

# Sfide del welfare

SOSTENIBILITÀ  
CO-PROGETTAZIONE  
INNOVAZIONE

a cura di  
**Luigi Gui e Armida Salvati**

**welfare**  
innovazione,  
sostenibilità sociale

**FrancoAngeli** 

Collana Peer Review - Pubblicazione in Open Access

# Welfare

innovazione, sostenibilità sociale

**Collana diretta da Massimo Del Forno e Rossella Trapanese**

La collana intende presentare studi e ricerche sul welfare nel quadro della complessità che tiene insieme *idee, metodi e pratiche* nelle diverse ipotesi di cambiamento sociale. Lo scopo è promuovere e divulgare un dibattito interdisciplinare e raccogliere nuove proposte di cambiamento orientate al miglioramento delle condizioni di salute e benessere, a partire dalle persone fragili e vulnerabili, prestando attenzione alle nuove alleanze territoriali, al protagonismo delle famiglie, al ruolo assunto dalle comunità locali, ai legami e alla coesione sociale nei territori.

I temi dell'innovazione e della sostenibilità estendono i campi di interesse del welfare oltre i confini delle attuali politiche sociali, andando a intercettare il sistema dell'economia, i suoi modi operandi, l'uso delle tecnologie e dei saperi, i comportamenti e gli stili di vita ispirati al consumismo, lasciando ampi spazi per una discussione critica sulle questioni sanitarie e ambientali e sulle sue implicazioni nel futuro del welfare.

Il processo di trasformazione va seguito anche nella sua temporalità. Si tratta di estrarre dalle esperienze del passato elementi di continuità/discontinuità per rilanciare idee, metodi e pratiche, trovando una loro coerenza progettuale nell'ottica della sussidiarietà e dei suoi principi ordinativi – l'autonomia, la responsabilità, la libertà, l'uguaglianza, la solidarietà, la partecipazione, la prossimità, la cooperazione, l'interesse generale e il bene comune.

In questo scenario, appare particolarmente centrale la sperimentazione delle governance territoriali, delle sue basi di appoggio democratiche e delle sue reti di supporto. La presenza sul territorio di componenti attive di diversa natura - dagli enti territoriali al Terzo settore, dal variegato mondo della società civile alle famiglie - e la moltiplicazione di esperienze di co-programmazione e co-progettazione lasciano pensare a uno sviluppo comunitario delle governance. Tale fenomeno non è privo di insidie e di problemi. Per potersi consolidare, queste forme richiedono condizioni di possibilità per promuovere nuovi equilibri partecipativi, una più organica distribuzione di ruoli, di competenze e di autorità, senza perdere il valore della rappresentanza e della leadership, che serve a governare i processi di risalita della domanda territoriale.

Nell'analisi di queste possibilità, di assoluto rilievo nelle prospettive di cambiamento appare l'impiego di strumenti innovativi e la costruzione di reti di informazione, di confronto e di scambio digitale. La collana è aperta a contributi che utilizzano metodologie di ricerca sociale di tipo qualitativo e quantitativo per monitorare e valutare l'effetto di interventi e politiche sociali sui territori, le sfide digitali del welfare, e nello specifico del Terzo settore, e il lavoro in rete che si è affermato in tali sistemi.

## **Comitato scientifico:**

Chiara Agostini (Percorsi di Secondo Welfare), Andrea Bassi (Università di Bologna), Davide Bubbico (Università di Salerno), Davide Carbonai (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre), Guido Gabriele Cavalca (Università di Salerno), Antonella Ciocia (IRPPS - CNR), Maria Teresa Consoli (Università di Catania), Vittorio Cotesta (Università Roma Tre), Luca De Luca Picione (Università di Napoli Federico II), Roberta Teresa Di Rosa (Università di Palermo), Maurizio Esposito (Università di Cassino e del Lazio Meridionale), Luigi Gui (Università di Trieste), Paolo Landri (IRPPS - CNR), Vanessa Lamattina (Università di Salerno), Sandra Regina Martini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre), Porfidio Monda (Università Suor Orsola Benincasa), Matteo Moscatelli (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), Carlotta Mozzana (Università di Milano Bicocca), Massimo Pendenza (Università di Salerno), Andrea Pirmi (Università di Genova), Serena Quarta (Università di Salerno), Armida Salvati (Università di Bari Aldo Moro), Mara Sanfelici (Università di Milano Bicocca), Raffaele Sibilio (Università di Napoli Federico II), Sabrina Stoppiello (ISTAT), Dario Verderame (Università di Salerno), Maria Prosperina Vitale (Università di Salerno), Flaviano Zandonai (Gruppo Cooperativo CGM).



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# Sfide del welfare

SOSTENIBILITÀ  
CO-PROGETTAZIONE  
INNOVAZIONE

a cura di  
**Luigi Gui e Armida Salvati**

**welfare**  
innovazione,  
sostenibilità sociale

**FrancoAngeli** 

Collana Peer Review - Pubblicazione in Open Access

Questo volume è stato pubblicato con il contributo della Sezione Politica Sociale di AIS – Associazione Italiana di Sociologia.

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

*L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito*  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

# Indice

<b>Introduzione</b> , di <i>Luigi Gui</i>	pag.	9
<b>Parte I - Scenari attuali e prospettive</b>		
<b>1. Strategie per la riorganizzazione, l'innovazione sociale e la qualità dei servizi alla persona nel <i>welfare</i> comunitario</b> , di <i>Rossella Trapanese, Matteo Moscatelli</i>	»	19
<b>2. Il Terzo Settore emergente. Tra istituzionalizzazione e insorgenza della società civile</b> , di <i>Andrea Bassi</i>	»	41
<b>3. Quale innovazione nelle politiche e nei servizi sociali? Prospettive a confronto per una ritematizzazione del sociale</b> , di <i>Carlotta Mozzana, Mara Sanfelici</i>	»	65
<b>4. PNRR e programmi di coesione tra inclusività e sostenibilità</b> , di <i>Raffaele Sibilio, Angelo Falzarano, Paola Buonanno</i>	»	84
<b>5. Reti locali che implementano il Social Investment: eterarchia, adattamento e innovazione</b> , di <i>Maurizio Busacca</i>	»	94
<b>6. <i>Welfare</i>, istruzione e formazione professionale e PNRR</b> , di <i>Paola Buonanno, Raffaele Sibilio, Angelo Falzarano</i>	»	110
<b>7. La capacità connettiva della sociologia nei processi integrativi di <i>welfare</i></b> , di <i>Sergio Mantile</i>	»	122

