



UNIVERSITÀ  
degli STUDI  
di CATANIA

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI**

**TESI DI DOTTORATO DI RICERCA**

**Ph.D in Scienze Politiche**

**XXXVIII Ciclo**

**Settore scientifico-disciplinare**

**Sociologia Generale**

**La professione dell'assistente sociale nell'era digitale:  
libertà di espressione e discrezionalità sociale  
nella gestione del reddito minimo**

**Tutor**

*Chiar.ma Prof.ssa Simona Manuela Gozzo*

**Candidata**

*Dott.ssa Federica Ragusa*

A.A. 2024/2025

## Indice:

<b>Introduzione.....</b>	<b>Pag. 3</b>
<b>Cap 1.</b>	
<b>Le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale come strumenti per la sostenibilità sociale.....</b>	<b>Pag. 8</b>
1.1 La Sostenibilità Sociale come pilastro dello sviluppo sostenibile.....	Pag. 8
1.2 La programmazione comunitaria e l'identificazione di indicatori per l'attuazione dello sviluppo sostenibile .....	Pag. 12
1.3 La dimensione trasversale della povertà nelle strategie di sviluppo .....	Pag. 14
1.4 La povertà come questione sociale .....	Pag. 17
1.5 Quale povertà: dal concetto alla misurazione .....	Pag. 23
1.6 Combattere la povertà, la sfida di una comunità (dis)allineata .....	Pag. 29
1.7 I sistemi di reddito minimo come strumenti di lotta alla povertà .....	Pag. 35
1.8 Competenze trasversali e ruolo strategico dell'assistente sociale nelle politiche di reddito minimo.....	Pag. 48
<b>CAP. 2</b>	
<b>L'evoluzione delle politiche di contrasto alla povertà e dei servizi sociali locali: un percorso parallelo.....</b>	<b>Pag. 47</b>
2.1 L'Italia come contesto per l'analisi di politiche di contrasto alla povertà.....	Pag. 47
2.2 I primi strumenti di policy per il contrasto alla povertà.....	Pag. 52
2.2.1 Dalla sperimentazione del Reddito minimo di inserimento alla Legge di stabilità del 2016.....	Pag. 56
2.3 Leggi di bilancio e introduzione delle nuove misure di contrasto alla povertà.....	Pag. 59
2.4 Il Reddito di Cittadinanza: la grande svolta o il grande flop.....	Pag. 64
2.4.1 Nascita della misura e criticità giuridiche.....	Pag. 64
2.4.2 Implementazione della misura e criticità strutturali.....	Pag. 69
2.5 Dalla soppressione del Reddito di cittadinanza alle nuove misure di inclusione e formazione Assegno di inclusione e Supporto formazione e lavoro.....	Pag. 73
2.6 La trasformazione dei Servizi sociali territoriali verso modelli partecipati.....	Pag. 78
2.7 La lotta alla povertà come rilancio della pianificazione nazionale dei servizi sociali.....	Pag. 82
<b>CAP. 3</b>	
<b>Il ruolo dei Servizi Sociali nella misura di sostegno al reddito in un Distretto Socio-sanitario della Sicilia.....</b>	<b>Pag. 88</b>
3.1 Povertà e misure di contrasto in Sicilia: quadro territoriale e politiche regionali.....	Pag. 88
3.1.1 Le nuove misure di contrasto alla povertà e il potenziamento degli ATS.....	Pag. 91
3.2 Il Distretto Socio-sanitario 14: contesto territoriale e dati quantitativi.....	Pag. 96
3.3 Metodologia della ricerca: tecnica d'indagine e unità di analisi.....	Pag. 102
3.4 Organizzazione del lavoro sociale nel Distretto.....	Pag. 105
3.4.1 Ostacoli e criticità operative del lavoro.....	Pag. 108
3.5 Percezioni sull'efficacia delle misure di contrasto alla povertà.....	Pag. 112
3.6 Il ruolo professionale dell'assistente sociale.....	Pag. 117

