

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

L'integrazione degli strumenti nella lotta alla povertà: il ruolo del servizio sociale. Il caso del Piemonte.

This is a pre print version of the following article:

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1871560> since 2022-08-03T20:39:34Z

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

L'integrazione degli strumenti nella lotta alla povertà: il ruolo del servizio sociale Il caso del Piemonte

Giovanni Cellini¹
Cesare Bianciardi²

Parole chiave: povertà, multidimensionalità, specificità professionali, servizio sociale, Piemonte

Keywords: poverty, multidimensionality, professional specificities, social work, Piedmont

Abstract

L'articolo propone una riflessione su alcuni interventi attuati nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà, mettendo in relazione le scelte operate dalla Regione Piemonte con alcune misure definite a livello nazionale. Nell'ambito di tale riflessione, ci si è concentrati sul ruolo del servizio sociale nella concreta attuazione delle misure stesse e sulla coerenza tra l'operatività del professionista assistente sociale e la deontologia. Ne è emerso un quadro caratterizzato da sovrapposizioni di competenze proprie di soggetti diversi, in cui il servizio sociale è chiamato a fronteggiare tendenze all'attenuazione delle specificità professionali e a difendere la propria identità dal punto di vista operativo e deontologico.

The article examines some of the interventions implemented in the Italian context of policies to contrast poverty, comparing the choices made by the Piedmont Region with some measures defined at national level. The resulting reflection is focused on the role of social work in the implementation of these policies and on the coherence between social worker's professionalism and deontology. This overview shows the overlapping competences of different subjects, in which the social workers need to face the tendency to attenuate professional specificities and to defend their identity from an operational and deontological point of view.

¹ Assistente sociale specialista. Ricercatore presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università degli Studi di Torino.

² Metodologo della ricerca sociale; già assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università degli Studi di Torino.

1. La povertà: un fenomeno multidimensionale e dal “volto nuovo”

Nelle società tradizionali i poveri erano visti come «figure naturali» (Pancioli, 2019, p 115), non oggetto di particolare attenzione da parte della società; è solo con l'avvento della società industriale che chi versa in condizioni di povertà diviene oggetto di studio e, soprattutto, d'interesse per lo Stato - ormai divenuto uno Stato moderno – che interviene assumendosene la responsabilità. (Morlicchio, 2020, pp. 22-26).

In realtà, le prime politiche messe in atto – già nell'Inghilterra elisabettiana e, successivamente, vittoriana – sottintendevano come finalità ultima il controllo sociale; il fine era, infatti, preservare/difendere la società produttiva da coloro che venivano visti come non produttivi (Brundage, 2002, pp. 34-36).

In condizioni di generale insicurezza economica, la povertà era, quindi, un qualcosa di quasi «connaturato» all'individuo (Castel, 1996; pp. 37-51), con cui era necessario convivere.

Dall'analisi empirica e da una lettura più attenta, possiamo ormai affermare come la povertà sia un fenomeno estremamente complesso e, pertanto, anche di difficile definizione, per il quale - non casualmente - si usa sovente il termine «multidimensionale» (Morlicchio, cit., pp. 143-148).

La povertà non è, infatti, ascrivibile alla “semplice” penuria di risorse economiche, ma piuttosto «una condizione umana caratterizzata dalla privazione continua o cronica di risorse, capacità, opzioni, sicurezza e potere necessari per poter godere di un tenore di vita adeguato e di altri diritti civili, culturali, economici, politici e sociali» (UN, 2001, par. 8). Il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite distingue, addirittura, vari gradi di povertà, introducendo il concetto di «povertà estrema», ovvero una condizione «in cui una mancanza prolungata della sicurezza fondamentale di base interessa contemporaneamente vari aspetti dell'esistenza umana, compromettendo seriamente le possibilità delle persone di esercitare o riacquisire i propri diritti in un futuro prevedibile» (UN, 1996, par. 13)³.

Evidenziare come la povertà sia il frutto dell'intrecciarsi di più aree dell'esistenza di una persona, è particolarmente interessante se letto alla luce dell'aumento numerico cui stiamo assistendo in questi ultimi anni: nel 2020 l'Istat ha registrato 5,6 milioni di individui in povertà assoluta - vale a dire con una spesa per consumi pari o inferiore al valore monetario di un paniere di beni e servizi essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale -, pari al 9,4 % della popolazione del nostro Paese. Tale dato è molto significativo, se letto alla luce della pandemia da Sars-Cov-2: nel 2019, i poveri assoluti in Italia erano, infatti, il 7,7% della popolazione; ciò significa che, a seguito della pandemia, si è registrato un aumento superiore a 2 punti percentuali (Istat, 2021). Anche il Rapporto Caritas 2020 su povertà ed esclusione sociale mette in luce come la povertà non sia ascrivibile solo a situazioni di grave penuria economica e limitata a determinate fasce di popolazione, ma possa colpire indistintamente chiunque di noi, per contingenze indipendenti dal proprio vissuto, assumendo - come ci sarà modo di ribadire - connotati di assoluta trasversalità (Caritas, 2021, cfr. par. 5).

La pandemia sembra aver in qualche modo reso “manifesto” quanto ormai già noto a chi opera nei servizi e confermare quanto fin qui detto: la povertà è un fenomeno non circoscrivibile alla sola sfera economica e può colpire indistintamente, anche in assenza di percorsi pregressi di “fragilità”. Oggi ci confrontiamo con una generalizzata precarizzazione dei percorsi lavorativi, una crescente individualizzazione e con la contrazione e l'indebolimento delle tradizionali reti di supporto familiari e amicali (Bergamaschi, 2005, pp. 113-124): il povero assume, quindi, un volto nuovo, dal *working poor* alla donna sola, al giovane in disagio abitativo (Gori, 2017, pp. 187-205); l'evidenza empirica sembra confermare la rappresentazione di vaste aree della società - un tempo neppure considerate a rischio di rivolgersi ai servizi - che adesso possono “scivolare” in condizioni di grave marginalità (Paugam, 2013, *passim*), denotando la necessità di agire su più fronti ed in maniera integrata per contrastare e prevenire – ove possibile – tale “scivolamento”.