<b>8. La Legge 33/2023 di riforma dell'assistenza a lungo termine in Italia tra <i>policy</i> e <i>politics</i>: oltre l'immobilismo, un'opportunità di riforma?</b> , di <i>Celestina Valeria De Tommaso, Franca Maino</i>	pag.	129
<b>9. DM 77/2022: quali professionalità per una reale integrazione sociosanitaria, volta all'empowerment del cittadino e alla costruzione della sua salute</b> , di <i>Elena De Vinco, Stefano Branciforte, Caterina Musella</i>	»	143
<b>Parte II - Dinamiche di contesto dalla ricerca sul campo</b>		
<b>10. Le parole della comunità. Evidenze da una ricerca empirica nella prospettiva del <i>welfare</i> responsabile</b> , di <i>Andrea Bilotti, Michele Marzulli, Nicoletta Pavesi</i>	»	159
<b>11. I determinanti sociali di salute in contesto urbano. Presupposti teorico-empirici per le politiche di intervento</b> , di <i>Fabio Lucchini, David Consolazio</i>	»	173
<b>12. PNRR e servizio sociale. Quali sfide per la professione tra governance, organizzazione e interventi. Analisi di un'esperienza territoriale</b> , di <i>Francesca Maci</i>	»	186
<b>13. I Parchi della Bellezza e della Scienza in Sicilia. Il <i>welfare</i> di comunità e le professioni sociali alla prova della transizione ecologica</b> , di <i>Monica Musolino, Tiziana Tarsia</i>	»	199
<b>14. Il Centro Servizi per le Famiglie tra resilienza e innovazione: evidenze da una ricerca valutativa qualitativa</b> , di <i>Caterina Balenzano</i>	»	214
<b>15. Early Childhood Education and Care: verso quale <i>welfare</i>?</b> , di <i>Anna Milione</i>	»	228
<b>16. Innovare la domiciliarità per gli anziani</b> , di <i>Anna Zenarolla</i>	»	245

<b>17. Una ricerca partecipata alla luce del FamLens per l'innovazione delle politiche e degli interventi della Regione Lombardia</b> , di <i>Elisabetta Carrà, Matteo Moscatelli, Chiara Ferrari</i>	pag.	258
<b>18. Il reddito minimo nell'esperienza dei beneficiari. Potenzialità e limiti nella fruizione di un diritto sociale</b> , di <i>Tatiana Saruis, Stella Volturo</i>	»	273
<b>19. Integrazione delle politiche territoriali nella presa in carico dei beneficiari di misure di contrasto alla povertà: evidenze empiriche</b> , di <i>Lluís Francesc Peris Cancio</i>	»	288
<b>Conclusioni</b> , di <i>Armida Salvati</i>	»	301



# *19. Integrazione delle politiche territoriali nella presa in carico dei beneficiari di misure di contrasto alla povertà: evidenze empiriche*

di *Lluis Francesc Peris Cancio*

## **Introduzione**

Questo capitolo trova il fondamento nella ricerca *Economic inequalities, old and new forms of poverty and new policies of social inclusion. A multi-dimensional analysis of the Italian inclusion income*, con il contributo del Fondo di Ateneo Sapienza, Università di Roma, Grandi Progetti, 2018 (Salmieri, 2021). Nel corso della predetta ricerca è stato somministrato di un questionario ad oltre 6.500 assistenti sociali in tutta Italia. Lo stesso ha approfondito il tema del coinvolgimento dei professionisti nelle azioni di contrasto alla povertà e in particolare la gestione della misura del Reddito di Inclusione e del Reddito di cittadinanza. Il questionario conteneva domande relative allo svolgimento della professione, alla percezione delle dimensioni, dei tipi e della diffusione delle povertà negli ambiti territoriali di riferimento dei rispondenti e ancora dei giudizi sui processi dei flussi organizzativi nella gestione delle utenze legate alle misure di contrasto alla povertà, presso le strutture dei servizi sociali. Il questionario aveva, dunque, scopi molteplici, uno dei principali è stata la valutazione da parte degli assistenti sociali in merito all'integrazione delle politiche sul territorio. Questo capitolo riassume alcuni aspetti dell'indagine.

### **1. La rivoluzione incompiuta del servizio sociale territoriale: riorganizzazione complessiva o mera aggiunta di un programma?**

L'introduzione delle leggi di contrasto alla povertà a livello nazionale ha rappresentato uno stimolo e, allo stesso tempo, una sfida importante per i servizi sociali territoriali. Infatti, come accade sempre con l'introduzione di un nuovo provvedimento legislativo, anche nel caso di queste misure si au-

spicava una vera *metanoia* del pensiero organizzativo all'interno delle amministrazioni locali, un passo deciso verso un'impostazione promozionale dei servizi, proponendo una fattiva presa in carico dell'intero nucleo familiare che fosse trasversale alle differenti aree in cui spesso si divide il servizio sociale secondo le persone e le situazioni specifiche.

Dalla ricerca emerge che questo cambiamento si è realizzato soltanto in parte. Dai 6.558 assistenti sociali partecipanti all'indagine si evince che sul versante organizzativo la misura ha avuto un impatto nell'impostazione dei servizi: in primo luogo ha comportato la creazione di una nuova area di prestazioni all'interno dell'organizzazione del servizio, in aggiunta ad una di quelle già esistenti, nel 45,4% dei casi. Il 46,5% dei professionisti dichiara che le attività previste per la gestione del ReI e poi del RdC si sono integrate con quelle già operative all'interno dei servizi, ritagliandosi un apposito spazio dedicato. Soltanto il 5% dei rispondenti dichiara che l'introduzione della misura ha comportato un riordino di tutte le aree del servizio sociale territoriale.

