

Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà

| REPORT DI RICERCA |



a cura di Luca Salmieri

**Osservatorio Interdipartimentale Permanente
sui Servizi Sociali e le Povertà**

Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà

| REPORT DI RICERCA |

Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà

| REPORT DI RICERCA |

a cura di Luca Salmieri

Published in Open Access



Il Report è disponibile per il download al seguente link:

urly.it/3fdhm

© 2021 OIPSSP [Osservatorio Interdipartimentale
Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà]



Salvo diversa indicazione, tutti i contenuti
pubblicati sono soggetti alla licenza
Creative Commons - Attribuzione - versione 3.0.
<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/it/>

È dunque possibile riprodurre, distribuire,
trasmettere e adattare liberamente dati e analisi
del presente Report di ricerca, anche a scopi
commerciali, a condizione che venga citata la fonte.
Immagini, loghi, eventuali marchi registrati e altri
contenuti di proprietà di terzi appartengono ai
rispettivi proprietari e non possono essere
riprodotti senza il loro consenso.

Sistema di citazione:

Salmieri, L. (2021). *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Report di ricerca*, Roma, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà.

Citazione Capitolo:

Corasaniti, A. (2021). «I numeri del Reddito di Inclusione e del Reddito di Cittadinanza», in L. Salmieri (a cura di), *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Report di ricerca*, Roma, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà, pp. 51-78.

ISBN 978-88-946538-0-9

Tutti i diritti letterari e artistici sono riservati

Osservatorio Interdipartimentale Permanente
sui Servizi Sociali e le Povertà
Via Salaria 113 – Stanza 274 - Piano 1.
00198 Roma (Italia)
Tel. +39 0649918470



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Questa pubblicazione è il frutto di una ricerca cui ha contribuito il Fondo di ateneo, Sapienza, Università di Roma, Grandi Progetti, 2018 *Economic inequalities, old and new forms of poverty and new policies of social inclusion. A multidimensional analysis of the Italian inclusion income*

Responsabile scientifico Luca Salmieri

Editato da Officine di Layout

Realizzato da RapidJet

Anno di pubblicazione 2021 agosto

Pubblicato: 6 settembre 2021

ISBN 978-88-946538-0-9

Elenco acronimi ricorrenti nel testo

AROPE	At Risk of Poverty or Social Exclusion
ASDI	Assegno Sociale di Disoccupazione
ATS	Ambiti Territoriali Sociali
CpI	Centri per l'Impiego
CPIA	Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti
DID	Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro
FNA	Fondo per le non autosufficienze
FNPS	Fondo nazionale per le politiche sociali
ISEE	Indicatore della Situazione Economica Equivalente
ISRE	Indicatore della Situazione Reddittuale
LEA	Livelli Essenziali di Assistenza
LEP	Livelli Essenziali delle Prestazioni
NASpI	Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego
NEET	<i>(Young people) Not in Education, Employment or Training</i>
PAAS	Accordo di Partenariato per i Servizi di Consulenza
PaIS	Patto di Inclusione Sociale
PaL	Patto per il Lavoro
PdC	Pensione di Cittadinanza
PNLPES	Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale
PUC	Progetto Utile alla Collettività
QSFP	Quota Servizi del Fondo Povertà
RdC	Reddito di Cittadinanza
ReI	Reddito di Inclusione
REM	Reddito di Emergenza
SIA	Sostegno all'Inclusione Attiva
SIUSS	Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali
Ue	Unione europea