La finalità del presente contributo è, dunque, quella di ricostruire – partendo dalla disamina degli atti normativi nazionali e regionali - il tentativo, nel particolare della Regione Piemonte, di introdurre e consolidare un modello di intervento “integrato” nella lotta alla povertà.

Non casualmente si è definito il concetto di “povertà estrema”, poiché il Piemonte ha prevalentemente investito sul contrasto della grave marginalità adulta, in particolare sul fenomeno dell'*homelessness*, puntando molto sull'adozione generalizzata del modello d'intervento dell'*housing first*.

Le riflessioni qui presentate sono il frutto della disamina degli atti normativi piemontesi relativi all' Avviso Pubblico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 4/2016, teso a finanziare interventi per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora.

³ Molteplici sono le definizioni di povertà, da cui derivano altrettanti modi di misurarla: si pensi soltanto alle soglie di *povertà assoluta* e *povertà relativa*, definite e periodicamente aggiornate dall'Istat e dell'Eurostat (per approfondimenti cfr. Baldini M., Toso S., 2009, *passim*.)

Partendo dalle necessarie già esposte ricostruzioni relative al concetto di multidimensionalità della povertà, l'analisi della normativa regionale è stata condotta su più piani: sia alla luce della produzione scientifica e della normativa nazionale; sia rispetto alla coerenza deontologica che guida l'operatività del professionista assistente sociale. L'aver condotto l'analisi muovendosi su questi due piani teorici, ha reso ovviamente necessario allargare lo sguardo alle misure di contrasto alla povertà previste dalla normativa nazionale, quali il REI e l'RdC e non solo al contesto regionale.

La finalità ultima di questo contributo non è quella di presentare delle criticità o di proporre soluzioni, ma solo quella di aprire delle riflessioni, mettendo in luce alcune ricadute sostanziali sull'agire professionale che le *policies* hanno quando disegnano strumenti di intervento; tale obiettivo è a nostro parere più importante di qualsiasi altro risultato al quale la riflessione possa condurre, poiché le «politiche di welfare» inevitabilmente «incorporano criteri di giudizio, valori, e definizioni di problemi e delle opzioni possibili» (Meo, 2020, p.13) con i quali chi opera nei servizi non può non confrontarsi per orientare la propria azione professionale e tentare di ri-orientare le *policies* stesse.

2. Il tentativo di integrazione operato a livello nazionale e la via scelta dalla Regione Piemonte

Con la pubblicazione dell'Avviso Pubblico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 4/2016, si è tentata una particolare forma di integrazione: tra l'utilizzo dei FSE (Fondi sociali europei, in particolare di quelli destinati al Piano Operativo Nazionale "Inclusione") ed i fondi FEAD (Fondi di Aiuti Europei agli indigenti, nello specifico Piano Operativo I) per costruire un sistema di interventi territoriali tesi al contrasto della grave marginalità adulta, in particolare al fenomeno dell'homelessness. L'obiettivo principale dichiarato dell'Avviso era, infatti, di supportare gli Enti territoriali (Regioni/Province autonome e Città metropolitane) nel superamento delle ottiche strettamente emergenziali, che da sempre contraddistinguono gli interventi in tale ambito, «in favore di approcci maggiormente strutturati» (art. 4.2), prendendo a riferimento le "Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia", approvate in Conferenza Unificata nel novembre del 2015.

In attuazione dell'Obiettivo Tematico 9⁴, dell'Accordo di Partenariato con l'Italia, relativo al periodo di programmazione comunitaria 2014-2020⁵, si mirava, quindi, al potenziamento della rete dei servizi per il sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia.

Il Programma Operativo I del Fondo FEAD, approvato con Decisione della Commissione europea C (2014) 9676 dell'11 dicembre 2014, a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, conteneva una specifica misura, la Misura 4, sulla deprivazione materiale dei senza dimora. Questa prevedeva l'individuazione degli interventi sulla base di proposte progettuali, formulate secondo le linee di indirizzo nazionali, e predisposte dalle Città Metropolitane o da Città con più di 250 mila abitanti ovvero dalle Regioni, con riferimento agli Ambiti territoriali di competenza, o direttamente dagli Ambiti delegati a tal fine dalle Regioni.

La Regione Piemonte, con la D.G.R. n. 39-4245 del 21/11/2016, ha dato avvio ad un percorso progettuale teso a definire un sistema coordinato di interventi per affrontare il fenomeno della grave emarginazione adulta, operando una scelta ben precisa, ovvero di fare dell'approccio *housing first* e della sua messa a sistema il fulcro del percorso di intervento. In relazione a quanto previsto dal già menzionato Avviso 4, la Regione Piemonte ha individuato cinque ambiti territoriali - così come definiti dell'art. 8, comma 3 della Legge 8 novembre 2000, n. 328 - coi quali sperimentare il percorso progettuale: l'Alessandrino, l'Astigiano, il Biellese, il Cuneese ed il Novarese (Determinazione dirigenziale Direzione Coesione Sociale Regione Piemonte n. 894 del 6.12.2016).

Il criterio di selezione dei territori - chiamati a presentare proposte progettuali attraverso una nota dell'Assessore alle Politiche Sociali della famiglia e della casa, prot. n. 687 del 23 novembre 2016, indirizzata ai Sindaci dei Comuni capofila - è stato unicamente quello del numero delle residenze fittizie dichiarate dai Comuni capofila stessi.