Gli assistenti sociali che si sono occupati in modo diretto delle misure di contrasto alla povertà sono stati stimolati a fornire una propria valutazione sugli aspetti organizzativi della gestione delle due misure. La valutazione che emerge riporta un'esperienza da considerarsi sostanzialmente soddisfacente: il 34,2% dei rispondenti ha dato una valutazione positiva sulle modalità di erogazione del servizio, contro il 23,4% dei rispondenti che ha espresso giudizi di segno opposto. Si segnala che una percentuale importante ha manifestato difficoltà nell'esprimere un parere, poiché si trattava di un percorso ancora in atto.

## **2. Servizi sociali: attivatori della presa in carico sul territorio o soggetti passivi nel riceverla?**

Le prassi che a livello territoriale hanno caratterizzato l'obiettivo di integrazione degli assistenti sociali nell'affrontare le due misure del ReI e del RdC non sono scontate. Esse si districano attraverso dinamiche istituzionali e organizzative che hanno condotto al superamento di restrizioni delle categorie di destinatari e all'allargamento dei beneficiari delle misure, ovvero delle persone utenti, richiedendo una crescita nel consolidamento e nel coordinamento dei servizi territoriali.

A partire dal ReI l'enfasi sull'integrazione dei vari servizi è stata messa in risalto: a fronte di una domanda di attivazione del beneficio economico, è considerata importante l'analisi preliminare in cui, attraverso un colloquio, gli operatori dei servizi sociali incontrano il nucleo familiare del richiedente per realizzare un'analisi dei bisogni dei vari componenti della famiglia. Nel

periodo del ReI, quando i bisogni dell'utenza erano soltanto di natura reddituale o di necessità lavorativa, si è posto in essere un rapporto ravvicinato con il Centro per l'Impiego per un sostegno nella ricerca di occupazione o, almeno, per il rafforzamento dell'occupabilità attraverso percorsi formativi.

Il ReI aveva previsto una maggiore specializzazione dei servizi sociali, che partiva dall'accompagnamento alla richiesta del beneficio nell'ambito delle funzioni del segretariato sociale con l'istituzione di Punti per l'accesso, da non considerare come strutture separate piuttosto frutto di un sistema integrato del territorio. Nel segretariato sociale offerto a livello territoriale non era necessario distinguere una specifica area povertà, trattandosi di un servizio di carattere tipicamente trasversale a tutta l'offerta di servizi sociali.

Quando il servizio sociale ha ritenuto necessario un intervento più articolato, come nel caso di situazioni multiproblematiche o di multidimensionalità dei fattori di povertà, sono state attivate équipe multidisciplinari composte da operatori e specialisti afferenti a più istituzioni per lo sviluppo di un progetto complesso da realizzare con i vari componenti della famiglia. Quest'ultima possibilità si è tradotta in un primo sforzo organizzativo e un approccio non certo facili da garantire: i servizi sociali, perno nodale di tali reti, hanno dovuto velocemente sperimentare soluzioni flessibili, produrre aggiustamenti progressivi, interagire con i tessuti del Terzo Settore, ma anche andare incontro a resistenze e fallimenti (Bruni & Peris, 2021).

Il ruolo degli assistenti sociali intesi come professionisti al centro della costruzione di una rete integrata e coerente di servizi attorno al bisogno manifestato dalle persone è stato influenzato nel passaggio dal ReI al Reddito di Cittadinanza, dove le domande sono state presentate autonomamente dai cittadini presso i CAF, i patronati e gli sportelli di Poste Italiane o addirittura autonomamente on line sul sito web dell'INPS. In questo modo la delicata questione della funzione di un primo orientamento da parte dei servizi sociali è stata ridimensionata per effetto della scelta di eliminare dalle fasi di inoltro della domanda i servizi di informazione, orientamento e presa in carico. La scarsità di informazioni e di orientamento nelle fasi di presentazione della domanda ha rappresentato un freno per i soggetti più deboli, in stato di bisogno o indigenza (Van Oorschot, 2019; Behrendt, 2018).

### **3. Numero di casi e presa in carico dei servizi: la necessità di indicatori qualitativi**

L'introduzione del RdC ha comportato per gli assistenti sociali dell'ente locale un obbligo di prestazione professionale su un numero molto elevato di beneficiari: l'aumento dei soggetti da prendere in carico, accanto alla scar-

sità di risorse umane destinate ai servizi, ha portato gli assistenti sociali a distribuire i loro sforzi su un numero maggiore di situazioni, spesso con una minore incisività.

Ciò, a volte, anche a scapito della qualità dell'intervento e della possibilità di sostenere con maggiore puntualità sui percorsi volti a garantire un efficace cambiamento nelle condizioni di vita delle persone e delle famiglie prese in carico, anche attraverso il coinvolgimento della rete territoriale. La tendenza riscontrata è essenzialmente riconducibile ai criteri, spesso impliciti, con cui si valuta l'intervento dei servizi sociali. Questi sono più attenti al dato numerico – che permette di rispondere alla domanda 'Quanti casi sono stati presi in carico?' – piuttosto che al dato qualitativo – che consente invece di rispondere alla domanda 'Quanto cambiamento ha prodotto l'intervento dei servizi sociali sui casi presi in carico (tanti o pochi che siano)?' –. La difficoltà di individuare indicatori applicabili quantitativamente, capaci di fornire risposte di valutazione alla seconda domanda, ha alimentato la percezione del ruolo del servizio sociale come tendenzialmente burocratica, invece che con una valenza trasformativa e di affiancamento.