3.7 Le nuove competenze digitali e utilizzo della piattaforma Gepi.....	Pag. 121
3.8 Riflessioni conclusive.....	Pag. 124
<b>CAP. 4</b>	
<b>Il reddito minimo in Spagna: dalla Renta Minima delle Comunità Autonome all’Ingreso Minimo Vital</b>	<b>Pag. 129</b>
4.1 Lo scenario spagnolo.....	Pag. 129
4.2 Il sistema delle Rentas Minimas regionali.....	Pag. 132
4.3 Caratteristica dell’Ingreso Minimo Vital e compatibilità con le rentas minimas.....	Pag. 134
4.3.1 Quadro di compatibilità con le misure delle Comunità Autonome.....	Pag. 138
4.4 Il ruolo del terzo settore nel contrasto alla povertà: servizi sociali e associazionismo.....	Pag. 140
4.4.1 La posizione dei Servizi Sociali.....	Pag. 147
4.4.2 Il ruolo dei servizi sociali nell’implementazione dell’Ingreso Minimo vital.....	Pag. 152
4.5 Primi impatti e valutazioni dell’Ingreso Minimo Vital.....	Pag. 157
4.6 Il confronto delle misure nazionali tra Spagna e Italia.....	Pag. 161
<b>Conclusioni.....</b>	<b>Pag. 164</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>Pag. 171</b>
<b>Appendice A.....</b>	<b>Pag. 178</b>

## Introduzione

A partire dalla crisi economica del 2008 molti paesi europei si sono ritrovati a gestire innumerevoli difficoltà socioeconomiche. Il cambiamento di nuovi attori sociali nel calderone della vulnerabilità sociale ed economica ha reso difficile la ripresa. Molti paesi si stanno allineando ai principi della Commissione Europea, che delinea una comunità coesa e sostenibile. L'avvento dell'Agenda 2030 (ONU) definisce i 17 obiettivi per uno Sviluppo Sostenibile, incentrato sui pilastri della sostenibilità ambientale, economica e sociale. Il concetto di sostenibilità, che ha come finalità l'equità e l'inclusione, diviene strumento individuato per misurare l'avanzamento dei programmi nazionali.

Tra i programmi in linea con lo sviluppo sostenibile vi è l'implementazione del reddito minimo economico, garantito per tutti i soggetti in condizione di povertà e di povertà estrema (SDG 1. *End Poverty*). La letteratura sui modelli minimi di reddito presenta un sistema molto frammentato tra i paesi dell'Ue, che presentano modalità differenti d'intervento a seconda delle risorse disponibili. L'Italia, insieme ad altri paesi del Mediterraneo, rappresenta una realtà che cerca ancora di riprendersi dalla crisi economica degli ultimi decenni e dalla più recente crisi pandemica da Covid-19, con il tasso di rischio di povertà ed esclusione sociale tra i più elevati in Europa. Saranno oggetto di interesse di tale studio le condizioni relative all'implementazione delle misure di contrasto alla povertà dell'Italia, con particolare interesse all'area del Mezzogiorno, che presenta condizioni ancora più aspre rispetto alla media nazionale. Inoltre, parte dello studio sarà legato alla comprensione delle misure di sostegno al reddito attuate in Spagna, poiché insieme all'Italia, i due paesi afferenti al medesimo modello di welfare, stanno attuando sistemi di reddito minimo volti a garantire sicurezza verso la popolazione in condizione di vulnerabilità economica. I due processi di intervento verranno paragonati al fine di comprendere se è possibile definire un'unica modalità risposta alle pressioni europee. L'attuazione dei programmi europei in Spagna e Italia ha messo in gioco il Terzo Settore che diventa il principale front office dell'assistenza alla popolazione vulnerabile. Si cercherà di comprendere che ruolo hanno giocato i Servizi Sociali e quanta responsabilità hanno avuto nel combattere il contrasto alla povertà.