1. UNA BREVE INTRODUZIONE. IL SERVIZIO SOCIALE E IL CONTRASTO DELLA POVERTÀ IN ITALIA.

Luca Salmieri

1.1. Gli obiettivi della ricerca

L'obiettivo di questo volume è tentare di offrire una serie di evidenze empiriche basate su dati, analisi e informazioni che favoriscano il dibattito nell'ambito delle decisioni di politica sociale e che contribuiscano nell'avanzamento della conoscenza sulla diffusione e l'intensità dell'indigenza in Italia in relazione alle prime misure universali introdotte su scala nazionale per contrastare la povertà, ovvero il Reddito di Inclusione (ReI) e il Reddito di Cittadinanza (RdC). In particolare, questo Report di ricerca intende fornire analisi precise sulle due misure e sul passaggio dall'una all'altra, verificando gli impatti di entrambe a partire da una prospettiva specifica che è quella degli assistenti sociali che operano nei servizi sociali. A nostro avviso, infatti, gli assistenti sociali ricoprono posizioni di rilevante interesse come punto di osservazione privilegiato, sia perché presidiano il campo sociale che più di altri è attraversato e vissuto a stretto contatto con le esperienze di povertà e deprivazione, sia perché, come vedremo, costituiscono un settore professionale sui cui entrambe le misure, tanto il Reddito di Inclusione che il Reddito di Cittadinanza, si sono basate e si basano per la loro riuscita. Del resto, l'ambito dei servizi sociali, soprattutto nella forma associativa dell'Ordine Nazionale degli Assistenti Sociali, ha anche svolto un ruolo di massima importanza nelle azioni a favore della riforma delle politiche contro la povertà nel nostro paese. Come ha ricordato Cristiano Gori (2017), durante tutta la lunga fase di lobby tecno-politica nei confronti dei governi e dei partiti che ha condotto all'introduzione del ReI, l'Ordine «ha esercitato una significativa influenza [con] una notevole competenza tecnica».

Ma per quale motivo realizzare una ricerca nazionale che ha tra gli oggetti principali la gestione del Reddito di Inclusione, attualmente superato dal Reddito di Cittadinanza? Le ragioni sono varie. Tuttavia, prima di esporle ricordiamo che nella Legge di bilancio per l'anno 2016, approvata nel dicembre

2015, furono previsti per la prima volta finanziamenti di carattere strutturale destinati all'introduzione di una misura di reddito minimo. Per l'introduzione della misura in sé e per gli aspetti operativi si rimandò invece ad una successiva legge delega: il Decreto legislativo 147 del 2017 che varò appunto il Reddito di Inclusione. La misura prese il via agli inizi del dicembre 2017. Seguì poi una serie di modifiche attuative che furono inserite nella Legge di bilancio per l'anno 2018. Per il Reddito di Inclusione i fondi sarebbero arrivati ad un massimo di 2.7 miliardi di euro nel 2020, una cifra tuttavia ritenuta insufficiente dall'Alleanza contro la povertà in Italia, la rete di soggetti del Terzo Settore, enti locali e sindacati che aveva promosso ed operativamente elaborato la misura e che invece riteneva fossero necessari almeno 7 miliardi di euro (Alleanza contro la povertà in Italia, 2017). Non molto lontana da questa cifra, anzi superiore, è quella che alimenta il Reddito di Cittadinanza introdotto poi dal Decreto legislativo 4 del 2019 convertito con modificazioni in Legge 26 del 2019.

Dicevamo delle ragioni di questa ricerca: in primo luogo, l'impostazione generale della misura attualmente in vigore – il Reddito di Cittadinanza – non differisce poi così tanto da quella del Reddito di Inclusione, almeno per quanto riguarda il forte coinvolgimento dei servizi sociali. Inoltre, considerando che da parte della autorità pubbliche non è stato mai prodotto alcuno studio di monitoraggio e valutazione della misura – nonostante ciò fosse previsto e indicato da fonti normative – e che ad oggi hanno sopperito a tale incredibile lacuna le meritorie ricerche di soggetti non governativi, tra cui soprattutto la *survey* a cura di Alleanza contro la povertà in Italia (2019), riteniamo di poter offrire un contributo con approfondimenti relativi ai servizi e alle politiche sociali. Per comprendere l'efficacia degli interventi a sostegno delle condizioni di benessere economico dei cittadini sarebbero necessari percorsi valutativi di lungo periodo che purtroppo sono finora mancati da parte dei governi e delle agenzie pubbliche.