Il capoluogo, Torino, ha presentato, invece, in maniera autonoma una proposta progettuale per il proprio territorio, aderendo poi al protocollo regionale solo per quanto riguarda gli aspetti rendicontativi.

⁴ In particolare i punti 9.5.8 e 9.5.9 riguardanti la forma più estrema di povertà, ovvero l'homelessness.

⁵ Decisione di esecuzione della Commissione Europea del 29/10/2014 (CCI 2014IT16M8PA001), modificato con Decisione di esecuzione della Commissione dell'8/02/2018, a seguito della programmazione delle risorse attribuite all'Italia con l'adeguamento tecnico del Quadro Finanziario Pluriennale europeo 2014-2020.

A questo quadro è da aggiungere che, già prima dell'introduzione di strumenti di contrasto della povertà quali il Reddito di Inclusione (REI) ed il Reddito di Cittadinanza (RdC), la Regione Piemonte era tra i territori che avevano sperimentato il Sistema per l'Inclusione Attiva (SIA)⁶.

La via scelta dalla Regione Piemonte è stata, quindi, quella di lavorare sull'attivazione di nuovi servizi, focalizzati su interventi di *rapid-rehousing* e non di lavorare sul rafforzamento dell'esistente (Prandini, Ganugi, 2021, p. 28); per fare ciò si sono strutturati dei partenariati ampi, dove il terzo settore raggiungeva una percentuale molto alta, pari 75% nella composizione degli stessi; in tali compagini, è interessante osservare che una delle funzioni "primigenie" che contraddistinguono la professione dell'assistente sociale, ovvero il segretariato sociale⁷, il terzo settore è arrivato a coprire addirittura l'80% delle attività (Ivi, pp. 33-35); ovviamente, i servizi sociali territoriali erano presenti in tutti i partenariati che si sono strutturati in Regione Piemonte, seppur c'è da evidenziare che, a livello nazionale, questi erano presenti solo nel 73% delle compagini partenariali che si erano costituite (*Ibidem*).

Ora c'è da osservare che l'*housing first*, presuppone non solo il *rapid-rehousing* - ovvero il garantire prima di tutto la casa, quale diritto imprescindibile - ma anche una presa in carico strutturata e globale della persona e un accompagnamento verso l'integrazione sociale e il benessere, realizzabili grazie alla presenza di una *équipe multidisciplinare* e un costante *case management* (cfr. Linee di indirizzo per il contrasto alla grave marginalità adulta in Italia, 2015): ciò guida alcune prime riflessioni, che saranno, poi, meglio sviluppate allargando lo sguardo agli strumenti nazionali di contrasto alla povertà.

L'*housing first* nasce in un contesto di welfare differente da quello italiano⁸, ovvero quello statunitense, e pone la presenza di una abitazione stabile e sicura come primo e necessario punto di partenza per la costruzione di un percorso di autonomia (Padget, Henwood & Tsemberis, 2015, *passim*): tale principio non è assolutamente discutibile ed ha ovviamente delle ricadute pratiche positive, poiché garantisce innegabilmente anche una certa stabilità nello sviluppo del processo di aiuto e favorisce un approccio di tipo olistico.

Dalla lettura della normativa regionale che ha consentito l'attuazione delle progettualità legate all'Avviso 4/2016, due sono le riflessioni più immediate che scaturiscono e strettamente connesse l'una all'altra.

La prima riflessione attiene all'operatività all'interno dei servizi sociali ed è relativa alla scelta di aver orientato fortemente le policies territoriali verso un modello unico di intervento che, seppur valido ed eticamente ineccepibile, può portare all'attenuazione della necessaria co-costruzione che lo sviluppo del processo di aiuto richiede, ancor più in un "settore", quale quello della grave marginalità adulta, che - come abbiamo richiamato in premessa - comprende una estrema variegatura dei profili (Bianciardi, 2019, p. 43). A livello operativo, infatti, disegnare una sola possibile via di intervento può provocare una certa "contrazione" della discrezionalità necessaria a disegnare un percorso di intervento personalizzato (Rossi, 2014, p. 54), soprattutto in presenza di un dettato normativo che non definisce chiaramente il ruolo dei servizi sociali e dei professionisti assistenti sociali nello sviluppo dei percorsi all'interno dei partenariati.

La seconda riflessione riguarda il rischio di centrare troppo l'intervento sull'elemento - certo fondamentale - dell'abitazione, intendendolo come diritto di per sé stesso: ciò rischia di distogliere da altri diritti fondamentali della persona, che sono deontologicamente alla base dell'operatività dei professionisti assistenti sociali, ovvero il decidere "autonomamente" rispetto a ciò che la riguarda e il partecipare attivamente al percorso di aiuto, diritti che sono le declinazioni fondamentali del principio di autodeterminazione (Fargion, 2005, pp. 81-84) e che hanno risvolti operativi fondamentali per lo sviluppo del processo di aiuto. La casa, al pari di una prestazione, si colloca all'interno di un percorso progettuale e non deve essere confusa dalla persona utente con l'obiettivo: deve sì essere punto di partenza, ma non centro del processo d'aiuto; il prevedere con norme un orientamento prevalente d'intervento nello sviluppo dei percorsi progettuali rischia di introdurre negli interventi stessi una certa condizionalità, che in realtà l'*housing first* mira a superare⁹ e può far vivere il professionista come gatekeeper piuttosto che come sostegno/guida di un processo comunemente costruito e sviluppato.

In un processo circolare di riflessione potremmo, quindi, affermare che alcuni rischi che l'indefinitezza normativa sul ruolo e le funzioni dei servizi sociali va a creare - vedasi quanto detto sopra per il segretariato

⁶ Deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte del 3 luglio 2017, n. 13-5284.