Lo studio proposto getta una particolare lente di ingrandimento nei confronti del ruolo dei Servizi Sociali, attori principali e cruciali per l'implementazione delle misure di

contrasto alla povertà. In Italia il ruolo degli assistenti sociali è stato predominante per l'implementazione dei programmi di inclusione sociale e inserimento nella società, prima con il *Reddito di Cittadinanza* e in misura più accentuata con la misura dell'*Assegno di Inclusione*. Spesso le condizioni di vulnerabilità economica sono intrecciate in un rapporto di causa - effetto, e il compito dei Servizi Sociali è quello di fornire gli strumenti e accompagnare i soggetti beneficiari verso l'autonomia. In un'ottica che studia il mutamento delle politiche sociali e le competenze professionali protagoniste di questo mutamento, il corso dell'indagine di lavoro presentato tenterà di rispondere alle seguenti domande di ricerca: quali sono i principali obiettivi del SDG.1 End Poverty? Quali sono le misure di reddito minimo in Italia e Spagna? Com'è mutato il ruolo dei servizi sociali rispetto alle misure di sostegno al reddito nell'era della transizione digitale e delle competenze trasversali?

Il lavoro è strutturato in quattro capitoli che trattano nel dettaglio: il quadro comunitario che detta le cornici entro cui agire; la condizione del paese italiano, mettendo a confronto lo sviluppo delle misure di contrasto alla povertà e l'evoluzione del Servizio Sociale locale italiano; il tentativo di ripresa degli ultimi anni di una regione del Mezzogiorno come la Sicilia, focalizzandoci sullo studio di un distretto socio-sanitario. L'ultima parte riprende le fila della cornice comunitaria e getta lo sguardo sulla condizione della Spagna.

Il primo capitolo propone di offrire un'analisi approfondita del concetto di sostenibilità sociale, uno dei pilastri fondamentali dello sviluppo sostenibile, che integra dimensioni economiche e ambientali con la finalità di promuovere coesione sociale e benessere collettivo. In questo contesto, le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale emergono come strumenti strategici, imprescindibili per garantire un equilibrio sociale che favorisca l'inclusione, la partecipazione e la riduzione delle disuguaglianze. Viene dapprima esaminato il quadro teorico della sostenibilità sociale, illustrandone le implicazioni e la sua centralità nella programmazione delle politiche pubbliche a livello comunitario e nazionale. Successivamente, il capitolo si concentra sull'analisi della povertà come fenomeno complesso e multidimensionale, esaminando i diversi modelli teorici, le diverse modalità di misurazione e le problematiche connesse all'individuazione di indicatori affidabili e condivisi. Infine, si affronta il tema dei sistemi di reddito minimo, considerati tra gli interventi più concreti e diffusi per contrastare la povertà e garantire una rete di sicurezza economica ai soggetti più vulnerabili. Il capitolo, dunque, traccia un

quadro complessivo che mette in luce le sfide e le opportunità insite nella costruzione di un welfare inclusivo e sostenibile.

Il secondo capitolo è dedicato all'analisi delle misure di contrasto alla povertà italiane, messe in atto con gli interventi di sostegno al reddito a carattere nazionale. L'articolata implementazione delle misure di contrasto alla povertà in Italia rende complessa la descrizione delle misure e della normativa attuata negli ultimi anni. Le pressioni europee e i tassi in aumento delle condizioni di povertà assoluta delle famiglie italiane hanno reso prioritaria la costruzione di interventi mirati alla lotta contro la povertà. Allo stesso tempo, negli ultimi anni, la realizzazione dei punti sanciti dalla legge quadro n. 328 del 2000 sull'assistenza dei servizi sociali, ha comportato una modifica repentina dell'assetto dei Servizi Sociali locali e degli Ambiti Territoriali Sociali. La modifica del titolo quinto della Costituzione ha ridefinito l'autonomia delle regioni e degli enti locali nell'attuazione e la programmazione delle misure in ambito sociale. A partire dalla Legge di stabilità del 2016, che ha sancito la nascita delle misure di contrasto alla povertà a carattere nazionale, si è generato un processo parallelo in atto tra l'evoluzione dei servizi sociali e l'implementazione delle misure di lotta alla povertà. Questo capitolo intende approfondire la genesi, le caratteristiche e gli obiettivi di tali misure, collocandole all'interno del panorama di evoluzione e sviluppo della professione del Servizio Sociale. Attraverso una disamina critica, verranno esplorate le modalità di implementazione del Reddito di Cittadinanza, le condizioni di accesso, nonché gli effetti attesi e quelli empiricamente osservati in termini di inclusione sociale, contrasto alla povertà e incentivazione all'occupazione. Verrà analizzata, infine, l'attuale misura dell'Assegno di Inclusione avviata all'inizio del 2024 che attribuisce ancora più rilevanza al ruolo degli assistenti sociali. La rassegna delle misure di reddito minimo sarà ricostruita attraverso una lettura parallela della trasformazione dei servizi sociali territoriali.