Seconda ragione: il ReI può essere considerato il primo livello essenziale di servizio nel welfare sociale italiano del cittadino (Gori, 2018). È anche la prima misura strutturale rivolta ai poveri di cui si dota il nostro Paese (Mesini, 2018). Inoltre, mentre il Reddito di Cittadinanza ha avuto e mantiene una grande visibilità, occupando enorme spazio nelle discussioni sulle politiche attive del lavoro, nei contrasti tra i vari partiti e movimenti politici, ponendosi ormai come una misura conosciuta dalla maggioranza della popolazione, il Reddito di Inclusione, viceversa, non ha mai assunto una visibilità prominente nell'opinione pubblica e nel dibattito politico, attestandosi, nonostante il suo impatto radicale, semplicemente come legge di settore delle politiche sociali. I passaggi che hanno preceduto l'introduzione del Reddito di Inclusione hanno ricevuto scarsa attenzione da parte del mondo politico (Gori, 2017), anche perché poco pubblicizzati da parte della stessa coalizione governativa di centro-sinistra che lo aveva introdotto, mentre il Reddito di Cittadinanza è stato presentato non soltanto come un'importante riforma per combattere la povertà, ma anche e soprattutto come l'intervento più rilevante dell'azione del Governo Lega-M5s, almeno per la componente Movimento

cinque stelle. Non a caso, si è passati da una misura per la quale il precedente Governo aveva previsto una spesa inferiore ai 3 miliardi di euro annui, ad una per la quale il successivo ne ha impegnati circa 8 annui.

Eppure, anche a fronte di alcune innegabili necessità di perfezionamento e riordino del Reddito di Cittadinanza, il Reddito di Inclusione, facendo leva su un più ampio riconoscimento della necessità dei percorsi di inclusione sociale e su un minor affidamento alle capacità di assorbimento del mercato del lavoro, ha costituito a nostro avviso un'esperienza da cui trarre ulteriori insegnamenti per lo sviluppo ampliato di un sistema effettivo di lotta alla povertà che non riposi troppo sulla condizionalità e sulle aspettative di inclusione da parte di un mercato del lavoro asfittico.

Nelle pagine che seguono proveremo infatti a fare luce sui percorsi di inclusione, sui rapporti tra i vari attori istituzionali, sull'apporto delle singole Regioni in termini di politiche e risorse di contrasto alla povertà, sul ruolo, sulle aspettative e sulle valutazioni degli operatori dei servizi sociali. Va anche aggiunto che, considerato il servizio sociale come perno attorno a cui ruotava tutto l'impianto di attivazione e inclusione sociale del ReI, dall'accesso ai luoghi di elaborazione della domanda, dal *pre-assessment* (l'analisi preliminare in cui si decide il successivo percorso nei servizi) fino alla progettazione dei percorsi di autonomia, abbiamo ritenuto fondamentale fondare la ricerca sul coinvolgimento degli assistenti sociali. Tra l'altro, all'alba dell'attuazione del ReI, il *Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale* (PNLPES) intendeva assicurare un numero congruo di assistenti sociali, quantificabile in almeno un assistente ogni 5.000 abitanti: gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) che presentavano un numero di operatori inferiore al target avrebbero dovuto vincolare parte delle risorse della quota servizi del *Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale* all'impegno di rafforzare il servizio sociale professionale.

L'importante sforzo di sviluppo delle politiche sociali a partire dal ruolo dei servizi prese le mosse dalla Legge di stabilità per l'anno 2016 (Legge 208 del 2015, articolo 1 comma 386) che istituì presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il *Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale*, al fine di garantire l'attuazione del PNL PES e finanziare l'avvio su tutto il territorio nazionale di una misura di contrasto alla povertà. Si è senz'altro trattato di una svolta innovativa e strutturale del welfare italiano, precedentemente privo di un pilastro sistemico di contrasto della povertà.

Fino al 2018 il *Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale* aveva finanziato proprio il Reddito di Inclusione (ReI) – ai sensi del Decreto-legislativo 147 del 2017 – mentre dal 2019, come stabilito dal Decreto-legislativo 4, il Fondo è stato interamente destinato agli ATS per l'investimento nei servizi sociali, per l'adeguamento dei sistemi informativi dei Comuni, nonché per la copertura degli oneri assicurativi e per la realizzazione dei Progetti di Inclusione Sociale relativi al Reddito di Cittadinanza.

Dal 2019, con la Legge di bilancio per quell'anno (Legge 145 del 2018, articolo 1, comma 255) si è poi stabilito che il ReI fosse riconosciuto fino alla data di entrata in vigore (aprile 2019) del Reddito di cittadinanza che è invece

finanziato da ingenti risorse apposite (*Fondo per il Reddito di Cittadinanza*). Tuttavia, a decorrere dal 2019, il *Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale* è stato ridotto per bilanciare l'enorme sforzo finanziario destinato al Reddito di Cittadinanza.