#### **4. Il ruolo dell'assistente sociale: le difficoltà di avviare percorsi integrati su situazioni complesse**

A livello di *governance* e attuazione, i Comuni hanno svolto un ruolo di coordinamento nel sistema e, attraverso i servizi sociali, gli Enti Locali sono stati responsabili dei percorsi di inclusione sociale, in particolare nella figura dell'assistente sociale dell'ente locale inteso come *case manager* di un'azione integrata. Dal punto di vista formale e sostanziale i Comuni sono stati infatti gli enti responsabili della misura, chiamati in seno agli Ambiti Territoriali Sociali a coordinare l'operato di altri enti locali, agenzie pubbliche e organizzazioni private a vario titolo implicate nelle azioni di contrasto alla povertà nel territorio di riferimento.

In questo scenario la predisposizione nel Reddito di Inclusione di un unico soggetto apicale nella raccolta delle domande, nella gestione dei beneficiari e dei processi integrati per l'erogazione dei servizi aveva favorito il graduale rafforzamento della misura, soprattutto in termini di fiducia e reciproco riconoscimento tra beneficiari e servizi sociali. L'ausilio dei Punti unici per l'accesso in sede di presentazione delle domande aveva a sua volta favorito un forte legame con i servizi sociali, semplificando nelle fasi successive le attività di *recalling* dei beneficiari da inviare ai colloqui e agli incontri; questo aspetto è risultato particolarmente delicato nel passaggio al RdC. La ricerca mostra che il tempo di attesa medio per un primo contatto

da parte dei servizi sociali, per i richiedenti del ReI è stato di uno a tre mesi nel 43,9% dei casi, da tre a cinque mesi per il 16,1%, e per un 10% oltre i 5 mesi. Questi tempi sono diventati più lunghi con le modalità di arrivo delle domande di RdC.

Il meccanismo di *splitting* con cui l'introduzione del RdC ha trasferito le funzioni di prima informazione e sostegno ad un meccanismo centralizzato, ha infatti ridotto le possibilità che i servizi sociali svolgessero un ruolo di primo orientamento per tutti i potenziali beneficiari della misura di contrasto alla povertà.

## **5. Assistenti sociali e difficoltà di integrazione con le politiche sanitarie, abitative, educative e per il lavoro**

Nella ricerca gli assistenti sociali hanno fornito informazioni sul livello di integrazione con quattro aree delle politiche sociali: per quanto riguarda l'integrazione con le politiche sanitarie e abitative il giudizio è fortemente negativo: nel primo caso il 77,5% degli assistenti sociali considera insufficienti i livelli di integrazione sociosanitaria, mentre per le politiche abitative a esprimersi negativamente sono stati il 71,1% dei casi.

È stato chiesto agli assistenti sociali partecipanti alla ricerca di indicare quanti fra i casi seguiti fossero percepiti come portatori di bisogni particolarmente significativi dal punto di vista sanitario, e quindi necessitanti di una forte integrazione sociosanitaria. Soltanto nell'1,8% dei casi è presente l'esigenza di includere questa dimensione, mentre nel 18,4% dei casi è emerso che i problemi sanitari hanno avuto una forte rilevanza nella valutazione multidimensionale della povertà. Sembrerebbe che il coordinamento auspicabile in questo settore corrisponda a un numero limitato di casi, sui quali sia indispensabile una salda integrazione sociosanitaria. Il giudizio sul livello di integrazione con le politiche educative e culturali è altrettanto negativo per un 63,0% degli assistenti sociali che si sono espressi in tal senso.

Diversamente degli ambiti precedenti, il coordinamento con le politiche per il lavoro è stato richiesto su molte situazioni, tuttavia anche in questo caso si riscontrano difficoltà nel costruire percorsi integrati. Per il 48,4% degli assistenti sociali, percentuale comunque minore con riferimento a quanto dichiarato per altri ambiti delle politiche sociali. In definitiva è possibile affermare che le misure nazionali di contrasto alla povertà abbiano avuto un impatto particolare nello stimolare il coordinamento fra i servizi sociali e le misure orientate all'occupabilità, pur rimanendo molta strada da fare.

## 6. Alla ricerca del lavoro che non c'è. Il mito delle politiche attive

Lo studio ha esaminato, con particolare attenzione, la collaborazione tra assistenti sociali e Centri per l'Impiego: la relazione tra i due ambiti non risulta sempre lineare, soprattutto a seguito dell'introduzione del RdC, a causa della mancata condivisione degli strumenti di valutazione dei beneficiari e per via della relazione di separazione e autonomia tra i due servizi, contrariamente al rapporto di sequenzialità che si era sviluppato invece durante il ReI. Dalle testimonianze degli assistenti sociali, emerge una situazione ampiamente diversificata per quanto riguarda l'invio ai Centri per l'Impiego, vista la condizione di povertà connessa all'assenza di un'occupazione capace di fornire un reddito sufficiente.

Con il passaggio dal ReI al RdC, il concomitante cambiamento delle modalità di presentazione delle domande e la discutibile modalità di separazione fra utenti 'occupabili' e 'non occupabili', gli assistenti sociali e gli operatori dei CpI non hanno potuto più contare su un aggancio certo e duraturo dei beneficiari. È venuta meno la possibilità di avviare immediatamente i controlli anagrafici (residenza, cittadinanza), verificare la conformità del nucleo ISEE rispetto al nucleo anagrafico, validare gli strumenti di contatto (telefono, e-mail), appurare l'esistenza verificare eventuali cause di esclusione/esonero dalle condizionalità, informare i cittadini in modo dettagliato circa i contenuti della misura di inclusione, sulle condizionalità e sulle eventuali sanzioni.

I percettori del RdC si sono distinti in tre gruppi: da una parte si trovano i nuclei in cui vi sono componenti tenuti a sottoscrivere i Patti per il Lavoro che, senza alcun passaggio ai servizi sociali, vengono dunque direttamente convocati presso i Centri per l'Impiego. Si tratta di famiglie in cui vi sono maggiorenni sino ai 29 anni di età oppure soggetti inoccupati o disoccupati da meno di due anni, oppure fruitori o ex-fruitori di NASpI (indennità mensile di disoccupazione) o di altro ammortizzatore sociale, o ancora soggetti con un Patto di servizio in corso di validità sottoscritto negli ultimi due anni presso i Centri per l'Impiego.

