazione delle piattaforme digitali ANPAL e GePI, che sono state rese operative solo a decorrere da settembre 2019, con ripercussioni importanti sull'efficacia dell'intero sistema. Nei primi mesi dell'avvio del RDC, dunque, gli operatori sociali non potevano né sperimentare l'utilizzo della piattaforma GePI durante la formazione né utilizzarla concretamente per la ideazione dei progetti individualizzati. Ciò ha generato importanti ritardi nel rispetto delle scadenze e delle condizionalità previste dalla normativa per i percettori che nel frattempo avevano già iniziato a percepire il sussidio economico.

La formazione degli operatori era stata affidata all'Università di Padova e finanziata dalla Banca Mondiale. Essa è stata effettuata attraverso eventi formativi che prevedevano tre livelli di preparazione (base, intermedio ed avanzato). Veniva garantita, inoltre, l'assistenza continua agli operatori attraverso servizi di *task force* e incontri di accompagnamento e tutoraggio soprattutto rispetto all'utilizzo della piattaforma. Sono state pensate, inoltre, e diffuse le Linee Guida per l'attivazione e la gestione dei PaIS.

Ad un anno dall'avvio della misura, cioè nei primi mesi del 2000, periodo in cui si attendeva di poter vedere i primi risultati del processo di potenziamento dei servizi sociali

sulla realizzazione degli interventi a favore dei beneficiari del RDC, la pandemia del *Covid-19* ne ha generato, piuttosto, un rallentamento. A causa dell'emergenza sanitaria, infatti, il Governo ha prescritto la sospensione degli interventi di attivazione dei beneficiari nel periodo compreso tra il 18 marzo e il 17 luglio 2020. Nello stesso periodo gli ATS hanno dovuto affrontare un significativo incremento del carico di lavoro, dovuto alla attuazione di interventi emergenziali, in *primis* la distribuzione dei buoni pasto alle famiglie in difficoltà. Ciò ha portato ritardi su tutto il territorio nazionale anche dei processi di accreditamento e attivazione dei Comuni alla piattaforma GePi e all'avvio dei P.U.C.. I ritardi degli accreditamenti dei Comuni e delle conseguenti erogazioni dei fondi ha generato precarietà alla posizione occupazionale di molti operatori neoassunti: diversi Comuni, infatti, non sono riusciti ad assumere nuovi operatori o rinnovare i contratti di lavoro, prevalentemente a tempo determinato, di coloro che erano stati assunti attraverso i fondi destinati al REI. In tal modo si è generato un *turn over* di operatori, spesso già formati, che ha ostacolato la stabilità e la continuità dell'attuazione degli interventi previsti dalla normativa. Le maggiori carenze di personale dedicato si sono registrate al Sud, dove paradossalmente la necessità era maggiore in quanto era più alto il numero delle erogazioni del RDC.

La pandemia ha portato, tuttavia, anche innovazioni positive, come la sperimentazione della formazione da remoto e dello svolgimento di *webinar* tematici, che si sono rivelati efficaci per il raggiungimento di un numero estremamente ampio di operatori sul tutto il territorio nazionale. Sono stati programmati infatti, incontri di supporto tecnico e di implementazione, che permettevano il confronto tra i servizi a livello nazionale e, contestualmente, eventi formativi suddivisi per Regioni, sull'elaborazione dei PaIS, che facilitavano l'emersione e, dunque, il lavoro sulle criticità e sulle risorse dei singoli territori. Tali modalità formative sono state mantenute successivamente alla pandemia e sono diventate le modalità formative di *default*.

L'obiettivo era di rendere uniforme su tutto il territorio nazionale l'organizzazione e l'operato dei servizi sociali coinvolti nella attuazione del RDC.

Un'altra importante criticità si è verificata nell'integrazione tra i servizi sociali comunali e i Centri dell'Impiego, che, sebbene fosse prevista e incentivata dalla normativa, di fatto non ha trovato sostegno negli strumenti concretamente disponibili. L'impostazione adottata a partire dal RDC crea una separazione tra i due enti immediatamente dopo l'approvazione della domanda del beneficiario da parte dell'INPS. I servizi sociali e il Centro per l'Impiego di fatto si trovano a lavorare su due distinte piattaforme non interoperabili. Ciò

rallenta e ostacola l'integrazione del loro, essenziale, invece, per garantire qualità ed efficienza agli interventi proposti. I Comuni più virtuosi hanno saputo nel tempo costruire con il CPI punti di incontro e di comunicazione alternativi, attraverso convenzioni locali, che hanno assunto il ruolo che avrebbero dovuto assumere le piattaforme stesse, cioè lo scambio facilitato e in tempo reale di informazioni e dati.

L'interoperabilità tra piattaforme diverse è incentivata anche dal Piano Nazionale degli Interventi dei Servizi Sociali 2024-2026.³¹

11. Qualche dato

Nel marzo 2021 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha istituito un Comitato Scientifico³² per la valutazione dell'impatto del RDC sulle condizioni di vita delle persone in stato di povertà assoluta, il quale ha provveduto alla pubblicazione di un primo *"Rapporto di Valutazione e di Monitoraggio"*, considerando i dati relativi a tutto il periodo di durata della misura, raccolti da differenti fonti statistiche: Euromod, Istat, Inps, Anpal, e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Dall'Osservatorio Statistico dell'Inps³³ risulta che nel periodo compreso dall'aprile 2019 al dicembre 2023 hanno usufruito del RDC o della PDC, per almeno una mensilità, circa 2,4 milioni di nuclei familiari e 5,3 milioni di persone. Il numero medio delle mensilità percepite è di 26,4 per il RDC e di 32 per il PDC, con una spesa pubblica maggiore di 34 miliardi di euro.³⁴

Il numero delle famiglie in stato di povertà assoluta che ne ha usufruito ha raggiunto la percentuale massima solo del 38% nel 2021, corrispondente a circa il 58,7% dei percettori. Una percentuale così limitata di richieste probabilmente è da attribuire ai criteri di accesso alla misura che hanno portato all'esclusione di coloro che lavorano nel mercato dell'occupazione irregolare o nel precariato.

Una maggiore concentrazione di erogazioni si è registrata nel Meridione e nelle Isole, nei nuclei composti da una sola persona o di soli adulti, italiani e in affitto.

³¹ Piano Nazionale degli Interventi dei Servizi Sociali 2024-2026, cap.1.3.3. *Il Principio di interoperabilità dei sistemi*, pag. 41.

³² Legge n. 26 del 28 marzo 2019 per la valutazione degli esiti del Reddito di cittadinanza e della Pensione di Cittadinanza, confermato dalla Legge n. 85/2023 e dal Decreto-Legge 28 gennaio 2019, n. 4, comma 1-bis ricostituito con Decreto Ministeriale n. 22 del 20 febbraio 2023.

³³ <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/73/o/452> - vis. 07/09/2025.

³⁴ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/seconda-relazione-valutazione-rdc-2024> - Seconda Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, maggio 2024, p. 4. – vis. 07/09/2025.

Il maggiore impatto positivo del RDC sulle persone in condizione di povertà assoluta è stato registrato durante l'emergenza del *Covid-19*. Fino a tutto il 2022, insieme ad altri benefici statali (in particolare l'Assegno Unico Universale) il RDC ha consentito a 450 mila famiglie di uscire dalle condizioni di povertà, con una riduzione dello 0,8% dell'indice di disuguaglianza e dell'1,8% del rischio di povertà. A partire dal 2023, invece, si è registrata una progressiva riduzione delle richieste, probabilmente dovuta ad una ripresa dell'economia e dell'occupazione. Nello stesso anno, tuttavia, si è abbassato anche l'impatto positivo sulle famiglie in condizioni di povertà, probabilmente a causa dell'aumento del costo della vita a fronte degli importi mensili della misura rimasti invariati.

Secondo i dati forniti dall'Osservatorio su Assegno di Inclusione (ADI) e Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL),³⁵ al 31 dicembre 2024, le domande accolte per l'Assegno di Inclusione, invece, sono state 760 mila, con una copertura di 1,82 milioni di persone. La cifra media percepita è pari a 620 €. Anche in questo caso si registra una maggiore concentrazione nel Meridione. Tra questi, 235 mila nuclei avevano minori, 229 mila almeno un membro con disabilità, 302 mila erano composti da persone over 60 e 12 mila comprendevano individui in condizioni di svantaggio. Al 30 giugno 2025 il numero delle famiglie con almeno un pagamento dell'ADI per tutto il periodo di vigenza è stato pari a 868 mila, pari a 2,1 milioni di persone. L'importo medio mensile erogato è stato di 669 euro.

Per quanto riguarda il Supporto per la Formazione e il Lavoro, da settembre 2023 sono state accolte 133 mila domande, di queste a fine 2024 si sono contati 68 mila beneficiari attivi. L'età dei beneficiari è compresa tra i 50 e i 59 anni. In questo caso la percentuale maggiore di richieste si registra per le donne, pari al 61%.

Secondo i dati dell'Istat riferiti al 2024,³⁶ il passaggio dal RDC all'ADI ha comportato un peggioramento dei redditi disponibili per circa 850 mila famiglie, considerate come le famiglie più povere, le quali hanno perso il diritto alla misura perché non appartenenti alle categorie beneficiarie o perché sono state svantaggiate dal nuovo metodo di calcolo. Circa 400 mila famiglie continuano a ricevere lo stesso importo, per cui la condizione economica è rimasta invariata, mentre solo 100 mila famiglie ne hanno tratto un beneficio, in particolare i nuclei con la presenza di membri con disabilità.

³⁵ <https://www.inps.it/it/dati-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei---adi-e-sfl.html> - Report ADI SFL Luglio 2025, p. 3 a ss. - vis. 10/09/2025.

³⁶ <https://www.istat.it/comunicato-stampa/la-redistribuzione-del-reddito-in-italia-anno-2024/> - vis. 10/09/2025.

Una criticità molto importante dell'efficacia delle misure di sostegno al reddito introdotte in Italia viene individuata nei differenti approcci di misurazione della povertà assoluta e relativa utilizzati dall'INPS e dall'ISTAT. Il parametro di misurazione utilizzato dall'INPS è l'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente), che considera i redditi e i patrimoni del nucleo familiare dichiarati per fini fiscali. In tal modo le soglie di reddito previste per il RDC e per l'ADI e la destinazione di una somma fissa da riservare al pagamento dell'affitto, tendono a favorire le famiglie con un solo componente, mentre vengono penalizzate le famiglie numerose, che necessitano anche di abitazioni più ampie e quindi più costose. Al contrario l'ISTAT misura la povertà assoluta in base alle spese affrontate dalle famiglie per i consumi, facendo riferimento a dichiarazioni spontanee dei componenti stessi. Queste differenti misurazioni possono generare discrepanze e alcune famiglie risultano povere per un parametro di misurazione e non per l'altro.

I criteri relativi alla residenza (10 anni per il RDC e 5 per l'ADI), inoltre, penalizzano fortemente gli stranieri, che costituiscono un'ampia porzione delle persone in stato di povertà assoluta in Italia e anch'essi hanno una maggiore presenza nel Nord d'Italia.

Un'altra fascia di popolazione fortemente penalizzata dal riferimento all'ISEE sono i giovani adulti che risiedono con i propri genitori e non riescono a trovare un'occupazione. Capita facilmente, infatti, che i giovani adulti che sono alla ricerca del lavoro con l'obiettivo di rendersi autonomi anche dal punto di vista abitativo, non possano accedere alle misure in quanto i redditi complessivi del nucleo superano le soglie di reddito o di ISEE previste dalle misure. In tal modo entrano in circuiti viziosi per cui non hanno le risorse per diventare autonomi, ma al contempo non hanno l'autonomia per accedere agli aiuti economici. Va inoltre considerato il fatto che dal 1° aprile 2024 un figlio maggiorenne con reddito inferiore a 2.840,51 euro annui (o 4.000 euro se sotto i 24 anni) è fiscalmente a carico e viene attratto nel nucleo ISEE dei genitori, anche se non convivente, a meno che non sia sposato o abbia figli, con alterazione del dato relativa alla loro povertà.

Conclusioni

L'exkursus normativo italiano riguardante le misure di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà evidenzia come in Italia l'ideazione di interventi strutturati e uniformi a livello nazionale si sia concretizzata in questo ambito maggiormente nell'ultimo decennio. La multidimensionalità del fenomeno della povertà e le sue nuove forme di manifestazione

imponessero risposte urgenti e innovative, che tenessero conto non solo delle condizioni economiche, ma anche delle fragilità educative, abitative, sanitarie e relazionali.

Il tardivo avvio rispetto alle indicazioni Europee e agli altri Paesi dell'Unione Europea trova spiegazione nei forti condizionamenti esercitati di volta in volta dal Governo Nazionale e dalle ideologie politiche che lo hanno ispirato. Questa dipendenza rende tuttora difficile la pianificazione e la progettazione di interventi sociali strutturati e continuativi nel tempo. Il cambio di Governo ha comportato ripetutamente l'interruzione delle misure esistenti e l'introduzione di nuove, senza consentire una valutazione adeguata degli esiti a medio-lungo termine e, di conseguenza, il miglioramento delle politiche stesse: gli interventi avviati non arrivano a raggiungere stabilità, vengono cancellati o sostituiti prima di essere valutati, e ogni volta è come un dover ricominciare da zero.

Dal REI in poi, d'altra parte, è stato riconosciuto il contributo indispensabile della professione dell'assistente sociale nella lotta contro la povertà. Le nuove misure hanno attribuito il ruolo strategico dei servizi sociali territoriali nella costruzione di percorsi personalizzati, capaci di valorizzare le risorse individuali e comunitarie, e di attivare reti territoriali di supporto alla popolazione. Il ruolo centrale assegnato ai servizi sociali ha portato nuove risorse e nuove opportunità per il miglioramento e il rafforzamento degli assetti organizzativi agli ATS, sia in termini di finanziamenti aggiuntivi, sia in termini di assunzione e formazione di nuovo personale, sia nella messa a disposizione di strumenti digitali innovativi che accompagnano la progettazione e la realizzazione del progetto individuale di ciascun beneficiario e favoriscono l'adozione di metodi di lavoro uniformi su tutto il territorio nazionale.

CAPITOLO IV

VERSO UN MODELLO DI SERVIZIO SOCIALE FLESSIBILE E INNOVATIVO

Introduzione

In questo ultimo capitolo si intende illustrare il processo di trasformazione sperimentato dal servizio sociale del Comune di Rapallo, con particolare attenzione all'area dedicata agli adulti e all'inclusione sociale. Tale area costituisce il principale ambito coinvolto e impegnato nell'attuazione di interventi rivolti al contrasto della povertà e all'emarginazione sociale e, negli ultimi anni, ha dovuto confrontarsi con l'aumento della complessità dei bisogni e delle richieste provenienti dal territorio.