In estrema sintesi, il *Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale* originariamente prevedeva una dotazione strutturale di 1 miliardo di euro l'anno, destinata all'attuazione del *Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale* (PNLPES) e al finanziamento della misura di contrasto alla povertà denominata Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA), poi sostituita dal Reddito di Inclusione (ReI). Con l'introduzione del Reddito di Cittadinanza è stata però istituita una dotazione apposita (appunto il *Fondo per il Reddito di Cittadinanza*) finanziata per il 2019 con 5,8 miliardi di euro e per il 2020 con 7 miliardi di euro necessari per i sostegni economici in favore dei beneficiari della misura fino ad arrivare agli 8 miliardi dell'anno successivo. Così, il *Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale* è stato ridotto nel suo ammontare, anche se tale ammontare copre gli interventi previsti dal PNLPEs e, in particolare, l'accompagnamento e il rafforzamento dei servizi sociali e dei Centri per l'Impiego e gli interventi attivati nei Patti per l'inclusione sociale (PaIS) sottoscritti dai beneficiari del Reddito di Cittadinanza che assumono ora la natura di Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP). L'aspetto critico è però dato dal fatto che il passaggio al RdC è venuto meno il legame diretto e proporzionale tra la Quota Servizi del Fondo Povertà (QSFP) – ovvero i finanziamenti per il rafforzamento dei servizi territoriali – e il fondo previsto per il beneficio economico comportando una certa instabilità delle erogazioni.

Ma vi è poi un'ulteriore ragione per la quale la nostra ricerca privilegia la posizione e lo sguardo degli assistenti sociali: l'integrazione a livello istituzionale, organizzativo e professionale dei vari processi richiamati dalle misure di contrasto alla povertà è un aspetto centrale per l'attuazione delle politiche sociali. Il Report di ricerca affronta il tema partendo dai ruoli dei servizi sociali nell'ambito del Reddito di Inclusione e del Reddito di Cittadinanza, considerando gli approcci teorici e le esperienze pratiche degli assistenti sociali. Vengono quindi analizzate le evidenze emerse dalla *survey* condotta tra oltre 6.500 rispondenti che operano come assistenti sociali nei vari territori regionali del Paese.

1.2. La centralità del servizio sociale

Dopo un lungo periodo in cui il servizio sociale è stato oggetto di una crisi determinata da più fattori – sottofinanziamento delle politiche, azzeramento dei maggiori fondi nazionali, disinvestimento, precarietà di numerosi operatori, scarso turnover, esternalizzazioni – con il Decreto-legislativo 147 del 2017 con cui si disciplinava il ReI, una quota strutturale del Fondo Nazionale per la povertà è stata destinata al rafforzamento dei servizi. In seguito, la

Legge di bilancio per l'anno 2021 (Legge 178 del 2020, articolo 1, commi 797-804), varata prima che scoppiasse la pandemia da COVID-19, al fine di potenziare il sistema dei servizi sociali territoriali nel suo complesso, prevedeva la concessione di un contributo economico statale, a valere sul *Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale*, per l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali (da impiegare non solo nell'ambito delle misure di contrasto alla povertà, ma più in generale in ambito sociale) da parte degli ATS e dei Comuni. Il contributo ha natura strutturale e ammonta a 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 residenti e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000 residenti oppure a 20.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'Ambito Territoriale Sociale (ATS)¹, ovvero dai Comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000. Alla luce di questo importante mutamento nel sistema del welfare italiano, lo studio dell'esperienza del Reddito di Inclusione e del Reddito di Cittadinanza vuole contribuire alla riflessione scientifica e al dibattito sulle politiche di contrasto alla povertà.

Il perno centrale della ricerca è dato dalla somministrazione di un questionario ad oltre 6.500 assistenti sociali sparsi in tutta Italia, avente per oggetto il loro coinvolgimento nelle azioni di contrasto alla povertà e in particolare nella gestione delle misure del Reddito di Inclusione e del Reddito di cittadinanza. Tale questionario conteneva anche domande relative allo svolgimento della professione, alla percezione delle dimensioni, dei tipi e della diffusione delle povertà negli ambiti territoriali di riferimento dei rispondenti, i giudizi sui processi e i flussi organizzativi nella gestione delle utenze legate alle misure di contrasto alla povertà presso le strutture dei servizi sociali. Il questionario ha dunque scopi molteplici: non solo ricostruire le condizioni e le situazioni di attuazione di ReI e RdC, ma analizzare la diffusione delle condizioni di indigenza tra gli utenti dei servizi sociali e le posizioni degli operatori nei confronti del proprio lavoro quotidiano, nei confronti dei beneficiari delle due misure e nei confronti dei fenomeni che sono causa ed effetto della povertà.