⁷ Come si vedrà più avanti, l'aspetto dell'informazione e del ruolo giocato dalla stessa all'interno della rete dei servizi assume particolare rilevanza nel "Piano regionale 2018-2020 per la lotta alla povertà" "Deliberazione della Giunta Regionale 9 marzo 2018, n. 43-659), ma nei documenti relativi all'Avviso 4/2016 non si inseriscono riferimenti specifici rispetto al ruolo dei servizi sociali rispetto alla funzione di informazione e orientamento.

⁸ Interessante a tal proposito la disamina di Elisabetta Grande rispetto allo smantellamento di un welfare a sostegno dei poveri, iniziato nell'era reaganiana e, paradossalmente, completato sotto le amministrazioni democratiche di Bill Clinton e che lascia prevalentemente la filantropia privata ad occuparsi del fenomeno. Cfr. Grande E., 2017, pp. 49-57.

⁹ Proprio la condizionalità insita in strumenti che disegnano un percorso netto d'intervento è vissuta dagli assistenti sociali piemontesi come elemento disturbante anche per quanto riguarda le misure nazionali di contrasto alla povertà come REI e RdC, così come evidenziano recenti percorsi di ricerca (cfr. Cellini e Bianciardi, 2021).

sociale - potrebbero sicuramente essere scongiurati, riconoscendo a priori nei partenariati progettuali le specificità circa le competenze e l'operatività dei professionisti dei servizi sociali, sia rispetto alla funzione di informazione e orientamento sia rispetto alla funzione di case management.

La necessaria integrazione tra le varie competenze di cui tutti gli attori della rete sono portatori deve, quindi, legarsi alla necessaria riaffermazione delle specificità professionali: tale necessità risulta ancora più evidente confrontando il caso studio costituito dalla via piemontese con quanto disegnato dalle normative nazionali, ravvisandovi gli stessi nodi critici e le stesse possibilità di ri-orientamento.

3. Tra integrazione e attenuazione di specificità professionali

Le misure di contrasto alla povertà (SIA, REI, RdC) hanno richiesto nei territori il coinvolgimento di soggetti diversi: Regioni, Comuni, INPS, Centri per l'impiego (CPI), agenzie formative, enti del terzo settore. Tale pluralità ha caratterizzato sia le fasi di pianificazione degli interventi di lotta alla povertà, in cui le Regioni hanno avuto (ed hanno) un fondamentale ruolo di coordinamento, sia le modalità di attuazione degli interventi stessi.

In riferimento al SIA, un aspetto importante per il sistema di pianificazione è «la costituzione di tavoli e rapporti formalizzati sui territori tra servizi e mondo del terzo settore, che potremmo definire reti comunitarie» (Bilotti, De Conno & Valzania, 2018, p. 96). Al tempo stesso, per l'attuazione delle misure di contrasto alla povertà sono coinvolti più attori, in un'ottica multidimensionale degli interventi. Tra i ruoli dei diversi soggetti, assumono rilevanza fondamentale quello svolto dai servizi sociali dei Comuni e quello dei CPI, entrambi impegnati in una pluralità di compiti, tra i quali: l'incontro coi beneficiari, la definizione dei Patti di servizio individuali, l'individuazione di eventuali servizi e sostegni specifici per il nucleo familiare, il monitoraggio del nucleo stesso.

Un aspetto centrale da mettere in evidenza è la corrispondenza tra l'importanza attribuita al ruolo dei servizi sociali e l'esplicito investimento sulla professione del servizio sociale. Nel caso del Piemonte, in relazione all'attuazione del REI, l'organo di governo regionale ha infatti definito previsioni specifiche sulla figura dell'assistente sociale. Nel Piano regionale 2018-2020 per la lotta alla povertà, la Giunta regionale si è così espressa: «Appare (...) opportuno che i primi obiettivi quantitativi che questo Piano individua siano declinati in termini di servizio sociale professionale. Si ritiene prioritario assicurare un numero congruo di assistenti sociali, quantificabile in almeno un assistente sociale ogni 5.000 abitanti, come dato di partenza nel primo triennio di attuazione del REI» (DGR 43-6593 del 2018, Punto 5, Obiettivo 5a). Tale previsione è ancorata di fatto alla normativa nazionale, nella quale il REI viene associato a ruoli e funzioni specifiche del servizio sociale, che riguardano i seguenti passaggi: l'informazione, l'accesso, la valutazione multidimensionale, il progetto personalizzato.

In una visione complessiva, ruoli e funzioni del servizio sociale non possono tuttavia essere considerati a sé stanti, ma vanno letti nella succitata ottica multidisciplinare e multidimensionale, riconosciuta anche dalla normativa. In particolare, il D.lgs n. 47/2017 (c.d. "Decreto REI") prevede all'art.7 l'attivazione di una équipe multidimensionale (EM) «laddove, in esito all'analisi preliminare, emerge la necessità di sviluppare un quadro di analisi approfondito». Per le situazioni di particolare complessità, dunque, si prevedono gruppi di lavoro interservizi a carattere interdisciplinare/multidisciplinare, nei quali al ruolo del servizio sociale competente possono affiancarsi quelli di altri attori della rete dei servizi territoriali; in particolare i servizi per l'impiego, ma anche quelli per la formazione, la casa, l'istruzione, la tutela della salute.

