Percorsi di supervisione per gli assistenti sociali

Nessuno resti solo

Effetti del Covid-19 nelle strutture residenziali

Il Servizio call center madre-bambino di Torino nella rete dell'antiviolenza

L'utilizzo delle tecnologie informatiche nel servizio sociale

Prospettive Sociali e Sanitarie

3 2022 anno LII

WELFARE CONDIZIONALE E CONTRASTO ALLA POVERTÀ

Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in a. p. - 45% - art. 2 comma 20/b legge 662/96 - Filiale di Milano

ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE irs

POVERTÀ ED EMARGINAZIONE

1 *Welfare condizionale e contrasto alla povertà*
E. Ranci Ortigosa

1 *Che cos'è il welfare condizionale?*
R. Siza

4 *Dal welfare attivo al welfare condizionale*
R. Siza

7 *Condizionalità e contrasto alla povertà. L'approccio prudente della rete dei servizi*
M. D'Emilione, G. Giuliano

12 *La relazione di aiuto e le trappole della condizionalità. Riflessioni e prospettive per il lavoro nei servizi*
M. R. Demartis

15 *Meccanismi e criteri che riducono l'efficacia delle prestazioni contro la povertà*
M. Motta

Formazione

20 *Percorsi di supervisione per gli assistenti sociali*
V. Fabbri

Servizi sociali

25 *Nessuno resti solo*
G. Sciolè, I. Berrino, A. Bono, C. Papini

Anziani

30 *Gli effetti del COVID-19 nelle strutture residenziali*
D. De Marco

Maltrattamento e abuso

34 *Il servizio call center madre-bambino di Torino nella rete dell'antiviolenza*
S. Marchesi

Tecnologie

38 *L'utilizzo delle tecnologie informatiche nel servizio sociale*
A. Campanini

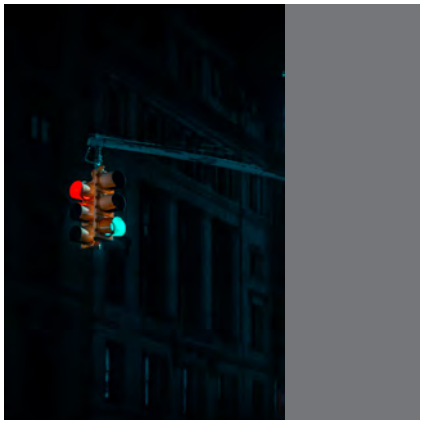

Immagine di copertina
David Watkis
www.unsplash.com/@david_watkis

Prospettive Sociali e Sanitarie è stampata usando le carte *Recital White* + e *Respecta 100* di Burgo Distribuzione, composte al 100% da fibre riciclate

Prospettive Sociali e Sanitarie n. 3
ANNO LII estate 2022

Direzione
Emanuele Ranci Ortigosa (direttore responsabile)
Sergio Pasquinelli (direttore editoriale)
Ugo De Ambrogio (vicedirettore)

Caporedattore
Francesca Susani (pss@irsonline.it)

Redazione
Nicola Basile, Claudio Caffarena, Ariela Casartelli, Claudio Castegnaro, Glenda Cinotti, Carla Dessi, Valentina Ghetti, Cecilia Guidetti, Giuseppe Imbrogno, Francesca Merlini, Daniela Mesini, Maurizio Motta, Franco Pesaresi, Francesca Pozzoli, Remo Siza, Giorgio Sordelli, Patrizia Taccani

Comitato scientifico
Paolo Barbetta, Alessandro Battistella, Luca Beltrametti, Teresa Bertotti, Paolo Bosi, Annamaria Campanini, Maurizio Ferrera, Marco Geddes da Filicaia, Cristiano Gori, Antonio Guaita, Francesco Longo, Gavino Maciocco, Marco Musella, Franca Olivetti Manoukian, Giuseppe A. Micheli, Nicola Negri, Fausta Ongaro, Marina Piazza, Costanzo Ranci, Dela Ranci Agnoletto, Chiara Saraceno, Maria Chiara Setti Bassanini

Contatti
Via XX Settembre 24, 20123 Milano
tel. 02 46764276 – fax 02 46764312
www.prospettivesocialiesanitarie.it
pss.abbo@irsonline.it (Ufficio abbonati)

Abbonamento 2022
CCP n. 36973204
IBAN IT85 N034 4001 6130 0000 0110 600

€ 59,00 (privati); **€ 69,00** (ass. di volontariato e coop. sociali); **€ 89,00** (enti); **€ 96,00** (estero); **€ 99,00** (PRO).