La ricerca si è poi arricchita dell'analisi della letteratura sull'argomento e soprattutto dello scambio e del confronto continui che sono andati infittendosi sia nel network di ricercatori che ha contribuito alla stesura di questo Report, sia in occasione di numerosi seminari, *focus group*, interviste e approfondimenti organizzati in seno all'Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà e che hanno visto l'intensa partecipazione di esperti dei servizi sociali e assistenti sociali.

¹ L'Ambito Territoriale Sociale è un'aggregazione intercomunale che ha il compito di pianificare e programmare i servizi sociali dei Comuni, secondo quanto dettato dalla Legge 328 del 2000 che introdusse la riforma per «la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali» (articoli 8 e 19), configurazione contemplata poi anche nel corso dello sviluppo delle misure di contrasto alla povertà, dal Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA), passando per il reddito di Inclusione (ReI) fino al Reddito di Cittadinanza (RdC).

A rinforzare l'interesse nei confronti degli assistenti sociali è indubbiamente il ruolo previsto nell'ambito dell'offerta integrata di interventi e servizi come Livello Essenziale delle Prestazioni. La legislazione sul sistema dei servizi sociali è stata infatti innovata dalla Legge 33 del 2017 recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali. La legge in questione ha previsto un organismo di coordinamento degli interventi e dei servizi sociali, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la Rete della protezione e dell'inclusione sociale.

A fronte di risorse certe e programmate, il ReI è stato riconosciuto Livello Essenziale delle Prestazioni, come esplicitamente dichiarato dal Decreto istitutivo (articolo 2, comma 16, del Decreto-legislativo 147 del 2017). Conseguentemente, sono stati considerati Livelli Essenziali delle Prestazioni anche i servizi e gli interventi di accompagnamento del nucleo familiare dal momento della richiesta del ReI fino all'eventuale affrancamento dalla condizione di povertà ed esclusione sociale: dall'accesso ai servizi, alla valutazione della condizione di bisogno, alla progettazione personalizzata fino all'individuazione dei sostegni per il nucleo familiare e degli impegni assunti dai suoi membri. Il Decreto-legislativo 147 del 2017 ha definito livello essenziale delle prestazioni anche l'offerta integrata di interventi e servizi secondo modalità coordinate, definite dalle Regioni e dalle Province autonome.

Nel 2018 poi, nell'ambito del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, il governo ha puntato al tentativo di rendere omogenei gli ambiti di programmazione dei comparti sociale, sanitario e delle politiche del lavoro, prevedendo anche il contributo dei soggetti del Terzo Settore. Il Piano, nel definire le priorità di investimento e spesa, ha anche individuato gli «obiettivi di servizio propedeutici al riconoscimento dei livelli essenziali delle prestazioni». Vi è infatti un elenco tassativo dei servizi e degli interventi finanziabili e compatibili anche con il Patto di inclusione previsto dal Reddito di Cittadinanza. La questione delle differenze regionali – di cui questo Report di ricerca tenta di dar conto nella sezione dedicata ai Focus regionali – emerge così in relazione al ruolo dei servizi sociali: a fianco del *Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione*, i Piani regionali possono indicare elementi aggiuntivi di rafforzamento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni nei territori di competenza. Inoltre, le Regioni sono state invitate a sviluppare atti di indirizzo tesi a promuovere accordi territoriali tra i servizi sociali e gli altri enti o soggetti competenti per l'istruzione e la formazione, per il mercato del lavoro, per le politiche della salute e per quelle abitative. Si tratta di una prospettiva ambiziosa che nel momento in cui scriviamo sconta ancora ritardi e titubanze legate al carattere frammentato del welfare italiano, oltre che al mutamento di procedure, strumenti e obiettivi determinatosi a seguito dell'introduzione del Reddito di Cittadinanza.