L'analisi di D'Emilione, Grimaldi e Giuliano (2020), in proposito, rileva che nell'impianto attuativo sia del REI che del RdC si realizza un vero e proprio lavoro d'équipe, basato su corresponsabilità e co-decisionalità, in cui «i riferimenti al funzionamento e al ruolo delle EM risultano essere piuttosto chiari» (*Ivi*, p.21). Nell'evidenziare l'importanza di tale multiprofessionalità, pare opportuno tuttavia evidenziare voci dissonanti e alcuni nodi critici, in merito al ruolo del servizio sociale nell'integrazione delle competenze professionali. Un aspetto chiave da mettere in risalto è l'abolizione dei Punti Unici di accesso (PUA), avvenuta col RdC. In letteratura ci si interroga sul «perché con il passaggio dal Rei al Rdc siano stati aboliti i «punti di accesso» che incarnavano proprio la mission del servizio sociale (...). Relegare il ruolo di segretariato sociale ai Caf, alle poste e in ultimo ai navigator è come aver ridotto la povertà ad una questione meramente lavorativa quando invece va affrontata nella sua multidimensionalità, poiché i navigator potranno supportare i Centri per l'impiego ma non sostituirsi ad un'assistente sociale» (Fasano, Monticelli & Rossotti, 2019, p.34). In proposito, va ricordato che il carattere di "supporto tecnico" dei navigator (ai CPI) è stabilito dalla normativa nazionale; un carattere che, di per sé, implica l'impossibilità della sostituzione succitata. Va ricordato, inoltre,

che il rapporto diretto con le persone utenti, alla base della relazione professionale che connota il servizio sociale, non emerge dalla normativa come caratteristica distintiva del navigator¹⁰. Spunti interessanti emergono anche dal contributo di Attene (2019), relativo ad una specifica area del Piemonte, cioè l'ambito territoriale biellese, in cui si evidenzia che l'attuazione del RdC (con la contestuale introduzione dei navigator) rappresenta una forte discontinuità rispetto al REI, determinata da un riconoscimento residuale delle competenze del servizio sociale per l'analisi della domanda e la valutazione professionale. Infatti, con il RdC vengono a mancare quelle funzioni proprie del servizio sociale - riconosciute ai PUA- di segretariato sociale e di valutazione professionale. In particolare, a differenza di quanto avviene per il RdC, nell'attuazione del REI il progetto per la persona poteva essere sostituito dal patto di servizio col CPI solo nei casi in cui gli obiettivi del progetto stesso, definiti con la valutazione professionale del servizio sociale, fossero centrati esclusivamente sul reinserimento lavorativo. Come già evidenziato, col RdC i problemi della povertà sembrano essere identificati prioritariamente o esclusivamente con quelli connessi al lavoro; tuttavia, i dati rilevati nel periodo dicembre 2017-dicembre 2018, nell'ambito territoriale biellese, hanno dimostrato che solo per una piccola parte dei nuclei beneficiari della misura fosse sufficiente l'invio al CPI (*Ibidem*)¹¹.

In riferimento a quanto sopra, occorre però un'importante ed "aggiornata" precisazione sui PUA, per i quali, nel recente Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, viene previsto un notevole potenziamento. Il Piano dedica ampio spazio ai PUA, considerati come primo luogo dell'accoglienza sociale e sanitaria, codificandoli fortemente e connotandoli non solo come luogo fisico, ma anche come modello organizzativo, caratterizzato da un approccio multidimensionale e multiprofessionale ai bisogni dei cittadini, orientato all'inclusione sociale delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità.

Alla luce di quanto illustrato finora, pur nel riconoscimento della ricchezza che connota il lavoro dei diversi soggetti coinvolti nelle misure di contrasto alla povertà, occorre interrogarsi sui contenuti professionali del lavoro dell'assistente sociale. Infatti, come visto nel corso della presente trattazione (v. anche par. 1) pare accentuata una tendenza al ridimensionamento di alcune funzioni del servizio sociale nell'ambito delle partnership. Tale tendenza è confermata da dati empirici; in particolare, dalla ricerca realizzata nell'ambito dei servizi sociali pubblici, curata da Tousijn e Dellavalle (2017), nella situazione di austerità permanente del welfare e nel complesso intreccio tra logica professionale e logica manageriale, alcuni compiti specifici degli assistenti sociali sono stati gradualmente affidati anche ad altre figure, talvolta meno qualificate e in alcuni casi appartenenti a partner esterni al soggetto pubblico. In tali situazioni, il ruolo dell'assistente sociale si svolge tra sovrapposizioni di funzioni e competenze ed è esposto a rischi di de-professionalizzazione. Anche nell'ambito delle misure di contrasto alla povertà, dunque, si riscontrano «tendenze verso l'attenuazione delle specificità professionali, a favore di una commistione di funzioni, indipendentemente dalla formazione ricevuta per la costruzione delle corrispondenti competenze» (Dellavalle, 2017, p. 204). La compresenza dei diversi attori coinvolti nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà va letta, a nostro avviso, con una chiave interpretativa che consideri in termini critici il rapporto tra integrazione delle competenze e possibile «dissolvenza» (Dellavalle, 2019) delle stesse.

4. Misure di contrasto alla povertà e coerenza con la deontologia professionale

Rispetto alla relazione tra ruolo del servizio sociale nelle misure di contrasto alla povertà e deontologia professionale, un primo aspetto da richiamare riguarda l'informazione. In proposito vanno ricordati alcuni contenuti del codice deontologico dell'assistente sociale: quelli sul dovere dell'informazione nell'ambito delle responsabilità verso la persona (art. 29) e quelli inerenti all'attività per favorire l'accesso alle risorse ed ai servizi (art. 41).