Nella terza sezione del lavoro ci si soffermerà sulla condizione al sud del Paese. In particolare, la Sicilia rappresenta un contesto rilevante per l'analisi delle politiche di contrasto alla povertà, poiché presenta indicatori socio-economici tra i più critici a livello nazionale. I dati più recenti confermano, infatti, come l'isola registri percentuali elevate di famiglie in condizione di povertà assoluta, nonché tassi significativi di rischio di povertà ed esclusione sociale. Tale quadro si riflette anche nella fragilità del tessuto occupazionale e nella persistente difficoltà di garantire un omogeneo sviluppo dei servizi sociali sul territorio. Sarà indagato il piano normativo della Regione Siciliana che ha

progressivamente strutturato e messo in atto gli strumenti di rafforzamento al contrasto alla povertà, in coerenza con le linee guida nazionali e comunitarie. A partire dal Piano Regionale per il contrasto alla povertà, approvato nel 2019 e rifinanziato negli anni successivi, sono stati promossi interventi volti ad integrare le misure economiche nazionali, quali il Reddito di Inclusione, il Reddito di Cittadinanza e l'attuale Assegno di Inclusione. Un ruolo centrale è stato attribuito ai distretti socio-sanitari, chiamati a garantire l'impegno dei finanziamenti ministeriali e la gestione delle prese in carico dell'utenza. In questo processo, un aspetto cruciale riguarda il potenziamento dei servizi sociali territoriali, da attuare attraverso il reclutamento di nuove risorse professionali competenti e adeguatamente formate, in grado di accompagnare i beneficiari dei sostegni economici lungo percorsi di inclusione personalizzati. Il lavoro della terza sezione culmina con lo studio di caso condotto all'interno di un distretto sociosanitario della Sicilia, costituito dall'unione di sei comuni. L'analisi si concentra sul ruolo degli assistenti sociali nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà, con particolare riferimento al Reddito di Cittadinanza e al più recente Assegno di Inclusione. Lo studio si basa su un approccio qualitativo realizzato attraverso interviste in profondità alle assistenti sociali operanti nel territorio. Dopo una descrizione del Distretto e delle modalità di implementazione delle misure, verranno presentati i dati raccolti e l'analisi delle interviste, organizzata per aree tematiche, al fine di delineare un quadro complessivo del contributo dei professionisti del servizio sociale nell'attivazione dei percorsi di inclusione sociale ed economica. L'obiettivo dell'indagine sarà quello di comprendere in che modo gli assistenti sociali interpretano e svolgono il loro ruolo nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà, mettendo in luce pratiche, criticità e strategie adottate nel contesto territoriale studiato.