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio al 31 dicembre.

Prezzo per copia: € 20,00

Progetto grafico e impaginazione
Riccardo Sartori

Stampa
Grafica Sant'Angelo
Via Vicinale 6, Sant'Angelo Lodigiano (LO)
Tel. 0371 210290

Registrazione
Tribunale di Milano n. 83 del 5 marzo 1973

ISSN 0393-9510

È vietata la riproduzione dei testi, anche parziale, senza autorizzazione.

WELFARE CONDIZIONALE E CONTRASTO ALLA POVERTÀ

Questo nuovo inserto di Prospettive Sociali e Sanitarie*, curato da Remo Siza, Emanuele Ranci Ortigosa e Daniela Mesini è dedicato al welfare condizionale e alla sua applicazione nel contrasto alla povertà. Dato che questo tema non è di scontata conoscenza dedichiamo questa breve nota introduttiva soprattutto al primo articolo, in cui Remo Siza, esperto di politiche sociali e redattore storico di* PSS*, presenta l'evoluzione in atto nella cultura e nei welfare di molti Paesi europei a favore dell'introduzione di sempre più accentuate condizionalità all'accesso e al godimento di misure di welfare. Tratto essenziale del welfare condizionale è di non assumere le misure di aiuto economico o lavorativo come obiettivo, ma di ridefinirle piuttosto come requisito individuale per poter beneficiare di queste misure. Del cambiamento si responsabilizza l'individuo, con le sue capacità e motivazioni, e le sanzioni minacciate e applicate vengono utilizzate come strumenti generali per attivarlo. Gli interventi disciplinari tendono a acquisire crescente spazio e peso nei confronti degli interventi di sostegno alla crescita delle persone, ignorando fra l'altro che tali sanzioni colpiscono anche persone che non sono in grado di rispondere alle prescrizioni impartite e che vengono così discriminate. Il sistema assistenziale definisce come vuole che l'individuo si comporti e scarica sull'individuo l'onere della pratica di tali comportamenti, meno curandosi dei limiti, delle difficoltà, delle esigenze delle singole persone. La responsabilizzazione dell'individuo si accompagna a una crescente deresponsabilizzazione della società, che soprattutto incide sui principi e le logiche del welfare attivo costruito negli anni passati e sui programmi che intendono promuovere la crescita delle persone.*

Questa tendenza che rileviamo nel welfare è l'esito di una generale e profonda evoluzione dal solidarismo all'individualismo, che segna le culture e le opinioni pubbliche, le politiche e i rapporti economici, sociali e del lavoro.

Negli articoli che seguono e che compongono il focus *ritroviamo Remo Siza che descrive l'affermazione a cominciare dagli anni '90 del welfare attivo e l'introduzione a partire dalla crisi economica e finanziaria del 2010 di crescenti condizionalità, soprattutto nelle politiche contro la povertà e per il lavoro.*

Seguono Matteo d'Emilione e Giovanna Giuliano, che focalizzano l'attenzione sull'applicazione dei meccanismi condizionali nelle misure di contrasto alla povertà. Il lavoro si basa sui risultati dell'indagine INAPP *"Implementazione del* REI *e passaggio al* RDC*" a carattere nazionale che ha coinvolto tre istituzioni Ambiti sociali territoriali, Servizi sociali comunali e Centri per l'impiego.*

Maria Rosalba Demartis affronta il tema e le sue criticità dal punto di vista del servizio sociale professionale che deve gestirlo sul campo: contenuti, dimensioni e possibili effetti della condizionalità nell'ambito del lavoro con le persone che accedono a servizi e prestazioni finalizzati a contrastare povertà ed esclusione.

