

L'implementazione del Reddito di Cittadinanza nell'esperienza degli assistenti sociali

*Carmelo Bruni*¹
Università La Sapienza

*Armida Salvati*²
Università di Bari

Riassunto

L'articolo, a partire da una ricerca condotta, a livello nazionale, tra più di 6.000 assistenti sociali, assume la prospettiva dei social worker alle prese con l'implementazione delle nuove misure di contrasto alla povertà. Vengono confrontate le diverse concezioni della povertà emergenti tra gli assistenti sociali, e i carichi di lavoro assunti in rispondenza ai rinnovati dettami nel passaggio dal ReI (Reddito di Inclusione) al RdC (Reddito di Cittadinanza). Segnatamente al tema dell'attivazione socio-lavorativa, grazie a quanto emerso dai focus-group, vengono poi riferiti alcuni degli aspetti rispetto ai quali l'organizzazione dei servizi sociali si è dovuta maggiormente adattare ai nuovi assetti richiesti a livello ministeriale e indotti dall'ampliamento della platea degli aventi diritto.

Parole chiave: Politiche di contrasto alla povertà, servizio sociale, reddito minimo, attivazione

Abstract. *The “Reddito di Cittadinanza” Implementation: Between Representing Poverty and Taking Care*

This work focuses on the experience of 6,000 Italian social workers in the implementation of a new anti-poverty policy in Italy, the “Reddito di cittadinanza” (“Citizenship Income”, a form of basic income). The analysis firstly compares the different conceptions of poverty of the social workers and the workloads they had to sustain after the transition from “Reddito di Inclusione” (Inclusion Income) to “Reddito di cittadinanza”. Secondly, the results of a focus group on the theme of socio-work activation are presented, concentrating on the adaptation – at the organisational level – of social services to the new measure, which expanded the number of eligible beneficiaries.

Keywords: Anti-poverty social policies, social work, basic income, activation

DOI: 10.32049/RTSA.2024.3.07

1. Introduzione

Fino a pochi anni fa, com'è noto, l'Italia non aveva una misura di sostegno al reddito per il contrasto alla povertà. All'assenza di uno schema nazionale di contrasto alla povertà si era ovviato mediante l'attivazione di una serie di misure di natura categoriale, rivolte cioè a specifici gruppi sociali che, per quanto residuale, comportava il riferimento ad un repertorio piuttosto articolato di interventi, anche se non strutturali. All'interno di questi si potevano distinguere due grandi sottoinsiemi di dispositivi: quello dei sostegni indiretti al reddito e

¹ È autore dei paragrafi 1, 3 e 4.

² È autrice dei paragrafi 2, 5 e 6.

quello dei sostegni diretti o, meglio, dei trasferimenti monetari.

Per quanto riguarda i sostegni indiretti, si tratta di trasferimenti sotto forma di servizi come quelli per la cura dei bambini (asilo nido, dopo-scuola, mense scolastiche), per la cura degli anziani e dei disabili. Nondimeno le misure dirette, cioè i trasferimenti monetari a persone e famiglie considerabili in uno stato di difficoltà economica costituiscono una voce importante della spesa sociale. Nell'ambito di queste misure è possibile distinguere due tipi: il primo tipo trova la propria origine nel sistema previdenziale, il secondo è costituito da quelle misure che il legislatore ha incluso nell'assistenza sociale (Negri e Saraceno, 1996, pp. 24-26).

Il nostro paese ha così dovuto attendere la fine degli anni '90³ per poter avere una misura di sostegno al reddito. Questa, inizialmente è stata limitata a 39 comuni, successivamente, arrivò a coinvolgerne un totale di circa 300 nei primi anni 2000.

Nelle parole di Ugo Ascoli:

La sperimentazione del Rmi aveva lo scopo di verificare l'adeguatezza di una misura generalizzata di sostegno al reddito per coloro che erano al di sotto di una certa soglia e l'opportunità di introdurla a livello nazionale. L'Italia disegnò una misura assistenziale di terza generazione, ispirandosi al *revenu minimum d'insertion* francese, introdotto nel 1988 e che per primo aveva incluso nella propria architettura istituzionale misure attive di inserimento sociale e lavorativo a integrazione di una misura di sostegno economico erogata sulla base di principi di universalismo selettivo (Ascoli, 2015, p. 130).

Ma è solo con il decreto legislativo 15 settembre 2017 n. 147 (*Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*⁴), che viene introdotto il Reddito d'Inclusione (ReI), anche in virtù della spinta ottenuta dall'UE che nell'ambito della strategia Europa 2020 aveva inserito nelle priorità anche quella della lotta alla povertà. Il Reddito d'Inclusione si configurava come una prestazione di livello essenziale che, a partire dal 1° gennaio 2018, avrebbe dovuto garantire una misura di contrasto alla povertà

³ Art. 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 – legge finanziaria del 1998 – e successivo decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237 (*Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*).

⁴ A seguito della legge 15 marzo 2017, n. 33 (*Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*).

strutturale ed omogenea sul territorio nazionale, capace di abbinare ad un contributo economico un progetto di attivazione e di inclusione sociale o lavorativa.

Infine, dopo l'ascesa al governo della nuova coalizione composta da Lega Nord e Movimento 5 Stelle, è stato introdotto il Reddito di Cittadinanza⁵, quale misura di politica attiva del lavoro e contrasto alla povertà.