L'ultima sezione di questa ricerca è dedicata allo studio del caso spagnolo, che insieme all'Italia rientra nella categoria dei paesi del welfare mediterraneo. La Spagna rappresenta un contesto di particolare interesse poiché tra i paesi europei è stato uno degli ultimi a introdurre una misura nazionale di sostegno al reddito. Fino al 2020, infatti, la protezione contro la povertà e l'esclusione sociale era affidata alle singole *Comunidades Autónomas*, ciascuna delle quali disponeva di proprie misure regionali di reddito minimo. Con l'entrata in vigore del Real Decreto del 2020 – accelerata anche dall'impatto della crisi pandemica da Covid-19 – è stato istituito a livello nazionale l'*Ingreso Mínimo Vital*. Il capitolo ricostruisce le principali tappe del processo di implementazione di tale misura, soffermandosi da un lato sulla sua compatibilità con le precedenti *rentas mínimas*

regionali e, dall'altro, sul ruolo ricoperto dal terzo settore, in particolare dai servizi sociali e dalle associazioni di volontariato, nella fase di applicazione e accompagnamento dei beneficiari.

Infine, l'analisi si concentra sugli sviluppi più recenti dell'Ingreso Mínimo Vital e si conclude con un confronto sistematico tra Italia e Spagna, al fine di evidenziare somiglianze e divergenze tra due modelli di welfare mediterraneo che, pur condividendo tratti comuni, hanno seguito traiettorie istituzionali e politiche differenti.

## **Capitolo 1**

### **Le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale come strumenti per la sostenibilità sociale**

#### **1.1 La Sostenibilità Sociale come pilastro dello sviluppo sostenibile**

Il concetto di sviluppo sostenibile costituisce il quadro di riferimento per molteplici tematiche di rilievo nell'epoca contemporanea e, nel suo processo evolutivo, ha assunto diverse interpretazioni con una vasta gamma di significati. Nei primi dieci anni dalla sua introduzione, lo sviluppo sostenibile è stato principalmente concepito in una prospettiva ecologica (Åhman, *et al*, 2013). L'origine del concetto risale al *Rapporto Brundtland*, pubblicato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED), che lo definisce, in termini generali, come “uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri” (WCED, 1987). Col tempo, il tema della sostenibilità si è ampliato abbracciando aspetti più estesi: nella Conferenza di Rio del 1992 sono stati sanciti il diritto a una vita dignitosa, la giustizia sociale a livello intergenerazionale, intragenerazionale e internazionale, nonché la partecipazione locale ai processi di sviluppo sostenibile. Secondo Atkinson, Dietz e Neumayer (2007), lo sviluppo sostenibile è un processo continuo che integra equità, considerazioni etiche, economia ed ecologia per rispondere ai bisogni presenti e futuri di tutti gli esseri viventi.

Originariamente connesso all'aspetto ambientale, lo sviluppo sostenibile ha progressivamente assunto una visione multifocale, collegando fortemente le dimensioni ambientali, sociali ed economiche e cercando di conciliare i conflitti tra queste. Le questioni ambientali ed economiche sono state spesso al centro del dibattito, mentre quelle sociali hanno avuto un ruolo meno prominente nelle discussioni iniziali. Nel primo

decennio dopo l'introduzione del concetto nel 1987, la sostenibilità sociale era ancora in una fase primordiale rispetto agli aspetti ambientali ed economici. Solo alla fine degli anni '90 la dimensione sociale è stata riconosciuta come un elemento fondamentale nell'agenda della sostenibilità, ottenendo un crescente rilievo che ha portato alla definizione dei tre pilastri – ecologico, economico e sociale – dello sviluppo sostenibile. La *triple bottom line*, elaborata dall'economista e ambientalista Elkington, afferma che un livello desiderato di sostenibilità ecologica, sociale ed economica non può essere raggiunto separatamente, ma solo simultaneamente a un livello di base in tutte queste aree (Elkington, 1999, p. 75). Lee e Jung (2019) analizzano l'evoluzione dell'interesse per la dimensione sociale, distinguendo due periodi: il primo dal 1988 al 2000, in cui la sostenibilità sociale è radicata nello sviluppo economico; il secondo dal 2001-2018, in cui la sostenibilità sociale emerge come dimensione indipendente.