Nella sua dettagliata analisi, in particolare delle misure contro la povertà, Maurizio Motta evidenzia come il welfare condizionale si inserisca in un contesto normativo che già di per sé pone molti vincoli restrittivi rispetto all'individuazione dei beneficiari. L'esito delle due tendenze è la mancata copertura di persone e famiglie in condizioni di grave bisogno economico, sociale lavorativo, e quindi la ridotta efficacia delle politiche e delle prestazioni a loro sostegno.

Emanuele Ranci Ortigosa

CHE COS'È IL WELFARE CONDIZIONALE?

Remo Siza
Sociologo

Il termine "welfare condizionale" è stato introdotto all'inizio del nuovo millennio per riferirsi a un'emergente configurazione di welfare che stabilisce che in alcuni settori di intervento (quali gli interventi di contrasto della povertà, varie indennità di disoccupazione, assegnazioni alloggi popolari), i beneficiari devono avere un comportamento attivo per evitare di incorrere in sanzioni e riduzioni dei loro diritti a ricevere la prestazione prevista. In una sorta di "tolleranza zero" dei comportamenti non disciplinati, la condizionalità può riguardare solo il livello di impegno dimostrato nella ricerca di lavoro o anche una pluralità di comportamenti del beneficiario (partecipazione a colloqui, predisposizione di documenti, frequenza non continuativa a corsi, mancato rispetto delle regole stabilite in colloqui periodici e di prescrizioni).

Riduzione di risorse, pressioni dell'opinione pubblica, obiettivi organizzativi contribuiscono significativamente a enfatizzare il ruolo *harsh side* della condizionalità e ad erodere il ruolo di una condizionalità *soft*. Attraverso l'utilizzo di sanzioni progressivamente più severe, la riduzione o l'esclusione dai benefici si intende promuovere comportamenti più responsabili dei beneficiari.

Le sanzioni non sono applicate a tutti indistintamente, ma solo alcuni gruppi di persone. In generale, in Europa le persone che ricevono maggiormente le sanzioni sono disoccupati, giovani, migranti, persone senza dimora, madri sole con figli minori, assegnatari di alloggi popolari, persone dipendenti da sostanze di abuso. L'equilibrio tra interventi disciplinari e interventi di crescita delle persone diventa molto più instabile. I cambiamenti verso la condizionalità creano maggiori tensioni a livello locale. Gli operatori sociali devono continuamente prendere decisioni sulla continuazione del beneficio o sulla sua sospensione, valutare ogni singolo caso sulla base di criteri spesso non definiti con accu-

ratezza. Le loro decisioni sono spesso oggetto di aggressioni e violenze.

TRE LIVELLI DI CONDIZIONALITÀ

Storicamente, la condizionalità nell'accesso ai servizi e alle prestazioni era fondata su due livelli. In primo luogo, il riconoscimento di una condizione di deprivazione (disoccupazione, povertà, una determinata patologia, il riconoscimento di una disabilità). In secondo luogo, un livello di gravità di queste condizioni che viene certificata sulla base di criteri e procedure e di una valutazione da parte di un'autorità pubblica ("test dei mezzi", o "prova" dei mezzi dei quali il richiedente dispone): un livello di non autosufficienza, la gravità di una patologia o un reddito al di sotto di un determinato livello.

Clasen e Clegg (2007: 172-174) rilevano che a questi due livelli comunemente utilizzati si è aggiunto un terzo livello correlato alla responsabilità che dimostra il beneficiario nelle sue relazioni con il sistema di welfare, alla regolarità dei suoi comportamenti, nel rispetto delle prescrizioni. Le persone che rifiutano di comportarsi in modo responsabile, perdono il loro diritto a ricevere le prestazioni di welfare. Il comportamento responsabile non è più un obiettivo della relazione di sostegno, ma diventa un requisito di accesso alle misure di aiuto economico e lavorativo.