In questo lavoro vogliamo presentare le riflessioni sull'implementazione delle recenti misure di Reddito minimo⁶ scaturite dalle opinioni raccolte tra gli assistenti sociali. Si tratta di un'indagine che ha coinvolto 6.558 assistenti sociali su tutto il territorio nazionale⁷. In particolare, si presenteranno i risultati emersi rispetto a: *i)* le difficoltà incontrate dagli assistenti sociali nell'applicazione della misura; *ii)* i limiti strutturali della stessa misura che hanno contribuito a produrre le difficoltà di cui sopra⁸; *iii)* le ricadute sulla pratica del servizio sociale.

Nel prossimo paragrafo introduciamo ai dati relativi all'indagine che è stata svolta sia nella forma di survey che di focus group, condotti parallelamente. Successivamente, nei paragrafi a seguire si riportano i risultati utili ad offrire risposte agli interrogativi. Un breve paragrafo con alcune considerazioni conclusive di sintesi chiude la nostra disamina.

⁵ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*.

⁶ Ci riferiamo ad entrambe le misure con il termine reddito minimo seguendo Toso (2016) che afferma come con esso debba intendersi «un istituto ispirato al principio dell'universalismo selettivo, un ossimoro che cerca di contemperare l'universalismo, quanto alla titolarità dei diritti, con la selettività nell'accesso alle prestazioni, effettuata in base alla verifica della condizione economica del richiedente» (p. 10) e «presuppone la disponibilità a lavorare o comunque a partecipare ad attività di inserimento sociale e/o lavorativo» (p. 17). Queste caratteristiche contraddistinguono sia il ReI che il RdC, nonostante il nome richiamerebbe il *basic income* (cfr. Van Parijs e Vanderborght, 2017).

⁷ La ricerca è stata condotta, con metodi quanto-qualitativi, nell'ambito delle attività dell'Osservatorio Permanente Interdipartimentale sui Servizi Sociali e le Povertà, costituito su impulso di Sapienza Università di Roma. L'Osservatorio unisce nove dipartimenti universitari in tutta Italia nel comune obiettivo di studiare l'intreccio di questioni che si pongono tra le politiche di contrasto alla povertà e il versante attuativo di pertinenza del servizio sociale.

⁸ Questi due primi punti saranno trattati, oltre che riportando dati primari, anche con riferimento a pubblicazioni già editate in base ai risultati della survey.

2. La ricerca

La ricerca ha riguardato l'intero territorio nazionale, coinvolgendo 6.558 rispondenti – ovvero il 14,56% degli assistenti sociali attivi in Italia – che prestano servizio presso diverse realtà organizzative (Comuni, Inail, terzo settore etc.) e che hanno partecipato alla gestione del Reddito di Inclusione in maniera diretta – ovvero gestendo casi in prima persona – o indiretta – vale a dire occupandosi di servizi correlati alle misure di contrasto alla povertà.

Il principale strumento di survey utilizzato è un questionario somministrato nel periodo marzo-settembre 2020. Ha riguardato diverse dimensioni tematiche che vanno dalle esperienze e dalle caratteristiche della professione di assistente sociale all'impegno lavorativo, da quelle riguardanti più specificamente i temi del contrasto alla povertà a quelle relative alle misure del Reddito di Inclusione e del Reddito di Cittadinanza. Oltre la metà dei rispondenti esercita la professione in Comuni con meno di 50.000 abitanti e nel 13,6% dei casi in contesti metropolitani con oltre 500.000 abitanti. I contesti territoriali più rappresentativi sono le aree metropolitane di Roma e Milano. Quasi due terzi (il 61,2%) dei rispondenti svolge la professione di assistente sociale da oltre 10 anni e ben il 46,1% da oltre 16. Il 90% ha dichiarato di svolgere funzioni di presa in carico e aiuto, l'80% di essere anche impegnato in attività di accoglienza del pubblico e circa il 25% nel segretariato sociale.

3. Le misure di reddito per il contrasto alla povertà e gli assistenti sociali

Le misure di reddito minimo costituiscono politiche a favore dei poveri, più che di contrasto alla povertà. Con le prime, infatti, si cerca di agire con interventi di carattere personalizzato ed individuale volti all'acquisizione, o al recupero, di quei capitali - umano e sociale, oltre che economico - utili a garantire un efficace reinserimento lavorativo e sociale. Le politiche di contrasto alla povertà sono da intendersi, invece, come azioni capaci di

intervenire anche sui meccanismi sociologici⁹ che producono esclusione sociale (cfr. Bruni 2014), oltre a sostenere i poveri.

Data la natura multidimensionale del fenomeno povertà (Nussbaum e Sen, 1993; Sen, 1997; Nussbaum, 2012; Fitoussi *et al.*, 2010; Stiglitz, 2016), è necessario che anche le politiche di contrasto alla povertà non si fondino su una concezione univoca dei poveri (Matutini, 2022). Così, mentre chi si trova in condizioni di multiproblematicità non ha bisogno solo di reddito, ma di una rosa di interventi che si facciano carico dei diversi bisogni dell'utente o del nucleo a cui appartiene, il trasferimento monetario può bastare a chi ha solo un reddito inadeguato (Dovis e Saraceno, 2011). A tal proposito, il dibattito contemporaneo si è concentrato sul tema dell'introduzione di una misura di reddito minimo. Come è noto, si danno due famiglie di redditi minimi:

- incondizionati, si rifanno al principio di universalismo, quindi diritto al reddito come diritto alla cittadinanza.
- condizionati, si basano sul principio dell'universalismo selettivo e sulla prova dei mezzi (Busilacchi, 2013).

I primi consistono in un «reddito in denaro, pagato regolarmente su base individuale, senza verifiche della condizione economica o della disponibilità al lavoro, quale ingrediente essenziale dell'assetto istituzionale di una società libera, giusta e sostenibile» (Van Parijs e Vanderborght, 2017, p. 399).