Diverso è il caso dei nuclei beneficiari in cui non vi sono componenti con caratteristiche idonee per l'invio a Centri per l'Impiego e che sono convocati presso i servizi sociali per sottoscrivere i Patti per l'Inclusione Sociale in quanto considerati lontani dal mercato del lavoro. Tuttavia, la distinzione operata a monte tra questi due gruppi non è definitiva, sia perché riguarda i nuclei familiari e non i singoli componenti, sia perché in sede di primo colloquio con il nucleo familiare presso i CpI o presso i servizi sociali emergono spesso informazioni e condizioni diverse da quelle indicate e desumibili dalla domanda.

La norma ha previsto in particolare che tra i nuclei familiari indirizzati ai

servizi sociali, se vi sono componenti giovani tra 18 e 29 anni o, ancora, soggetti con più di 29 anni che negli ultimi due anni risultino essere stati, nell'ambito ReI, già presi in carico presso i servizi sociali con un progetto personalizzato – oppure presso i CpI con un Patto di Servizio, tranne se occupati o frequentanti corsi di studio –, questi possano essere comunque inviati ai CpI per sottoscrivere il Patto per il Lavoro. Al contempo, nei nuclei familiari indirizzati ai CpI possono esservi soggetti non tenuti a sottoscrivere il Patto per il Lavoro (minorenni, persone con disabilità, studenti). Tali situazioni possono verificarsi perché, in sede di prima convocazione presso il CpI o presso i servizi sociali, possono emergere informazioni precedentemente non disponibili nella piattaforma informatica di gestione del RdC.

Infine, il terzo gruppo di soggetti è composto da coloro che non sono tenuti a siglare né il Patto per il Lavoro, né il Patto per l'Inclusione Sociale. Si tratta in quest'ultimo caso di minorenni, di occupati, di frequentanti un regolare corso di studio, di titolari di PdC o di pensione diretta, di adulti di 65 anni e oltre, e infine di persone con disabilità per le quali a valere sono semmai i diritti di collocamento mirato. Possono inoltre essere esentati i componenti con carichi di cura verso minori di tre anni o disabili/non autosufficienti. In generale, la maggior parte dei soggetti esclusi dagli obblighi di adesione al Patto di Lavoro o al Progetto di Inclusione Sociale risiedono in famiglie unipersonali (80% dei nuclei familiari i cui soggetti sono esonerati dagli obblighi); si tratta di persone che si trovano solitamente in forte condizione di necessità. Il 45% di queste ha un ISEE pari a zero ed il 36% usufruisce del contributo aggiuntivo per il pagamento del canone di affitto. In generale ad essere indirizzato ai servizi sociali è il 50% dei casi, mentre il 44% è preso in carico direttamente dal CpI; una percentuale residuale (il 6% dei casi) sfida l'integrazione territoriale degli interventi, in quanto è stata indirizzata sia ai CpI e sia ai servizi sociali.

Si evidenzia come al momento del primo contatto con i servizi sociali o con il CpI spesso i beneficiari sono risultati poco informati e scarsamente consapevoli rispetto agli obblighi del RdC. Pochi avevano contemplato l'eventualità di intraprendere un percorso di inclusione sociale, aspettandosi piuttosto una chiamata legata a opportunità di lavoro. A fronte di reazioni molto diversificate, gli assistenti sociali hanno riscontrato un'iniziale resistenza, soprattutto da parte delle famiglie mai entrate in contatto con i servizi.

In questi casi motivare l'adesione risulta complesso, considerato oltretutto che la convocazione è avvenuta a distanza di tempo dall'accoglimento della domanda e gli utenti non hanno in precedenza avuto contatti con i servizi sociali. Inoltre, nei periodi di *lockdown* dovuto alla pandemia da Covid-19 i Patti per l'inclusione sociale così come l'elaborazione dei Patti di Lavoro hanno risentito in modo particolare dell'impossibilità di riunire l'intero nu-

cleo familiare e/o i professionisti dell'equipe multidisciplinare. In questi periodi anche le attività previste per i Patti di Inclusione 'semplificati' hanno subito rallentamenti o anche lunghe battute d'arresto in molti ambiti territoriali sociali (ATS).

## **7. Aumento dei casi e standardizzazione: un intervento fatto “a tendine”**

Il coordinamento e la linearità delle azioni in base alle diverse competenze di servizi sociali e Centri per l'Impiego è stato complicato dalle caratteristiche degli strumenti informatici a disposizione dei due ambiti, rispettivamente GePI e MyANPAL. Per gli assistenti sociali la piattaforma GePI ha presentato diversi ostacoli legati alla rigidità delle operazioni previste, è stata soggetta a continui aggiornamenti che hanno causato lunghe interruzioni e ha comportato la necessità di compiere alcune forzature per adattare i casi alle impostazioni predefinite dall'applicazione. Inserire la realtà sociale nelle tendine dell'applicativo, è stato un processo utile ai fini gestionali e di monitoraggio, ma riduttivo e depersonalizzante.

Al momento della rilevazione, circa il 62% dei rispondenti ha riportato che in generale i processi burocratici legati alla gestione dei casi RdC hanno sottratto tempo alle attività *face-to-face* con i beneficiari. Gli assistenti sociali hanno criticato in particolare l'impossibilità di registrare nella piattaforma tutte le informazioni relative alla presa in carico dei beneficiari e la lacunosa interoperabilità con altri sistemi informativi e gestionali fondamentali per il RdC, come quelli dell'INPS e dei diversi Comuni di riferimento. Questi limiti hanno dato vita a prassi eterogenee di raccolta dati, basate su banche dati artigianali e soluzioni localizzate che hanno reso farraginoso lo scambio e la circolazione di informazioni cruciali.

