

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

Carmelo Bruni e Lluís Francesc Peris Cancio

14.1. Introduzione

Il presente Capitolo prende in considerazione i dati emersi dalla *survey* sulle azioni di contrasto alla povertà e gestione delle misure del Reddito di Inclusione (ReI) e del Reddito di Cittadinanza (RdC) a cui hanno partecipato 742 assistenti sociali del Lazio. Tale campione regionale rappresenta il 21,2% di coloro che appartengono alla comunità professionale degli assistenti sociali del Lazio, composta in totale di 3.495 iscritti. Tra gli assistenti sociali che hanno risposto al questionario, il 37% dichiara di essere stato impegnato direttamente e in modo esclusivo nella gestione del ReI e del RdC.

La Regione Lazio ha alcune caratteristiche che la rendono particolare nel panorama regionale nazionale, la più rilevante delle quali è la presenza al suo interno di Roma Capitale, che rappresenta sia quantitativamente che qualitativamente un elemento che condiziona e segna la lettura dei dati complessivi. La popolazione residente nel Lazio ammonta a quasi sei milioni, di cui poco meno di quattro milioni e mezzo sono residenti nella sola provincia di Roma, ovvero, quasi tre quarti della popolazione della regione vive nel territorio della Città Metropolitana di Roma. Tuttavia, il Lazio si caratterizza anche per la presenza di altri comuni di dimensioni non irrисorie: i territori di Roma e Latina si distinguono per la presenza di comuni di grandi dimensioni, mentre le province di Frosinone e Viterbo per la presenza di comuni piccoli e medio piccoli. Complessivamente il 57% della popolazione residente vive in realtà di oltre 60mila abitanti, distanziandosi in modo significativo dalla media nazionale (30,9%). La popolazione residente nel Lazio è aumentata nel corso degli ultimi 4 anni del 7,1%, un dato molto più elevato rispetto alla media nazionale, che si attesta al 2,4% (ISTAT, 2020).

Nel Lazio la popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale era, nel 2015, pari al 27%: inferiore rispetto alla media italiana, ma in aumento rispetto al 2014, anno in cui il valore registrato era il 24,7% (Lazio Innova,

2020). Il contesto territoriale del Lazio è inoltre estremamente diversificato nella forma e nell'incidenza del disagio sociale. Infatti, occorre distinguere tra:

- forme di disagio tipicamente metropolitane, dove si manifesta di più la presenza di persone senza fissa dimora, gli immigrati, le nuove povertà familiari (Roma Capitale, 2020);
- aree con economia di sussistenza, fortemente condizionate dall'invecchiamento della popolazione, da un mancato sviluppo di opportunità di lavoro e quindi da marginalità sociale dei più giovani;
- aree di precarietà socioeconomica caratterizzate da una difficile transizione produttiva;
- un'area del benessere economico, rappresentato da una quindicina di comuni situati nel litorale laziale.

Un tema caratterizzante, non solo per il suo peso statistico, ma per la sua significatività sociologica, è la povertà. Durante l'inizio della decade precedente, soprattutto nel Centro Italia, il fenomeno ha registrato una crescita significativa, in particolare nelle aree periferiche delle città metropolitane. Secondo CARITAS (2020), emerge un malessere nei vari Municipi che palesa un disagio dalle periferie estesosi anche al centro della città. Si rileva che, accanto alla povertà più tradizionale e visibile, in particolare quella dei senza dimora, emerge una classe di nuovi poveri che pagano un affitto, lavorano o hanno lavorato e però non hanno di che vivere. Inoltre, nel contesto romano è necessario tenere in considerazione che un terzo degli ultrasessantacinquenni è a rischio povertà. Particolare rilievo nell'area della capitale assume il tema delle persone senza fissa dimora. Le persone senza dimora censite sono 7.500, ma stime attendibili parlano di 14-16mila (CARITAS, 2018). Sono dunque davvero tante le facce della povertà e non riguardano evidentemente solo la condizione di *homeless*.

Un discorso diverso, che merita un'attenzione specifica, riguarda i contesti rurali delle zone interne della regione, e che hanno visto anche un aggravamento della situazione socioeconomica determinata dai danni provocati dal terremoto del 24 agosto 2016, soprattutto nell'area della provincia reatina (Rieti, Amatrice, Accumoli, ecc.).

Superando un ritardo storico nella piena applicazione della Legge 328 del 2000, la Regione Lazio ha realizzato uno sforzo per recupero nell'implementazione e attuazione della normativa negli ultimi cinque anni, con la programmazione del sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali e socio-sanitari a livello regionale, sviluppando le ambiziose disposizioni contenute nella Legge regionale 11 del 2016 (*Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio*). L'obiettivo che la norma si pone è contrastare le diverse dimensioni della sofferenza sociale: la solitudine, la povertà, l'esclusione e le disuguaglianze di genere e sociali. Per fare ciò si attivano nuovi strumenti per leggere, analizzare ed interpretare i bisogni inespresi di inclusione sociale e sanitaria, in modo da permettere un intervento di tipo preventivo basato sui primi segnali di disagio ed esclusione, intercettandoli prima che degenerino in povertà, fragilità e discriminazioni. Altra

esigenza è quella di superare la soglia della povertà e prevenire i rischi di impoverimento, ridurre le conseguenze e la cronicizzazione della povertà, con particolare riferimento alle povertà estreme, alle famiglie con figli di minore età e alle persone con disabilità che necessitano di sostegni intensivi, mediante misure di sostegno al reddito integrate con interventi personalizzati di accompagnamento ed *empowerment*.