I secondi, invece, richiedono un'attiva partecipazione del beneficiario alla ricerca di un'occupazione quale condizione imprescindibile per poter continuare a fruire del sussidio, secondo una logica di *workfare*.

⁹ Quali, solo per fare qualche esempio, il livello degli investimenti in capitale fisso e in tecnologia (Sachs, 2005), che attraverso l'aumento della produttività garantiscono la crescita; le caratteristiche istituzionali (Acemoglu e Robinson, 2012), che permettono una maggiore o minore libertà imprenditoriale, di rappresentanza politica degli interessi, di articolazione della politica economica e così via; culturali (Sen, 1997) che consentono l'accesso ai mercati e al lavoro alle donne, agli immigrati, ai disabili, aumentando la percentuale di popolazione attiva; le caratteristiche del regime di welfare (Saraceno, Benassi e Morlicchio, 2022) che stabiliscono le caratteristiche della povertà a livello nazionale; le opzioni culturali sulla divisione del lavoro secondo criteri di genere (Paci, 2009); la normativa sull'immigrazione che determina vincoli per l'attività imprenditoriale o l'inclusione lavorativa a causa della nazionalità (Ambrosini, 2020) e così via. Questi, ed altri processi che qui non abbiamo spazio e modo di elencare, contribuiscono a creare il "contesto ambientale" che favorisce, o meno, l'aumento delle opportunità occupazionali, dell'attività imprenditoriale e, in ultima istanza, della crescita e dello sviluppo.

Il Reddito di inclusione, prima e, soprattutto, il Reddito di Cittadinanza oggi, rientrano quindi nella famiglia dei redditi condizionati, perché la possibilità di continuare a percepire il reddito dipende dalla dimostrata attivazione del beneficiario ai fini della ricerca del lavoro.

Gli assistenti sociali che hanno preso parte all'indagine testimoniano di essere molto impegnati con un'utenza che vive difficoltà di carattere economico: il 79% circa dichiara di entrare in contatto "spesso" o "molto spesso" con persone povere; circa i $\frac{3}{4}$ lo fa con famiglie in cui si presenta un quadro di carattere multiproblematico, il 60% con chi ha problemi di salute mentale e, quasi nella stessa misura, con persone non autosufficienti.

In linea con le più recenti acquisizioni teoriche, di cui si è detto sopra, gli assistenti sociali interpretano la povertà come un fenomeno multiproblematico, caratterizzato quindi spesso dalla compresenza di una molteplicità di debolezze che richiedono interventi multidisciplinari e integrati: dopo ovviamente il disagio economico (17,2% dei casi), indicano chiaramente nella disoccupazione il problema più rilevante delle persone in condizioni di povertà (15,7%)¹⁰, seguito dal disagio abitativo (15,7%) e familiare (13,2%) (cfr. Bruni e Peris Cancio, 2021).

Gli assistenti sociali identificano la povertà nel mancato accesso alle opportunità che il sistema sociale offre invece a coloro che non si trovano in questa situazione. Così, secondo il 69,2% degli intervistati, la povertà è definita come "l'impossibilità di accedere" a cibo, istruzione, alloggio e a una migliore qualità di vita. Inoltre, il 66,3% indica la povertà come "mancata soddisfazione di bisogni fondamentali" (casa, salute, lavoro, istruzione, cultura e tecnologia). I partecipanti menzionano anche le possibili cause della povertà, attribuendola nel 67% delle risposte al vivere in condizioni precarie di salute, che limita l'accesso alla conoscenza e la piena partecipazione alla vita sociale. Inoltre, il 59,8% evidenzia le

¹⁰ Il risultato è in linea con quanto emerge dalla nota Anpal del marzo 2023, dalla quale si evince che tra la platea dei beneficiari del RdC «il 74,3% (poco meno di 540mila persone in valori assoluti), sono definibili come lontani dal mercato del lavoro, ovvero non hanno maturato esperienze lavorative nei tre anni precedenti la data di osservazione» (p. 12) e che «anche chi è vicino al mercato del lavoro, di fatto, non si configura come utenza al riparo dai rischi di esclusione dal mercato. Sui tre anni considerati, soltanto l'11,7% dei beneficiari con esperienza pregressa ha visto contrattualizzare un numero di giornate che, complessivamente assommate, hanno coperto un periodo superiore ai 18 mesi» (p. 13).

conseguenze della povertà in termini di esclusione sociale ed economica. È interessante notare che la definizione di povertà basata sulla soglia utilizzata dall'Istituto nazionale di statistica per misurare la percentuale di persone in stato di indigenza nel nostro Paese sia poco utilizzata (18,9%) (cfr. Bruni e Peris Cancio, 2021).

Gli assistenti sociali confermano la presenza di équipe multiprofessionali per la progettazione di interventi di contrasto alla povertà solo nei $\frac{3}{4}$ dei casi. Il dato richiama l'esigenza di rafforzare l'organico e la rete degli uffici dei servizi sociali con la presenza di professionalità diverse. Ciò consentirà agli utenti di fare affidamento sulla sinergia di più professionalità per la presa in carico in percorsi e progetti personalizzati di tipo complesso e a lungo termine. Particolarmente elevata è anche la quota di rispondenti che hanno dichiarato l'esistenza presso la propria struttura di lavoro di équipe multiprofessionali, ma che al contempo non vi hanno mai preso parte (46,3%). Inoltre, «l'introduzione del RdC ha ampliato velocemente e di molto la quota dei potenziali beneficiari: la maggiore copertura dei bisogni dei cittadini indigenti ha comportato un ampliamento senza precedenti del numero di persone prese in carico dai servizi sociali» (Bruni e Salmieri, 2021, p. 71).