L'attivazione delle équipes multidisciplinari è stata resa, poi, ancora più complessa dalle difficoltà di formalizzazione dell'insieme delle figure professionali specialistiche chiamate a collaborare. La composizione effettiva dell'équipe ha richiesto, da parte di tutte le figure professionali, una disponibilità formale a farne parte. Questa partecipazione formale non sempre è stata garantita poiché a monte non esistono accordi fra i servizi o addirittura alcune figure professionali non hanno riconosciuto come dovere istituzionale il partecipare ufficialmente alle convocazioni, effettuate dagli assistenti sociali, per le attività previste dal RdC. Questo ha comportato un forte dispendio di energie da parte degli assistenti sociali, che sono stati costretti a fare informazione e formazione alle figure professionali di altri servizi territoriali sui percorsi di inserimento sociale previsti dalla misura. Tuttavia questi sforzi

spesso sono stati vani, poiché in assenza di un vero e proprio un dettato normativo vincolante il coinvolgimento delle altre figure specialistiche facilmente è stato disatteso.

## **8. L'algoritmo che separa e la realtà che unisce: Centri per L'Impiego e servizi sociali**

A prima vista sembrerebbe che i servizi sociali non siano stati coinvolti nell'iter che riguarda i beneficiari indirizzati alla stipula del Patto di Lavoro: il sistema informatico assegna tali beneficiari direttamente ai CpI applicando un algoritmo sulla scorta di indicatori di occupabilità; i CpI producono una 'profilazione quantitativa', basata su dati anagrafici e professionali, che li ordina secondo una classifica dei rischi di permanenza nella condizione di non occupati. A seguire, con un'intervista di orientamento di base, si elaborano i profili di occupabilità. A questo punto, nel caso in cui emerga un bisogno complesso e multidimensionale, i beneficiari sono rinviati ai servizi sociali, per la sottoscrizione del Patto per l'Inclusione. Può verificarsi, poi, la situazione in cui, dell'intero nucleo familiare inviato ai CpI, alcuni componenti risultino adatti al Patto di Lavoro e altri invece vengano reindirizzati ai servizi sociali.

Il Patto per il Lavoro solitamente prevede che i beneficiari si registrino in un'apposita piattaforma digitale, svolgano ricerca attiva del lavoro, accettino di partecipare a corsi di formazione, qualificazione professionale e/o autoimprenditorialità, prendano parte a eventuali colloqui di lavoro e prove di selezione e accettino almeno un'eventuale offerta di lavoro congrua in termini di distanza del luogo di lavoro rispetto alla residenza, di aderenza alle proprie esperienze professionali e di adeguatezza di retribuzione.

Una quota considerevole di assistenti sociali (68%) ha dichiarato che presso i servizi sociali sono stati svolti colloqui di analisi preliminare con i componenti dei nuclei beneficiari e, spesso, in caso di persone attivabili al lavoro è stato compito dei servizi sociali attivarsi affinché i CpI prendessero in carico i beneficiari per la stipula del Patto di Lavoro. Risultano confermate due dinamiche importanti che si collocano nel solco della precedente esperienza organizzativa del ReI, ma che non corrispondono a quanto previsto dalla procedura del RdC. Lo splitting amministrativo fatto a monte per via informatica ha assegnato ai servizi sociali nuclei di beneficiari (o componenti di tali nuclei) che in realtà erano più adatti alla stipula dei Patti di Lavoro presso i Cpi. Viene altresì confermato che gli assistenti sociali sono chiamati a un difficile e faticoso lavoro di 'attivazione' dei CpI, affinché gli operatori di tali strutture fissassero gli appuntamenti ai beneficiari ad essi rinviati.

La ricerca mostra modalità di coordinamento variegate. In alcuni casi tra

servizi sociali e CpI sono state consolidate modalità di collaborazione, strategie organizzative e gestionali extra piattaforme GePI e MyANPAL. In tal modo i beneficiari sono rinviati da una struttura all'altra in tempi relativamente brevi e con una certa fluidità. In altri casi il livello di collaborazione con i CpI è stato scarso. Il processo di assegnazione ne ha risentito in maniera negativa con lunghe attese e correlata ritrosia da parte dei beneficiari, soprattutto alla luce del loro originario scarso livello di consapevolezza sui vincoli e condizionalità.

## **9. Per concludere: l'assistente sociale *case manager* è un Don Chisciotte dell'integrazione delle politiche sociali territoriali?**

L'introduzione delle misure nazionali di contrasto alla povertà in Italia sottolinea la necessità di agire integrando interventi che agiscano su diversi piani di *policy* – quali quelli di politica sanitaria, abitativa, educativa o del lavoro – in modo da poter fornire una risposta multifattoriale ad un fenomeno che viene concettualizzato come multidimensionale. Nulla di nuovo rispetto all'idea di rete e di integrazione di servizi, sui quali la letteratura (Folgheraiter, 2016), il legislatore (sia le norme di ReI e RdC che l'articolo 22, comma 1 della Legge 328 del 2000) e lo stesso codice deontologico dell'assistente sociale (articoli 39 e 40), insistono nell'indicarla come la metodologia di rete e integrata sia cruciale per la realizzazione di interventi efficaci, soprattutto a fronte di casi multiproblematici.

Presupponendo che, quanto più sia estesa la rete territoriale, tanto più sia diversificato l'insieme delle attività programmate nei progetti per i beneficiari (Alleanza contro la povertà in Italia, 2019). Se ne deduce che l'ampiezza della rete sia quindi propedeutica ad una maggiore diversificazione e qualificazione dei servizi sociali, tuttavia al contempo è ipotizzabile che da ciò ne venga favorito un rapporto bilanciato tra assistenti sociali e numero di progetti presi in carico nell'ambito di un sistema territoriale più sviluppato e con radici pregresse nell'assistenza di rete (Gori, 2019).

In definitiva la ricerca mostra, per contro, una realtà in cui, in base ai territori, l'approccio di rete e l'integrazione delle politiche è stato perseguito con basi pregresse, intensità e risultati molto diversi. Nell'ambito dell'attuazione del ReI, l'assenza di indicazioni più stringenti e concrete sulle modalità di collaborazione e di formalizzazione, ha aperto la strada ad interpretazioni diverse e, con una certa frequenza, allo scarso coinvolgimento degli attori del territorio che idealmente avrebbero dovuto collaborare con i servizi sociali territoriali.