IL SOSTEGNO DEI CITTADINI DELLA CONDIZIONALITÀ

L'European Social Survey (2018) evidenzia che la maggior parte delle persone tende a sostenere maggiormente gli schemi di welfare condizionale quando sono rivolti a gruppi sociali che non sono ritenuti meritevoli di aiuto come una larga parte dei disoccupati e degli immigrati, dei senza dimora. Gli anziani sono considerati i più meritevoli di aiuto, seguiti dalle persone con disabilità. Nel 2018, circa un europeo su quattro (26,1%) ritiene che il disoccupato non debba essere sanzionato. Mentre la maggioranza approva l'imposizione di una qualche forma di condizionalità, il gruppo più numeroso opta per la sanzione più morbida, ovvero il taglio di una piccola parte del beneficio (34,3%).

Le sanzioni più severe di riduzione del beneficio della metà o addirittura del tutto sono sostenute rispettivamente dal 20,6% e dal 19,0%. Questa media europea nasconde notevoli variazioni transnazionali. Il sostegno alla condizionalità è particolarmente elevato in Italia, Norvegia, Polonia e Slovenia e relativamente basso in Lituania, Estonia e Russia. Tuttavia, non emergono nette divisioni regionali. È interessante notare che i Paesi mediterranei e nordici combinano un forte sostegno ai diritti sociali con punteggi di condizionalità relativamente elevati. L'Italia è il caso più estremo: gli italiani sono i più condizionali ma allo stesso tempo anche i più generosi di tutti gli europei.

RESPONSABILITÀ INDIVIDUALI E RESPONSABILITÀ COLLETTIVE

Nel welfare condizionale, l'attenzione è sempre più focalizzata sulle responsabilità individuali e sulla partecipazione al mercato del lavoro, limitando i diritti dei beneficiari sociali. I beneficiari di prestazioni di welfare sono ritenute persone passive. Si ritiene che possono cambiare il loro stile di vita e assumere comportamenti attivi solo se sono previste sanzioni o perdita dei loro diritti nel caso non rispettino le prescrizioni previste. Le sanzioni creano una costante condizione di incertezza che si ritiene possa contribuire a cambiare i comportamenti dei beneficiari di

Bibliografia

Clasen J., Clegg D., "Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states", in Clasen J., Siegel N. A. (a cura di), *Investigating Welfare State Change. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar, 2007, pp. 166–197

Dwyer P., "Citizenship, conduct and conditionality: sanction and support in the 21st century UK welfare state", *Social Policy Review*, 28, 2016, pp. 41–62

Dwyer P., "Rewriting the contract? Conditionality, welfare reform and the right and responsabilities of disabled people", in Horsfall D., Hudson J. (a cura di), *Social policy in an Era of Competition*, Bristol: Policy Press, 2017, pp.135-148

Dwyer P., *Dealing with Welfare Conditionality: Implementation and Effects*, Bristol: Policy Press, 2019

European Social Survey (ESS), "The Past, Present and Future of European Welfare Attitudes: Topline Results from Round 8 of the European Social Survey", *ESS Topline Results Series*, 8, 2018

French D., Kee F., O'Doherty M., Ciccia R., "Deservingness, conditionality and public perceptions of work disability: the influence of economic inequality", *Work, Employment and Society*, 2020

Griggs J., Evans M., *Sanctions Within Conditional Benefit Systems: A Review of Evidence*, York: Joseph Rowntree Foundation, 2010

Hansen M. P., *The Moral Economy of Activation. Ideas, Politics and Policies*, Bristol: Policy Press, 2019

Harrison M., Sanders T. (a cura di), *Social Policies and Social Control. New Perspective on the 'not-so-big society'*, Bristol: Policy Press, 2014

Hastings A., "Poor Neighbourhoods and Poor Services. Evidence on the 'Rationing' of Environmental Service Provision to Deprived Neighborhoods", *Urban Studies*, 46(13), 2009, pp. 2907–2927

Katz M. B. (a cura di), *The Underclass Debate*, Princeton: Princeton University Press, 1993

Mathijs K., Coenders M., "Explaining Differences in Welfare Chauvinism Between and Within Individuals Over Time: The Role of Subjective and Objective Economic Risk, Economic Egalitarianism, and Ethnic Threat", *European Sociological Review*, 35(6), 2019, pp. 860–873

Reeves A., Loopstra R., "Set up to Fail? How Welfare Conditionality Undermines Citizenship for Vulnerable Groups", *Social Policy and Society*, 16(2), 2017, pp. 327–338