Le moderne misure europee e nazionali di contrasto alla povertà e i relativi finanziamenti hanno favorito importanti opportunità di innovazione, promuovendo al contempo attraverso i LEPS uniformità dell'agire professionale a livello nazionale. Esse hanno permesso di rivedere le modalità operative degli interventi, offrendo strumenti professionali moderni e risorse per il potenziamento dei servizi alla persona. L'introduzione dei nuovi sistemi di *welfare*, a cui si è fatto cenno nei capitoli precedenti, ha portato, infatti, a riconsiderare le prassi consolidate degli Enti locali, favorendo l'adozione di approcci integrati e multidimensionali focalizzati sulla personalizzazione degli interventi, e a sperimentare nuove forme di collaborazione con gli attori sociali territoriali e partecipazione attiva da parte degli stessi.

Tali innovazioni hanno reso necessaria l'adozione di modelli organizzativi maggiormente flessibili e dinamici, capaci di adattarsi rapidamente alle sollecitazioni provenienti sia dalla normativa sia dal continuo evolversi dei bisogni della società.

Il capitolo analizza, infine, le implicazioni operative di tali trasformazioni, evidenziandone anche le criticità: la necessità di figure professionali specializzate e adeguatamente formate per operare nel contesto in cui sono inserite, alle quali deve essere garantita stabilità contrattuale, la gestione coordinata delle risorse finanziarie tra una pluralità di attori sociali con *mission* e prospettive culturali non sempre condivise e la

necessità di strumenti di analisi capaci di valutare l'efficacia degli interventi e il loro impatto reale sulla popolazione locale.

1. Il Comune di Rapallo: territorio e caratteristiche demografiche

Rapallo è un Comune di medie dimensioni, affacciato sulla riviera del Levante ligure, nel Golfo del Tigullio. Il suo territorio urbano è attraversato dal passaggio ferroviario, che di fatto divide la città in due aree distinte. Da un lato si trova la zona storica e centrale, valorizzata dal lungomare e dai caratteristici *carrugi* liguri, ricca di attività commerciali, locali e ristoranti. Si tratta dell'area più prestigiosa e turistica, maggiormente frequentata nei mesi estivi e durante le festività. Dall'altro lato si estende la parte interna, considerata la zona popolare, dove risiede la maggior parte della popolazione locale. A queste si aggiungono le aree collinari circostanti, caratterizzate da abitazioni sparse e immerse nel verde.

La configurazione territoriale riflette e amplifica le disuguaglianze economiche presenti nel Comune: nelle aree prossime al mare si concentrano le abitazioni di pregio appartenenti ai più abbienti, mentre nelle periferie e nelle frazioni più distanti si concentrano nuclei familiari appartenenti maggiormente ai ceti medi, spesso esposti a maggiori difficoltà di mobilità e di accesso ai servizi.

Le attività locali maggiormente produttive sono legate principalmente al turismo, alla ristorazione e al commercio. Dietro l'attrattiva turistica spesso si cela la precarietà dei lavori stagionali, con redditi discontinui e fortemente influenzati da eventi esterni e non facilmente prevedibili. Nei periodi di bassa stagione molte persone vedono ridursi drasticamente le entrate economiche con ripercussioni importanti sulle capacità di far fronte alle spese di locazione e alle utenze, proprio nei mesi in cui aumentano i consumi energetici e le spese connesse al riscaldamento.

Un fenomeno in crescita lungo tutta la costa ligure è l'aumento di affitti turistici brevi a costi elevati, con la conseguente diminuzione di disponibilità di alloggi in locazione per lunghi periodi e a prezzi accessibili. La difficoltà nel reperire un'abitazione adeguata riguarda ormai anche le famiglie che non avrebbero problemi nel pagamento dell'affitto. La precarietà abitativa rappresenta, dunque, una criticità strutturale del territorio che contribuisce ad aggravare il disagio economico, soprattutto per i nuclei monoreddito o con minori, maggiormente esposti al rischio di morosità. Ciò favorisce l'accumulo di debiti, il rinvio delle cure sanitarie e la dipendenza da forme di aiuto emergenziali.

Un'ulteriore caratteristica del contesto rapallese, in linea con l'andamento demografico ligure, è l'invecchiamento della popolazione dato dal progressivo aumento di persone anziane sole e un impatto rilevante sulle cure sanitarie e sociali. Il calo delle nascite non permette di compensare il ricambio generazionale, ma contribuisce, al contrario, a un quadro demografico sempre più sbilanciato verso la terza e quarta età.

Il 1° gennaio 2025 Rapallo aveva 29.513 abitanti, di cui 3.734 di origine straniera, il 12,7% del totale.³⁷ Rispetto al 2024 la popolazione è cresciuta di 58 unità (0,2%). Nel lungo periodo (dal 2002 al 2025) si è osservata una crescita di 392 unità. Nel 2014 si è raggiunto un picco positivo con 30.020 unità, mentre il picco negativo si è registrato nel 2022 con 29.100 unità. Dopo il 2022 il numero degli abitanti è tornato a crescere. Nel 2024 a Rapallo si sono registrate 171 nascite e 417 decessi. Il saldo naturale è quindi negativo di 246 unità. Il saldo migratorio è positivo di 304 unità, per effetto di 710 iscrizioni di residenza in Rapallo da altri Comuni, 625 cancellazioni di residenza da Rapallo per altri comuni, 320 trasferimenti di residenza dall'estero e 101 trasferimenti di residenza all'estero.³⁸

1.1. Organizzazione dei servizi sociali nel Comune di Rapallo

Nel periodo di stesura del presente elaborato, il Comune di Rapallo rivestiva il ruolo di Comune Capofila (in quanto Comune con maggior numero di abitanti) dell'ex Distretto Sociosanitario n. 14, organismo per la gestione integrata dei servizi sanitari e sociali territoriali. Il Distretto Sociosanitario n. 14 comprendeva due Ambiti Territoriali Sociali (ATS): Ambito Territoriale Sociale n. 52 - (Comune di Santa Margherita Ligure - Comune di Portofino) e Ambito Territoriale Sociale n. 53 - (Comune di Rapallo - Comune di Zoagli). All'ATS erano ricondotte le funzioni di servizio sociale di base e di comunità, mentre al Distretto venivano demandate principalmente le funzioni di integrazione sociosanitarie.

Attualmente è in atto la riorganizzazione del Piano di Distretto che dispone la fusione delle funzioni del Distretto Sociosanitario con l'Ambito Territoriale Sociale, come previsto dalla Regione Liguria, che ha provveduto con modifica della Legge Regionale n. 12 del 24 maggio 2006 alla riorganizzazione degli assetti territoriali: le funzioni dei Distretti Sociali

³⁷ <https://www.quantitalia.it/demografia/comune/rapallo> - Fonte: Istat (ultimo aggiornamento del 31/03/2025) - vis. 23/11/2025.

³⁸ <https://demo.istat.it/app/?i=P02&l=it> - vis. 23/11/2025.

sono state assorbite dai nuovi Ambiti Territoriali Sociali. Il nuovo ATS n. 14 comprende, dunque, i Comuni di Rapallo, Santa Margherita Ligure, Zoagli e Portofino.

Il Decreto interministeriale del 24 giugno 2025 ha approvato le Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti Territoriali Sociali per l'attuazione dei LEPS (Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali), predisposte in attuazione dell'articolo 1, comma 161, della Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di Bilancio per il 2022). Il comma 160 dell'articolo 1 della Legge 30 dicembre 2021, n. 234 riconosce agli ATS la funzioni organizzative necessarie per la programmazione, il coordinamento e la gestione degli interventi, utili a garantire l'attuazione dei LEPS a livello territoriale. Il nuovo ATS, pertanto, rappresenta *“la sede principale della programmazione, concertazione e coordinamento degli interventi, dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale”*.

2. Attività di contrasto alla povertà attuate dal servizio sociale di Rapallo prima dell'entrata in vigore delle recenti misure nazionali

Nel servizio sociale del Comune di Rapallo, l'area di intervento che storicamente ha assunto un ruolo centrale nelle attività di contrasto alla povertà è stata la cosiddetta “Area Adulti”. Essa si rivolge ai cittadini di età compresa tra il raggiungimento della maggiore età e i 65 anni, soglia prevista fino a pochi anni fa per l'accesso alla pensione sociale. Pur in assenza, in passato, di una normativa specifica dedicata agli adulti, il Comune di Rapallo ha istituito quest'area da oltre trent'anni, riconoscendone fin da subito la funzione strategica.

Oggi il quadro normativo di riferimento dell'Area Adulti comprende l'insieme di norme che regolano i principali eventi di vita che possono incidere sulla suddetta fascia d'età. Si possono distinguere:

- eventi legati alla salute: normativa sull'invalidità civile, Legge 104/1992, Legge 68/99, disposizioni in materia di disabilità, dipendenze, salute mentale;

- eventi connessi alla condizione economica: misure a contrasto della povertà, sistema pensionistico, Indicatore della Situazione Economica (ISEE);

- eventi relativi alla condizione lavorativa: tirocini di inclusione sociale, collocamento mirato;

- altri eventi rilevanti: necessità di tutela giuridica, ad esempio amministrazione di sostegno, percorsi di Messa Alla Prova.

Prima dell'introduzione delle più recenti misure di contrasto alla povertà, le attività rivolte alla lotta all'emarginazione sociale consistevano principalmente in aiuti economici temporanei, destinati a persone o nuclei familiari in particolari situazioni di svantaggio. Si trattava di interventi caratterizzati da occasionalità e temporaneità, fondati sull'idea che la situazione di difficoltà sarebbe stata superata una volta rimosse le cause contingenti che l'avevano determinata. Queste misure avevano, inoltre, carattere localizzato e discrezionale, poiché la loro attivazione dipendeva dalle politiche sociali adottate dal singolo Ente locale e dalle risorse disponibili.

2.1. Contributi economici

La principale misura di sostegno al reddito adottata dall'ex ATS 53 e tuttora vigente è l'erogazione di contributi economici *continuativi o una tantum*. Il Servizio sociale è dotato di un Regolamento interno che disciplina “*Gli interventi di assistenza economica*” adoperati come misure di contrasto alla povertà. Il Regolamento è suddiviso in articoli che esplicitano:

- l'oggetto e le finalità degli interventi. In questo articolo viene definito il carattere di temporaneità degli interventi, in quanto volti al recupero della persona e alla reintegrazione sociale, e viene esplicitato il loro inserimento in una rete più allargata ed integrata di servizi, erogati da soggetti pubblici e privati;

- i destinatari. Gli interventi sono rivolti a tutti i cittadini residenti in condizioni di disagio sociale ed economico. Possono essere eccezionalmente rivolti a persone non residenti, qualora vi fossero specifiche convenzioni o accordi con i Comuni di residenza che si facciano carico della spesa per l'erogazione del servizio;

- le modalità di accesso. La presa in carico è suddivisa in più fasi: la valutazione preliminare, l'elaborazione di un piano individualizzato (in cui devono essere esplicitati gli impegni reciproci del servizio e della persona, le azioni e gli obiettivi), ed una fase di verifica degli esiti dell'intervento;

- i requisiti e le condizioni di accesso agli interventi economici. I requisiti riguardano principalmente le risorse economiche dei richiedenti e del loro nucleo familiare, per cui devono dichiarare le entrate economiche di tutti i componenti del nucleo familiare. Viene effettuata anche una valutazione più ampia per verificare se nella rete parentale più allargata o in quella amicale vi sia qualcuno in grado di farsi carico delle difficoltà della persona;

- le tipologie degli interventi. Gli interventi possono essere contributi economici continuativi, rivolti principalmente a persone che non possono esercitare un'attività lavorativa o che non siano in grado di raggiungere un reddito sufficiente per il soddisfacimento dei bisogni primari, ad esempio anziani al di sopra dei 60 anni di età e persone con una disabilità superiore al 75% o con uno stato di salute psicofisico invalidante e certificato. I contributi possono essere erogati in modalità *una tantum*, invece, quando le difficoltà della persona sono determinate da fattori temporanei e può essere previsto un progetto di recupero dell'autonomia, ad esempio, per persone che hanno perso il lavoro o persone in stato di malattia. Altri aiuti possono essere dati in situazioni di urgenza, ma comunque sono di carattere temporaneo;

- le modalità di erogazione. L'erogazione del contributo può avvenire tramite un trasferimento monetario direttamente alla persona (tramite bonifico bancario) o attraverso il pagamento di servizi (come soggiorni o centri estivi);

- una sezione dedicata alla definizione del minimo vitale e al calcolo del reddito familiare. Per tale valutazione si richiede l'ISEE. I parametri fanno riferimento alla normativa statale e regionale e variano a seconda della legge di Bilancio corrente.

La procedura per la richiesta di contributo sociale solitamente viene attivata a seguito di un accesso spontaneo del richiedente al Segretariato Sociale, anche a seguito di suggerimenti di altri servizi o associazioni del Terzo Settore presenti sul territorio. In altri casi, la persona è già in carico al servizio per altre motivazioni. La domanda di prestazione viene protocollata dal richiedente, che allega i propri documenti e il modello ISEE dell'anno in corso oppure un'autocertificazione sostitutiva. La procedura per la domanda del contributo economico prevede una valutazione socioeconomica effettuata dall'assistente sociale referente della situazione e la redazione della proposta di aiuto avvallata dal progetto individualizzato. L'assistente sociale che propone il contributo economico può essere afferente a qualsiasi area, in base alle caratteristiche del nucleo (es. *over 65*, disabile, famiglia con minori). La valutazione socioeconomica si basa su più colloqui conoscitivi con la persona o con altre persone appartenenti al nucleo, una visita domiciliare e la richiesta di una serie di documenti volti a definire un bilancio economico delle entrate e delle spese del nucleo familiare (es. contratto di lavoro, contratto di locazione, estratti conto postali e bancari, bollette delle utenze, spese mediche, ecc.). Una volta conclusa la valutazione, la domanda viene presentata alla "Commissione Sussidi", generalmente composta dal coordinatore dell'Ambito e un'assistente sociale per ogni area d'intervento, secondo turnazioni predefinite. Tale commissione decide in merito

all'accettazione della richiesta o il diniego, motivando la propria scelta; l'assistente sociale che ha proposto il contributo darà immediatamente comunicazione verbale al richiedente circa l'esito e farà seguito una comunicazione scritta dell'Ente che verrà inviata all'indirizzo di residenza.