Boyer et al. (2016) indicano diversi modi in cui il concetto di sostenibilità sociale è stato applicato nella letteratura e nella pratica. Una prima vede la sostenibilità sociale come pilastro indipendente, distinto dagli altri due, con una propria autonomia di significato e capacità di coesistere con essi o separatamente. In una seconda modalità la sostenibilità sociale è come un vincolo sui pilastri economici e ambientali; in questo caso si ha una dipendenza dagli altri pilastri e lo sviluppo sostenibile dovrebbe essere considerato come un processo di conciliazione tra equità sociale, sviluppo economico e priorità di protezione ambientale. Un'ulteriore visione considera la dimensione sociale come base per gli altri pilastri, un capitale sociale necessario per lo sviluppo economico e ambientale e capace di compensarne le carenze, fungendo da stimolo e meccanismo causale del cambiamento (McGuinn, 2020).

Nonostante l'ampio uso del termine nella letteratura accademica e nei discorsi pubblici, non vi è una definizione unica del termine sostenibilità sociale, e questa nozione rimane in parte sotto teorizzata (Åhman, et al., 2013). Alcuni autori ritengono che le dimensioni economica e ambientale siano già comprese nella dimensione sociale, in quanto problemi sociali legati all'interazione umana con l'ambiente naturale. La sfida che consiste nel rendere il concetto di sostenibilità sociale onnicomprensivo è legata alle differenti priorità sociali nei più svariati contesti territoriali. Da tale constatazione ne derivano differenti concettualizzazioni, ognuna delle quali con significati legittimi. Gli studiosi concordano non solo sulla mancanza di univocità, ma anche sul fatto che la vaghezza e flessibilità interpretativa del concetto siano caratteristiche insuperabili, che però facilitano il dialogo

tra stakeholder con interessi comuni, rendendo la sostenibilità sociale uno strumento concettuale di aggregazione (McGuinn, 2020).

I modelli più accettati di sostenibilità articolano le dimensioni ambientale, sociale ed economica come pilastri distinti ma interconnessi. Il modello multi-pilastro sottolinea esigenze economiche e sociali altrettanto legittime, sollevando la questione se l'attenzione primaria debba essere esclusivamente riservata all'ambiente (*ibidem*).

Il *diagramma di Venn* di McKenzie (2004), noto come modello dei cerchi sovrapposti, rappresenta tre cerchi interconnessi (sociale, economico, ecologico), in cui lo sviluppo sostenibile è rappresentato dall'area di intersezione. Vallance, Perkins e Dixon nel 2011 per definire il concetto di sostenibilità sociale hanno proposto un modello di sostenibilità sociale in cui le dimensioni biofisica, sociale ed economica rispondono ai bisogni primari che comprendono equità (inter e intragenerazionale), occupazione, istruzione, giustizia, libertà, accesso a processi decisionali influenti, distribuzione del potere e delle risorse e accesso ai servizi di base (Vallance, et al., 2011). Polèse e Stren (2000) evidenziano l'importanza di integrazione sociale, diversità culturale ed equità, definendo la sostenibilità sociale come uno sviluppo compatibile con "l'evoluzione armonica della società civile" che promuove la convivenza di gruppi socialmente e culturalmente diversi e favorisce il miglioramento dei servizi per tutti (Polèse e Stren, 2000). Questa definizione si applica principalmente all'ambiente urbano e pone al centro dello sviluppo sostenibile i diversi aspetti della vita sociale. Una simile visione viene ripresa da Caistor-Arendar (2011) che propone una definizione di sostenibilità sociale come un processo di creazione di una società prospera attraverso una comprensione attenta e approfondita dei bisogni delle persone. La sostenibilità sociale combina le strategie d'intervento per l'ambiente con la progettazione del mondo sociale: infrastrutture per supportare la vita sociale e culturale, servizi sociali, sistemi per il coinvolgimento dei cittadini e spazio per l'evoluzione dei luoghi.