Idealmente il servizio sociale dovrebbe fungere come elemento chiave su

tre livelli: nelle sue funzioni di orientamento, nella presa in carico mediante valutazione e progettazione multidimensionale e nell'implementazione dell'integrazione degli interventi sul territorio.

Dalla rilevazione la prospettiva degli assistenti sociali è paragonabile a un quadro in fase di continua costruzione. Da una parte l'introduzione del RdC, e la perdita di una funzione unica di accoglienza delle domande da parte dei servizi sociali, ha comportato una maggiore difficoltà a concepire l'intero iter procedurale all'interno della comunità territoriale. Questo aspetto, unito all'aumento dei casi in carico, ha generato una maggiore difficoltà a portare avanti interventi integrati sul territorio.

In mancanza di accordi formali, i professionisti dei servizi sociali hanno intrapreso iniziative variegata di coordinamento e di corresponsabilità sul territorio per la presa in carico condivisa di situazioni complesse prendendo esempio dalla precedente esperienza di intervento di comunità, anche intensificando modalità operative in sintonia con l'impostazione ReI, e, successivamente, con quella del RdC.

In particolare, è stato registrato un incremento nella mutua sollecitazione fra servizio sociale e CpI, in cui le situazioni, al di là della spesso forzata separazione del target che il RdC ha introdotto, rimandano a una convergenza nelle proprie mission. La necessità di maggiori livelli di integrazione è stata avvertita con più forza nell'ambito delle politiche educative, della casa e sanitarie.

Per raggiungere livelli maggiormente soddisfacenti di integrazione territoriale, servirebbero apposite indicazioni operative che forniscano ai tecnici delle politiche educative, sanitarie e abitative precisi orientamenti in merito alla necessità di un proprio contributo e un adeguato coinvolgimento nelle misure di *minimum income*. In questo modo l'assistente sociale, nella veste di *case manager* di situazioni complesse, avrebbe la possibilità di consolidare prassi territoriali utili alle situazioni più delicate, rispetto alle quali i professionisti oggi frequentemente avvertono un sentimento di solitudine.

## Riferimenti bibliografici

- Alleanza contro la povertà in Italia, (2019), *Il reddito di inclusione (ReI). Un bilancio. Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Behrendt, C. (2018), *At the margins of the welfare state: social assistance and the alleviation of poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*, Routledge, London.
- Bruni, C., Peris Cancio, L.F. (2021), Politiche sociali, servizi sociali e povertà, in Salmieri, L., *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà*. Report di ricerca,

- Roma, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà.
- Folgheraiter, F. (2016), *Scritti scelti: Teoria e metodologia di social work*, Erickson, Milano.
- Gori, C. (2019), Il welfare dei servizi nel Reddito di cittadinanza, *Welforum.it*, 3 maggio.
- Nesti, G., Graziano, P. (2021), La rete del welfare locale, in CARITAS (a cura di), *Lotta alla povertà. Imparare dall'esperienza, Migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Edizioni Palumbi, Editoria della speranza, Teramo, pp. 89-117.
- Van Oorschot, W. (2019), Failing selectivity: On the extent and causes of non-take-up of social security benefits, in H.J. Andreß (Ed.), *Empirical poverty research in a comparative perspective*, Routledge, London, pp. 101-132.
- Salmieri, L. (2021), *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Report di ricerca*, Roma, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà.



# Conclusioni

di Armida Salvati

L'alternanza di principi ordinatori, spazi di manovra concessi o conquistati dagli attori istituzionali ed esempi di politiche attuate a livello locale, offre al lettore di questo volume uno spaccato pressochè esaustivo delle questioni che oggi attraversano il campo delle politiche sociali.

A voler trovare una chiave di lettura univoca questa potrebbe essere quella della *complessità*, in quanto necessità di tenere insieme spinte anche contrastanti.

A ben vedere, essere in grado di adottare un approccio complesso significa essere capaci di tenere insieme diversi aspetti dello stesso problema, senza per questo perdere di vista la nettezza dei confini e delle definizioni. Questo è ciò che accade quando si vuole affrontare una questione che rientra tra gli interventi classici delle politiche sociali ma che oggi deve agganciarsi a temi ben più vasti, non può non vedere elementi nuovi, non più di contorno, ma che devono rientrare nella capacità di intervento, di cambiamento, di miglioramento delle condizioni di vita delle persone coinvolte.

Lo dice il PNRR, tra i *pillars* entro i quali progettare gli interventi, ormai in fase di valutazione, pur intermedia, dobbiamo annoverare *green* e *digital innovation*. Lo sforzo è tenere insieme aspetti del problema egualmente stringenti. Innovare tenendo presenti i limiti di sostenibilità delle risorse, spingere per il nuovo, lo sconosciuto, lo sperimentale, il rischio, restando però ancorati e fedeli a principi non più derogabili: la salute delle persone, del territorio, del pianeta.

Il *welfare* che ci attende, e di cui questo volume rappresenta un caleidoscopio, deve tenere insieme aspetti apparentemente discordanti: prendere decisioni velocemente (lo dice il PNRR, ma anche l'incalzare di questioni globali) e favorire la partecipazione, modernizzare gli apparati e stare attenti a non lasciare nessuno indietro, essere competitivi e tutelare le fragilità.

Gli esempi offerti dall'attuazione, sui territori, delle politiche, sono illu-

minanti sia quando rappresentano interventi riusciti che quando evidenziano limiti e rigidità dell'approccio del *policy design*.

A completare poi il quadro interpretativo intervengono elementi di *politics*: come sempre, nell'ambito delle politiche pubbliche, del cui più vasto alveo le politiche sociali fanno parte, le decisioni non sono mai neutrali. Le ricerche che corredano l'analisi del *discorso istituzionale* che accompagna l'implementazione delle politiche riescono a darne conto (Ascoli, Ranci, Sgritta, 2015).