L'emergenza abitativa è una problematica che ha un peso considerevole sul numero di richieste di aiuti economici: la quasi totalità delle richieste di contributo economico è presentata da persone che presentano difficoltà a sostenere i costi legati all'abitazione (canone di locazione, spese di amministrazione o utenze).

2.2. Voucher sociali

Fino al 2020 venivano utilizzati i *voucher* sociali come ulteriore forma di sostegno al reddito per persone in situazioni di disagio economico. Essi erano titoli cartolari che permettevano l'acquisto di beni o servizi presso negozi convenzionati (ad esempio supermercati o farmacie del territorio). Il valore del *voucher* variava a seconda del numero di componenti del nucleo e permetteva, a differenza dei contributi economici, al beneficiario di usufruirne in tempi immediati. Anche questi potevano essere distribuiti in forma continuativa, attraverso una verifica costante della permanenza dei requisiti, oppure tramite una erogazione *una tantum*.

Con l'arrivo della pandemia, il Comune di Rapallo ne ha sospeso l'erogazione, in quanto si sovrapponevano ai "Buoni Spesa Covid", erogati dai Comuni e finanziati dal Governo come sostegno economico per le persone in difficoltà economica causata dall'emergenza sanitaria. I *voucher*, in seguito, non sono stati più erogati, anche in considerazione del consolidamento delle misure di contrasto alla povertà nazionali.

2.3. Inserimenti lavorativi

Il servizio sociale, già da prima della entrata in vigore delle misure di contrasto alla povertà, offre a sostegno delle persone in situazione di disagio economico, progetti di inserimento lavorativo. Il servizio sociale ha un ruolo di accompagnamento in quelle situazioni in cui sono intervenute problematiche di tipo sanitario o caratterizzate da condizioni occupazionali precarie (es. attività lavorative stagionali, mancanza di competenze e/o qualifiche, ecc.), fattori che generano a loro volta difficoltà economiche e alloggiative. Si tratta di persone adulte, principalmente in condizioni di handicap,

emarginazione o in uscita da un percorso di profondo malessere, come alcoolismo, tossicodipendenza, disagio psichico, che necessitano quindi di supporto per il reinserimento nel mondo del lavoro.

Per l'elaborazione dei progetti, l'area inclusione lavora in collaborazione con il Centro dell'Impiego e dell'InformaLavoro e InformaGiovani del territorio, con i servizi sanitari della ASL (principalmente il Servizio di Salute Mentale, il SerD e il NOA), con gli Enti del Terzo Settore (associazioni di volontariato, non *profit* e cooperative sociali) e con Enti di Formazione Professionale.

Gli inserimenti lavorativi possono essere svolti tramite tirocini lavorativi o borse lavoro. Alla persona viene erogato un trasferimento monetario di modesta entità, principalmente come riconoscimento dell'impegno prestato ed in forma di contributo economico. In tal modo la persona viene impegnata in attività che le permettono di acquisire competenze, accrescere la propria autostima e favorire la sua reintegrazione nella società.

Con la DGR n. 283 del 2017 della Regione Liguria sono state approvate le Linee di indirizzo regionali per i percorsi finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione e i tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione. Gli interventi previsti da quest'ultima possono essere svolti sotto forma di:

- Percorsi integrati di inclusione socio lavorativa
- Percorsi integrati in situazione
- Percorsi integrati di socializzazione (ex ILSA):

Per i percorsi di inserimento lavorativo rivolto ai più giovani o giovani adulti a Rapallo è attivo da diversi anni il progetto S.E.A (Servizio Educativo Adolescenti), rivolto alla fascia di età dai 16 ai 29 anni. Il servizio effettua colloqui individuali per la valutazione delle competenze e offre laboratori di orientamento e di attivazione di inserimenti lavorativi in collaborazione con il servizio Informagiovani di Rapallo.

Per tutte le persone adulte è possibile usufruire di percorsi di attivazione e inclusione sociale. Per ogni situazione in carico ai Servizi Sociali del Comune viene effettuata una valutazione su tutti i componenti del nucleo in condizione di fragilità economica al fine di individuare le eventuali necessità formative o lavorative.

Dal 2014 si è costituito un gruppo tecnico a cui afferiscono operatori appartenenti ai diversi servizi del bacino della ex Asl4. Ciò ha portato all'approvazione di un Protocollo d'Intesa per la gestione dei percorsi di attivazione e inclusione sociale a supporto delle fasce deboli. Con il protocollo si è stabilito che gli inserimenti lavorativi per gli utenti

seguiti dai servizi specialistici dovessero essere attivati solo dietro proposta del servizio stesso e la persona dovesse essere in possesso della certificazione secondo la L. 68/99.

Per tutte le altre situazioni non in possesso della certificazione L.68/99 e per cui non vi fosse un servizio specialistico referente, è, invece, competente il Servizio sociale del Comune; in tal caso, può essere attivato un inserimento lavorativo, dopo aver effettuato la valutazione delle competenze, delle abilità e degli obiettivi. La persona si deve impegnare a intraprendere un percorso di ricerca attiva del lavoro con l'ausilio del servizio InformaLavoro di Rapallo.

2.4. Disagio abitativo

Le persone con problematiche riguardanti la sfera abitativa, in passato come oggi, si rivolgono principalmente agli uffici preposti del Comune che si occupano dei bandi per l'allocazione delle abitazioni popolari, i bandi affitto, *Social Housing* e sussidi per la *Morosità Incolpevole* e non direttamente ai servizi sociali, se non per un orientamento sulle procedure e risorse disponibili. Rimane da considerare, tuttavia, che, come precedentemente esplicitato, la maggior parte dei contributi economici richiesti, riguardano pagamenti inerenti proprio all'abitazione, come rate dell'affitto, caparre, spese di amministrazione o spese per le utenze.

Le abitazioni messe a disposizione dal Comune, tuttavia, non sono sufficienti a soddisfare il fabbisogno abitativo della popolazione rapallina. Tale insufficienza è aggravata dalla crescente tendenza dei proprietari a destinare le seconde case a locazioni turistiche, caratterizzate da prezzi elevati (come esplicitato a inizio capitolo). A questo fenomeno si aggiunge l'elevato numero di lavoratori stagionali che non riescono a fornire referenze e garanzie adeguate all'accesso ai contratti di locazione a lungo termine. L'emergenza abitativa si manifesta concretamente anche attraverso il crescente numero di richieste di unità abitative presentate direttamente alle assistenti sociali afferenti alle varie aree d'intervento (adulti, ma anche famiglie con minori, anziani), scavalcando le ordinarie procedure di partecipazione ai bandi per l'assegnazione degli alloggi. Si tratta di richieste particolarmente complesse da gestire, sia per un'insufficienza di risorse disponibili sia per la mancanza di linee guida interne chiare che permettano un approccio equo e omogeneo tra le diverse situazioni. Nella pratica l'azione dei servizi sociali si concentra sulle situazioni di maggiore urgenza, ad esempio, famiglie con minori, anziani o disabili con uno

sfratto esecutivo, attraverso una ricerca sul territorio di sistemazioni provvisorie in alloggi temporanei.

Un importante investimento è stato fatto a tal proposito, nel luglio del 2016: il Comune di Rapallo ha inaugurato il Centro di Inclusione Sociale “La Casa Gaffoglio”, una struttura con alloggi da destinare a persone o nuclei famigliari in particolari situazioni di fragilità, come anziani, disabili e minori che vivono situazioni particolarmente precarie. La struttura è adiacente alla sede del Comune dove sono collocati gli uffici dei servizi sociali. Essa è composta da nove piccoli appartamenti destinati per lunghi periodi ad anziani con più di 65 anni o persone con particolari fragilità, ma che mantengono l'autonomia nella gestione delle attività quotidiane) e tre alloggi più ampi a carattere transitorio dedicati a nuclei famigliari che si trovano in situazioni di emergenza. Anche in questo, tuttavia, attualmente si stanno creando liste di attesa per gli inserimenti e gli alloggi riservati all'emergenza spesso si trasformano in accoglienze di lunghi periodi.

3. Entrata in vigore delle prime misure nazionali di contrasto alla povertà

Con l'entrata in vigore del Sostegno di Inclusione Attiva e poi del Reddito di Inclusione, il Comune di Rapallo non poteva prevedere il numero di nuovi accessi, essendo le prime misure di contrasto alla povertà regolamentate a livello nazionale con azioni che prevedevano il coinvolgimento diretto dei servizi sociali. Gli operatori avvertivano l'urgenza di documentarsi rapidamente in merito alle caratteristiche delle misure, ai criteri di accesso e alle procedure di attivazione, per essere in grado di offrire tempestivamente alle persone informazioni corrette. Era necessario, d'altra parte, dotarsi di procedure specifiche relative alla presa in carico delle nuove situazioni in arrivo, attraverso l'individuazione di operatori dedicati che avrebbero curato il processo d'aiuto, dalla prima accoglienza e in ogni fase dell'intervento.

3.1. Procedura di presa in carico dei beneficiari del SIA

Nel 2016 è entrato in vigore il SIA. In un primo tempo le caratteristiche della misura erano tali da riguardare principalmente i nuclei famigliari con minori. Nel Comune di Rapallo è stato individuato, pertanto, un unico assistente sociale afferente all'Area Minori e Famiglie che avrebbe preso in carico le situazioni. A livello organizzativo è stata elaborata una procedura apposita al fine di poter dare ai richiedenti indicazioni precise su

come e dove presentare la domanda. La persona interessata alla misura doveva rivolgersi spontaneamente al servizio sociale attraverso il Segretariato Sociale, chiedendo un appuntamento all'assistente sociale referente del Sia oppure recandosi direttamente in servizio nel giorno e negli orari previsti per l'accesso diretto. Qualora la persona avesse necessitato di supporto per la compilazione della domanda, avrebbe potuto ricevere aiuto da una operatrice amministrativa dedicata. Una volta compilata la domanda e firmata, essa doveva essere presentata all'Ufficio Protocollo per la registrazione. A questo punto il Comune veniva autorizzato a compiere le verifiche di propria competenza. La domanda veniva valutata da un'*équipe* dedicata, composta dal coordinatore dell'ATS, l'assistente sociale referente del SIA e l'operatrice amministrativa dedicata. Terminato il controllo e verificata la presenza dei requisiti necessari all'accesso alla misura, i dati venivano trasmessi all'INPS. Il referente del SIA procedeva, dunque, alla convocazione degli interessati e all'effettuazione del colloquio di *pre-assessment*. Se l'INPS avesse accettato la domanda, l'assistente sociale referente avrebbe proceduto all'elaborazione del progetto personalizzato.

Nell'arco del 2016 tra il mese di settembre e ottobre sono arrivate al Servizio sette domande, tutte prese in carico da un unico assistente sociale, referente della misura.

3.2. Entrata in vigore del REI

Il Decreto Legislativo n. 147 del 14 ottobre 2017 ha sancito l'avvio del REI, segnando un passaggio decisivo rispetto alla precedente misura nazionale di contrasto alla povertà. A differenza del SIA, il Decreto ha introdotto un sistema più strutturato e organico e ha definito attraverso il *Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà del 2018-2020*, l'insieme dei servizi e delle prestazioni che i Comuni sono tenuti a garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale.

Come illustrato nel precedente capitolo, tali servizi sono finanziati attraverso la cosiddetta "Quota Servizi", una frazione del Fondo Povertà destinata esclusivamente al potenziamento dei servizi territoriali, e sono stati riconosciuti come Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP). Tale riconoscimento ne ha sancito il carattere obbligatorio e universalistico e ha imposto agli ambiti territoriali di garantire *standard* minimi omogenei, rafforzando il personale professionale e amministrativo necessario alla presa in carico delle persone in condizione di povertà.

Il piano individuava quattro livelli per l'attuazione del REI:

Il primo livello riguardava l'accesso e la valutazione preliminare. Gli ambiti territoriali avevano l'onere di individuare sul proprio territorio punti di accesso qualificati per i richiedenti del REI e di adottare procedure standardizzate di informazione, presentazione della domanda e per una prima analisi dei bisogni. Essi erano individuati principalmente negli uffici dei Comuni e dei Distretti sociosanitari.

Un secondo livello riguardava la definizione dell'assessment e l'attivazione di un'*équipe* multidisciplinare. Tale fase richiedeva la collaborazione con la rete dei servizi territoriali per l'elaborazione di un quadro di analisi più approfondito, che tenesse conto dei bisogni economici, lavorativi, sanitari, educativi e relazionali delle persone.

Un terzo livello riguardava l'elaborazione del progetto individualizzato, con la definizione degli obiettivi, delle risorse, delle attività e degli impegni necessari per la realizzazione dei risultati concreti attesi. Il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà sosteneva che nella definizione del progetto individualizzato fosse indispensabile il coinvolgimento sia dell'individuo, beneficiario della misura, sia della comunità locale, attraverso la collaborazione con le organizzazioni del Terzo Settore già attive nel contrasto alla povertà.

Dovevano essere garantiti, inoltre, interventi di accompagnamento e monitoraggio delle situazioni prese in carico, con verifiche periodiche dei risultati.

Il Piano stabiliva *standard* minimi organizzativi che gli ambiti dovevano raggiungere:

- la presenza di un numero adeguato di assistenti sociali dedicati alla presa in carico dei beneficiari del REI;
- il rafforzamento delle *équipe* multidisciplinari;
- l'adozione di strumenti comuni per la valutazione e la progettazione;
- la costruzione di reti territoriali integrate con servizi per il lavoro, servizi sanitari, Terzo Settore e altri attori rilevanti.

Gli interventi attivabili dal servizio sociale attraverso il fondo della Quota Servizi erano:

- tirocini e percorsi di inclusione sociale finalizzati all'autonomia e alla riabilitazione delle persone;
- interventi di sostegno socioeducativo domiciliare o territoriale, incluso interventi di aiuto e educazione alla gestione delle spese e del bilancio familiare;
- assistenza domiciliare e servizi di prossimità;
- sostegno alla genitorialità e servizi di mediazione familiare;
- servizi di mediazione culturale;
- servizi di pronto intervento sociale.