Così, il lavoro degli assistenti sociali si è fatto più gravoso a causa della difficoltà ad assicurare la partecipazione degli specialisti di altri servizi territoriali nelle équipe, limitando così l'adozione di percorsi complessi di natura multidisciplinare. Studi e ricerche qualitative evidenziano le difficoltà diffuse riscontrate dai case manager dei servizi sociali nel formare e far funzionare operativamente le équipe multidisciplinari (Fanelli, Ferrucci e Catania, 2019; D'Emilione, Giuliano e Grimaldi, 2020; Regione Toscana, 2020; Nesti e Graziano, 2021). In taluni casi, i case manager riescono a collaborare più facilmente con figure professionali e specialistiche che operano in enti e associazioni del Terzo Settore, poiché con essi è già attiva una rete.

Ulteriori ostacoli si riscontrano nella difficoltà di valutare tempestivamente l'impatto delle misure, sia per la limitata disponibilità di dati di monitoraggio durante e dopo l'attuazione dei progetti individuali, sia per la mancanza di altre figure professionali che potrebbero arricchire l'analisi delle condizioni di vita della famiglia e delle sue reti sociali.

Oltre metà dei rispondenti asserisce che meno del 40% dei beneficiari del ReI sono stati oggetto di analisi domiciliare. Secondo il 44,5% dei rispondenti i beneficiari hanno ricevuto una visita domiciliare in meno del 30% dei casi e secondo quasi il 30% dei rispondenti i beneficiari hanno ricevuto una visita domiciliare in una quota che oscilla tra il 30 e il 60% dei casi. Questo tipo di valutazioni non sono state possibili per diverse ragioni. Innanzitutto, l'incremento del personale nei servizi sociali dedicati a queste due misure è avvenuto con un ritardo rispetto alla domanda effettiva di assistenza. Inoltre, il cambio di approccio nell'evoluzione dal Reddito di Inclusione (ReI) al Reddito di Cittadinanza (RdC) ha rallentato e reso discontinuo il processo di accumulazione di esperienze e di uniformità delle pratiche. Ciò senza considerare le difficoltà nel tradurre concretamente gli accordi presi con altre istituzioni territoriali del welfare locale, ognuna delle quali è chiamata in modo specifico a perseguire gli obiettivi di contrasto alla povertà (cfr. Bruni e Peris Cancio, 2021).

Infine, un'altra difficoltà è stata legata sempre ai carichi di lavoro, che però ha inciso in profondità sul senso profondo con cui gli assistenti sociali interpretano il loro ruolo.

Gli operatori, infatti, spesso sono stati costretti a fare colloqui frettolosi, non adeguatamente approfonditi come avrebbero voluto e, di conseguenza, a predisporre progetti di inclusione sociale meno impattanti. Il significativo aumento delle persone che accedono alla misura senza la necessaria presa in carico progettuale da parte del servizio sociale corre il rischio trasformare il beneficio economico in un deterrente del percorso verso l'autonomia, producendo come risultato l'incremento della dipendenza (Bruni e Salmieri, 2021, p. 72).

In definitiva, dalle testimonianze degli assistenti sociali è emersa una generale difficoltà operativa. Questa è connessa, da un lato, al funzionamento delle équipes multidisciplinari; dall'altro lato, ai carichi di lavoro che hanno impedito una piena implementazione della misura e, infine, al funzionamento della rete territoriale che si è attivata compiutamente solo dove già precedentemente attiva.

4. I limiti strutturali delle misure di contrasto alla povertà

Il dibattito teorico rispetto all'utilità del reddito minimo quale strumento nel contrasto alla povertà è molto datato¹¹. Limitandoci agli ultimi 30 anni, emergono posizioni che oscillano tra due polarità: «strumento di protezione sociale di sostegno al reddito per gli incapienti o strumento di sostegno al reddito per i disoccupati? In altre parole, la funzione del reddito di base ha oscillato, e ancora oggi oscilla, tra il polo della lotta alla povertà e il polo della lotta alla disoccupazione, fermo restando ovviamente che la distinzione concettuale non può negare un nesso importante ed evidente tra i due fenomeni» (Del Bò, 2018, p. 715). Questa ambiguità si riscontra appieno nei due provvedimenti che hanno interessato il nostro paese dal 2017: il ReI, qualificato come «misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale» (art. 2, d.l. n. 147/2017) e il RdC, invece, definito «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale» (art. 1, d.l. n. 4/2019).

L'esigenza di un reddito minimo ha cominciato a farsi sentire nel dibattito contemporaneo in virtù dei cambiamenti intervenuti nel sistema socio-economico dominante dopo la fine del sistema fordista (Crouch, 2014; Ferrera, 2019), in cui la ricchezza e la capacità di guadagno di alcuni hanno raggiunto punte estreme, mentre quelle di molti altri sono precipitate, determinando così una polarizzazione della capacità di guadagno nei diversi Paesi (Atkinson, 2015; Piketty, 2014; Scheidel, 2019). Non è certo un problema nuovo, ma rispetto al passato l'idea che una nuova crescita comporterà la perdita di posti di lavoro non può più essere accettata quando le esternalità prodotte comportano disoccupazione e precarietà (Van Parijs e Vanderborght, 2017). Pertanto, si sono profilate due soluzioni: o cercare di espandere il modello dell'assistenza pubblica in un contesto di generale contrazione della spesa sociale, oppure introdurre un sistema di reddito minimo, inteso come strumento di libertà.