La Legge regionale del 2016, anticipando alcune delle iniziative nazionali che sono state successivamente legiferate, definiva gli interventi finalizzati al contrasto della povertà e al sostegno del reddito anche attraverso il riconoscimento del Reddito minimo garantito, al fine di prevenire, superare o ridurre le condizioni di bisogno, con particolare riferimento alle persone senza dimora, compresi i padri separati (lettera d) art.3. «Il sistema integrato ed il welfare comunitario rappresentano uno strumento fondamentale per lo sviluppo di interventi volti alla promozione della convivenza e della coesione sociale, della prevenzione e gestione dei conflitti individuali e sociali, realizzati grazie alle attività di mediazione sociale, culturale e comunitaria. Il protagonismo e la partecipazione diretta delle comunità locali, anche ai fini dello sviluppo e della salvaguardia delle tradizioni e delle tipicità, attraverso l'aggregazione, la cittadinanza attiva e responsabile, lo sviluppo locale e comunitario, costituiscono parte integrante dei piani sociali di zona» (articolo 43). Con Delibera 1 del Consiglio Regionale 24 gennaio 2019, è stato approvato il *Piano sociale regionale* denominato *Prendersi cura, un bene comune* che ha come principio guida quello della centralità della persona nella comunità e la sua partecipazione attiva; intorno ad essa devono ruotare politiche, progettualità, servizi e strutture specifiche (Regione Lazio, 2019).

14.2. Le iniziative regionali di contrasto alla povertà

L'attenzione al contrasto delle situazioni di povertà era stata presa in considerazione da parte del governo regionale anche prima della pubblicazione della legge citata. Già nel programma regionale 2013 erano stati avviati interventi finalizzati al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, di notevole impatto, e focalizzati su diversi problemi sociali, allo scopo di garantire servizi strutturati e continuativi, su un'area vasta e con numeri importanti di destinatari: servizi di mensa, servizi di accoglienza notturna, servizi di sostegno diurno, servizi di pronto intervento sociale, consegna pasti a domicilio, banco alimentare, azioni di contrasto al fenomeno del 'barbonismo domestico'; percorsi volti ad un possibile inserimento o reinserimento lavorativo, accoglienza e sostegno alle madri sole con minori, interventi per il superamento di situazioni di forte emarginazione connesse a disabilità o grave fragilità psicosociale, interventi di contrasto alle povertà minorili e interventi di sostegno e inclusione sociale di anziani soli.

Nel corso del 2016 era stato approvato il *Piano regionale di contrasto alla povertà estrema e alla marginalità sociale* con il quale la Regione Lazio

nell'ambito della più complessiva progettualità nazionale ha inteso affrontare con risorse finanziarie proprie una serie di politiche di promozione delle fasce più deboli, tenendo in considerazione le fasce di marginalità estrema all'interno delle comunità territoriali, con forte protagonismo da parte delle associazioni del Terzo Settore.

Successivamente è stato approvato un accordo di collaborazione tra pubbliche amministrazioni finalizzato all'attuazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), insieme ad altre azioni di inclusione attiva rivolte alle categorie sociali svantaggiate e vulnerabili, così da ottimizzare la *governance* regionale relativa alle politiche di contrasto alla povertà attraverso l'integrazione di interventi multisettoriali. Lo scopo era di coordinare l'attuazione di questo strumento di sostegno al reddito con altri interventi regionali di contrasto alla povertà, con il sistema regionale di programmazione dei servizi sociali e socio-sanitari e con gli interventi di formazione e attivazione sul mercato del lavoro, così da contribuire al rafforzamento della lotta contro la povertà mediante interventi di rete finalizzati a migliorare i servizi e a potenziare l'azione degli attori delle politiche sociali e occupazionali. Nel corso del 2016 è stata istituita la Cabina di regia regionale per l'inclusione con le finalità di promuovere, sostenere e monitorare l'attuazione di quanto descritto nell'accordo iter direzionale, in grado di svolgere la sollecita rilevazione di ogni eventuale criticità attuativa indicata dai territori e al superamento delle stesse. Sono stati attuati servizi di presa in carico delle persone svantaggiate soprattutto caratterizzati da una componente di innovatività che si esprime in molteplici dimensioni, dal modello operativo, alla co-partecipazione, all'integrazione delle risorse, agli spazi, alla *governance* finalizzati alla riattivazione delle persone attraverso percorsi di rafforzamento personale e sostegno sociale e alla possibilità di occupabilità futura.

Ovviamente, l'insieme di tali iniziative avvengono in un contesto ancora non toccato dagli impatti dell'emergenza sanitaria sorta all'inizio dell'anno 2020 per la pandemia da COVID-19. Nei primi quattro mesi del 2020 i nuclei familiari beneficiari dell'Reddito di Cittadinanza sono cresciuti dell'8,1% ed è leggermente aumentato l'importo medio mensile erogato. La quota di famiglie beneficiarie e l'importo medio del sostegno restano comunque nel Lazio su livelli inferiori a quelli medi nazionali (Banca d'Italia, 2020).

Al fine di attenuare la caduta del reddito indotta dall'emergenza economica, nella scorsa primavera la Regione Lazio ha adottato una serie di misure in favore delle famiglie in aggiunta a quelle nazionali. È stato istituito un contributo a favore delle famiglie indigenti per l'approvvigionamento dei beni di prima necessità, per il pagamento degli affitti e per le spese per asili nido, centri estivi e attività educative dei figli. Inoltre, è stato sospeso fino al 30 giugno 2020 il pagamento della tassa automobilistica. Con il programma denominato *Nessuno escluso*, è stato introdotto un sussidio di 250 euro per gli studenti universitari per l'acquisto di strumentazione informatica.