L'attivazione di tali interventi era prevista per le situazioni più complesse, che necessitavano di una presa in carico multidisciplinare. Nelle situazioni in cui emergeva dal *preassessment* che le condizioni di disagio economico erano legate principalmente a condizioni di disoccupazione, i beneficiari del REI venivano inviati al Centro per l'Impiego del territorio, dove potevano sottoscrivere il Patto di Servizio.³⁹

3.2.1. Applicazione del REI nell'ex Distretto n. 14

L'avvio del REI ha determinato un incremento improvviso e significativo di accessi al Servizio sociale del Comune di Rapallo. Si è avvertita sin da subito la necessità di predisporre un assetto organizzativo adeguato che comprendesse la costruzione di un'*équipe* di lavoro dedicata e una rete territoriale strutturata e stabile tra tutti i servizi coinvolti. A tal fine si è ritenuto opportuno a livello distrettuale istituire uno *staff* di direzione dedicato alla riorganizzazione del servizio, promuovendo la gestione associata degli interventi, come previsto dalle linee guida nazionali. Nella fase iniziale di attivazione, il Servizio ha sperimentato diverse modalità di gestione degli accessi e ha proceduto progressivamente a rimodulazioni operative.

La Legge di bilancio 2018 prevedeva la possibilità di assumere assistenti sociali a tempo determinato in deroga ai vincoli di spesa, entro il limite del 50% delle risorse attribuite a ciascun ambito territoriale sociale a valere sul Fondo Povertà.⁴⁰ Tale disposizione ha consentito all'ex Distretto n. 14, nel maggio del 2018, di assumere due assistenti sociali con contratto a tempo determinato e parziale (24 ore lavorative settimanali per un anno) dedicate all'attuazione del REI nei territori degli ex ATS 52 e ex ATS 53, nonché di coprire alcune ore di attività amministrativa necessarie alla gestione procedurale e di rendicontazione dei fondi adoperati.

Le assistenti sociali dedicate sono state selezionate tramite un apposito concorso indetto dal Comune di Rapallo. La loro assunzione ha reso possibile, per la prima volta nel Servizio, la costituzione di un'*Équipe Inclusion*e, composta da tre operatori, la cui referente era ed è l'assistente sociale di ruolo dell'Area Adulti. Una delle due nuove assistenti sociali ha preso in carico le situazioni REI anche del Comune di Santa Margherita Ligure, garantendo una presenza settimanale presso gli uffici locali.

³⁹ Decreto Legislativo n. 150 del 2015, art. 20.

⁴⁰ Legge n. 205 del 27 dicembre 2017, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, art. 1 co 200.

I punti di primo accesso per offrire informazioni e per presentare la domanda sono stati individuati: un ufficio presso la sede dell'ex Distretto 14 a Rapallo e un ufficio presso la sede del Comune di Santa Margherita Ligure. In una prima fase si è scelto di consentire un libero accesso in giorni e orari prestabiliti; tale modalità ha generato, però, disagi e lunghe code di attesa, soprattutto nelle prime settimane dall'avvio della misura, quando l'afflusso dei richiedenti ha avuto una maggiore concentrazione. Si è deciso, in seguito, di ricevere le persone su appuntamento tramite il Segretariato Sociale, regolamentando gli accessi e riducendo le attese.

La domanda per il REI doveva essere presentata al Comune di residenza e protocollata. La persona veniva inizialmente accolta dall'operatrice amministrativa dedicata, che verificava i requisiti di residenza, la composizione del nucleo dichiarato nella DSU ai fini dell'ISEE o l'eventuale percezione di trattamenti economici, anche fiscalmente esenti, di natura previdenziale, indennitaria o assistenziale erogati da enti pubblici (ad esempio contributi per l'affitto, integrazioni al reddito, misure regionali). Il valore complessivo di tali trattamenti non doveva superare i 600 euro nel mese precedente la presentazione della domanda.

In caso di esito positivo della verifica, la domanda veniva caricata sul portale INPS e la persona veniva indirizzata all'assistente sociale per l'analisi preliminare.

L'INPS effettuava le verifiche di competenza entro dieci giorni dalla ricezione della domanda e, in caso di accoglimento, trasmetteva le disposizioni di pagamento alle Poste Italiane, mentre al Comune inviava l'elenco dei nuclei beneficiari. L'assistente sociale provvedeva, dunque, a convocare le persone beneficiarie per la definizione del progetto personalizzato, compilando una scheda cartacea, articolata in aree tematiche (dati anagrafici, composizione del nucleo familiare, situazione abitativa, lavorativa, ecc.). Il progetto, elaborato insieme alla persona, veniva stampato e sottoscritto da entrambe le parti. L'assistente sociale, inoltre, provvedeva all'attivazione di eventuali interventi necessari e monitorava la situazione nel tempo. Il progetto doveva essere sottoscritto dal beneficiario entro 60 giorni dalla comunicazione dell'accredito del beneficio economico. Entro 90 giorni, il servizio sociale era tenuto a trasmettere all'INPS informazioni relative alla valutazione dei bisogni, gli obiettivi e risultati attesi, descrivendo le eventuali prestazioni e servizi erogati sia da soggetti pubblici sia da privati. La persona, dal canto suo, si impegnava a mantenere i contatti con il servizio sociale, ad attivarsi nella ricerca del lavoro e ad accettare offerte lavorative congrue.

Le erogazioni venivano registrate nella Banca Dati del REI, in una sezione apposita del nuovo “Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali” (SIUSS). In essa dovevano essere registrate le prestazioni, le valutazioni, le progettazioni personalizzate effettuate, le figure professionali coinvolte.

L’attuazione del REI ha rafforzato la collaborazione tra il servizio sociale di Rapallo e il Centro per l’Impiego di Chiavari: sono stati organizzati incontri mensili dedicati alla presentazione dei casi con bisogni esclusivamente lavorativi; essi hanno favorito una presa in carico più fluida da parte del Centro dell’Impiego e l’inserimento lavorativo di alcune persone.

A dicembre 2018 una delle due assistenti sociali neoassunte ha lasciato l’incarico; è stata, dunque, assunta una nuova assistente sociale con un contratto lavorativo di sei mesi, attingendo alla graduatoria del concorso effettuato a maggio.

Nei primi mesi del 2019 si è verificata una riduzione delle nuove domande REI e l’*Équipe* Inclusione ha potuto concentrarsi maggiormente sul monitoraggio dei progetti attivi e sulla presa in carico di altre situazioni di fragilità economica e sociale non titolari della misura.

Una criticità rilevata nella presa in carico dei beneficiari del REI era legata all’accesso “obbligato” al servizio. In precedenza, infatti, l’Area Adulti aveva lavorato maggiormente con persone che si rivolgevano spontaneamente al servizio per richiedere sostegni economici e ciò favoriva una relazione basata sulla fiducia. L’accesso imposto dal REI, invece, talvolta generava dinamiche di sospetto e diffidenza, soprattutto nella prima fase di attivazione e per le persone che non avevano mai avuto in precedenza contatti con i servizi sociali.

Una seconda criticità riguardava il lavoro in *équipe* multiprofessionale: il Decreto non attribuiva un mandato specifico ai servizi specialistici territoriali, che tuttavia erano citati con un ruolo determinante nella valutazione dei casi complessi; essi spesso giustificavano la loro impossibilità a partecipare e fornire informazioni per l’allora nuova normativa sulla *privacy*⁴¹, che limita la circolazione di informazioni tra servizi diversi.

⁴¹ Decreto Legislativo n. 196 del 30 giugno 2003, *Codice in materia di protezione dei dati personali*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 174 del 29 luglio 2003. GDPR (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), regolamento dell’Unione Europea (UE) di tutela della privacy e protezione dei dati personali, adottato il 27 aprile 2016.

4. Entrata in vigore del Reddito di Cittadinanza: risorse e criticità

Ad aprile 2019 è entrato in vigore il Reddito di Cittadinanza, che ha portato ulteriori cambiamenti nelle modalità organizzative ed operative dell'*Équipe* Inclusione.

Le assistenti sociali assunte con i fondi del REI hanno proseguito il monitoraggio delle situazioni attive i cui beneficiari non avevano diritto ad accedere al RDC. A luglio 2019 è stato possibile rinnovare i loro contratti lavorativi grazie ai fondi REI ancora disponibili. Ciò ha permesso loro di partecipare alle iniziative formative relative alle specificità della misura RDC e all'utilizzo della innovativa piattaforma informatica GePI. La piattaforma, tuttavia, come abbiamo visto nel precedente capitolo, non era di fatto ancora attiva e fino a settembre 2019 non è stato possibile né conoscere il flusso dei percettori indirizzati ai servizi sociali né, tantomeno, avviare i percorsi individualizzati secondo le modalità previste dalla normativa. Il carico di lavoro delle assistenti sociali dedicate alle attività legate alle due misure in questa fase di transizione dal REI al RDC ha subito un ridimensionamento; si è deciso, pertanto, di impegnarle in attività di supporto ad altre aree di intervento.

Contestualmente l'assistente sociale referente dell'*Équipe* Inclusione ha partecipato alla Formazione dell'Università di Padova (UniPD) per la preparazione alle funzioni del *Case Manager*. La formazione era finanziata con le risorse del PON Inclusione⁴² e diretta dalla Banca Mondiale, sotto la supervisione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Essa aveva lo scopo di preparare gli operatori al coordinamento delle *Équipe* multidisciplinari impegnate nella progettazione e nella gestione dei Patti per l'Inclusione Sociale (PaIS). Conclusa la formazione, sono stati programmati alcuni incontri informativi con tutte le assistenti sociali afferenti al Distretto n.14, operanti nelle varie aree di intervento. Gli incontri hanno avuto lo scopo di fornire informazioni sul RDC e sull'utilizzo della piattaforma GePI e le modalità di registrazione su di essa delle varie fasi del progetto personalizzato (analisi preliminare, quadro di analisi, patto per l'inclusione), la condivisione della documentazione formativa fornita dalla Banca Mondiale. L'obiettivo degli incontri era anche di individuare un assistente sociale per ogni area (Anziani, Disabilità, Minori e Famiglie) che avrebbe provveduto alla definizione dei progetti personalizzati delle situazioni afferenti al proprio ambito di intervento. Gli incontri hanno rappresentato occasioni di confronto sulle nuove conoscenze maturate attraverso la

⁴² Programma Operativo Nazionale (PON) Inclusione 2014-2020, cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo, propone misure e servizi innovativi contro la povertà e la marginalità sociale.

formazione e hanno favorito la condivisione degli approcci innovativi messi a disposizione dei cittadini attraverso gli strumenti del RDC e la loro traduzione in prassi operative aggiornate. Nello stesso tempo hanno offerto uno spazio di riflessione approfondita sul ruolo e sulle responsabilità delle *équipe* multidisciplinari.

Una volta attivata dal Ministero la piattaforma GePI, sono state fornite le credenziali di accesso a tutte le assistenti sociali che avrebbero seguito le situazioni del RDC. In quel periodo era stato innovativo anche l'utilizzo dello SPID, di cui tutte le operatrici hanno dovuto dotarsi per accedere alla piattaforma.

Il coordinatore dell'ATS era abilitato a visualizzare l'elenco dei beneficiari del RDC indirizzati ai servizi sociali. Effettuava poi uno smistamento secondo le tipologie del nucleo (famiglie con minori, adulti, anziani e disabili) e procedeva all'assegnazione di un *Case Manager* per ogni nucleo. Quest'ultimo sulla piattaforma visualizzava i dati anagrafici di ogni componente del nucleo assegnato, e molte altre informazioni utili alla definizione del progetto. Il *Case Manager* provvedeva, dunque, alla convocazione del beneficiario e compilava la sezione dedicata al *preassessment*. Qualora i dati non fossero stati conformi, la situazione veniva chiusa sulla piattaforma, ma il Servizio sociale, su richiesta del beneficiario, avrebbe proseguito la presa in carico e valutato la possibilità di forme di sostegno alternative.

A fine 2019, quando la piattaforma GePI era ormai pienamente operativa, entrambe le assistenti sociali assunte grazie ai finanziamenti del REI hanno concluso il loro incarico: una per l'assunzione in un altro Servizio e l'altra per la scadenza del contratto e l'assenza di risorse economiche che ne permettessero nell'immediato un ulteriore rinnovo, nonostante avesse appena iniziato anch'ella la formazione UNIPD per il ruolo di *Case Manager*.

Nei primi mesi del 2020, quindi, l'assistente sociale dell'Area Adulti è rimasta nuovamente l'unica operatrice impegnata nel settore dell'Inclusione.

L'arrivo della pandemia da *Covid-19* ha determinato, un ulteriore arresto alle attività legate al RDC, a seguito delle norme emergenziali che prevedevano la sospensione di tutti gli obblighi di attivazione. Il servizio sociale doveva, tuttavia, garantire la continuità e il rafforzamento del Servizio Inclusione e individuare una strategia più efficace per utilizzare in modo appropriato le risorse economiche destinate al RDC. Il direttore sociale del Distretto, in accordo con il coordinatore d'Ambito, l'assistente sociale dell'Area Adulti e la dirigente del servizio, hanno valutato come migliore opzione l'esternalizzazione del Servizio Inclusione, affidandone la gestione ad una o più cooperative sociali tramite gara di

appalto. La cooperativa avrebbe assicurato un reclutamento più celere degli operatori dedicati e garantito la prosecuzione delle attività connesse al RDC, determinando in tal modo una maggiore stabilità operativa in una fase particolarmente delicata, e avrebbe contribuito a consolidare ulteriormente l'assetto del Servizio

5. Esternalizzazione del Servizio Inclusione

A maggio 2021 è stata indetta da parte del Comune di Rapallo la prima gara di appalto⁴³ per il rafforzamento del sistema di interventi per il contrasto alla povertà sul territorio distrettuale.

Il bando prevedeva una durata di otto mesi con decorrenza presunta dal 2 maggio al 31 dicembre 2021. È stata approvata, in seguito, una prima proroga tecnica fino a giugno 2022 e una seconda fino ad agosto 2022.

La gara mirava all'ampliamento e al rafforzamento del "Servizio Inclusione" attraverso il consolidamento di una gestione condivisa degli interventi di contrasto alla povertà. Tali interventi riguardavano:

- attività di Segretariato Sociale. Per lo svolgimento di tale attività sono stati individuati gli Sportelli e i Punti di Accesso dei Comuni di Rapallo - Zoagli (ex ATS 53);
- attività di servizio sociale professionale rivolta alla valutazione multidimensionale (*assessment*) e all'individuazione dei bisogni degli individui ai fini della ideazione di percorsi di accompagnamento all'autonomia e della definizione dei progetti personalizzati nei Comuni di Rapallo – Zoagli (ex ATS 53);
- attività educativa di orientamento e accompagnamento al lavoro. Tali interventi avrebbe compreso anche attività di sostegno alle persone nella gestione delle spese e del bilancio familiare;
- attivazione, realizzazione e monitoraggio dei Progetti Utili alla Collettività (PUC) per i Comuni di Rapallo - Zoagli (ex ATS 53);
- Attività socioeducativa domiciliare o territoriale e di sostegno alla genitorialità per i Comuni di Rapallo - Zoagli (ex ATS 53);
- Attività di supporto amministrativo per tutti i Comuni dell'ex Distretto n. 14 (ex ATS 53 Rapallo - Zoagli ed ex ATS 52 Santa Margherita Ligure-Portofino);
- Attività di Coordinamento per i Comuni di Rapallo - Zoagli (ex ATS 53).