Secondo McKenzie la sostenibilità sociale è un processo piuttosto che un obiettivo e si raggiunge attraverso cinque componenti: persone, pianeta, prosperità, pace e partnership (McKenzie, 2004). Tale sostenibilità si realizza quando il lavoro comunitario, sociale e istituzionale risponde ai bisogni umani preservando al contempo le risorse naturali. Littig e Griebler (2005) sottolineano che azioni politiche e comunitarie devono soddisfare un ampio insieme di bisogni umani, modellandosi in modo tale da preservare la natura e la sua capacità rigenerativa nel lungo termine, garantendo giustizia sociale, dignità umana

e partecipazione (Rasouli, 2016). Boström nel 2012 riassume il pilastro sociale dello sviluppo sostenibile includendo sia gli aspetti sostanziali, ovvero gli obiettivi sociali, sia gli aspetti procedurali, che sono strumentali al loro raggiungimento (McGuinn, 2020).

Altri studiosi si sono concentrati sulla definizione di elementi chiave che determinano la sostenibilità sociale: nello specifico l'equità e i bisogni. L'equità è concepita come il concetto chiave della sostenibilità sociale, declinata in diversi ambiti come istruzione, qualità della vita, capitale sociale, integrazione e diversità, coesione sociale e senso di appartenenza (Åhman, *et al*, 2013). Sachs nel 1999 ha sottolineato l'attribuzione di tutti i diritti umani universali: diritti sociali, culturali, civici, economici e politici, poiché "una forte definizione di sostenibilità sociale deve poggiare sui valori fondamentali di equità e democrazia, quest'ultima intesa come l'effettiva appropriazione di tutti i diritti umani da parte di tutte le persone".

La sostenibilità sociale rimane un concetto confuso senza una definizione universale, tuttavia, i suoi elementi risultano sempre più evidenti nelle politiche dell'Unione Europea. Lo sviluppo sostenibile rappresenta uno dei pilastri della pianificazione UE, la cui strategia richiede "l'integrazione delle considerazioni economiche, sociali e ambientali in modo che siano coerenti e si rafforzino reciprocamente" (Commissione europea, 2001). Sebbene la dimensione sociale sia centrale nell'agenda politica, permane una scarsa condivisione su cosa essa rappresenti e su come debba tradursi nelle politiche sociali europee. Il valore del concetto deriva dal suo frequente utilizzo nei documenti politici e nel dibattito pubblico; negli ultimi decenni, la sostenibilità sociale è stata centrale nelle discussioni generali sullo sviluppo sostenibile.

La sfida principale della pianificazione comunitaria sta nel progettare indicatori di sostenibilità sociale capaci di cogliere la multidimensionalità del concetto e di integrarla efficacemente con le altre dimensioni dello sviluppo sostenibile. L'Ue è chiamata a rispondere in modo integrato, avvalendosi degli obiettivi dell'Agenda 2030. È richiesta la messa in campo di una strategia complessiva e iniziative politiche intersettoriali: la crescente disuguaglianza tra generazioni richiede una nuova attenzione al pianeta da rivolgere ai giovani in un contesto segnato dalla diminuzione delle opportunità e delle risorse sociali, sanitarie, economiche e ambientali; il cambiamento climatico, la diminuzione delle risorse e l'insicurezza alimentare nei paesi meno sviluppati aumentano la migrazione forzata verso i paesi più sviluppati, che da parte loro si trovano ad affrontare un sostanziale squilibrio demografico, polarizzazione della ricchezza e una crescente

carezza di competenze; le disparità territoriali, in scala globale, comunitaria, nazionale e locale, rispetto all'accesso ai servizi sociali e sanitari fondamentali, al lavoro, alle opportunità imprenditoriali e alle infrastrutture (McGuinn, 2020).

## **1.2. La programmazione comunitaria e l'identificazione di indicatori per l'attuazione dello sviluppo sostenibile**

Il concetto di sostenibilità sociale è caratterizzato da molteplici dimensioni, alcune delle quali difficilmente quantificabili. Per questo motivo, si tende spesso a fare riferimento a una sottosezione degli indicatori di sviluppo sociale più ampi, piuttosto che individuare in modo rigoroso un insieme univoco di indicatori specifici. Quelli utilizzati, quindi, mirano a cogliere in particolare gli aspetti della sostenibilità sociale all'interno del più ampio quadro dello sviluppo sociale. Probabilmente la sfida più grande nella valutazione della sostenibilità sociale è rappresentata dalla necessità di definirla in relazione agli altri due pilastri dello sviluppo sostenibile: quello economico e quello ambientale. La sostenibilità sociale, infatti, assume pieno significato solo se considerata all'interno di un equilibrio più ampio tra dimensioni economiche, ambientali. Le organizzazioni internazionali hanno utilizzato diversi indicatori sociali per misurare la sostenibilità sociale.