14.3. Profilo degli assistenti sociali nelle misure di contrasto alla povertà

Gli assistenti sociali operanti nel Lazio che hanno partecipato alla *survey* compilando il questionario di ricerca sono stati in totale 742 (Tabella 14.1), il 65% circa dei quali senza alcun particolare ruolo apicale all'interno dell'ente per il quale lavora (mentre a livello nazionale sono il 75% i rispondenti in questa situazione). Gli altri, invece, occupano varie posizioni di responsabilità, di coordinamento o dirigenziali.

TAB. 14.1 – *Il ruolo degli assistenti sociali rispondenti. Lazio*

Ruolo	Frequenza	%
Assistente sociale (non ricompreso nelle categorie precedenti)	480	64,7
Assistente sociale coordinatore di ambito territoriale sociale	12	1,6
Assistente sociale coordinatore di area	48	6,5
Assistente sociale coordinatore di équipe	26	3,5
Assistente sociale dirigente	10	1,3
Assistente sociale responsabile di Piano di zona	5	0,7
Assistente sociale responsabile di progetti	71	9,6
Assistente sociale responsabile di servizio	90	12,1
TOTALE	742	100

Fonte: elaborazione dati *survey*

Una delle critiche più frequenti che vengono mosse ai sistemi di welfare nazionale e regionali è di essere una sorta di pozzo senza fondo di risorse, anche in virtù di una polverizzazione di tali risorse sul territorio. Anche nel Lazio, come nel resto di Italia, vi sono numerosi comuni di piccole dimensioni: nell'intero territorio regionale si contano 378 comuni e di questi i due terzi hanno meno di 5.000 abitanti. A questa situazione va aggiunto il fatto la metà della popolazione regionale risiede nella capitale, e che la Città Metropolitana (la ex-provincia) comprende il 74% circa dell'intera popolazione regionale. Infatti, se si pone attenzione al luogo di lavoro, emerge che il 41,1% dei rispondenti lavora nella metropoli, mentre il 14% circa in comuni piccoli o medi, con popolazione al di sotto dei 10.000 abitanti; il resto dei rispondenti, poco meno della metà (45%), svolge la propria attività in comuni medio-grandi. In base ai dati si conferma che la situazione regionale ha caratteri di peculiarità rispetto al resto del panorama nazionale a causa della concentrazione dei servizi sociali e degli assistenti della capitale.

Un modo per ovviare alle difficoltà connesse ai rischi di dispersione dei servizi sociali tra decine di piccoli comuni è stato quello di attivare collaborazioni tra enti locali, in forma di accordi temporanei o permanenti, anche mediante la costituzione di enti di diritto pubblico nella forma di Consorzi o Associazioni. Queste configurazioni sono state introdotte dal legislatore proprio per favorire una razionalizzazione amministrativa e gestionale della cosa pubblica che, iniziata negli anni Novanta con le leggi 'Bassanini', hanno trovato nella Legge 267 del 2000 la loro definitiva statuizione. Un modo alternativo, nel campo precipuo dei servizi sociali, è stata l'introduzione della Legge 328, anch'essa del 2000 che, all'articolo 19, ha previsto l'introduzione

della pianificazione sociale di zona, proprio per favorire la gestione integrata del sistema dei servizi sociali. Tali soluzioni sono state create per favorire l'integrazione tra i servizi sociali comunali e dovrebbero contribuire ad alleviare il lavoro degli assistenti sociali, rendendo possibile il coordinamento sovra-comunale delle attività e permettendo anche la realizzazione di economie di scala nella gestione di servizi altrimenti molto dispendiosa (si pensi per esempio all'attivazione e alla gestione dell'assistenza domiciliare integrata per utenti non autosufficienti).

Da quanto emerge dalle testimonianze degli assistenti sociali, queste forme di integrazione sinergica, non sembrano aver preso molto piede nel Lazio; infatti, il 50% dei rispondenti dichiara che non ve ne sono (il 37,5% a livello nazionale). Dove queste sono presenti si distribuiscono tra le diverse forme previste: Convenzioni (22%), Unioni di Comuni (12,5%) e Consorzi (10,5%).

Rispetto alla situazione della professione, emerge tra i rispondenti una generalizzata condizione di soddisfazione, tranne che per le sfere legate alla retribuzione (sono 'poco' o 'per nulla' soddisfatti il 56,6% degli intervistati) e alla prospettiva di fare carriera (il 55,5%). Viceversa, sono motivi di soddisfazione i 'rapporti con i cittadini' (89,5%), le 'competenze utilizzate e il contenuto del lavoro' (87,5%) i 'rapporti con i colleghi' (86,3%) e 'l'autonomia' operativa di cui godono sul lavoro (81,4%). A tali difficoltà professionali fa riscontro, però, la mancanza di opportunità di crescita formativa. Infatti, pur se le misure di contrasto della povertà si sono avvicinate nelle loro diverse forme a partire dal 2013, quando è iniziata la sperimentazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) – la cosiddetta Social Card Sperimentale – 3 assistenti sociali su 4 asseriscono di non avere partecipato ad attività formative sulle misure introdotte, oppure, se vi hanno partecipato, giudicano la formazione insufficiente rispetto alle proprie esigenze. Nel momento in cui, tuttavia, si chiede loro di indicare quali, tra i tanti, siano gli elementi più critici legati alla professione, gli assistenti sociali indicano il 'sovraccarico di lavoro' (15,3% dei casi), la 'precarietà' (13,2%) e lo 'sbilanciamento dei tempi lavorativi sugli aspetti 'amministrativo-burocratici', anziché sui 'casi' (11,5%). Questi valori sono in linea con quanto osservato a livello nazionale, dove le stesse voci ottengono percentuali pari, rispettivamente, a 15,8%, 13,4% e 10,6%.