La focalizzazione sui servizi sociali ci sembra poi doverosa poiché con le due misure introdotte - prima il ReI e a seguire il RdC - i *policy maker* hanno espressamente puntato sulle pratiche di integrazione dei servizi e del coordinamento tra i diversi livelli di governo coinvolti (nazionale, regionale, locale).

Questa parola magica – ‘integrazione’ – è ormai un presupposto dei sistemi di welfare territoriale, ma è anche uno banco di prova molto arduo la cui efficacia non può essere data per scontata (D’Emilione et al., 2018; Scialdone, 2018).

Dalla *Rilevazione straordinaria dei servizi e degli interventi di contrasto alla povertà* che fu condotta nel 2017 dall’INAPP (D’Emilione et al., 2018) era emerso che, all’alba dell’introduzione del ReI, la collaborazione tra i diversi servizi pubblici territoriali viveva differenti condizioni di integrazione sia nel livello di *governance*, sia nel livello dei servizi garantiti agli utenti. In particolare, le collaborazioni tra più soggetti pubblici sul fronte dell’inclusione attiva (lavoro e formazione) risultavano soprattutto di grado ‘medio’ o ‘basso’. La collaborazione tra servizi sociali dei Comuni e Centri per l’Impiego (CpI) era elevata soltanto nel 16% degli ATS. La presenza di un’*équipe* multi-professionale per la valutazione e la progettazione di servizi e interventi di contrasto alla povertà nel 31% degli ATS rispondenti era attiva limitatamente alla collaborazione con i servizi sociosanitari, poiché veniva definito «problematico il coinvolgimento dei Centri per l’Impiego» (D’Emilione et al., 2018, 58). Valori massimi di integrazione formalizzati sono stati registrati tra i sistemi di servizi afferenti alle aree sociale e sanitaria, notoriamente da tempo coordinate in termini convergenti, mentre l’integrazione tra area sociale e sistema dei servizi al lavoro e per la casa era praticata in termini informali, attraverso collaborazioni meno strutturate e più occasionali.

L’integrazione dei servizi nell’ambito delle politiche di contrasto alla povertà implica così un lavoro complesso, articolato, costante e duraturo. Essa costituisce un obiettivo cui tendere, non una caratteristica strutturale di partenza e, soprattutto, non può prescindere dalla quantità e dalla qualità delle risorse umane disponibili e aperte alla collaborazione (Leone, 2017). Inoltre, l’integrazione richiede anche una capacità non indifferente, da parte delle *governance* nazionali, regionali e di ATS, di elaborare strategie che a livello normativo e di indirizzo tengano effettivamente conto dei fattori di eterogeneità a livello territoriale (Scharle et al., 2018). Come vedremo, la questione dell’integrazione di più servizi territoriale e quella del lavoro di rete per l’inclusione sociale rappresentano un tema centrale nella valutazione che gli assistenti sociali propongono circa l’efficacia dei percorsi delle misure di contrasto alla povertà.

1.3. Gli oggetti di analisi del Report di ricerca

Ma la ricerca che qui presentiamo intende contribuire in termini ancora più estesi alla comprensione delle prassi che a livello territoriale hanno caratterizzato l’opera di integrazione degli assistenti sociali nell’affrontare le due misure del ReI e del RdC. Essa si dipana lungo le dinamiche istituzionali e organizzative che hanno condotto, dall’introduzione del Sostegno all’Inclusione Attiva (SIA), verso un sistema universalistico di contrasto della povertà, con