⁴³ Ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici D.lgs n. 36/2023.

I beneficiari degli interventi sono stati individuati nei percettori del RDC tenuti alla sottoscrizione del Patto per l'Inclusione⁴⁴ oltre che nei titolari della Pensione di Cittadinanza. Le attività di Segretariato Sociale, invece, sono state pensate come un Servizio aperto e accessibile all'intera cittadinanza.

Il bando prevedeva che l'*Équipe* Inclusione sarebbe stata composta da:

- un assistente sociale con esperienza nelle attività inerenti alla gestione del RDC;
- un educatore con esperienza specifica almeno biennale nell'area dell'educazione degli adulti, in particolare nell'area di reinserimento sociale;
- un coordinatore, con almeno tre anni di esperienza nel coordinamento di attività socioeducative territoriali rivolte alle famiglie e con buone competenze nell'utilizzo degli strumenti informatici;
- personale amministrativo con esperienza nella gestione amministrativo-contabile e di rendicontazione di progetti ministeriali e/o europei e con buone competenze nell'uso degli strumenti informatici e delle piattaforme ministeriali.

Attraverso la gara d'appalto sono state selezionate due cooperative sociali: Agorà Soc. Coop. Sociale e Lanza del Vasto Soc. Coop. Sociale.

Sono stati individuati dagli aggiudicatari un coordinatore per ciascuna cooperativa, due assistenti sociali dedicate alle attività del RDC, un operatore amministrativo, un orientatore. Ciascuna cooperativa si è impegnata, inoltre, a mettere a disposizione i propri educatori. Il personale coinvolto del Comune era: il Direttore sociale, il Coordinatore dell'ATS 53, l'assistente sociale dell'area adulti e due amministrative.

Grazie ai fondi impegnati nell'appalto, il Servizio Inclusione ha potuto usufruire di due supervisioni, una incentrata sulle situazioni che richiedevano una presa in carico maggiormente complessa e una di carattere organizzativo. Sono state offerte agli operatori, inoltre, una formazione sull'educazione finanziaria e una sul lavoro con i gruppi. Le supervisioni e le formazioni hanno avuto un impatto incisivo sul gruppo di lavoro, favorendone il consolidamento.

La collaborazione con le cooperative sociali ha permesso al Servizio Inclusione di ampliare il proprio raggio di azione e di sperimentare attività e modalità operative innovative e tali da garantire un'offerta di prestazioni più estesa e più vicina ai cittadini, grazie a progetti inerenti specifiche aree di intervento dell'area inclusione promossi dalle

⁴⁴ Ai sensi art 4 comma 5-quater del Decreto-Legge n. 4 del 28 gennaio 2019.

cooperative stesse. La cooperativa Lanza del Vasto ha consentito, ad esempio, la partecipazione del Servizio Inclusione al Progetto *Carica*, finanziato dalla Regione Liguria e finalizzato alla realizzazione di inserimenti lavorativi.

Parallelamente, grazie anche al supporto della supervisione che ha stimolato un pensiero condiviso con tutta l'*équipe* in merito alla sperimentazione di nuove tipologie di intervento, è stato avviato per la prima volta il lavoro con i gruppi: sono stati programmati alcuni incontri a gruppi dei percettori del RDC attivabili ai PUC per fornire loro le informazioni generali dei criteri di accesso e delle condizionalità legate alla percezione del RDC e sull'avvio dei PUC. Periodicamente gli incontri venivano ripetuti per effettuare monitoraggio e verifica dello stato di realizzazione dei PUC. Gli incontri in gruppo hanno favorito una maggiore partecipazione dei cittadini, ai quali è stata data voce in merito all'efficacia percepita degli interventi avviati e con i quali è stato aperto un confronto con gli operatori coinvolti nei progetti. L'attivazione dei PUC ha permesso, inoltre, il consolidamento dei rapporti di collaborazione con il Centro per l'Impiego territoriale, con incontri periodici programmati tra i due servizi ai fini della facilitazione delle attivazioni e del monitoraggio dei PUC.

Contrariamente alle aspettative iniziali che vedevano nell'esternalizzazione del Servizio Inclusione una strategia per garantire una maggiore stabilità degli operatori, la criticità legata al loro *turn over* non è stata superata. La principale causa è legata alle condizioni economiche e normative meno favorevoli dei contratti lavorativi proposti dalle cooperative rispetto a quelli offerti dagli Enti Pubblici. Tale disparità ha spinto le assistenti sociali a partecipare a concorsi pubblici, nonostante fossero state assunte dalla Cooperativa con contratti a tempo indeterminato. Tale condizione ha determinato continue fasi di rallentamento, con ripercussioni importanti sulla fluidità dell'operatività, sulle possibilità di consolidamento del gruppo di lavoro e, soprattutto, nella linearità e continuità delle relazioni con le persone.

Nel luglio del 2021 è stato organizzato un evento pubblico di presentazione del lavoro svolto dal Servizio Inclusione, presso la sede di Villa Queirolo, posta in un luogo centrale di Rapallo.

Nel 2022 c'è stato un ulteriore rinforzo all'*équipe*: grazie ad alcuni fondi aggiuntivi è stato possibile aggiungere la figura di un'assistente sociale assunta dal Distretto, con ruoli di gestione e rendicontazione delle risorse e di uno psicologo assunto dalla Cooperativa Lanza del Vasto.

Contemporaneamente lo sportello orientativo legato al Servizio Inclusione stava perdendo significato a seguito di un progressivo calo del numero di beneficiari da indirizzare in percorsi PUC. Il CPI, inoltre, aveva ripreso una modalità di lavoro basata sulla profilazione degli utenti (progetto GOL), che permetteva una “valutazione sull’occupabilità” delle persone, che precedentemente i *navigator* non erano riusciti a svolgere adeguatamente a causa del numero eccessivo di casi assegnati. Il monte ore pensato per la figura dell’orientatore è andato, dunque, progressivamente a ridursi.

6. La Co-progettazione come nuovo processo collaborativo. Progetto “Patto per le Generazioni”

Con la conclusione del contratto dell’appalto, si è deciso di sperimentare la Co-progettazione come procedura innovativa di collaborazione tra il Comune e gli Enti del Terzo Settore operanti nel territorio per dare continuazione al processo di rafforzamento del Servizio Inclusione e garantire al contempo flessibilità e modernizzazione.

La nuova normativa di regolazione dei rapporti tra Enti pubblici e privati promuove procedure di Co-progettazione e Co-programmazione, mediante un’amministrazione condivisa delle prestazioni e dei servizi. Rispetto alle procedure competitive di selezione, esse semplificano il coinvolgimento di attori specializzati nei progetti, ne garantiscono una partecipazione più equa e di qualità, riducendo i costi in capo all’Ente pubblico e i tempi di realizzazione dei progetti stessi.

La Co-progettazione trova fondamento nei “*principi di sussidiarietà, trasparenza, partecipazione e sostegno dell’impegno privato nella funzione sociale*” e consente agli Enti interessati di poter partecipare attraverso la gestione di specifiche attività attinenti agli interventi previsti dal progetto. Ciascun attore si impegna nella realizzazione di esso “*partecipando con proprie risorse (beni immobili, attrezzature, strumentazioni, automezzi, risorse umane, contributi e finanziamenti) alle attività di coordinamento e organizzazione attraverso modelli organizzativi di amministrazione condivisa*”.⁴⁵

Attraverso le risorse del Fondo Povertà a decorrere da settembre 2022 è stata avviata, dunque, una Co-progettazione finalizzata alla realizzazione del Progetto “*Patto per le Generazioni*”. Il progetto era volto a promuovere una gestione integrata dei servizi e degli interventi rivolti alla popolazione giovanile e adulta del territorio distrettuale.

⁴⁵ Decreto Legislativo n. 117 del 3 luglio 2017, noto come Codice del Terzo Settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera b) della legge n. 106 del 6 giugno 2016, all’art. 55, comma 3.

Il Comune di Rapallo, in qualità di Ente capofila dell'ex Distretto Sociale n. 14, comprendente i Comuni di Rapallo, Santa Margherita, Portofino, Zoagli, ha pubblicato un avviso finalizzato all'individuazione di soggetti del Terzo Settore idonei alla Co-progettazione e gestione dei servizi di inclusione sociale e di contrasto alla povertà. A seguito di tale avviso è stata avviata una procedura ad evidenza pubblica per la selezione di Enti del Terzo Settore, singoli e in forma associata, con cui co-progettare e affidare l'insieme delle prestazioni previste dal progetto. È stata istituita, inoltre, una Commissione incaricata di verificare la regolarità delle domande di partecipazione e di valutare le proposte progettuali pervenute all'Amministrazione nell'ambito della procedura pubblica.

Una volta individuati gli Enti *partner* con i quali sviluppare il percorso di Co-progettazione e a cui affidare la realizzazione del progetto, è stato costituito un apposito Tavolo di Co-progettazione per l'elaborazione del progetto stesso. La fase conclusiva del processo ha previsto la sottoscrizione di una convenzione, che ha disciplinato i reciproci rapporti di partenariato tra l'Amministrazione e gli Enti partecipanti.

La convenzione stabiliva che al Comune spettassero funzioni di indirizzo dei processi attuativi del progetto e di verifica delle attività svolte dai *partner*. Ha previsto, inoltre, incontri periodici in Tavoli di Regia e Monitoraggio svolti dagli Enti Partner e i referenti del Comune.

Le cooperative sociali che hanno aderito alla Co-progettazione sono state tre: Agorà Soc. Coop. Sociale, come Cooperativa Capofila degli Enti partner, Lanza del Vasto Soc. Coop. Sociale e Sentiero di Arianna Soc. Coop. Sociale a.r.l. ONLUS.

Gli operatori messi a disposizione dalle cooperative sono stati: un coordinatore per ogni cooperativa coinvolta, due assistenti sociali di cooperativa, un orientatore, un amministrativo, educatori, un'antropologa. Per il Comune venivano coinvolti: il Direttore Sociale dell'ex Distretto Sociale n. 14 con funzione di indirizzo, il Coordinatore dell'ex ATS 53 con funzioni di indirizzo, sorveglianza e controllo, l'assistente sociale Referente dell'Area Adulti con funzioni operative per la gestione integrata con gli enti partner dei servizi e degli interventi e per la *promozione e gestione del raccordo di rete*, due amministrative del Settore Servizi Sociali a supporto dell'attività di rendicontazione.

I servizi offerti sono stati:

- SEAA (Servizio Educativo Adolescenti e Adulti), per lo svolgimento di attività di orientamento alla formazione e al lavoro e percorsi di inclusione lavorativa;
- InformaGiovani, servizio di orientamento alla formazione e al lavoro per i giovani;

- Centro Giovani e sala musica, con la messa a disposizione di spazi dedicati ad attività socio ricreative per i ragazzi del territorio;
- PIC – “*Palla in C’Entro*”, interventi psicoeducativi di strada, svolti in parchi pubblici frequentati maggiormente frequentati da adolescenti e giovani del territorio;
- Servizio inclusione rivolto ai beneficiari del RDC, inerente a tutte le attività rivolte ai percettori del RDC,
- Coordinamento.

Il Servizio Inclusione nel suo percorso di Co-progettazione ha potuto avvalersi nuovamente del supporto della supervisione, che si è confermata come un elemento decisivo per l’organizzazione e il consolidamento del gruppo di lavoro. La nuova composizione multiprofessionale dell’*équipe* ha reso possibile operare su diversi livelli di istituzionalità, consentendo al contempo di effettuare interventi più mirati e più efficaci a favore delle persone.

La Co-progettazione ha, inoltre, favorito una maggiore integrazione fra i servizi territoriali, dedicati sia all’area giovanile sia in attività rivolte agli adulti. Sono stati organizzati incontri periodici con le Associazioni del Territorio, con le scuole, e sono proseguite le riunioni mensili con il Centro per l’Impiego per favorire gli aggiornamenti principalmente in merito ai percettori del RDC e ai percorsi di attivazione dei PUC.

Hanno trovato prosecuzione interventi educativi sia con adulti sia con minori, mediante la partecipazione e il supporto a ulteriori progetti proposti dalle Cooperative come, ad esempio l’avvio di attività laboratoriali proposte alla fascia adulta.

A novembre 2022 è stata attuata una seconda presentazione del Servizio Inclusione aperta alla cittadinanza e ai colleghi del Comune, presso la sede di Villa Queirolo, con la presenza di tutte le Associazioni di Volontariato e del Terzo Settore del territorio. Scopo dell’evento era offrire una restituzione sugli aspetti innovativi del lavoro sociale svolto con gli adulti, considerando il processo di creazione del Servizio Inclusione e i risultati raggiunti. L’evento era condotto da una giornalista di una rete televisiva locale, con interviste ad alcuni operatori, trasmesse poi da una rete locale. Nell’occasione, oltre alla presentazione del lavoro svolto, è stata data voce diretta ad alcune persone in carico al servizio, che hanno potuto offrire la loro testimonianza in merito ai benefici ottenuti grazie al supporto del Servizio Inclusione.

La fase di programmazione e organizzazione dell’evento, coadiuvata dal supervisore, ha offerto essa stessa un’occasione all’*équipe* di riflessione qualitativa e quantitativa del lavoro svolto.

Gli incontri periodici dei tavoli di Co-progettazione, con la presenza di tutti gli attori coinvolti, hanno consentito la valutazione *in itinere* della realizzazione del progetto e del raggiungimento degli obiettivi, mettendo in luce, di volta in volta, i cambiamenti necessari rispetto al progetto iniziale, legati all'emersione a Rapallo di nuove problematiche, quali ad esempio un aumento di *baby gang* sul territorio e dell'abbandono scolastico degli adolescenti.

Il perdurare del *turn over* degli operatori hanno reso necessarie continue sostituzioni o lo spostamento degli stessi operatori su più aree, con conseguenti revisioni anche rispetto alla ripartizione delle risorse fra i soggetti *partner* della Co-progettazione.