¹¹ Non si ha in questo lavoro spazio per una ricostruzione, si rimanda perciò a Busilacchi (2013), Van Parijs e Vanderborght (2017), Del Bò (2018).

Sin dalla loro comparsa, la letteratura si è sempre confrontata con pregi e limiti di queste politiche (Iannone, 2019; Mandrone, 2019; Pascucci, 2020), e la sua valutazione da parte del comitato scientifico per la valutazione del RdC (2021) ha portato ad individuare alcune criticità della misura, che essenzialmente riguardano:

- 1) i criteri di accesso alla misura;
- 2) la difformità nel grado di sostegno al reddito a seconda dell'ampiezza e composizione per età della famiglia;
- 3) la valutazione, per chi ha i requisiti, delle risorse disponibili (reddito, ricchezza mobiliare e immobiliare) ai fini della determinazione dell'entità del sostegno;
- 4) l'implementazione dei patti per il lavoro;
- 5) l'implementazione dei patti per l'inclusione sociale.

Possiamo dire che la gran parte di questi problemi erano già stati colti dagli assistenti sociali intervistati (cfr. Bruni e Salmieri, 2021). In particolare, il nodo che ha destato le maggiori polemiche, e che più delle altre è stata al centro delle valutazioni politiche, è quella relativa alla condizionalità imposta con l'obbligo di attivarsi nella ricerca di un lavoro. Il paradigma dell'attivazione, o *work first*, ha condizionato l'agenda di riforma dei paesi europei impegnati nel processo di convergenza (Van Berkel e Hornemann Moller, 2002; Gallie, 2004; Bonvin e Favarque, 2005; Borghi, 2005; Barbier, 2008), al punto da diventare, sin dagli anni '90 del secolo scorso, il principio ispiratore delle politiche di inclusione della Strategia europea per l'occupazione (SEO).

Anche gli assistenti sociali raggiunti dall'indagine hanno considerato il lavoro la variabile cruciale della condizione di povertà:

è la disoccupazione a costituire il maggiore ostacolo ad uscire dalle condizioni di povertà. La mancanza di reddito da lavoro rimanda però ad una diversificata serie di circostanze: impedimenti connessi a eventi naturali (malattie, disabilità fisica o psichica, infortuni, invalidità, età avanzata e così via); a processi di esclusione determinati da fattori di carattere sociale (istruzione inadeguata, mancata acquisizione di competenze lavorative, discriminazioni legate al genere, all'etnia, o a scelte esistenziali devianti) (Bruni e Salvati, 2022, p. 125).

E, di contro, il lavoro costituisce lo strumento precipuo, anche se non esclusivo, per i percorsi di fuoriuscita dalla povertà: «Gli assistenti sociali individuano nella mancanza di competenze spendibili nel mercato del lavoro e nella mancanza di entrate economiche sufficienti i motivi più ricorrenti che spiegano la diffusa povertà tra gli utenti dei servizi sociali» (Bruni e Peris Cancio, 2021, p. 109).

Il passaggio dal ReI al RdC ha oltremodo accentuato la difficoltà di collaborazione tra i Servizi sociali e per l'impiego. Dalle testimonianze degli assistenti sociali la relazione tra i due ambiti non risulta sempre lineare, soprattutto a causa della mancata condivisione degli strumenti di valutazione dei beneficiari e per la relazione di separazione e autonomia tra i due servizi, contrariamente al rapporto di sequenzialità chiaro che si era sviluppato invece in regime di ReI.

5. Le ricadute sulla pratica di servizio sociale

È dalla metodologia “non standard” della ricerca che ricaviamo gli approfondimenti utili a indagare le ricadute, sull'assetto organizzativo dei servizi sociali territoriali, dei cambiamenti intervenuti a livello delle politiche sociali e degli intendimenti a esse sottostanti¹². Subito a seguire dalla fase di somministrazione del questionario, tra novembre e dicembre 2020, sono stati organizzati, sempre a cura dell'Osservatorio Permanente Interdipartimentale sui Servizi Sociali e le Povertà¹³, quattro focus group, condotti da due docenti di servizio sociale, a cui hanno partecipato 18 assistenti sociali individuati dal CROAS (Consiglio Regionale dell'Ordine degli assistenti sociali) del Lazio, con esperienza diretta di lavoro nella attuazione delle politiche di contrasto alla povertà, in particolare ReI e

¹² Fonti utilizzate per l'approfondimento qualitativo sono stati quattro focus group, condotti da due docenti di servizio sociale, a cui hanno partecipato 18 assistenti sociali individuati dal CROAS (Consiglio Regionale dell'Ordine degli assistenti sociali) del Lazio, oltre che studi di caso incentrati su ATS (Ambiti Territoriali Sociali) che mostrano indicatori di performance particolarmente favorevoli sul numero delle prese in carico RdC e sull'invio dei beneficiari ai Centri per l'Impiego.

¹³ Si veda la nota numero 7.