Siza R., *The Welfare of the Middle Class. Changing Relations in European Welfare States*, Bristol: Policy Press, 2022

Taylor-Gooby P., "The Divisive Welfare State", *Social Policy and Administration*, 50(6), 2016, pp. 712–733

Taylor-Gooby P., Leruth B. (a cura di), *Attitudes, Aspirations and Welfare. Social Policy Directions in Uncertain Times*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2018

Taylor-Gooby P., Leruth B., Chung H., *After Austerity. Welfare State Transformation in Europe after Great Recession*, Oxford: Oxford University Press, 2017

Trenz H. J., Grasso M. "Toward a New Conditionality of Welfare? Reconsidering Solidarity in the Danish Welfare State", in Lahusen C., Grasso M.T. (a cura di), *Solidarity in Europe. Citizens' Responses in Times of Crisis*, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 19–42

van Oorschot W., "Who Should Get What, and Why? On Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity Among the Public", *Policy and Politics*, 28(1), 2000, pp. 33–48

van Oorschot W., "Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states", *Journal of European Social Policy*, 16(1), 2006, pp. 23–42

Watts B., Fitzpatrick S., *Welfare Conditionality*, London: Routledge, 2018

Watts B., Fitzpatrick S., Bramley G., Watkins D., *Welfare sanctions and conditionality in the UK*, York: Joseph Rowntree Foundation, 2014

Welfare conditionality: sanctions, support and behaviour change, www.welfareconditionality.ac.uk

welfare. Il welfare condizionale adotta una teoria del cambiamento che enfatizza le capacità e la motivazione individuali, la scelta razionale rispetto alla minaccia di una sanzione, con limitato riferimento al contesto e ai fattori sociali. Le sanzioni puniscono molto spesso persone che non sono in grado di rispondere alle prescrizioni impartite. La condizionalità comportamentale non è appropriata per chi ha bisogni multipli e complessi.

LA DIFFUSIONE IN EUROPA

In quasi tutti i Paesi europei, il diritto a ricevere alcune prestazioni e servizi di supporto al reddito, di carattere abitativo o formativo è condizionato all'assunzione da parte del beneficiario di comportamenti responsabili e il rispetto delle regole comportamentali stabilite. Sanzioni e riduzioni dei benefici limitano significativamente i diritti sociali dei beneficiari di prestazioni di welfare Negli ultimi dieci anni la condizionalità è diventata progressivamente più rigida e le sanzioni più severe seppure in termini differenziati tra i vari Paesi europei.

In Danimarca, Norvegia, il tradizionale regime di welfare universale e inclusivo che fornisce servizi uguali a tutti i cittadini, indipendentemente dai loro contributi individuali, ha subito una trasformazione importante in questa direzione nell'ultimo decennio. Nel Regno Unito molti autori individuano un "punitive turn" nel 2010 con un incremento significativo del numero di sanzioni comminate e della loro severità. La Francia ha introdotto modifiche nella definizione di un'occupazione adeguata, riducendo le possibilità di rifiutare le offerte di lavoro. Un'analoga evoluzione si nota nei sistemi di welfare dei Paesi Bassi e in molti Paesi dell'Europa Orientale, come la Polonia, dove la severità delle sanzioni nelle prestazioni di supporto economico al reddito alle famiglie povere e a sostegno del reddito delle persone che hanno perso la loro occupazione è significativamente cresciuta.