Il lavoro con i percettori del RDC è proseguito su due livelli: le nuove attivazioni e il monitoraggio dei progetti già elaborati attraverso il lavoro individuale ordinario svolto dalle due assistenti sociali dedicate e la prosecuzione degli incontri di gruppo: il gruppo dei percettori nella fase di attivazione e il gruppo di monitoraggio, con i titolari di progetti già in corso di svolgimento.

Il numero dei beneficiari attivabili sui PUC era comunque in calo a fronte di una crescita dei beneficiari esonerati: ciò ha portato il Comune a preferire l'attuazione di percorsi all'interno dei settori comunali piuttosto che il convenzionamento con enti esterni.

È stato avviato, inoltre, un gruppo di anziani percettori della Pensione di Cittadinanza.

A fine 2023 con il termine previsto della misura del RDC, si è reso necessario avviare nuovi gruppi per dare informazioni alle persone sull'avvio delle nuove misure di contrasto alla povertà: l'Assegno Di Inclusione e il Supporto alla Formazione e Lavoro.

Il progetto Patto per le Generazioni, attraverso numerose proroghe della convenzione di Co-progettazione, è proseguito fino ad agosto 2024. Nei primi mesi del 2024 il tavolo tecnico si è incontrato in diverse occasioni in quanto, effettuando un bilancio sul funzionamento del progetto, si è raggiunta la consapevolezza che fosse necessario un ripensamento e una nuova definizione del progetto da avviare a seguito della scadenza di quello in corso prevista nel mese di agosto. Erano avvenuti importanti cambiamenti rispetto alla partecipazione attiva di ciascun partner, per cui non sussistevano presupposti per chiedere ulteriori proroghe. La cooperativa Lanzo del Vasto non aveva più le possibilità di offrire servizi, mentre la cooperativa il Sentiero di Arianna, impegnata inizialmente con il progetto di educativa di strada, nel 2023 di fatto non aveva più partecipato alla Co-progettazione. I costi orari del personale erano aumentati a seguito del rinnovo del CCNL delle cooperative sociali e ciò aveva comportato una riduzione delle ore di lavoro disponibili. Si continuava, inoltre, a presentare il problema del *turn over* degli operatori: le

due figure previste come assistenti sociali erano cambiate nuovamente, con inevitabili ripercussioni nella realizzazione dei progetti personalizzati, ma soprattutto con conseguenti incertezze nelle relazioni con le persone.

7. Progetto “STAI: Servizi Territoriali per l’Autonomia e l’Inclusione”

Nell’ottobre del 2024 il Comune di Rapallo, in qualità di Ente capofila dell’ex Distretto n. 14, ha pubblicato un avviso pubblico per individuare Soggetti del Terzo Settore disponibili a collaborare, mediante una nuova Co-progettazione, per *“la sperimentazione di interventi innovativi afferenti a misure di contrasto alla povertà e a fini della realizzazione del progetto “STAI- Servizi Territoriali per l’Autonomia e l’Inclusione”*.

Il progetto, tutt’ora in corso, ha una durata di 24 mesi, presumibilmente dal 1° settembre 2024 al 30 agosto 2026, con eventuale possibilità di proroga di ulteriori due annualità in funzione dei finanziamenti disponibili ed in relazione alla normativa vigente.

Il progetto è strutturato in sette azioni volte al rafforzamento degli interventi di inclusione:

- AZIONE 1: Servizio Educativo Adulti e Adolescenti. Le attività offrono orientamento e accompagnamento agli adolescenti e a giovani adulti che hanno interrotto precocemente il percorso formativo e necessitano di un sostegno nella ricerca del lavoro. Tali interventi vengono attuati da educatori che supportano le persone sia attraverso percorsi individualizzati mediante l'elaborazione di un progetto educativo sia mediante attività di gruppo.

- AZIONE 2: Interventi di supporto educativo per l'InformaGiovani/Lavoro.

L'InformaGiovani/Lavoro è un servizio che offre informazioni su vari temi d’interesse giovanile, quali l’istruzione, la vita sociale, il volontariato, l’associazionismo, la cultura, ecc. Vengono effettuate attività di orientamento sull’offerta lavorativa territoriale. Gli operatori effettuano colloqui di orientamento, compilazione assistita del curriculum vitae, ricerca lavorativa mediante la navigazione su *Internet*, redazione e distribuzione di guide e materiale informativo. Il Servizio collabora strettamente con vari Enti territoriali: Centro per l’Impiego, scuole e Agenzie Formative, Agenzie per il Lavoro, servizi socioassistenziali e Associazioni del territorio.

- AZIONE 3: Servizio Inclusione Sociale. Il servizio gestisce l’offerta integrata di attività a favore dei beneficiari dell’Assegno Di Inclusione. Si realizza attraverso una pluralità di interventi, quali: attività di segretariato sociale, di attività di servizio sociale

professionale finalizzata alla valutazione multidimensionale (*assessment*), all'identificazione dei bisogni e dei possibili percorsi verso l'autonomia con conseguente definizione del progetto personalizzato a favore dei beneficiari dell'Assegno di Inclusione.

- AZIONE 4: Attività educativa. Gli interventi sono volti a garantire un sostegno mirato, di orientamento ed accompagnamento al lavoro/tirocini inclusione, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare. Gli operatori sono educatori professionali con esperienza nel settore e si adoperano per la realizzazione e il monitoraggio dei PUC per i Comuni di Rapallo - Zoagli, organizzano corsi di formazione per la sicurezza a favore dei beneficiari dei percorsi di inclusione/tirocini/PUC avviati.

- AZIONE 5: Attività socioeducativa domiciliare e territoriale di sostegno alla genitorialità. L'attività è volta a sostenere e rafforzare le capacità e le funzioni genitoriali, prevenire e ridurre l'abbandono scolastico, attuare percorsi educativi in situazioni di disagio sociale o di famiglie multiproblematiche già in carico ai Servizi sociali del Comune. Gli interventi vengono svolti da educatori professionali che affiancano il minore o la famiglia per un certo numero di ore al giorno o alla settimana. Anche tali interventi possono coinvolgere gruppi di genitori e hanno carattere preventivo.

- AZIONE 6: Attività di supporto amministrativo. Riguarda tutte le attività di rendicontazione delle prestazioni attuate.

- AZIONE 7: Attività di Coordinamento. Ogni attore coinvolto nella Co-progettazione individua un coordinatore con funzioni operative di verifica e supporto alla regolarità e correttezza degli interventi svolti, della gestione dei servizi assegnati e di garantire la continuità del servizio. Il coordinatore inoltre deve promuovere le relazioni con gli altri Enti partner e comunicare tempestivamente in forma scritta al Responsabile dell'Ufficio Servizi Sociali ogni eventuale criticità che possa ostacolare il buon funzionamento del progetto. Il coordinatore deve inoltre presentare in via telematica una relazione semestrale sull'attività svolta, indicando la programmazione e gli obiettivi in atto ed eventuali modifiche necessarie.

Il progetto ha enfatizzato gli obiettivi del Servizio Inclusione:

- garantire l'attuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni;
- favorire l'integrazione dei servizi e degli interventi rivolti a persone in condizioni di fragilità, garantendo i principi di equità, prossimità, trasparenza e accessibilità;

- favorire la coesione sociale e il rafforzamento dei legami sociali attraverso il coinvolgimento attivo e la partecipazione responsabile dei destinatari nella Co-progettazione degli interventi,

- prevenire il disagio sociale e familiare dei minori e supportare i genitori;

- consolidare la capacità di operare in rete con altri soggetti pubblici, privati e del Terzo Settore.

Gli interventi finanziabili sono rivolti ai beneficiari dell'Assegno Di Inclusione e ai nuclei familiari o gli individui in condizioni di disagio economico. Grazie a un accordo stipulato con l'amministrazione comunale di Santa Margherita Ligure, la loro fruizione è stata estesa oltre ai Comuni di Rapallo e Zoagli anche ai residenti dei Comuni di Santa Margherita Ligure e Portofino.

Le cooperative coinvolte in questa seconda Co-progettazione sono: Agorà Soc. Coop. Sociale, come cooperativa capofila degli Enti partner, Sentiero di Arianna Soc. Coop. Sociale a.r.l. ONLUS Agorà, APS Le Metamorfosi.

La cooperativa Agorà ha messo a disposizione un coordinatore referente della cooperativa, le due assistenti sociali dedicate alla gestione dei casi inerenti l'ADI e SFL, un amministrativo ed altri educatori sul SEAA e su altri progetti.

La cooperativa Sentiero di Arianna ha messo a disposizione un assistente sociale e una educatrice;

L'Associazione Le Metamorfosi ha messo a disposizione uno psicologo e un pedagista.

Il Comune di Rapallo partecipa con il contributo del Direttore sociale, il Coordinatore dell'ex ATS 53, l'assistente sociale referente dell'Area Adulti, una pedagista e personale amministrativo.

Il Comune di Santa Margherita Ligure partecipa con il Coordinatore dell'ex ATS 53 e l'assistente sociale dell'area adulti.

Il progetto STAI sta permettendo sia il proseguimento e il consolidamento di interventi già attivi e strutturati del Servizio Inclusione sia l'avvio di nuove attività.

Le principali novità riguardano il potenziamento dei lavori con i gruppi e la progettazione di un Servizio di gestione di tutti i percorsi di inserimento lavorativo attivati con persone in carico ai servizi sociali.

- Lavoro con i gruppi. Il lavoro con i gruppi è stato rafforzato e potenziato, proseguendo gli incontri di gruppi dedicati ai percettori dell'ADI sia nella fase di attivazione e, dunque, più a carattere informativo, sia di monitoraggio e verifica dei progetti attivati. L'Associazione Metamorfosi, specializzata in interventi a sostegno delle famiglie, ha

avviato incontri aperti con le famiglie con minori titolari dell'ADI. Le tematiche degli incontri vengono proposte liberamente in base ai bisogni emersi dal primo incontro conoscitivo insieme agli operatori. In seguito, l'Associazione Metamorfosi ha avviato incontri di gruppo anche con nuclei famigliari con un componente con disabilità.

- A.P.I.L. Amministrazione Percorsi di Inclusione e Lavoro. Al tavolo della Co-progettazione STAI è stata portata la proposta per la sperimentazione di un unico servizio afferente al nuovo Ambito Territoriale Sociale (territori dell'ex Distretto 14) dedicato ai Tirocini di inclusione sociale. Tale proposta è nata dalla costante necessità di promuovere *l'inclusione sociale e l'occupabilità di soggetti in situazioni di vulnerabilità* attraverso l'attivazione di percorsi di inserimento lavorativo diversificati a seconda delle necessità delle persone interessate. Tali percorsi possono riguardare attività di tipo formativo, inserimenti nel mondo del lavoro o attività in contesti di socializzazione per il mantenimento delle competenze residuali.

Nella proposta sono stati richiamati il *Piano Nazionale degli Interventi e Servizi sociali 2024-2026* e il *Piano Sociale Integrato Regionale 2024-2026* che individuano nei tirocini di inclusione sociale lo strumento per favorire la socializzazione, la formazione e l'acquisizione di competenze per diverse fasce di popolazione e in particolar modo per tutti i soggetti in situazioni di rischio di esclusione sociale o economica, come *“disoccupati di lunga durata, giovani NEET, ex detenuti, migranti, persone con bassa scolarizzazione o con esperienze lavorative discontinue”*.

Le Principali attività dell'ufficio APIL saranno:

- ricerca di aziende e banca dati comune degli enti ospitanti sul territorio;
- collaborazione con ETS, Asl, Associazioni di volontariato;
- invio all'Ufficio APIL di persone seguite dai servizi sociali; i beneficiari verranno affiancati da un educatore per la valutazione delle competenze e l'individuazione del possibile ente ospitante;
- predisposizione di una convenzione dell'ATS e di un progetto individuale;
- attivazione dei necessari corsi per la sicurezza;
- monitoraggio e valutazione di gruppo e/o individuale;
- collaborazione con i *tutor* delle aziende.

CONCLUSIONI

L'elaborato ha affrontato il tema della povertà mettendo in luce come le politiche e gli interventi volti a contrastarla richiedano necessariamente ai servizi sociali capacità di adattamento, dinamicità e flessibilità.

Le teorie economiche e sociali moderne evidenziano la natura multidimensionale e in evoluzione del fenomeno. Esso assume caratteristiche peculiari proprie del contesto storico, politico, culturale e sociale di riferimento ed è il risultato di una molteplicità di fattori che si intrecciano ed influenzano reciprocamente e, pertanto, è in continua trasformazione.

In Italia, trascorsi gli anni cosiddetti “Trenta Gloriosi”, caratterizzati da ingenti investimenti pubblici in ambito sanitario e sociale, la crisi economica della fine degli anni Settanta ha determinato un ridimensionamento della spesa pubblica, proprio nel periodo in cui la società attraversava cambiamenti significativi: ingresso consistente delle donne nel mercato del lavoro, ridefinizione dei ruoli tradizionali nelle famiglie, diminuzione delle nascite e invecchiamento della popolazione. Tali cambiamenti hanno generato nuovi bisogni sociali e nuove aree necessitanti di adeguate forme di protezione sociale.

A partire dal nuovo millennio, l'Unione Europea ha esercitato un ruolo decisivo nel promuovere l'adozione negli Stati Membri di misure più strutturate e più efficaci di contrasto alla povertà, riconosciuta come un grave ostacolo per lo sviluppo e il benessere della società contemporanea.

Il tema della povertà in Italia è stato affrontato in modo discontinuo e frammentario. A livello legislativo, fino a circa una decina di anni fa, non vi erano normative dedicate che permettessero di investire risorse specificatamente su questa area in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. La presa in carico di situazioni di disagio economico avveniva a discrezione del Comune di residenza, a seconda della disponibilità delle risorse. In tal modo si creavano difformità soprattutto tra le Regioni del Nord e Sud e tra i centri urbani e periferici e si generavano iniquità nel contrastare il fenomeno proprio nelle aree in cui si manifestava maggiormente.

Nel Comune Rapallo l'area dedicata alla presa in carico di persone in condizione di disagio economico è attiva da oltre trenta anni, in risposta a un mandato professionale ancor prima che istituzionale. La professione dell'assistente sociale ha saputo cogliere

l'urgenza dei bisogni del proprio territorio e la necessità di attuare interventi mirati e specifici, in un periodo in cui ancora non veniva riconosciuta dal livello legislativo al servizio sociale una competenza peculiare in questo ambito di intervento. Nel corso del tempo l'area ha sviluppato una propria organizzazione interna e una propria specificità d'azione. Parallelamente, verso l'esterno, ha costruito un sistema di collaborazioni attraverso convenzioni e protocolli con altri servizi pubblici e con il Terzo Settore, in quanto veniva riconosciuta la necessità di un approccio integrato in un momento storico in cui, anche a quest'ultimo, non era ancora stata data una piena legittimazione normativa.