il superamento delle restrizioni categoriali e l'allargamento della base dei destinatari e il consolidamento dei servizi territoriali. Possiamo anticipare che tanto nel caso del ReI che in quello del RdC, le dinamiche di integrazione spesso si sono rivelate non del tutto efficaci. È a partire dal ReI che l'enfasi sull'integrazione dei vari servizi è stata messa in risalto: come sappiamo a fronte di una domanda di attivazione del beneficio economico, era prevista una prima analisi preliminare (*pre-assessment*) in cui, attraverso un colloquio, gli operatori dei servizi sociali incontravano il nucleo familiare del richiedente – dunque non soltanto il singolo beneficiario – per compiere un'analisi dei bisogni dei vari componenti della famiglia. Se tali bisogni fossero stati soltanto di natura reddituale-lavorativa, sarebbe stato attivato il Centro per l'Impiego per un sostegno nella ricerca di occupazione o – più realisticamente – per il rafforzamento dell'occupabilità. Se il servizio sociale avesse invece considerato necessario un intervento più articolato, come nel caso di situazioni multiproblematiche o di multidimensionalità dei fattori di povertà, si sarebbe attivata un'équipe multidisciplinare composta da operatori e specialisti di più istituzioni per lo sviluppo di un progetto complesso da portare avanti con i vari componenti della famiglia. Come si può immaginare, quest'ultima possibilità presuppone uno sforzo organizzativo e un approccio non certo facili da garantire ad un crescente numero di casi: i servizi sociali, perno nodale di tali reti potenziali, hanno dovuto velocemente sperimentare soluzioni flessibili, produrre aggiustamenti progressivi, interagire con i tessuti del Terzo Settore, ma anche andare incontro a resistenze e fallimenti.

La struttura del Report di ricerca si articola in un primo Capitolo dedicato al dibattito teorico e alle ricerche empiriche sulle misure e gli interventi di contrasto alla povertà nello spazio europeo e in particolare alle ricadute in Italia analizzate principalmente considerando le misure del ReI e del RdC. I dati essenziali sull'evoluzione dei beneficiari nel corso del tempo e un'analisi sui tipi di nuclei familiari che hanno beneficiato del ReI e di quelli che beneficiano del RdC sono riportati nel terzo Capitolo. A seguire presentiamo il disegno della ricerca sugli assistenti sociali da cui scaturisce il cuore del Report, il questionario stato utilizzato per la *survey*, le caratteristiche del campione della popolazione di assistenti sociali che vi hanno partecipato, i metodi di elaborazione dei dati grazie ai quali è stato possibile sviluppare le diverse linee di interpretazione degli oggetti di studio: le modalità organizzative dei servizi sociali rispetto alle misure contro la povertà, i profili dei beneficiari, gli orientamenti di valore dei rispondenti rispetto alla povertà e alle misure di contrasto del fenomeno, la percezione, da parte di questi ultimi, degli impatti delle politiche sociali.

Carmelo Bruni e Lluís Francesc Peris Cancio firmano il quinto Capitolo, dedicato alla rilevanza dei professionisti del servizio sociale nei servizi di contrasto alla povertà. L'analisi prende le mosse dai risultati della *survey* su scala nazionale, soffermandosi sulle relazioni con gli utenti e i vincoli di carattere organizzativo che hanno segnato la storia del ReI e influenzato gli sviluppi del RdCa.

Gli stessi autori, nel sesto Capitolo, analizzano i risultati della *survey* considerando gli assistenti sociali in quanto gestori *de facto* delle politiche sociali, attori cruciali nella costruzione degli interventi, «attraverso l'interazione con i bisogni, le capacità e le aspirazioni delle persone che chiedono aiuto». Nel Capitolo si analizza il grado di soddisfazione di tali figure professionali per il proprio contesto lavorativo, le criticità e i carichi di lavoro, il rapporto con i cittadini come fattore motivazionale e di gratificazione quotidiana, il grado di autonomia e il tipo di competenze messe in campo. Ampio spazio è altresì dedicato alle percezioni e concezioni della povertà degli assistenti sociali e alle risultanze delle loro esperienze maturate nella gestione dei casi delle misure ReI e RdC dalle quali emerge una loro «tempestiva risposta professionale [...] non sempre accompagnata da un investimento istituzionale altrettanto orientato ad un numero di casi senza precedenti».

Tuttavia, è nel settimo Capitolo, quello precipuamente riservato all'articolazione delle esperienze, che vengono affrontati i temi della valutazione dell'implementazione del ReI e del RdC, seguendo i punti di vista degli assistenti sociali sugli aspetti di efficacia e su quelli problematici, sugli esiti delle due misure e sul lascito importante della prima rispetto allo sviluppo della seconda.