RdC. Le riflessioni raccolte risalgono quindi a una fase in cui la realizzazione delle misure direttamente ascrivibili al disegno di attivazione del RdC erano ancora all'esordio, rallentate dall'emergenza pandemica allora in corso. La prova dei servizi rispetto alla messa in campo dell'attivazione socio-lavorativa avverrà, per la gran parte dei territori, nei mesi successivi, a cavallo tra il 2021 e il 2022. Attraverso studi di caso selezionati per mostrare indicatori particolarmente positivi riguardo al numero delle prese in carico RdC e dei rinvii ai Centri per l'Impiego, abbiamo indagato aspetti atti a misurare la capacità dei territori di offrire, su scala di Ambito Territoriale Sociale (ATS), occasioni di attivazione socio-lavorativa attraverso corsi di formazione, tirocini e Progetti di Utilità Collettiva (PUC). L'implementazione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale, in particolare, sono gli aspetti che maggiormente risentono dei caratteri locali dell'implementazione. Rispetto all'avvio della ricerca, quelli che sarebbero diventati i principali strumenti di attivazione socio-lavorativa, per il RdC, i PUC hanno avuto un avvio differito, da una parte, a causa dell'emergenza pandemica, dall'altra a motivo di scelte diverse che, a livello territoriale, declinano le risorse impiegate, in termini assunzionali e di assetti organizzativi. Dall'analisi di diversi casi-studio, selezionati in Lazio, Puglia e Calabria, riteniamo di poter tracciare alcune invarianti, che influenzano la tenuta della misura e che riguardano la presenza o meno di reti di Terzo Settore, la possibile sovrapposizione tra servizio sociale professionale e équipe RdC, i rapporti con i CPI, l'integrazione tra interventi di contrasto alla povertà (presa in carico RdC e altri interventi, p.e. a favore dei minori), gli assetti locali innovativi. Pur nello spazio ristretto consentito a questa trattazione, vogliamo lanciare alcuni spunti di riflessione che possono essere meritevoli di ulteriori indagini:

- il ruolo del Terzo Settore, pur richiamato dalle diverse leggi istitutive delle misure di contrasto alla povertà, appare fortemente condizionato, nella sua disponibilità a rientrare nel disegno locale di implementazione, dall'esistenza di una rete già consolidata (Salvati, 2023). Anche il grado di strutturazione dei singoli ETS (Enti del Terzo Settore) appare dirimente nella scelta se ospitare o meno i PUC, che configurandosi come una sorta di tirocinio/lavoro, hanno bisogno di essere

rendicontati in termini di ore/presenza, condizione non praticabile se per esempio la sede dell'ETS non è sempre aperta, come nel caso di enti poco strutturati o che si reggono prevalentemente sul volontariato;

- la sovrapposizione tra servizi sociali territoriali e presa in carico RdC, osservabile in quei comuni in cui non sia sufficientemente assicurato il coordinamento tra livelli dei servizi;
- per quel che riguarda i rapporti con i CPI, appare comune ai casi indagati la difficoltà di gestire l'interoperatività delle piattaforme GEPI, che tratta i nominativi dei percettori di RdC affidati, dall'algorithm, ai servizi sociali e ANPAL, che invece segnala ai CPI i beneficiari che devono sottoscrivere il Patto per il lavoro. Viene riferita, a questo proposito, la difficoltà di comunicazione tra i due principali attori dell'implementazione;
- riguardo all'integrazione tra i servizi, come i lavori promossi dal Laboratorio di Ricerca e Intervento in Educazione Familiare (LabRIEF) dell'Università di Padova, hanno dimostrato, la misura del RdC funziona da "esca", fa emergere bisogni, spesso in capo ai minori, di cui il servizio sociale deve farsi carico. A livello di ATS, la ricerca di soluzioni che diano risposte strutturate e non individualizzate o affidate alla aleatorietà dei bandi diventa fondamentale perché non vadano disperse le energie profuse dal servizio sociale nell'implementazione della misura.

Infine, queste politiche hanno rappresentato l'occasione per un importante investimento in campo socioassistenziale, pur se "a termine", in quanto soggetto ai cambiamenti della contingenza politica. In alcuni dei territori raggiunti dalla fase qualitativa della ricerca, inoltre, l'opportunità fornita da questi finanziamenti ha stimolato l'innovazione e la ricerca di soluzioni inedite. Ciò si è tradotto, di volta in volta, nell'attivazione di servizi fondamentali per il territorio realizzati a livello intercomunale, motivati dalla necessità di trovare risposte congruenti ai nuovi bisogni emersi dall'analisi delle numerose domande di RdC accolte. Per esempio, tra i casi di studio inclusi nella valutazione del PON Inclusionione

del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali¹⁴ gli uffici di piano sono stati sollecitati nel cercare risposte innovative a bisogni della cittadinanza espressi a una scala differente grazie al potenziamento dell'organico. I nuclei familiari già seguiti dalle equipe del Reddito di Cittadinanza, nelle proposte avanzate, potrebbero, ad esempio, ottenere una prelazione rispetto a servizi educativi di solito erogati attraverso bandi. In altri termini, la capacità programmatica sollecitata dagli Avvisi 1 e 3, rispettivamente del 2016 e 2019, ha impresso non solo un potenziamento dell'organico, ma anche una visione diversa dei servizi sociali, negli ATS che hanno saputo cogliere l'occasione.

6. Conclusioni

L'introduzione di misure di reddito minimo condizionato, pur corrette, in senso limitativo della platea degli aventi diritto, attraverso l'introduzione dell'Assegno di inclusione e del Supporto per la formazione e il lavoro (Saraceno, 2023) ha messo il nostro paese al passo con gli altri paesi europei. Come si è visto, però, non sono mancate difficoltà nella implementazione della misura. Gli assistenti sociali, pur dimostrandosi d'accordo con il carattere condizionale della misura, che consente di accompagnare la persona occupabile alla ricerca attiva di un lavoro, hanno sottolineato che ciò non fosse sufficiente. Il giudizio degli assistenti sociali rispetto alla misura di contrasto alla povertà non è positivo: il 69,2% di coloro che hanno risposto al questionario giudica "poco" o "per nulla adeguati" gli interventi sinora intrapresi. Essi sottolineano anche la necessità di interventi anche sul lato abitativo e della salute (cfr. Salmieri, 2021).