Con riferimento a quanto già richiamato in precedenza, pare necessario interrogarsi sulla funzione informativa del servizio sociale. Occorre chiedersi, in primo luogo, se nelle attività del servizio sociale per le misure di contrasto alla povertà sia ancora presente e valorizzata la funzione "primigenia" del segretariato sociale, quale fondamentale strumento di orientamento e di "primo coordinamento". Inoltre, occorre domandarsi se il segretariato sociale rischi di essere trasformato in una mera informazione di indirizzo rivolta alle persone/utenti, verso percorsi di intervento preconfezionati. Risposte, anche se non definitive né esaustive,

¹⁰ La legge 26/2019, di conversione del dl 4/2019 in materia di disposizioni urgenti per il RdC ha eliminato ogni riferimento al compito del navigator di seguire personalmente i beneficiari del RdC, attribuendo agli stessi attività di *back office*. Le Regioni, tuttavia, in quanto competenti per le strutture in cui i navigator sono stati previsti, hanno stabilito successivamente - in maggioranza - che il rapporto diretto coi beneficiari non è precluso; un rapporto che comunque è diverso da quello tra il professionista assistente sociale e la persona.

¹¹ L'esperienza del REI nell'ambito Biellese, pur nel breve periodo che va dal dicembre 2017 al dicembre 2018, evidenzia come solo per l'8% dei nuclei beneficiari della misura fosse sufficiente l'invio al CPI.

si potranno avere attraverso un confronto costante tra coloro che operano sul campo e mediante attività di ricerca scientifica.

Ci soffermiamo di seguito su un secondo aspetto fondamentale, con importanti implicazioni deontologiche, cioè quello dell'attivazione; questa è connessa in modo diretto alle misure di contrasto alla povertà e alla condizionalità delle stesse ed è una delle caratteristiche dell'attuale fase del welfare. Alla base dell'attivazione c'è la tendenza, derivante dall'ideologia neoliberista, ad una deresponsabilizzazione da parte dello Stato nei confronti della collettività, a cui fa da contraltare una crescente enfasi sulla responsabilità individuale, in modo particolare nella ricerca dell'indipendenza economica attraverso il lavoro. Ormai da oltre un quindicennio, tra necessità di razionalizzazione della spesa pubblica ed enfasi sulla responsabilizzazione dell'individuo, gli assistenti sociali sono sempre più coinvolti in programmi di attivazione; ciò significa che essi hanno il mandato di motivare i destinatari del welfare, appartenenti a diverse categorie, a ricercare la loro partecipazione attiva nel mercato del lavoro (Lorenz, 2005). In questo quadro, l'attivazione presenta caratteristiche di ambivalenza e ambiguità. Da un lato, essa può rispondere all'obiettivo, coerente con i principi del servizio sociale, di combattere le condizioni di dipendenza delle persone, sia con la promozione di capacità individuali attraverso la relazione tra assistente sociale e persona, sia mediante un lavoro che incide a livello di comunità. D'altro canto, in una prospettiva più ampia e in una visione fondamentalmente politica, l'attivazione può essere letta come uno strumento «per identificare e segregare gli “immeritevoli”, gli “scrocconi”, che sfruttano il sistema di welfare per nutrire la loro pigrizia» (Ivi, p. 98, trad. Autore). In tale ambivalenza di fondo, il concetto di attivazione può essere interpretato come coerente col mandato professionale del servizio sociale, soprattutto con riferimento agli obiettivi di emancipazione, di autonomia della persona; al tempo stesso, tuttavia, tale concetto «pone certamente seri dubbi di carattere etico-professionale, in quanto potenzialmente in contrasto con principi deontologici su cui si fonda il servizio sociale, quali il rispetto dei diritti universali delle persone o l'imperativo di agire senza discriminazioni» (Cellini, 2013, p.82).

In questo quadro, escludendo dalla nostra analisi le ipotesi di un agire palesemente lesivo di principi deontologici della professione, si può comprendere come l'attivazione non sia interpretata dagli assistenti sociali in modo univoco e condiviso dal punto di vista concettuale. In particolare, come emerge da una recente ricerca qualitativa su un gruppo di assistenti sociali dei municipi di Roma, impiegati nelle misure di contrasto alla povertà, l'uso del termine attivazione «si posiziona variamente nello spazio delimitato a un estremo dal modello dell'attivazione responsabilizzante, che mette al centro l'obiettivo della autonomia intesa come adeguata disponibilità di reddito e spinge il professionista a concentrarsi sulla dimensione del controllo, e all'altro estremo dal modello dell'attivazione capacitante, che considera prioritario l'obiettivo della autodeterminazione in un'ottica di benessere e sollecita il professionista a farsi carico soprattutto della dimensione dell'aiuto» (Burgalassi & Tilli, 2021, p.114). La gran parte degli assistenti sociali si pone in un'ottica capacitante, fortemente caratterizzata dalla promozione di un benessere globale della persona, non limitato alla dimensione lavorativa ma comprensivo degli aspetti relazionali e affettivi; mentre solo un numero più ridotto di professionisti «identifica come del tutto prevalente l'obiettivo del conseguimento di una collocazione occupazionale, ponendosi nitidamente all'interno di una prospettiva *work-first*» (Ivi, p.111). Questo risultato conferma quanto già osservato, ossia che dalla prospettiva del servizio sociale è riduttivo leggere la povertà come una condizione legata esclusivamente al lavoro. Un tratto comune alle rappresentazioni degli intervistati, sia di quelle collocate nel modello dell'attivazione responsabilizzante che di quelle riconducibili al modello capacitante, è l'importanza attribuita alla responsabilità individuale, che risulta dunque un passaggio cruciale per le strategie di contrasto alla povertà; al tempo stesso «solo occasionalmente si registrano espliciti richiami ad una parallela/corrispondente responsabilità del professionista, della comunità e delle istituzioni» (Ivi, p.112). La responsabilità individuale, dunque, sembra prevalere su quella condivisa. Così come la visione di un empowerment individuale inteso come «valorizzazione delle capacità individuali di far fronte alla concorrenza e cambiamento permanente» (Kunneman, 2005, p. 192, trad. Autore) prevale su quella di un empowerment sociale; visione, quest'ultima, ripresa dall'*Antioppressive social work*, che pone al centro dell'attenzione l'esperienza di persone messe ai margini della società, vittime di violazioni o negazioni dei diritti; è attraverso l'ascolto di queste persone che il social work può comprendere l'oppressione e quindi agire per processi di emancipazione e liberazione (Dalrymple, Burke, 2006).