TAB. 14.2 – *Le attività svolte dagli assistenti sociali rispondenti. Lazio.*

Attività	Spesso o molto Spesso (%)
Colloqui di servizio sociale	87,6
Stesura relazioni	85,8
Rendicontazione e verifica sulla gestione dei casi	71,4
Elaborazione progetto e contratto	70,5
Interventi di informazione/segretariato sociale	69,8
Visite domiciliari	60,4
Valutazione e concessione servizi	51,5
Valutazione e concessione contributi economici	41,4

Fonte: elaborazione dati survey

Per quanto riguarda l'impegno quotidiano, si osserva che la funzione svolta dagli assistenti sociali, in base alla posizione lavorativa, è per quasi tutti legata soprattutto alla funzione di 'presa in carico e processo di aiuto' (87,3%),

seguita dalla 'accoglienza del pubblico' (76,1%), dal 'monitoraggio e valutazione dei casi' (68,4%) e dal 'segretariato sociale' (67,5%). Prevale dunque l'attività a diretto contatto con le persone che richiedono sostegno e accompagnamento. A conferma di ciò si osserva che gli assistenti sociali dichiarano di essere quotidianamente impegnati nei 'colloqui di servizio sociale' per l'87% dei casi (Tabella 14.2), nella conseguente 'stesura delle relazioni' (85,8%), nella 'rendicontazione e verifica dei casi' (71,4%), nella 'elaborazione del progetto di intervento' (70,5%). Anche in questo caso non si riscontrano differenze sostanziali con quanto avviene a livello nazionale.

14.4. Le persone che si rivolgono ai servizi sociali

Le persone che si avvicinano ai servizi sociali mostrano difficoltà nella sfera dell'autonomia e dell'inclusione che, ponendole ai margini della collettività, ne pregiudicano anche la possibilità di procurarsi le risorse economiche necessarie alla conduzione di una vita autonoma. Ne deriva che, pur nelle molteplici e diverse ragioni che determinano tale condizione, l'effetto che accomuna queste persone è la loro condizione di povertà. Del resto, come è noto, le politiche socio-assistenziali hanno il carattere della «selettività e residualità» (Ferrera, 2019), in cui il criterio di accesso non è tanto determinato dalla presenza del bisogno - condizione necessaria - quanto dalla dimostrazione dell'assenza di adeguate risorse economiche - condizione sufficiente - utili a superare lo stato di bisogno autonomamente: prova che viene superata ricorrendo a misurazione mediante l'utilizzo di parametri meramente economici, pur se ponderati (ISEE): l'82% circa degli assistenti sociali intervistati asserisce di interagire 'spesso' o 'molto spesso' con persone che palesano 'problemi di sussistenza economica'; e quando viene loro richiesto di esprimere una ponderazione della diffusione della povertà nel territorio nel quale operano, usando una scala da 1 a 10, il 52,8% la colloca in un valore compreso tra 7 e 8, non distinguendosi da quanto accade a livello nazionale.

Il dibattito contemporaneo sulla povertà si è fatto molto articolato e ha ripreso da anni vigore (Morlicchio, 2012). Questo è accaduto soprattutto in virtù dei ripetuti e importanti eventi che si sono susseguiti con cadenza quasi decennale nell'ultimo ventennio e che hanno avuto come conseguenza di generare crisi politiche e sociali planetarie. A loro volta, tali crisi hanno profondamente condizionato le dinamiche economiche, incidendo profondamente sulla domanda di beni e modificando di conseguenza le esigenze produttive e i processi distributivi. Ciò non solo ha incrementato lo squilibrio nella re-distribuzione della ricchezza, privilegiando i pochi e i pochissimi a danno dei moltissimi, ma ha soprattutto creato le condizioni per una recrudescenza della condizione esistenziale per le fasce più deboli e meno qualificate della popolazione, producendo un incremento generalizzato delle diseguaglianze e della povertà (Deaton, 2015; Stiglitz, 2013; Saraceno, 2015; Milanovic, 2019; Giancola, Salmieri, 2020).

La stessa concettualizzazione del fenomeno della povertà è stata di conseguenza oggetto di una riflessione più articolata, che si è mossa sia in direzione di una più compiuta analisi delle cause, sia in quella di una più ampia caratterizzazione delle sue conseguenze (Spicker, 2020; Ranci Ortigosa, 2018). Per quanto riguarda gli assistenti sociali intervistati, la povertà a loro avviso consiste al tempo stesso nella ‘mancata soddisfazione dei bisogni fondamentali: casa, salute, occupazione, istruzione, cultura e nuove tecnologie’ (per il 70,4%) oppure nella ‘impossibilità di accedere’ ad alimentazione, istruzione ed abitazione (69,1%), o ancora nel ‘vivere in condizioni precarie di salute, minime disponibilità economiche, e scarsa partecipazione alla vita sociale’ (67,8%). Questi valori si mostrano simili a quelli rilevati a livello nazionale, nella stessa indagine. Emerge poi dalle scelte il ricorso a definizioni della povertà di carattere multidimensionale, che si presentano in linea con quanto condiviso, oltre che con gli altri colleghi italiani, con la letteratura più recente (Sen, 2005; Spicker, 2020) e con le definizioni che del fenomeno della povertà danno le maggiori istituzioni internazionali impegnate nella lotta contro di essa: CEE, ONU, Banca Mondiale. In queste definizioni, infatti, oltre che mettere in luce le dimensioni che storicamente vengono associate alla condizione di povero - l’assenza di denaro, l’incapacità di soddisfare i bisogni primari, che rimandano tipicamente alla definizione di povertà assoluta (il 59,3% dei rispondenti indica la povertà come assenza di risorse monetarie) - si fa riferimento anche ad altre dimensioni che rimandano invece alla dimensione relazionale dell’esistenza, che porta gli esseri umani a continue comparazioni tra la propria e l’altrui condizione: da cui la definizione di povertà come fenomeno socialmente relativo. Nelle definizioni scelte dagli assistenti sociali, così, si fa anche riferimento ai processi di esclusione sociale (63,6%), quali meccanismi di allontanamento dal ‘centro’ della comunità, sia attraverso forme di discriminazione in ingresso riservate alle persone considerate inappetibili per il mercato del lavoro (disabili, giovani donne, giovani italiani o stranieri con skill inadeguati, e così via), sia attraverso forme di emarginazione progressiva riservate a coloro che vengono ritenuti ormai non più utili alle esigenze del mercato (disoccupati cronici, ultracinquantenni con basse qualifiche, ex-detenuiti, ex-dipendenti e così via).