A decorrere dal 2017, con l'introduzione della prima misura innovativa di contrasto alla povertà, anche a livello legislativo c'è stato un pieno riconoscimento del valore del ruolo svolto dal servizio sociale nei processi di contrasto al disagio economico e alla esclusione sociale di famiglie e persone sole. Questo riconoscimento ha comportato un ampliamento della responsabilità della professione, chiamata a offrire risposte adeguate a bisogni sempre più complessi e in continua evoluzione della popolazione, attraverso l'utilizzo di strumenti innovativi. Il valore della professione di assistente sociale viene espresso in ogni fase dell'intervento: dall'accoglienza delle persone, all'ideazione con loro di un progetto individualizzato, al monitoraggio e supporto continuo durante tutto lo sviluppo del percorso.

L'area dedicata agli adulti e all'inclusione sociale del servizio sociale del Comune di Rapallo ha risposto alle sfide proposte dalle nuove misure nazionali di contrasto alla povertà, mettendo in atto una profonda trasformazione organizzativa, con lo scopo di offrire risposte consapevoli ai bisogni espressi dalla comunità locale. Il cambiamento ha richiesto, da un lato, un impegno di adattamento ai rapidi e frequenti mutamenti della legislazione nazionale in materia, dall'altro, una costante capacità critica sull'efficacia dei progetti in atto.

Tutto ciò ha favorito l'evoluzione di un Servizio Inclusione, come un servizio ben strutturato e definito, con un'*équipe* multidisciplinare, composta da nuove figure professionali: educatori, orientatori, psicologi, pedagogisti. Tale sviluppo ha permesso l'estensione degli interventi a un *target* più ampio della popolazione rapallina, non più rivolti esclusivamente a adulti in difficoltà economica e in cerca di lavoro, ma a famiglie con minori, adolescenti e nuclei con componenti disabili o anziani. Ha favorito, inoltre, una presa in carico delle persone su più livelli: da quello più individuale e psicologico a quello familiare e sociale.

Tale processo di trasformazione ha reso necessario il rafforzamento del lavoro integrato con la rete dei servizi territoriali e con gli Enti del Terzo Settore. Sono state sperimentate le innovative procedure di collaborazione, convalidate dalla nuova normativa di regolazione della cooperazione con il Terzo Settore ed è stata favorita una partecipazione più attiva di tutti i soggetti coinvolti. La Co-progettazione ha favorito dinamicità e flessibilità alle azioni, nuove risorse, riduzione dei tempi di selezione del personale e ha incentivato la partecipazione di tutti gli Enti del Terzo Settore coinvolti, i quali hanno saputo offrire contributi specifici della propria area di specializzazione per la realizzazione dei progetti condivisi. Sono state sperimentate anche nuove forme di coinvolgimento dei cittadini attraverso attività di gruppo ed eventi pubblici, i quali hanno promosso la partecipazione attiva dei beneficiari degli interventi e la pubblicizzazione del lavoro svolto a tutta la cittadinanza.

Il processo di rinnovamento, tuttavia, ha dovuto far fronte anche ad alcune criticità: tra quelle che hanno avuto un peso maggiormente rilevante è stata la difficoltà a stabilizzare il personale: in più occasioni gli operatori hanno presentato le dimissioni dall'incarico dopo essere stati adeguatamente formati. Il *turn over* degli operatori ha portato rallentamenti continui all'attuazione dei progetti e ha avuto ripercussioni negative sulla relazione con i titolari degli interventi, che hanno visto nell'alternarsi degli operatori l'impossibilità di costruire con loro interventi fondati sulla fiducia reciproca, la cui costruzione necessita di tempi lunghi e di stabilità della relazione.

Il lavoro con l'*équipe* multidisciplinare, inoltre, pur costituendo senza dubbio un arricchimento per il servizio sociale di Rapallo, ha comportato spesso anche difficoltà di conciliazione tra punti di vista a volte contrastanti e *mission* culturali diversificate. Anche in questo senso la professione ha dovuto dimostrare di avere capacità di adattamento, di ascolto e di apertura verso gli altri attori sociali, accettando di sperimentare nuovi approcci metodologici. Un importante contributo sia sul piano operativo sia su quello organizzativo è stato dato su questo fronte dalla attività di supervisione, che ha rappresentato uno spazio adeguato al confronto e ha costituito un punto di incontro tra linguaggi e prassi professionali diversificate.

Nonostante tali complessità, il quadro che emerge nel Comune di Rapallo è quello di un processo in movimento, capace di cogliere le opportunità offerte dal contesto nazionale e di tradurle in percorsi di miglioramento continuo delle realtà territoriali. Si tratta di un processo in corso che richiede un investimento continuo in formazione, capacità di

programmazione e cooperazione, con la consapevolezza che il principio fondamentale alla base di ogni intervento rimane sempre e comunque la centralità della persona.

Nell'ambito della povertà rimane ancora ampio il campo di interventi urgenti in risposta ai bisogni della popolazione. Il servizio sociale può avere un ruolo proattivo e di promozione di politiche pubbliche capaci di pianificare interventi preventivi nelle aree di fragilità su cui gli investimenti pubblici sono ancora insufficienti a sanare il fabbisogno reale della popolazione.

Sono necessari interventi innovativi a favore delle famiglie per contrastare la diffusione delle povertà educative e dell'evasione scolastica. Interventi a sostegno della formazione e del lavoro giovanile. E ancora, come abbiamo visto nel Comune di Rapallo, ma che rispecchia una realtà ben diffusa a livello nazionale, il disagio abitativo rappresenta una manifestazione della povertà sempre più rilevante. I costi per la casa costituiscono una delle spese maggiori a carico delle famiglie italiane e sono in continua crescita, mentre diminuiscono i contratti locativi tradizionali di lungo periodo, diventando uno dei maggiori fattori di rischio individuale e collettivo di povertà. Abbiamo visto nei capitoli precedenti quanto il tema della casa abbia un peso residuale sulla spesa pubblica nazionale, meriterebbe al contrario investimenti più forti e mirati. Sarebbero necessari investimenti nazionali e locali per favorire l'ampliamento della disponibilità e dell'accessibilità della popolazione a case pubbliche e private, offrendo opportunità al contempo di opere di riqualificazione e rigenerazione delle aree urbane maggiormente degradate. Da una parte dovrebbero essere promossi progetti di *housing sociale* di breve o lungo periodo per le persone con maggiori fragilità, dall'altro dovrebbe essere favorita la diffusione di alloggi con contratti calmierati, la costruzione di nuove strutture di edilizia pubblica e la ristrutturazione di edifici pubblici già esistenti.

La piena realizzazione di quanto sopra descritto richiede politiche pubbliche strutturate e solide, orientate al lungo periodo, in grado di sostenere e investire sulla continuità e sull'unitarietà degli interventi, contrastando la frammentazione e la categorizzazione delle misure.

Parallelamente risulta fondamentale l'adozione di strumenti di misurazione e monitoraggio degli interventi, alimentando un processo continuo di miglioramento e di partecipazione attiva della popolazione.

La riforma degli Ambiti Territoriali Sociali ha riconosciuto al servizio sociale una responsabilità decisiva a garanzia della attuazione dei LEPS.

L'assistente sociale lavora a stretto contatto con le persone del territorio e ha un incarico morale e deontologico di rendersi portavoce dei bisogni emergenti della propria comunità alla propria istituzione di appartenenza ma anche alle più alte cariche di governo, sapendo cogliere le caratteristiche principali attraverso cui il fenomeno dell'emarginazione e dell'esclusione sociale si manifesta sul territorio e promuovendo azioni e strategie inclusive e partecipative.

Affinché il servizio sociale territoriale possa esercitare un ruolo decisivo nella realizzazione di un *welfare* generativo e di comunità, è necessario, dunque, promuovere un processo costante di apertura all'innovazione e alla sperimentazione di nuove pratiche, mediante una ridefinizione continua del mandato professionale e istituzionale.

BIBLIOGRAFIA

ALBINI G., *Poveri e povertà nel Medioevo*, Carocci Editore, 2016.

ANASTASI A., *Politiche sociali e cultura della solidarietà*, CESV, Messina, 2010.

APREA M., GALLO G. e RAITANO M. (2023), *Verso l'assegno di inclusione: un passo indietro di 5 anni*, Etica ed Economia, Menabò 193/2023, 14 maggio 2023.

BAUMAN Z., *Le nuove povertà*, Castelvecchi Editore, 2018.

BELLETTI F., *Famiglia e Povertà Relazionale*, presentazione Report 2020 Family International Monitor.

BEKKER S., *The EU's stricter economic governance: a step towards a more binding coordination of social policies?* in WZB, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2013.

BEVERIDGE W.H., *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*, 1942.

BIFULCO L., DE LEONARDIS O., *Integrazione tra le politiche come opportunità politica*, in C. DONOLO (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano 2006.

BOOTH C., *Life and Labour and of the people in London*, Macmillan, London, 1902.

BRANDOLINI A., SARACENO C., SCHIZZEROTTO A., *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, 2009.

BRANDOLINI A., GAMBACORTA R. e ROSOLIA A. 2018, *Inequality amid stagnation: Italy over the last quarter of a century*, in *Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries. Shared Challenges and Contrasting Fortunes*, a cura di NOLAN B., Oxford, Oxford University Press, 2018.

BRANDOLINI A., D'AMURI F. e FAIELLA I., *Country case study: Italy*, in *The Great Recession and the Distribution of Household Income*, Oxford University Press, 2013.

CARRÀ E. e BRAMANTI D., *Famiglia e povertà relazionale. Multidimensionalità del fenomeno e buone pratiche innovative*, Collana: studi interdisciplinari sulla famiglia, Vita e Pensiero, 2021.

- CASTEL R., *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti*, Einaudi, 2004.
- CHASSAGNE S., *Il lavoro dei bambini nei secoli XVIII e XIX. In AA.VV. Storia dell'Infanzia*, vol. 2 *Dal Settecento ad oggi* a cura di BECCHI E. e JULIA D., Edizione Laterza, 1996.
- CIPOLLA C.M., *Storia Economica dell'Europa preindustriale*, Il Mulino, 1974.
- DE LEONARDIS C., *Principi, culture e pratiche di giustizia sociale*. In A. Montebugnoli (a cura di) *Questioni di welfare*, Milano, Franco Angeli, 2002.
- DE LEONARDIS O., *In un diverso welfare. Sogni ed incubi*, Feltrinelli, Milano 1998.
- CALZA BINI P., NICOLAUS O., TURCIO S. (a cura di), *Reddito minimo di Inserimento. Che fare? - Donzelli Welfare books*, 2003.
- DOVIS P., SARACENO C., *I nuovi poveri: politiche per le disuguaglianze*, I libri di Biennale Democrazia, 2011.
- ESPING-ANDERSEN G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Princeton University Press, 1990.
- FERRERA M., *Modelli di solidarietà, politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, 1993.
- FERRERA M., *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- FISCHER W., *Armut in der Geschichte: Erscheinungsformen und Lösungsversuche der "Sozialen Frage" in Europa seit dem Mittelalter*, Volume 1476, Vandenhoeck & Ruprecht, 1982.
- FLORA P. - ALBER J, *Sviluppo dei welfare states e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa Occidentale*, il Mulino, Bologna, 1981.
- GEREMEK B., *La pietà e la forza. Storia della miseria e della carità in Europa (1350-1600)*, Editori Laterza - 1986, p. 196.
- GIARDINA A., GUREVIC A.J., *Il mercante dall'Antichità al Medioevo*, Laterza, 1984.
- GRANAGLIA E., *Reddito Minimo e condizionalità al lavoro, Etica ed Economia*, Menabò 193/2023, 14 maggio 2023.
- GOODMAN P., *Individuo e comunità*, a cura di Pietro Adamo, Elèuthera, 2014.
- HAMMOND J. L. and HAMMOND B., *The town Labour, 1760-1832*, London 1932.

- KEYNES J. M., *General theory of employment, interest and money*, 1936.
- MAGAZZINO C., *La politica economica di Margaret Thatcher*, Franco Angeli Editore, 2013.
- MENÉNDEZ A. J., *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, vol. 14, n. 5, 2013.
- MILANI P., PETRELLA A., COLOMBINI S., “*Un modello culturale, metodologico e formativo all’intervento con le famiglie vulnerabili beneficiarie del RdC in Educazione Familiare*”, www.labrief-unipd.it - Università di Padova.
- MOLLAT DU JOURDIN M., *I poveri nel Medioevo*, Laterza, 2001.
- MONTEBUGNOLI (a cura di), *Questioni di welfare*, Franco Angeli, Milano 2002.
- MORLICCHIO E., *Sociologia della povertà*, Il Mulino – Itinerari, 2012.
- MORLICCHIO E., MORNIROLI A., *Poveri a chi?* Napoli (Italia), EGA-Edizioni Gruppo Abele, 2017.
- MOULIN L., *La civiltà dei monasteri*, Jaca Book, Milano 1998.
- NALDINI M., *Le politiche sociali in Europa Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, Roma, 2007.
- NEWMAN K.S., *The accordion family. Boomerang Kids, Anxious Parents, and the private toll of global competition*, Boston, Beacon Press, 2012.
- PACI M., *Capitalismo e classi sociali in Italia*, Il Mulino, 1978.
- PAGLIA V., *Storia dei poveri in Occidente. Indigenza e carità*, Rizzoli, 2003.
- PETTY W., *Aritmetica Politica*, a cura e introduzione di ZAGARI E., Liguori Editori, 1986.
- POGLIOTTI G. (2024), *Assegno d’inclusione e supporto di formazione, ecco l’identikit di chi li ha chiesti*, Il Sole 24 ore, 20 gennaio 2024.
- POLANYI K. P., *La Grande Trasformazione*, Piccola Biblioteca Einaudi 1944.
- PROCACCI G., *Governare la povertà. La società liberale e la nascita della questione sociale*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- RIGOTTI F., *Conoscere la povertà per combatterla: un excursus storico*, articolo su Focus, 15 febbraio 2017.

PUTNAM R. D., *Comunità contro individualismo. Una parabola americana*. Collana: Collezione di testi e di studi, Il Mulino, 2023.

RANCI C., Pavolini E., *Le Politiche di Welfare*, il Mulino Editore, 2019.

RIGOTTI F., *Conoscere la povertà per combatterla: un excursus storico*, articolo su Focus, 15 febbraio 2017.