A conclusione di questo paragrafo, pare interessante richiamare, con riferimento al caso piemontese, alcuni punti delle direttrici strategiche individuate a livello politico regionale, che riguardano direttamente alcuni aspetti trattati in precedenza. Rispetto all'informazione sulla rete di interventi e servizi (unita all'orientamento e alla consulenza), il governo regionale sembra aver espresso una particolare attenzione (DGR 43-6593 del 2018, punto 5, obiettivo 5b). Tale attenzione è rintracciabile anche nell'atto di indirizzo sul Piano di attuazione

e gestione del RdC (DGR 192-904 del 2019), in cui assume specifico rilievo la fase dell'accoglienza, alla quale l'attività informativa è contestuale. Anche il tema dell'attivazione è fondamentale e pare strettamente connesso a quello dell'inclusione, come emerge in particolare dalla definizione delle finalità del Piano regionale per la lotta alla povertà (DGR 43-6593 del 2018, punto 4), tra le quali vi è quella di favorire la collaborazione inter-istituzionale e il potenziamento di una rete territoriale di interventi e servizi per la protezione, l'inclusione e l'attivazione delle persone e dei rispettivi nuclei familiari in condizione di povertà; analoga attenzione è rintracciabile nel Piano di attuazione e gestione del RdC, in particolare nelle parti che si concentrano sul Patto per il lavoro previsto dalla misura.

5. Conclusioni

Nel 2020 coloro che si sono rivolti per la prima volta ad un Centro d'ascolto Caritas per chiedere aiuto rappresentavano il 45% del totale, mentre nel 2019 i "nuovi" erano il 31% (Caritas, 2021); prima della pandemia la povertà assoluta era in diminuzione, pur rimanendo alta negli under 34, che nel 2019 rappresentavano il 3,4 % del totale (Istat, 2020): tale dato appare emblematico di quanto già richiamato in premessa, ovvero di un evidente mutamento delle condizioni della povertà, che si connota sempre più come un fenomeno trasversale e non circoscritto solo a determinate fasce di popolazione.

Sono palesi, dunque, sempre maggiori elementi di complessità che, per essere affrontati, richiedono un approccio multidimensionale in cui la compresenza di adeguate competenze valorizzi le specificità professionali. A fronte di questa esigenza sono emerse nelle attuali misure di contrasto alla povertà alcuni nodi critici.

In particolare, l'idea alla base di alcune misure (v. RdC, housing first) rivela una lettura riduttiva della povertà, che individua una causa prevalente (mancanza della casa, mancanza del lavoro), senza il riconoscimento di altri rilevanti aspetti dei percorsi delle persone. Ciò si riflette sull'operatività del servizio sociale e sulla coerenza tra i compiti affidati all'assistente sociale e la deontologia professionale.

Riguardo all'operatività dei professionisti, possiamo evidenziare che i percorsi predefiniti dalle policies influenzano notevolmente i processi di co-costruzione progettuale con la persona e possono risultare in contrasto con gli aspetti di flessibilità che connotano il processo di aiuto.

Con riferimento alla deontologia professionale, i nodi critici evidenziati sul tema dell'informazione e dell'attivazione richiedono una profonda riflessione sui contenuti e sull'identità professionale.

Alla luce di tali considerazioni, si ritiene necessario un impegno della comunità professionale per una riflessione costruttiva sulla specificità delle funzioni e del ruolo dell'assistente sociale nelle misure di contrasto alla povertà; una riflessione che tenga conto anche delle modifiche del RdC che interverranno (in particolare con la manovra economica 2022, nella quale si prospetta fra l'altro il superamento della figura del navigator) e che non si concentri solo sulla dimensione individuale degli interventi. In tale ottica, vi è l'esigenza di un dialogo costante tra professionisti e decisori politici, al fine di condividere conoscenze e, conseguentemente, di contribuire allo sviluppo di policy calibrate sul contesto contemporaneo. Il futuro auspicabile è quello di professionisti che siano sempre più chiamati, sia per specifiche competenze che per coerenza con la deontologia, a coniugare gli interventi individuali per il sostegno al reddito con azioni orientate alla collettività -che si concentrino ad esempio su specifiche aree territoriali - e dunque ad essere parte attiva nel disegno delle politiche di contrasto alla povertà.