Nello specifico, i quattro problemi principali che gli assistenti sociali del Lazio associano alla povertà sono: il disagio economico (67,3%), la correlata, anche se non in maniera esclusiva, disoccupazione (57,8%), il disagio abitativo e l’esclusione sociale nella stessa misura (51,9%). Per i colleghi del resto d’Italia, invece, è la disoccupazione il criterio più indicato (68,7%), seguito dal disagio abitativo (62,4%), da quello economico (52,6%) e dalla marginalità (50,7%).

Volendo scattare una fotografia che blocca in un’istantanea la vita del povero descritto dagli assistenti sociali del Lazio, ne viene fuori l’immagine di una persona che ha un reddito insufficiente per soddisfare le esigenze della quotidianità, spesso disoccupata, ma che potrebbe anche essere occupata con reddito insufficiente (un *working poor*), che non ha una casa di proprietà, o che vive in una abitazione precaria (perché occupata, o sotto sfratto, o

fatiscente o altro) ed è esclusa dai principali circuiti relazionali capaci di garantire l'accesso a migliori condizioni occupazionali.

Come accennato in modo particolare per la metropoli romana, il tema della casa rappresenta una delle condizioni nevralgiche della condizione di povertà: questa può essere interpretata sia come un fattore causale - l'assenza di una casa di proprietà costringe a concentrare su di essa molte delle risorse economiche disponibili - che come un effetto della precarietà economica: redditi inadeguati condizionano l'acquisto o l'affitto di un immobile. Come che sia, per il 90% degli assistenti sociali, chi ha problemi abitativi e si rivolge a loro ha una situazione reddituale 'poco adeguata' o 'del tutto inadeguata'. Le ragioni della precarietà abitativa sono diverse. In primo luogo, l'assenza di una vera 'politica della casa': infatti, dopo l'esperienza del Piano casa di Fanfani (INA-Casa) degli anni Cinquanta, è solo nel 1978 che viene emanata una legge ad hoc di intervento (Legge 457 del 1978, *Piano decennale per l'edilizia residenziale*), di fatto l'unico provvedimento organico di programmazione dell'edilizia residenziale pubblica che ha operato per circa ventuno anni fino al 1998. La scarsità di alloggi popolari viene considerata dall'86,4% degli assistenti sociali un fattore 'rilevante', o 'molto rilevante', nel determinare condizioni di precarietà abitativa.

In secondo luogo, i costi degli appartamenti in proporzione ai redditi medi percepiti nel nostro Paese, rendono un miraggio quasi irraggiungibile coronare il sogno di una casa di proprietà, quando non si può contare sull'aiuto dei genitori, disposti quantomeno a versare un sostanzioso anticipo sull'importo totale. Questo è ancora più vero se si considera la precarietà occupazionale in cui versano molte persone. Secondo oltre il 95% degli assistenti sociali, la disoccupazione e la precarietà lavorativa costituiscono un fattore causale rilevante o molto rilevante della precarietà abitativa (dello stesso parere i colleghi nell'indagine nazionale).

Al contempo, anche l'elevato importo degli affitti - equivalente a volte anche a più di una rata di un mutuo, soprattutto nei grandi centri - incide in maniera significativa sulla possibilità di risparmiare progressivamente per costruirsi autonomamente un anticipo per un futuro acquisto: l'80% circa degli assistenti sociali laziali ritiene il livello degli affitti troppo elevato come una condizione 'rilevante' o 'molto rilevante' nel determinare la povertà abitativa. Dai dati raccolti emerge che l'86,5% degli assistenti sociali asserisce di aver avuto almeno un beneficiario ReI o RdC che vive in affitto. Certo, la proprietà di un'abitazione non esclude dal ricorso ai servizi sociali: sono ad esempio il 16% del totale i casi in cui secondo gli assistenti sociali del Lazio gli utenti dei servizi sono proprietari dell'abitazione in cui vivono e il 48% degli assistenti sociali dichiara di aver assistito chi ha una casa di proprietà. Il restante 54% dei casi è composto da persone che vivono in strutture di accoglienza, in subaffitto, in strutture occupate o in ricoveri di fortuna. Anche in questo caso non si rilevano significative differenze con quanto rilevato a livello nazionale.

Un altro dei fattori indicati dalla letteratura come rilevanti per spiegare le condizioni di povertà è costituito dal basso livello di istruzione che

caratterizza le persone in questa condizione (Hemerijck, 2017; Ciarini, 2020). Bassi livelli di istruzione o livelli medi accompagnati dall'obsolescenza delle competenze basiche comportano l'inadeguato sviluppo di capacità e capacitazioni che rendere le persone pienamente attive nei mercati del lavoro locali e possono condurre, quindi, a condizioni di disoccupazione cronica. Per gli assistenti sociali laziali, la condizione di povertà culturale è molto diffusa nel territorio in cui operano: in una scala da 1 a 10 la collocano tra il 7 e l'8. Secondo l'83% degli assistenti sociali, le persone che mostrano povertà culturale e si rivolgono a loro, palesano anche una situazione reddituale 'poco adeguata' o 'del tutto inadeguata'. Al tempo stesso, rilevano nel 44% dei casi che i disoccupati che si rivolgono ai servizi sociali soffrono di carenze culturali, cosicché 'partecipare a corsi di formazione professionale' potrebbe aiutarli a migliorare la loro condizione secondo il 93% degli assistenti sociali (per il 48% in maniera 'molto efficace', per il 45% quantomeno producendo un seppur 'minimo miglioramento'); per l'89% circa degli assistenti sociali sarebbe necessaria la invece ri-scolarizzazione: che per il 59% circa produrrebbe almeno un 'minimo miglioramento', mentre per il 30% circa sarebbe una strategia 'molto efficace'.