Ma questa insoddisfazione ha molto probabilmente cause soprattutto esogene, oltre che endogene alle misure. Infatti, in conclusione va sottolineato che il nodo gordiano della mancata inclusione lavorativa non sia da attribuire al fatto che la collaborazione tra servizi

¹⁴ A giugno 2023 sono stati pubblicati il Rapporto tematico sul Reddito di Cittadinanza (ISMERI Europa, 2023a) insieme ai casi studio selezionati (ISMERI Europa, 2023b) per indagare a fondo i meccanismi secondo i quali il RdC ha potuto generare cambiamenti positivi nell'attivazione sociale e lavorativa dei nuclei beneficiari.

sociali e centri per l'impiego non è in grado di reperire e, di conseguenza, offrire reali opportunità di inserimento lavorativo, ma al fatto che queste opportunità scarseggiano per ragioni strutturali (Iannone, 2019; Mandrone e Marocco, 2019; Marocco e Spattini, 2019; Maitino, Ravagli e Sciclone, 2021; Bergamante *et al.*, 2022). Questo ci rimanda al fatto che la povertà non dipende dalla mancata attivazione dei poveri nella ricerca del lavoro, lavoro che, anche quando c'è, non è sufficiente per arginare il rischio della povertà (Saraceno, 2015; Saraceno, Benassi e Morlicchio, 2022). La povertà costituisce soprattutto un fenomeno sociologicamente complesso frutto dell'assetto socio-economico dominante, che crea un contesto "darwiniano" dal quale vengono esclusi i soggetti più fragili e deboli rispetto alle sue richieste, aumentando le diseguaglianze e creando i poveri.

Bibliografia

- Acemoglu D., Robinson J.A. (2012). *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità, e povertà*. Milano: Il Saggiatore.
- Ambrosini M. (2020). *Sociologia delle migrazioni*. Bologna: il Mulino.
- Ascoli U. (2015). *Il welfare in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Atkinson A.B. (2015). *Inequality. What can be done?* Cambridge (MA): Harvard College.
- Barbier J.C. (2008). *La longue marche vers l'Europe sociale*. Paris: PUF.
- Bergamante F., De Angelis M., De Minicis M., Mandrone E., a cura di (2022). *Reddito di Cittadinanza: evidenze dall'indagine Inapp-Plus*. Policy Brief, n. 27. Roma: INAPP. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://oa.inapp.gov.it/bitstreams/2d789ec0-f22d-48f8-b2db-21ccb26bb080/download> (21/09/2024).
- Bonvin J.-M., Favarque N. (2005). Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali. *Rivista delle politiche sociali*, 2, 1: 47.
- Borghi V. (2006). Do We Know Where We are Going? Active Policies and Individualization in the Italian Context. In Van Berkel R., Valkenburg B., a cura di, *Making it Personal*.

Bristol: Policy Press.

- Bruni C. (2014). Povertà e misure di contrasto alla povertà. In Di Franco G., a cura di, *Il poliedro coesione sociale. Analisi teorica ed empirica di un concetto sociologico*. Milano: FrancoAngeli.
- Bruni C., Peris Cancio L.F. (2021). Politiche sociali, servizi sociali e povertà. In Salmieri L., a cura di, *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà*. Report di ricerca. Roma: Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà. Testo disponibile all'indirizzo web: https://web.uniroma1.it/disse/sites/default/files/allegati_notizie/Servizi%20sociali%20e%20misure%20di%20contrasto%20alla%20poverta%20REPORT%20DI%20RICERCA.pdf (01/07/2024).
- Bruni C., Salmieri L. (2021). Gli assistenti sociali, le esperienze del Reddito di Inclusione e del Reddito di Cittadinanza nel difficile connubio tra sostegno economico e reti locali di empowerment. *La Rivista di Servizio Sociale*, 61, 2: 63.
- Bruni C., Salvati A. (2022). Tra organizzazione e presa in carico: la rappresentazione della povertà e il lavoro degli assistenti sociali. In Salmieri L., a cura di, *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Teorie, pratiche e strumenti per gli assistenti sociali*. Milano: FrancoAngeli.
- Busilacchi G. (2013). *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*. Milano: FrancoAngeli.
- Crouch C. (2014). *Il potere dei giganti. Perché la crisi non ha sconfitto il neoliberismo*. Roma-Bari: Laterza.
- D'Emilione M., Giuliano G., Grimaldi A. (2020). La collaborazione tra professionisti e operatori sociali nelle politiche a contrasto della povertà. Il ruolo dell'équipe multidisciplinare. *Counseling*, 13, 2: 16.
- Deaton A. (2015). *La grande fuga. Salute, ricchezza e origini della disuguaglianza*. Bologna: il Mulino.
- Del Bò C. (2018). Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico sul dibattito e qualche considerazione sulla giustificabilità morale. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*,

18, 4: 711. DOI: 10.3241/92023.

Dovis P., Saraceno C. (2011). *I nuovi poveri. Politiche per le disuguaglianze*. Torino: Codice Edizioni.

Fanelli L., Ferrucci G., Catania D. (2019). Il ReI negli Ambiti Territoriali Sociali: una survey nazionale. In Alleanza contro la povertà in Italia, *Il Reddito di Inclusione (ReI). Un bilancio*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.

Ferrera M. (2019). *La società del quinto stato*. Roma-Bari: Laterza.