Bibliografia

- Attene, D. (2019). Dal ReI al RdC: spunti di riflessione del servizio sociale. *Welforum.it*, <https://welforum.it/il-punto/welforum-it-sul-reddito-di-cittadinanza/dal-rei-al-reddito-di-cittadinanza-spunti-di-riflessione-del-servizio-sociale/>
- Baldini, M., Toso, S. (2009), *Disuguaglianza, povertà, e politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino.
- Bergamaschi, M. (2005), L'individuo senza supporti. Società salariale e processi di individualizzazione in Robert Castel. in FIO.PSD (a cura di), *Grave emarginazione e interventi di rete. Strategie e opportunità di cambiamento*. Milano: Angeli, 113-124.
- Bianciardi, C. (2019), Vecchi miti e nuove evidenze: come stanno cambiando o dovrebbero cambiare le strategie di presa in carico delle persone senza dimora. *Welfare Oggi*, 37-49.
- Bilotti, A., De Conno, A., & Valzania, A. (2018). L'applicazione della misura Sia (Sostegno all'inclusione attiva) in Toscana: effetti e prospettive future. *Autonomie locali e servizi sociali*, 41 (1), 87-103.
- Brundage, A. (2002), *The English Poor Laws, 1700-1930*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Burgalassi, M., Tilli, C. (2021). L'attivazione negli interventi di servizio sociale per il contrasto della povertà, tra responsabilità individuale e capacitazione. *Autonomie locali e servizi sociali*, 44 (1), 103-117.
- Caritas (2021), *Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale*. Roma: Caritas. http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Rapporto_Caritas_2020/Report_CaritasITA_2020.pdf .
- Castel, R. (1996), Le insidie dell'esclusione. *Assistenza Sociale*, 2, 37-51.
- Cellini, G. (2013). *Controllo sociale, servizio sociale e professioni di aiuto. Una ricerca nel sistema penitenziario*. Milano: Ledizioni.
- Cellini, G., Bianciardi, C. (2021), Il ruolo dei servizi sociali nelle misure di contrasto alla povertà. Il caso del Piemonte, in Salmieri L. (a cura di), *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Report di ricerca*, Roma: Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà, 199-214.
- Dalrymple, J., Burke, B. (2006). *Anti-oppressive practice*. Maidenhead: Open University Press.
- Dellavalle, M. (2017), Managerialismo e servizio sociale: uno sguardo diacronico. Tousijn, W., Dellavalle M. (a cura di). *Logica professionale e logica manageriale. Una ricerca sulle professioni sociali*, Bologna: Il Mulino, 95-140.
- Dellavalle, M. (2019). Professioni sociali: dissolvenza o integrazione delle competenze? *Welforum.it*, <https://welforum.it/professioni-sociali-dissolvenza-o-integrazione-delle-competenze/?highlight=dellavalle%20dissolvenza>
- D'Emilione, M., Giuliano, G., Grimaldi, A. (2020). La collaborazione tra professionisti e operatori sociali nelle politiche a contrasto della povertà. *Counseling*, 13(2), 16-41.
DOI: 10.14605/CS1322002
- Despouy, L. (1996). *Final report on human rights and extreme poverty, submitted by the Special Rapporteur*, Digital Library, United Nations, Economic and Social Council.
<https://digitallibrary.un.org/record/236619>.

Fargion S. (2005), Autodeterminazione, in Campanini A. (a cura di), *Nuovo dizionario di servizio sociale*. Roma: Carocci, 81-84.

Fasano, A., Monticelli, E., & Rossotti, L. (2019). L'inclusione sociale attiva: il ruolo dell'assistente sociale nelle politiche di contrasto alla povertà. *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 42(1), 25-40.

Gori, C. (2017). Verso un nuovo modello italiano di povertà? *La Rivista delle Politiche Sociali*, 4, 187-205.

Grande, E. (2017). *Guai ai poveri. La faccia triste dell'America*. Torino: Edizioni Gruppo Abele.

Istat (2020), *Report Povertà 2019*, Roma: Istat, https://www.istat.it/it/files/2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf.

Istat (2021), *Report Povertà 2020*, Roma: Istat, https://www.istat.it/it/files/2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf.

Kunnemann, H. (2005). Social Work as Laboratory for Normative Professionalisation. *Social Work & Society*, 3(2), 191-200.

Lorenz, W. (2005). Social work and a New Social Order-Challenging Neo-liberalism's Erosion of Solidarity. *Social Work and Society*, 3(1), 93-101.

Meo, A. (2020), Homelessness perché e come occuparsene, in Consoli T., Meo A. (a cura di), *Homelessness in Italia: biografie, territori, politiche*. Milano: FrancoAngeli, 7-26.

Morlicchio, E. (2020), *Sociologia della povertà*. Bologna: Il Mulino.

Padget, D. K., Henwood, B. F., & Tsemberis, S. J. (2015), *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives*, New York: Oxford University Press, trad it. (2018), *Housing first. Una storia che cambia le storie*. Milano: FrancoAngeli.

Panciroli, C. (2019). *La ricerca partecipativa nello studio della povertà. Lo sguardo del social work*. Trento: Erickson.

Paugam, S. (2013). *Le forme elementari della povertà*. Bologna: Il Mulino.

Prandini, R., Ganugi, G., (2020). *Monitoraggio Avviso 4/2016. Il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora*. Roma: fio.PSD, https://www.fiopsd.org/wp-content/uploads/2020/12/Report_Monitoraggio_Avviso_4.pdf.

Rossi, P. (2017). *L'organizzazione dei servizi socioassistenziali*. Roma: Carocci.

Tousijn, W., Dellavalle, M. (2017) (a cura di). *Logica professionale e logica manageriale. Una ricerca sulle professioni sociali*. Bologna: Il Mulino.

United Nations (UN), Economic and Social Council, *Final report on human rights and extreme poverty, submitted by the Special Rapporteur, Mr. Leandro Despouy, 28 June 1996*, <https://digitallibrary.un.org/record/236619>.

United Nations (UN), Economic and Social Council, *Substantive issues arising in the implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights, 14 December 2001*, https://digitallibrary.un.org/record/464720/files/E_C.12_2001_15-EN.pdf

Note biografiche

Giovanni Cellini (1972), assistente sociale specialista, ricercatore presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società all'Università degli Studi di Torino, dove insegna Metodi e tecniche del servizio sociale e Servizio sociale e innovazione professionale. Per Giappichelli ha pubblicato *Il processo di aiuto del servizio sociale*, 2015 (con M. Dellavalle).

Cesare Bianciardi (1980), metodologo della ricerca sociale, già assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università degli Studi di Torino, dove attualmente insegna Metodi e tecniche del servizio sociale. Tra le sue principali linee di ricerca vi è l'homelessness, soprattutto in relazione alle declinazioni che i profili d'utenza e le pratiche di intervento assumono sui territori periurbani e periferici.