RODOTÀ S., *Il Diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

SACCHI, S., CIARINI, A, GALLO, G. LODIGIANI, R., MAINO, F. e RAITANO, M. (a cura di) (2023), *Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza alle Misure del Governo Meloni*, Milano, Egea.

SARACENO C., *Perché è necessario introdurre il reddito minimo di inserimento in inserimento. Che fare?* - Donzelli, Roma 2003.

SARACENO C., BENASSI D., MORLICCHIO E., *La povertà in Italia*, Il Mulino, 2022.

SBARILE A., *Quando svalutammo la lira per svalutare i salari*, in Keynesblog 27 febbraio 1992. <https://keynesblog.com/2018/02/27/1992-quando-svalutammo-la-moneta-per-svalutare-i-salari>, 2018.

SEN A. K., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano 2000.

SEN A.K., *La diseguaglianza. un riesame critico*, Bologna, Il Mulino, 1994.

SEN A. K., *Globalizzazione e libertà*. Milano, Arnoldo Mondadori, 2002.

SERIO M., NOVARA C., MILIO A., *Welfare locale e piani di zona. Modelli, interventi di comunità e buone prassi*, Franco Angeli, Milano 2008.

SERBATI S., MORENO BOUDON D., SALVÒ A., BOLELLI K., BELLO A., MILANI P., *Leggere la multidimensionalità degli interventi con le famiglie con bambini tra 0-3 anni in situazione di povertà*, 2022.

SIMMEL G., *Il Povero in sociologia*, ed. italiana a cura di A. Cavalli, Milano, Comunità, 1989.

TITMUSS R. M., *Social Policy*, Allen & Unwin, London 1975.

TOWNSEND, *Measuring Poverty*, in *British Journal of Sociology*, 5, 2, pp130.

VECCHI G., *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'unità ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2011.

VOGLIOTTI S., VATTAI S., *Welfare State, Modelli di Welfare state in Europa*, IPL 2014, Pubblicazione n.1.

WEBER M., *Sulla storia delle società commerciali nel Medioevo (in base a fonti dell'Europa meridionale)*, Realino Marra, Barbi Edizioni, 2016.

SITOGRAFIA

BELLETTI F., *Famiglia e Povertà Relazionale*, presentazione *Report 2020 Family International Monitor*, Pontificio Istituto Teologico “Giovanni Paolo II”, Per le scienze del matrimonio e della famiglia, del 16 aprile 2021.

[Famiglie e povertà relazionale: sintesi del report del Family Monitor - Pontificio Istituto Teologico Giovanni Paolo II per le Scienze del Matrimonio e della Famiglia](#) – vis. 03/03/2025.

BUSILACCHI G., *Il welfare delle capacità*, Italiani Europei, 09 ottobre 2008
<https://www.italianieuropei.it/it/la-rivista/archivio-della-rivista/item/1097-il-welfare-delle-capacit%C3%A0.html> – vis. 05/04/2025.

CONSIGLIO EUROPEO, CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, *Comitato per la protezione sociale (CPS)*.

<https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/social-protection-committee/> - vis.12/03/2025.

DE MARTIS S., *Istat: Aumentano le persone in condizioni di grave deprivazione materiale e sociale*, articolo su: *La Difesa Del Popolo*, del 7 maggio 2024.

<https://www.difesapopolo.it/Media/OpenMagazine/Il-giornale-della-settimana/ARTICOLI-IN-ARRIVO/Istat-aumentano-le-persone-in-condizioni-di-grave-deprivazione-materiale-e-sociale> - vis. 07/04/2025.

EU, *Piattaforma UE per la Partecipazione dei Bambini*.

https://eu-for-children.europa.eu/eu-childrens-participation-platform_en#:~:text=This%20Platform%20is%20a%20safe%20space%20for%20children,European%20Forum%20on%20the%20Rights%20of%20the%20Child.

vis. 15/03/2025.

EU, *Comitato per La Protezione Sociale*.

https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/social-protection-social-inclusion/social-protection-committee_en?prefLang=it

vis. 24/06/2025.

EU, *Il rafforzamento del metodo di coordinamento aperto in materia di protezione e integrazione sociale*.

https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2022/state-union-achievements/building-union-equality_it - vis. 04/03/2025.

EU, *Europa 2020: la Strategia Europea per la Crescita*.

<https://europedirect.unisi.it/wp-content/uploads/sites/32/2015/11/Europa2020.pdf>

vis. 27/02/2025.

EU, *Il Semestre Europeo*.

https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_it

vis. 05/04/2025.

EU, Economia e Finanza, *Lo strumento europeo per il sostegno temporaneo a mitigare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE)*.

https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en - 11/03/2025.

EU, *Domande e risposte: La Commissione propone SURE*.

Domande e risposte: La Commissione propone SURE – vis. 11/03/2025.

EUR-Lex, Glossario: *Metodo di Coordinamento aperto*.

<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/open-method-of-coordination.html>

- vis. 04/05/2025.

EUR-Lex, *Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013 (GUL 231 del 30.6.2021, pag. 21)*.

[exhttps://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/european-social-fund-plus-esf-2021-2027.html](https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/european-social-fund-plus-esf-2021-2027.html) - vis. 11/03/2025.

EUR-Lex, *La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:em0011> -

vis. 27/02/2025.

EUR-Lex, *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, COM/2021/102 final. – Commissione Europea Bruxelles 4.3.2021.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52017DC0250>

vis 05/04/2025.

EUR-Lex, *TRATTATO DI AMSTERDAM*.

<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/the-amsterdam-treaty.html>

vis. 24/06/2025.

EUR-Lex, COMMISSIONE EUROPEA, *Pilastro europeo dei diritti sociali*,

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:european_pillar_of_social_rights)

[content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:european_pillar_of_social_rights](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:european_pillar_of_social_rights)

vis. 27/02/2025.

EUROPEAN PARLIAMENT, *La Strategia di Lisbona*, Directorate-General for Internal Policies Committee on Employment and Social Affairs The Secretariat, 2009-2014.

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/dv/lisbonstrategybn_lisbonstrategybn_en.pdf - vis. 15/05/2025.

EUROSTAT, *People At Risk Of Poverty or Social Exclusion* – articolo del 30 aprile 2025.

<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=664788>

vis. 15/05/2025.

EUROSTAT, *Statistiche spiegate: Glossario: Tasso a rischio povertà*.

Glossario: Tasso a rischio di povertà - Statistiche spiegate - Eurostat – vis. 15/05/2025.

EUROSTAT, Statistiche spiegate: *Glossario: Tasso AROPE*.
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics_explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_\(ARPE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics_explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(ARPE)) – vis. 28/06/2025.

EUROSTAT, *Condizioni di vita in Europa - povertà ed esclusione sociale*, dati estratti aprile 2025
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion&action=statexp-seat&lang=it – vis. 17/04/2025.

EUROSTAT, *Statistiche sulla protezione sociale - benefici sociali* – dati del 2023.
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_social_benefits&action=statexp-seat&lang=it – vis. 15/06/2025.

EUROSTAT, *Spesa per benefici di protezione sociale NELL'Unione Europea*, dati del 2023.
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_social_benefits
vis. 19/04/2025.

EUROSTAT, *Spesa per prestazioni sociali in Europa nel 2021*.
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240528-2?etrans=it>
vis. 15/06/2025.

EUROSTAT, *Spesa per benefici sociali per funzione nel 2021*
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/spr_exp_func_custom_14769953/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=a69ee432-9c38-4e61-b340-89415a0c1e10
vis. 15/06/2025.

EUROSTAT, *Spesa per la funzione abitativa per tipo di beneficio e controllo dei redditi*, dati fino al 2023
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/spr_exp_fho/default/table?lang=en&category=spr.spr_exp – vis. 22/06/2025.
https://dgsp.eige.europa.eu/data/view?sex=T&col=time&row=geo&orderby=2019&orderdir=dsc&code=eustrat_epsr_spi_tespm050 – vis. 23/06/2025.

EU, COMMISSIONE EUROPEA, *Piano per la ripresa dell'Europa*,
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_it - - vis. 05/04/2025.

EU, *Fondo sociale europeo Plus*.
<https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu> – vis. 11/03/2025.

FONDAZIONE ZANCAN ONLUS, *Cos'è il Welfare Generativo, WELFARE GENERATIVO* Copyright 2013-2026.
<http://www.welfaregenerativo.it/p/cose-il-welfare-generativo> - vis. 05/04/2025.

FORLANI N., ONELLI P., TANGORRA R., CARIDI V., BECCHETTI L., ROVATI G., DEIDDA GAGLIARDO E., GORI C., *Seconda Relazione del Comitato scientifico per la Valutazione del Reddito di Cittadinanza*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Reddito Di Cittadinanza, maggio 2024.

<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/seconda-relazione-valutazione-rdc-2024> – vis. 07/09/2025.

FORUM DISUGUAGLIANZE E DIVERSITÀ, report “*Lavoratrici e lavoratori poveri: chi sono e perché i loro salari sono così bassi*”, 28 novembre 2022.

Lavoratrici e lavoratori poveri: chi sono e perché i loro salari sono così bassi - Forum Disuguaglianze Diversità – vis. 15 gennaio 2025.

GARNERO A., CIUCCIOVINO S., DE CAMILLIS R., MAGNANI M., NATICCHIONI P., RAITANO M., SCHERER S., STRUFFOLINO E., relazione del gruppo di lavoro sugli “*Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*” istituito con Decreto Ministeriale n. 126 del 2001.

<https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-del-Gruppo-di-lavoro-sugli-Interventi-e-misure-di-contrasto-alla-poverta-lavorativa-in-Italia>.

vis. 25 gennaio 2025.

GAZZETTA UFFICIALE DELL’UNIONE EUROPEA, *RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO del 22 aprile 2013 sull’istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01)*.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426(01)) . – vis. 11/03/2025.

GAZZETTA UFFICIALE DELL’UNIONE EUROPEA, *Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020 relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani e sostituisce la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull’istituzione di una garanzia per i giovani 2020/C 372/01*.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2020:372:FULL> - . – vis. 11/03/2025.

GOVERNO ITALIANO, *Il Sistema europeo di garanzia per i bambini vulnerabili*, Dipartimento per le politiche della famiglia.

<https://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/infanzia-e-adolescenza/sistema-europeo-di-garanzia-per-i-bambini-vulnerabili-european-child-guarantee/cose-il-sistema-europeo-di-garanzia-per-i-bambini-vulnerabili/#:~:text=Il%20Sistema%20europeo%20di%20garanzia%20per%20i%20bambini,e%20a%20rischio%20di%20povert%C3%A0%20o%20esclusione%20sociale%29> - vis. 15/03/2025.

INPS, *Nuclei beneficiari che hanno percepito almeno una mensilità di RDC/PDC nell’anno di riferimento*.

<https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/73/o/452> - vis. 07/09/2025.

INPS, *Dati cartacei – ADI e SFL*, pubblicazione 30 gennaio 2025.

<https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei---adi-e-sfl.html> - Report ADI SFL luglio 2025, p. 3 a ss. - vis. 10/09/2025.

ISTAT, Comunicato stampa, *La redistribuzione del Reddito Di Cittadinanza*, 17 marzo 2025

<https://www.istat.it/comunicato-stampa/la-redistribuzione-del-reddito-in-italia-anno-2024/> - vis. 10/09/2025.

ISTA, *Bilancio demografico*, Demo – Demografia in Cifre.

<https://demo.istat.it/app/?i=P02&l=it> – vis. 23/11/2025.

MEF, DIPARTIMENTO DEL TESORO, *Strategia di Lisbona*.

https://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezione1/strategia_di_lisbona.html

vis. 05/04/2025.

MILANI P., PETRELLA A., COLOMBINI S., “*Un modello culturale, metodologico e formativo all’intervento con le famiglie vulnerabili beneficiarie del RdC in Educazione Familiare*”, - Università di Padova. Il documento in versione ridotta è stato pubblicato il 20 dicembre 2019 su *Welforum.it* Osservatorio nazionale sulle politiche sociali. www.labrief-unipd.it – vis. 3 marzo 2025.

MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Fondo sociale europeo*.

<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/fondo-sociale-europeo-2014-2020/pagine/default> - vis. 11/03/2025.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, Piattaforma SIISL – Funzionalità *Case Manager* (Servizi Sociali), *Case Manager*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, giugno 2025.

<https://www.lavoro.gov.it/adi/sites/default/files/2025-07/Manuale-Utente-Case-Manager.pdf> - vis. 27/07/2025.

NAZIONI UNITE, *L’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*.

<https://unric.org/it/agenda-2030/> - Vis.

OPENPOLIS, *Quali sono gli strumenti europei nella lotta contro la povertà*, 19 marzo 2021.

<https://www.openpolis.it/parole/quali-sono-gli-strumenti-europei-nella-lotta-contro-la-poverta/> - vis. 24/06/2025.

PARLAMENTO EUROPEO, Tematiche: *Crisi degli alloggi: perché i prezzi crescono e cosa fa l’UE al riguardo*, articolo pubblicato il 17/10/2024.

<https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20241014STO24542/rincaro-degli-alloggi-nell-ue-tutti-i-dati-infografica> - vis. 22/06/2025.

QUANTITALIA DEMOGRAFIA, *Popolazione del Comune di Rapallo*, FDC Consulting Digital, Fonte: Istat, ultimo aggiornamento del 31/03/2025.

<https://www.quantitalia.it/demografia/comune/rapallo> - vis. 23/11/2025.

RAMPINI F., *I figli più poveri dei genitori*, articolo per la Repubblica del 13 agosto 2016.

[I figli più poveri dei genitori - rapporto mckinsey: italia peggiore tra tutti i paesi occidentali](#) – vis. 13/03/2025.

ROMANO S., *Verso un welfare inclusivo: la persona al centro delle politiche sociali*, 15 novembre 2024.

<https://www.acp-italia.it/post/verso-un-welfare-inclusivo-la-persona-al-centro-delle-politiche-sociali> - vis. 17/05/2025.

STAMMERA F., *Il contrasto alla povertà tra condizionalità e assistenza nel nuovo assegno di inclusione*, Università degli studi Aldo Moro, Annali 2024 del Dipartimento Jonico, anno XII, ISBN 9791281877009.

https://www.uniba.it/it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/gli-annali/annali-2024/stamera_annali24_estratto.pdf - vis. 31/08/2025.

VOGLIOTTI S, VATTAI S., *Welfare state, parte 1, Modelli di Welfare state in Europa*, AFIPL 2014, Pubblicazione n.1.

<https://happylibnet.com/doc/134232/welfare-state-modelli-di-welfare-state-in-europa--afi-ipl> - vis. 25 gennaio 2025.