Nell'ottavo Capitolo si affrontano le differenze territoriali emerse dalla ricerca e nell'analisi. Queste ricalcano le linee generali del *divide* tra Mezzogiorno e resto del Paese, non solo per i fenomeni di povertà e disuguaglianza, ma anche per le diversità istituzionali e organizzative di fondo del sistema delle politiche e dei servizi sociali. Il debole e frammentato sistema italiano di welfare mostra divergenze e disparità nello sviluppo dei servizi sociali a livello territoriale con prestazioni, criteri di accesso, generosità degli interventi che sono variabili da regione a regione, ma che disegnano un ampio gap quantitativo e qualitativo tra Nord e Sud del Paese, ascrivibile anche alla diversa intensità e diffusione delle povertà assoluta e relativa in Italia. Anche a fronte dell'uniformità e universalità delle caratteristiche delle due misure – ReI e RdC – le aree del Mezzogiorno, come sappiamo, hanno le maggiori concentrazioni di beneficiari, ma anche una più debole struttura dei servizi (Leone, 2018).

Infine, la nostra ricerca ha inteso approfondire le differenze territoriali in termini ancora più precisi, tenendo conto dei processi di decentramento e regionalizzazione delle politiche sociali. Per tale motivo il Report include anche una serie di Focus regionali sul ruolo dei servizi sociali nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà, con particolare riferimento al ReI e in seconda battuta al RdC. A Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Abruzzo, Lazio, Puglia, Calabria e Sicilia sono dedicati specifici capitoli, frutto della convergenza delle analisi condotte dal gruppo di ricercatori che ha dato vita all'Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà.

Riferimenti bibliografici

- Alleanza contro la povertà in Italia, (2017), «[Lotta alla povertà: siamo al momento decisivo. La posizione dell'Alleanza contro la povertà sulla legge di bilancio 2018](#)». Roma, 6 settembre.
- D'Emilione, M., Giuliano G., Ranieri C. (2018), «[L'integrazione tra servizi nelle misure di contrasto alla povertà. Teoria e pratica di un concetto complesso](#)», *Sinapsi*, VIII, 3, 50-68
- Gori, C. (2018). «[Una grande riforma alla sfida dell'attuazione. Welfare Oggi intervista Cristiano Gori](#)», *Welfare Oggi*, 1, 33-6.
- Mesini, D. (2018). «[Dal Sia al Rei: verso una strategia nazionale di contrasto alla povertà](#)», *Welfare Oggi*, 1, 6-11.
- Leone, L. (2018). «[Contesti territoriali, bisogni e sistema dei servizi](#)», *Welfare Oggi*, 1, 15-8.
- Leone, L. (2017), [Rapporto di valutazione: dal SIA al REI. Ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione del programma di contrasto della povertà Sostegno per l'Inclusione Attiva](#), Alleanza contro la povertà, Roma.
- Scialdone, A. (2018), «[Il rafforzamento dei sistemi di welfare territoriale alla prova del decreto legislativo n.147/2017](#)», *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 32 (2), 465-82
- Scharle, Á., Duell, N., Minas, R., Fertig, M., Csillag, M. (2018). [Study on integrated delivery of social services aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market - success factors and reform pathways. Part I](#), European Commission, Brussels.

**L'Osservatorio Interdipartimentale Permanente
sui Servizi Sociali e le Povertà nasce nel 2020
per promuovere, realizzare e diffondere
ricerche e analisi sulle diverse dimensioni
della povertà e sulle misure, politiche e interventi
di prevenzione e di contrasto alla povertà,
ricorrendo all'adozione di approcci multidisciplinari
e avvalendosi delle competenze fornite da esperti
afferenti a più dipartimenti di numerosi atenei italiani**

aderiscono all'Osservatorio
i Dipartimenti di:

- Culture, Politiche e Società, dell'Università degli studi di Torino;
- Economia Aziendale, dell'Università degli studi di Chieti-Pescara "Gabriele d'Annunzio";
- Filosofia e Beni Culturali, dell'Università degli studi di Venezia, "Ca' Foscari"
- Scienze della Formazione, Psicologia e Comunicazione, dell'Università degli studi di Bari "Aldo Moro";
- Scienze Politiche dell'Università degli studi di Bari "Aldo Moro";
- Scienze Cognitive, Psicologiche, Pedagogiche e degli Studi Culturali dell'Università degli studi di Messina;
- Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli studi della Calabria;
- Scienze Politiche dell'Università degli studi di Pisa;
- Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli studi di Milano Bicocca;
- Scienze Sociali ed Economiche, di Sapienza, Università degli Studi di Roma