14.5. Il contrasto alla povertà nel Lazio

Il contrasto alla povertà nel Lazio si è mosso in questi anni dovendo tener conto delle particolari caratteristiche sociodemografiche del territorio, che hanno nella capitale un fattore distorcente di tutte le principali dinamiche: forte concentrazione delle attività economiche regionali, conseguente attrazione di forza lavoro, esasperazione anche dei fenomeni di bisogno (elevata presenza di situazioni di deprivazione soprattutto nelle aree periferiche, elevata presenza di senza dimora e di immigrati soprattutto nelle zone centrali).

TAB. 14.3 – *Giudizi degli assistenti sociali sulle politiche contro la povertà. Valori in percentuale. Lazio*

	Gli interventi pubblici di contrasto alla povertà	Le misure di sostegno economico basate sulla condizionalità
Per nulla adeguati	11,6	4,9
Poco adeguati	60,1	31,5
Sufficientemente adeguati	27,4	42,9
Pienamente adeguati	0,9	20,8
TOTALE	100,0	100,0

Fonte: elaborazione dati survey

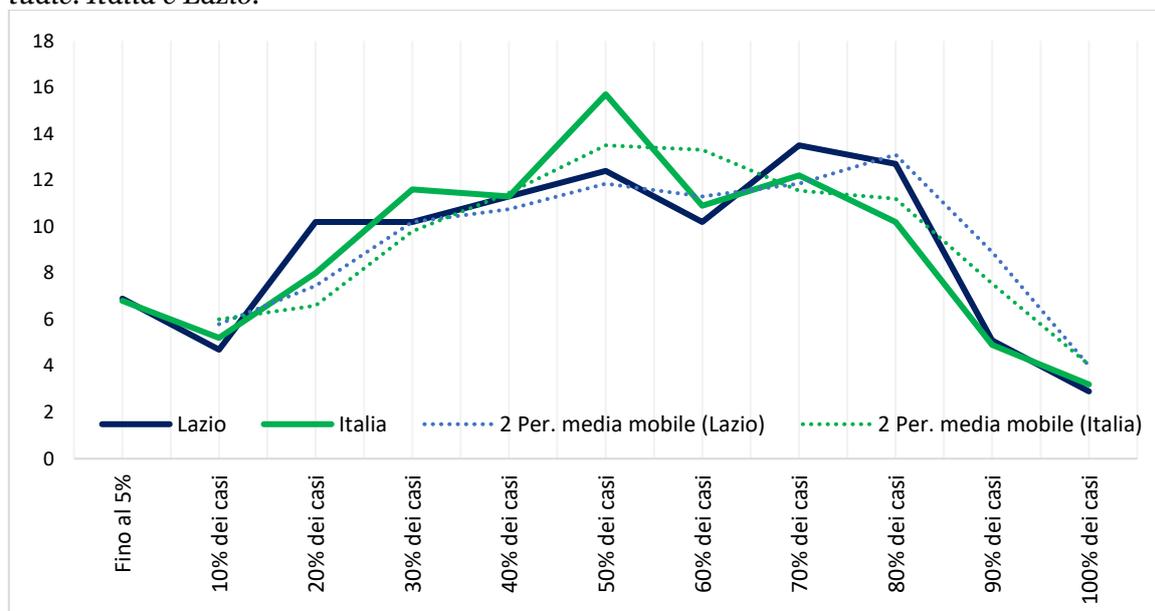
Come accennato, l'impegno nella Regione Lazio, almeno dal punto di vista della dotazione finanziaria, non è stato di poco conto, ma nell'opinione del 71,7% degli assistenti sociali (Tabella 14.3) gli interventi pubblici di contrasto alla povertà sono da ritenersi 'poco' o 'per nulla adeguati' (simile giudizio proviene dal 69,2% dei colleghi a livello nazionale). Al contrario, gli assistenti sociali laziali tendono a valutare positivamente le misure di sostegno

economico basate sulla condizionalità, giudicandole sufficientemente o pienamente adeguate nel 63,7% delle risposte (rispetto al 67,4% dei colleghi italiani che esprimono simile valutazione).

Ciò che è necessario per contrastare la povertà secondo gli assistenti sociali, e andrebbe introdotto o implementato, sono soprattutto gli ‘interventi volti a facilitare l’inclusione sociale e l’autonomia’ (73% di scelte dell’item, il 72% a livello italiano) da accompagnare con le ‘misure di sostegno del reddito’ (45,0% delle scelte; 44,3% nazionale) e con la ‘la presa in carico’ del caso che consenta all’assistente sociale di sostenere la persona o il nucleo fino alla fuoriuscita dalla condizione di bisogno (34,9% delle scelte; 33,8% dei colleghi italiani).