In Italia è stata introdotta in termini estesi nelle politiche attive del lavoro, e successivamente nei decreti istitutive del Reddito di inclusione sociale e del Reddito di cittadinanza. Il decreto del RDC, e le recenti modifiche, prevede un sistema di sanzioni e revoche nell'erogazioni dei benefici economici alle persone in condizione di povertà, la possibilità di segnalare attraverso piattaforme dedicate anomalie nei consumi e nei comportamenti, le regole stringenti sull'uso del contante. I beneficiari sono sottoposti a obbligazioni e piccole regole (convocazioni, appuntamenti, colloqui, procedure amministrative non accessibili a tutti) che mettono alla prova il loro senso di responsabilità e il rispetto delle regole. Un'assenza ingiustificata ad attività e colloqui in presenza (almeno una volta al mese) determina la perdita del sussidio. La ricerca attiva del lavoro è verificata presso il centro per l'impiego, con frequenza almeno mensile; in caso di mancata presentazione senza comprovato giustificato motivo si applica la decadenza dal beneficio. In caso di rifiuto di un'offerta di lavoro congrua, scatta un decremento mensile di 5 euro per ciascun mese a partire dal mese successivo a quello in cui si è eventualmente rifiutata un'offerta congrua. Al secondo rifiuto, il sussidio sarà revocato, nella versione precedente del decreto accadeva al terzo rifiuto.

Al livello locale, molti comuni applicano la condizionalità nella applicazione di erogazioni economiche, nell'assegnazione di alloggi sociali, negli inserimenti lavorativi, ai richiedenti supporto nella compilazione di pratiche amministrative. I criteri condizionali adottati talvolta sono discrezionali, in alcuni casi sono applicati in termini severi soprattutto per alcuni gruppi sociali.

GLI OBIETTIVI E GLI EFFETTI DELLA CONDIZIONALITÀ

Gli obiettivi di questa configurazione di welfare sono sostanzialmente tre: inclusione rapida nel mercato del lavoro di una quota crescente di beneficiari di prestazioni di welfare; riduzione dell'incidenza della povertà; l'assunzione delle famiglie povere di comportamenti più disciplinati rispettosi dei beni e delle regole collettive.

Numerose ricerche empiriche evidenziano che l'applicazione di sanzioni riduce sensibilmente il numero dei beneficiari delle prestazioni di welfare. Alcuni beneficiari migliorano la loro condizione e non si rivolgono al welfare in quanto sono riusciti ad inserirsi nel mercato del lavoro. Per una larga maggioranza l'applicazione di sanzioni avvia un allontanamento dai servizi professionali, aggrava le condizioni di povertà e di dipendenza dalle associazioni di volontariato che distribuiscono beni alimentari e supporti non continuativi di carattere economica, aggrava l'incertezza e la vulnerabilità e la ricerca di relazioni di supporto informali per soddisfare bisogni di base.

Un addio e un benvenuto

Il 14 maggio ci ha lasciati Valerio Onida, illustre giurista, socio fondatore dell'IRS, collaboratore e membro del comitato scientifico di *Prospettive Sociali e Sanitarie*, collaboratore di *Welforum.it*. È stato un onore e un piacere averlo come "vicino di casa" con la sede del suo studio e poter quindi avere un rapporto diretto e personale con lui.
Un ricordo, scritto dal nostro direttore responsabile, Emanuele Ranci Ortigosa, è stato pubblicato su *Welfoum.it*: www.welforum.it/valerio-onida-ci-ha-lasciati

Da questo numero diamo il benvenuto nella redazione di *Prospettive Sociali e Sanitarie* a Nicola Basile, Claudio Castegnaro, Glenda Cinotti, Carla Dessi, Cecilia Guidetti e Giuseppe Imbrogno.
Salutiamo e ringraziamo per la lunga e proficua collaborazione Roberto Cerabolini e Diletta Cicoletti.
Dela Ranci Agnoletto rimane con noi come componente del Comitato scientifico.

SALDA COME UNA ROCCIA

Da più di cinquant'anni, anche in tempi difficili, la rivista ha sempre mantenuto l'attenzione sui problemi, proposto soluzioni, coinvolto i propri lettori.

(E, negli ultimi dieci anni, non ha mai cambiato il prezzo dell'abbonamento.)

Prospettive Sociali e Sanitarie

Campagna abbonamenti 2023

Enti pubblici e privati	€ 89,00
Privati	€ 69,00
Assoc. di volontariato e Coop. sociali	€ 59,00
PRO	€ 99,00

CCP 36973204 – IBAN IT85 N034 4001 6130 0000 0110 600 – www.prospettivesocialiesanitarie.it
Via XX Settembre 24, 20123 Milano – tel. 02 46764276 – fax 02 46764312 – pss.abbo@irsonline.it