Gallie D., a cura di (2004). *Resisting Marginalization: Unemployment Experience and Social Policy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Iannone R. (2019). Il reddito di cittadinanza e le politiche di inclusione. Aspetti critici ed impatto. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 66, 4: 1. DOI: 10.32049/RTSA.2019.4.04.

In Salmieri L., a cura di, *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà*. Report di ricerca. Roma: Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà. Testo disponibile all'indirizzo web: https://web.uniroma1.it/disse/sites/default/files/all_egati_notizie/Servizi%20sociali%20e%20misure%20di%20contrasto%20alla%20poverta%20REPORT%20DI%20RICERCA.pdf (01/07/2024).

ISMERI Europa (2023a). *Gli interventi del PON Inclusione a supporto dell'attuazione del Reddito d'Inclusione e del Reddito di Cittadinanza. Rapporto tematico*. Roma: ISMERI Europa. Testo disponibile all'indirizzo web: https://poninclusione.lavoro.gov.it/sites/default/files/2023-10/Rapporto%20RdC_v1.2_def.pdf (20/09/2024).

ISMERI Europa (2023b). *Gli interventi del PON Inclusione a supporto dell'attuazione del Reddito d'Inclusione e del Reddito di Cittadinanza. Casi di studio*. Roma: ISMERI Europa. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://poninclusione.lavoro.gov.it/sites/default/files/2023-08/Rapporto%20Reddito%20di%20Cittadinanza%20Casi%20studio.pdf> (20/09/2024).

Maitino M.L., Ravagli L., Sciclone N. (2021). I percorsi d'inclusione lavorativa. In Caritas Italiana, *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un*

monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza. Teramo: Edizioni Palumbi.

- Mandrone E. (2019). Reddito di Cittadinanza: una riforma necessaria ma difficile da realizzare. *Economia e Politica*, 17: 18.
- Mandrone E., Marocco M. (2019). Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro. *Economia & Lavoro*, 53, 2: 63. DOI: 10.7384/94919.
- Marocco M., Spattini S. (2019). *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l n. 4/2019*. ADAPT Labour Studies, e-Book series n. 79. Modena: ADAPT University Press. Testo disponibile all'indirizzo web: https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/34543/mod_resource/content/7/vol_79_2019_r reddito_cittadinanza.pdf (21/09/2024).
- Matutini E. (2022). Il ruolo della promozione delle capacità, libertà e aspirazioni nella relazione di aiuto di servizio sociale. Il caso della lotta alla povertà. In Salmieri L., a cura di, *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Teorie, pratiche e strumenti per gli assistenti sociali*. Milano: FrancoAngeli.
- Milanovic B. (2017). *Ingiustizia globale. Migrazioni, disuguaglianze e il futuro della classe media*. Roma: Luiss University Press.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2021). *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*. Roma: Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-valutazione-RdC-final.pdf> (21/09/2024).
- Negri N., Saraceno C. (1996). *Le politiche contro la povertà in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Nesti G., Graziano P. (2021). La rete del welfare locale. In Caritas Italiana, *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*. Teramo: Edizioni Palumbi.
- Nussbaum M., Sen A.K., a cura di (1993). *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press.
- Nussbaum, M. (2012). *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*. Bologna: il

Mulino.

- Paci M. (2009). Discriminazione di genere e partecipazione al mercato del lavoro. *PRISMA Economia - Società - Lavoro*, 2: 150. DOI: 10.3280/PRI2009-002013.
- Pascucci P. (2020). Note critiche sparse a margine del reddito di cittadinanza. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 20, 2: 273. DOI: 10.3241/97375.
- Piketty T. (2014). *Il Capitale nel XXI secolo*. Milano: Bompiani.
- Regione Toscana (2020). La povertà in Toscana. Quarto Rapporto. Firenze: Regione Toscana. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.irpet.it/wp-content/uploads/2023/06/quarto-rapporto-sulle-povert-in-toscana-anno-2020_compressed.pdf(21/09/2024).
- Sachs J.D. (2005). *La fine della povertà. Come i paesi ricchi potrebbero eliminare definitivamente la miseria dal pianeta*. Milano: Mondadori.
- Salvati A. (2023). Il ruolo del terzo settore nelle misure di contrasto alla povertà in due province pugliesi. *Autonomie locali e servizi sociali*, 46, 3: 453. DOI: 10.1447/112672.
- Saraceno C. (2015). *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*. Milano: Feltrinelli.
- Saraceno C. (2023). La riforma ponte del Reddito di cittadinanza. *Politiche Sociali*, 10, 1: 149. DOI: 10.7389/107144.
- Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E. (2022). *La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche*. Bologna: il Mulino.
- Scheidel W. (2019). *La grande livellatrice. Violenza e disuguaglianza dalla preistoria a oggi*. Bologna: il Mulino.
- Sen A.K. (1997). *La disuguaglianza. Un riesame critico*. Bologna: il Mulino.
- Stiglitz J.E. (2016). *La grande frattura. La disuguaglianza e i modi per sconfiggerla*. Torino: Einaudi.
- Stiglitz J.F. (2016). *La grande frattura. La disuguaglianza e i modi per sconfiggerla*. Torino: Einaudi.
- Toso S. (2016). *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?* Bologna: il Mulino.
- Van Berkel R., Hornemann Moller I. (2002). *Active Social Policies in the EU: Inclusion*

Through Participation? Bristol: The Policy Press.

Van Parijs P., Vanderborght Y. (2017). *Il reddito di base. Una proposta radicale*. Bologna: il Mulino.