Le politiche socioassistenziali hanno il carattere della residualità e della selettività: questo significa che, pur rientrando nel modello di welfare universalistico (o beveridgiano), la fruizione dei servizi sociali risulta condizionata dal *means test*, cioè dalla dimostrazione di non poter contare su un reddito superiore ad una certa soglia stabilita per legge (ISEE pari o inferiore a 6.000,00 euro annui; ISRE non superiore a 3.000,00 euro annui; patrimonio immobiliare non superiore a 20.000,00 euro e mobiliare non superiore a 10.000,00 euro per quanto concerne il ReI). In base a questa modalità operativa, è possibile che alcuni dei beneficiari in realtà ne hanno potuto beneficiare in virtù di falle presenti nelle procedure di controllo dei redditi, come del resto hanno confermato diverse testimonianze della cronaca quotidiana. Gli assistenti sociali (Figura 14.1) confermano di aver avuto il sospetto che i beneficiari avessero già altre fonti di reddito non dichiarati.

FIG. 14.1 – Percezione dei rispondenti circa la quota percentuale di beneficiari di ReI o RdC che probabilmente fanno affidamento altre fonti di reddito non dichiarate. Valori in percentuale. Italia e Lazio.



Fonte: elaborazione dati survey

Viceversa, tra chi non ne ha potuto beneficiare, pur avendone diritto, vi sono secondo gli assistenti sociali del Lazio ‘ragioni particolari afferenti alla struttura del nucleo familiare’ (18,6%) oppure il fatto che ‘altri familiari già percepivano altri benefici di carattere previdenziale’ (17,6%), che quindi rendevano impossibile l’accesso (a livello nazionale, invece, emerge che la ragione principale è un livello di ISEE superiore a quanto consentito dalla misura). Meno incidenti, anche se presenti (7,8%) i casi di mancato accesso attribuibili, secondo gli intervistati, ‘all’assenza di adeguate competenze culturali’ limitanti l’esercizio dei diritti.

Il ReI aveva come obiettivo un’inclusione attiva capace di conciliare le esigenze di integrazione del reddito per le famiglie che potevano contare su introiti modesti o insufficienti rispetto alla soglia di povertà, evitando però di indurre comportamenti assistenzialistici grazie alla condizione che imponeva al beneficiario di attivarsi nella ricerca di un lavoro. Per quanto attiene alla gestione della misura, e ai tempi di gestione, in media nel Lazio sono trascorsi tra 1 e 3 mesi prima dell’attivazione del beneficio, nelle testimonianze del 42% circa dei partecipanti alla ricerca (valori simile a quello nazionale: 43,9%). Per il 58,2% degli assistenti sociali del Lazio l’intervento si è risolto soprattutto in una presa in carico semplice e per il 52,8% in un invio al Centro per l’Impiego, per almeno ‘una metà o una larga parte’ dei rispondenti. L’invio a servizi specializzati ha riguardato meno della metà dei beneficiari per il 77,1% dei rispondenti e sempre meno della metà dei beneficiari è stato preso in carico dall’*équipe* multidisciplinare per il 75,6% degli assistenti sociali del Lazio che hanno partecipato alla gestione della misura.

Se all’interno del nucleo familiare sono presenti minori, la misura viene ritenuta capace di aver prodotto benefici, ma solo per pochi casi, dal 36,4% degli assistenti sociali del Lazio (la pensano così il 40,9% di tutti i colleghi italiani); per un altro 20,3% non ha prodotto risultati (di contro al 18,5% del dato nazionale): insomma, più della metà dei rispondenti giudica la misura inefficace nel promuovere i diritti delle persone di minore età all’interno del nucleo familiare (il 56,7% nel Lazio e il 69,4% a livello nazionale). Infine, l’utilizzo del contributo economico è stato sostanzialmente trasparente: il 55% circa degli assistenti sociali del Lazio asserisce che è stato possibile farsi un’idea precisa dell’utilizzo del cespite in più della metà dei casi (di contro all’opinione del 60,6% dei colleghi in Italia).

In definitiva, gli assistenti sociali che hanno partecipato all’applicazione della misura ne danno un giudizio diverso. Sono ‘d’accordo’ o ‘molto d’accordo’ nel giudicarla una misura insufficiente circa un quarto dei rispondenti (25,1%), mentre ne danno un giudizio opposto, quindi la giudicano positivamente, il 35,6% dei rispondenti (invece a livello nazionale i valori rilevati sono rispettivamente il 21,9% e il 43,2%). Quasi la metà (48,7%), di contro, non condivide la tesi secondo la quale il ReI sarebbe una misura che favorisce i meno bisognosi (il 48% a livello nazionale), quindi circa la metà ne valutano positivamente la capacità di aiutare i bisognosi. Al tempo stesso, in misura più o meno simile, ne viene valutata positivamente e ritenuta adeguata sia la durata (il 48,4%) che l’importo (50,5%). Al limite forse doveva essere

allargata la platea dei beneficiari (visto che soltanto il 37,1% si dichiarano contrari a farlo).

Invece tra i rispondenti laziali che non hanno partecipato direttamente alla gestione della misura circa il 40% dei casi non è d'accordo sul fatto che la misura riesca effettivamente ad aiutare i meno bisognosi. Come i colleghi che vi hanno partecipato, invece, gli assistenti sociali del Lazio ritengono la misura soddisfacente sia per durata che per importo dell'erogazione. Anche in questo caso i dati non si discostano dai valori rilevati a livello nazionale.

14.6. Conclusioni

La realtà delle misure di contrasto alla povertà nella regione Lazio vede due dimensioni diverse al proprio interno: la presenza della metropoli di Roma con le proprie caratteristiche, bisogni e peso quantitativo, insieme a un territorio regionale variegato con le tipiche caratteristiche dei contesti non urbanizzati. Roma è stata sempre oggetto di sperimentazione di tutte le misure di contrasto alla povertà a livello nazionale, così come, negli ultimi anni, le politiche regionali cominciano a colmare un ritardo nell'implementazione di misure coordinate dei servizi per la riuscita dei processi di promozione e integrazione degli interventi.