A questo aspetto è forse dato imputare una certa *erraticità* delle politiche, il non essere sempre in grado di riconoscere il buono che è stato fatto da un'amministrazione precedente, l'innovazione a ogni costo, anche quando gli effetti (che sono sempre complessivi e a cascata) sono peggiorativi. Si potrebbero qui fare esempi di quelli che Heidegger, in un campo disciplinare diverso, che è quello della filosofia, chiama *sentieri interrotti* (Holzwege). In quel caso indicando le diverse possibilità offerte al pensiero, alla riflessione che prende strade e aperture diverse, nel nostro caso, nella volontà di interrompere imprese che pure avevano cominciato a dare i loro frutti, per fare spazio a nuovi discorsi e a nuove priorità. In Puglia, ad esempio, la stagione dell'Osservatorio Regionale delle politiche Sociali (Candela, Viganò, a cura di, 2010) ha portato a una riorganizzazione di importanti settori di politica sociale (*5-term care*, cura dell'infanzia) cominciando con il contare non le risorse disponibili, ma quelle già impiegate. Una 'azione di sistema' per l'apparato di infrastrutturazione sociale regionale che, una volta implementata, ne ha potuto consentire la riorganizzazione. Ma anche sui territori, a livello di ambito sociale territoriale e di comune, è necessario tenere traccia degli interventi di politica sociale in maniera integrata, cioè in modo da istituire un monitoraggio interoperativo, che non rimanga di pertinenza dell'ufficio. È evidente che un tale sistema deve tenere conto della capacità di dialogo tra le banche dati, ma anche di questioni di tutela della *privacy* dell'utente.

In questo modo si potrebbe individuare una strada per dare avvio a monitoraggi e valutazioni di interventi che, uscendo dalla logica della sperimentazione (e a volte dell'innovazione a ogni costo), superino la logica dell'*unicum* per dar luogo a una valutazione democratica (Stame, 2016) in quanto aperta a critiche, correzioni e miglioramenti.

## Riferimenti bibliografici

Ascoli U., Ranci C., Sgritta G.B. (a cura di, 2015), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.

- Candela A.M. Viganò G. (a cura di, 2010), *Dinamiche del Welfare pugliese. Implementazione del Sistema Informativo Sociale Regionale: i risultati su sei reti di servizi alle persone*, FrancoAngeli, Milano.
- Heidegger M. (1997), *Sentieri interrotti*, La Nuova Italia, Firenze.
- Stame N. (2016), *Valutazione pluralista*, FrancoAngeli, Milano.

Questo volume è l'esito di un percorso di ricerca e di riflessione critica suscitato dalla Sezione Politica Sociale dell'Associazione Italiana di Sociologia nel triennio tra la primavera del 2021 e quella del 2024 in tema di sostenibilità, co-progettazione e innovazione nei sistemi di welfare, con particolare attenzione a quanto è avvenuto e avviene nel territorio nazionale, anche a seguito del PNRR, e con una cura specifica nel riconoscere i molteplici soggetti co-attori delle politiche.

Il libro si compone di contributi di sociologhe e sociologi, studiose e studiosi di servizio sociale, accademiche e accademici, ricercatrici e ricercatori, professioniste e professionisti immersi nei "sistemi di welfare", che indagano sulla fattività concreta delle politiche sociali nazionali e locali. Da molteplici angolature e analizzando diversi territori del Paese, le autrici e gli autori si interrogano sulle prospettive evolutive che le politiche e i conseguenti progetti di intervento imprimono e potrebbero ulteriormente imprimere ai servizi sociali, sanitari, educativi e culturali nelle comunità locali. Vengono analizzate le concrete dinamiche interattive fra una pluralità di soggetti di primo (istituzione pubblica), di secondo (mercato), di terzo (area no profit) e di quarto settore (famiglie) che, nelle espressioni unilaterali o collettive, concorrono in modo maggiore o minore a generare esperienze di welfare partecipato, nella concretezza di ogni contesto territoriale.

**Luigi Gui**, PHD, è professore associato nel Dipartimento di Studi Umanistici dell'Università di Trieste, dove insegna Servizio sociale e Politiche sociali. Coordinatore del corso di laurea magistrale in Servizio sociale, politiche sociali, programmazione e gestione dei servizi, per il triennio 2021-2023 è stato coordinatore scientifico della Sezione Politica Sociale dell'Associazione Italiana di Sociologia. Tra le sue recenti pubblicazioni: *Fare i genitori senza certezze. Genitorialità e servizio sociale* (FrancoAngeli, 2024); "Poverty and generative welfare: perspectives for a new approach to social intervention", in S. Cataldi, G. Iorio (ed.), *Social love and critical potential of people* (con T. Vecchiato, Routledge 2023); "Essere riconosciuti, riconoscere e riconoscersi: l'esperienza dei genitori e degli assistenti sociali", in A. Sicora, S. Fargion, *Costruzioni di genitorialità su terreni incerti. Quale ruolo per il servizio sociale?* (con M. Sanfelici, il Mulino, 2023).

**Armida Salvati**, PHD, ricercatrice nel Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli studi di Bari Aldo Moro, insegna Politiche sociali e Metodologia della ricerca sociale. Per il triennio 2021-2023 è stata segretaria della sezione Politica Sociale dell'Associazione Italiana di Sociologia. Ha pubblicato di recente: "Il volontariato in Puglia: una questione di memoria collettiva", in C. Di Modugno, G. Magistro (a cura di), *Passaggi di futuro. Storie di cittadinanza attiva in Puglia* (La meridiana, 2024); "Il ruolo del terzo settore nelle misure di contrasto alla povertà in due province pugliesi", in *Autonomie locali e servizi sociali*, 3/2023; "Coscienza europea e pace: la lettura della prossimità secondo Emmanuel Lévinas", in A. Rubini (a cura di), *Quando si dice 'pace'* (FrancoAngeli, 2023); "Ruolo promozionale dei servizi sociali e retorica dell'attivazione nel contrasto alla povertà", in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2/2022 (con L. F. Peris Cancio e T. Tarsia).