I dati della nostra ricerca sul territorio regionale confermano l'importante impatto che l'implementazione del Reddito di Inclusione (e poi del Reddito di Cittadinanza) hanno avuto sul sistema di servizi sociali; l'introduzione del ReI e successivamente del RdC ha significato un aumento di assistenti sociali che seguono queste misure, ma sovente più come aggiunta che come ripensamento complessivo della modalità di organizzazione dei servizi sul territorio.

Ciò che in definitiva emerge è un quadro rappresentativo della situazione anche del livello nazionale. Infatti, la situazione della regione risente delle carenze della politica di contrasto alla povertà rilevate anche a livello nazionale. Permane il problema dell'assorbimento occupazionale per larghe fasce della popolazione collocate alla 'periferia' non solo fisica, ma anche culturale: un assorbimento che rimanda alla disarticolata composizione della struttura produttiva italiana, cui si aggiunge nel Lazio la particolarità di una diffusa presenza di impieghi nella Pubblica Amministrazione, dovuta alla presenza dei Ministeri e delle attività governative nazionali e degli organismi internazionali. A ciò si aggiunga il peso dell'assenza da lungo tempo di politiche abitative adatte ai crescenti fabbisogni dei ceti inferiori, man mano che la voce economicamente più pesante nei bilanci familiari finisce per assorbire una quota cospicua delle ridotte entrate persino nei nuclei in cui vi è almeno un occupato.

Il quadro che emerge è quello di una situazione 'bloccata', in cui le persone si debbono confrontare con una vischiosità prodotta sia dall'assenza di ampie e diversificate opportunità lavorative, che con la difficoltà a soddisfare le

proprie, legittime, esigenze di assicurarsi un’abitazione stabile e stabili possibilità di gestirne i costi. Tutto questo in un quadro generale in cui stentano ad affacciarsi modelli gestionali innovativi del welfare, anche a causa delle ripetute crisi economiche che si stanno verificando nel corso degli ultimi anni (non ultima quella determinata dalla pandemia ancora in corso) e che costringono a ri-pensare più alle esigenze dell’immediato che alla prospettiva di sviluppo di medio e lungo termine di un nuovo welfare. Di tali aspetti sono consapevoli gli assistenti sociali che, oltre a rivendicare l’esigenza di una maggiore integrazione delle realtà multidimensionale degli interventi, palesano la consapevolezza degli stessi problemi appena elencati.

Non si può che auspicare che, anche sull’onda della sfida lanciata dalla pandemia, il welfare si orienti verso politiche che sappiano ‘liberare’ il capitale umano e sociale della comunità, favorendo l’emergere di un modello al contempo generativo di ricchezza per la comunità e non più solo costretto nelle esigenze dell’immediato, pur insopprimibili. Che sappia favorire l’emergere delle risorse inesprese ed emarginate, perché non educate e non aiutate ad esprimersi, e a canalizzarsi verso modalità espressive che sappiano arrivare al centro decisionale del sistema, così da poter proporre un modello politico-sociale alternativo, non più solo chiuso sugli estremi polari del mercato o dello Stato, ma capace di valorizzare la ricchezza delle realtà locali, sapendole però convogliare con una capacità di *governance* che le valorizzi e non le mortifichi.

Riferimenti bibliografici

- Banca d’Italia, (2020). [*Economie regionali. L’economia del Lazio*](#), Banca d’Italia, Roma.
- CARITAS, (2020). [*La povertà a Roma: un punto di vista. Nessuno si salva da solo*](#). Area Studi e Comunicazione.
- CARITAS, (2018). [*Persone senza dimora. Le sfide di un sistema integrato*](#), Ufficio Studi e Progettazione.
- Ciarini, A. (2020). [*Politiche di welfare e investimenti sociali*](#), Il Mulino, Bologna.
- D’Emilione, M., Giuliano, G., Ranieri, C. (2018). «[*L’integrazione tra servizi nelle misure di contrasto alla povertà. Teoria e pratica di un concetto complesso*](#)», *Sinapsi*, 8 (3), 50-68
- Deaton, A. (2015). [*La grande fuga. Salute, ricchezza e origini della disuguaglianza*](#), Il Mulino, Bologna.
- Ferrera, M. (2019). [*Le politiche sociali*](#), Il Mulino, Bologna.
- Giancola, O., Salmieri, L. (2020). [*Sociologia delle disuguaglianze. Teorie, metodi, ambiti*](#), Carocci, Roma.
- Hemerijck, A. (2017). [*The uses of Social Investment*](#), Oxford University Press, Oxford.

- ISTAT, (2020). *[Dati statistici per il territorio. Regione Lazio](#)*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.
- Lazio Innova, (2020). *[SRSvS – Focus Group Ridurre l'intensità della Povertà, Paper introduttivo](#)*, Regione Lazio, Roma.
- Milanovic, B. (2019). *[Ingiustizia globale. Migrazioni, disuguaglianze e il futuro della classe media](#)*, Luiss University Press, Roma.
- Morlicchio, E. (2012). *[Sociologia della povertà](#)*, Il Mulino, Bologna.
- Ranci Ortigosa, E. (2018). *[Contro la povertà](#)*, Francesco Brioschi, Milano.
- Roma Capitale, (2020). *[Piano Sociale Cittadino 2019-2021 di Roma Capitale](#)*, Roma, Deliberazione di approvazione 129, del novembre 2020.
- Regione Lazio, (2019). *[Piano sociale regionale denominato 'prendersi cura, un bene comune'](#)*, Consiglio Regionale del Lazio, Roma.
- Saraceno, C. (2015). *[Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi](#)*, Feltrinelli, Milano.
- Sen, A.K. (2009). *[L'idea di giustizia](#)*, Mondadori, Milano.
- Spicker, P. (2020). *[The Poverty of Nations: A Relational Perspective](#)*, Policy Press, Bristol.