L'impegno dell'Ue per la sostenibilità si è rafforzato nel tempo, a partire dal Trattato di Amsterdam (1997) fino all'attuale adesione agli SDG dell'Agenda 2030. Dal 2015, la sostenibilità sociale ha acquisito un ruolo paritario rispetto a quella economica e ambientale. Nel 2000 con la proclamazione della *Carta dei diritti fondamentali dell'Ue*, si riconoscono formalmente diritti economici, sociali e ambientali. Nello stesso anno la *Strategia di Lisbona* puntava a rendere l'Ue l'economia della conoscenza più competitiva al mondo, con un'attenzione prioritaria alla sostenibilità economica. Al livello globale, sempre nel medesimo anno, le Nazioni Unite fissavano gli *Obiettivi di Sviluppo del Millennio*.

La prima *Strategia europea per lo sviluppo sostenibile* proclamata nel 2001 rappresenta il primo documento politico comunitario incentrato su un utilizzo efficiente delle risorse e su un migliore coordinamento delle politiche economiche, ambientali e sociali. Tuttavia, solo con l'Agenda 2030 del 2015 i tre pilastri (economico, ambientale e sociale) vengono messi su un piano di parità. La strategia rappresenta l'attuale sistema più articolato dalle

Nazioni Unite, con il suo quadro di indicatori globali per misurare l'avanzamento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Questo sistema serve a monitorare i progressi, garantire la responsabilità degli attori coinvolti e guidare le decisioni politiche. Gli SDG comprendono 17 obiettivi, articolati in 169 target e monitorati tramite 232 indicatori. L'Unione Europea utilizza questi indicatori dal 2016 per valutare i propri progressi verso uno sviluppo sostenibile.

Già nel 2008 e nel 2014, UNECE, OCSE ed Eurostat avevano avviato un lavoro preliminare per costruire un quadro di indicatori comparabili tra i paesi europei. Il rapporto UNECE del 2014 ha introdotto un approccio innovativo, distinguendo tre dimensioni del benessere umano: qui e ora, altrove (in altri paesi) e dopo per le generazioni future (McGuinn, 2020). A partire dal 2017, i rapporti sui progressi dell'Ue in materia di SDG si basano su un set specifico di 100 indicatori, 42 dei quali utilizzati per più obiettivi. Gli indicatori Ue connessi alla dimensione della sostenibilità sociale degli SDG monitorano la dimensione sociale, tra cui temi come tra cui la lotta alla povertà, la promozione dell'uguaglianza, l'accesso all'istruzione, condizioni di lavoro dignitose e condizioni abitative adeguate. Per tradurre questi principi in azioni concrete, l'Ue ha adottato il *Green Deal europeo* e l'*ottavo Programma Generale di Azione Ambientale* (8° PAA), che integrano strategie ambientali, economiche e sociali in un approccio sistemico volto a una transizione equa verso un'economia rigenerativa entro il 2030 (Parlamento Europeo, 2021).

Un'altra strategia significativa dell'Ue in ambito sociale è il *Pilastro europeo dei Diritti Sociali* (EPSR), adottato nel 2017. Il documento delinea un quadro per promuovere «un'Europa sociale» e rappresenta il più ampio quadro politico europeo dedicato ai diritti sociali. Seppur non trattando direttamente il tema dello sviluppo sostenibile, all'interno di esso sono sanciti 20 principi suddivisi in tre aree, pari opportunità e accesso al lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione, che contribuiscono alla sostenibilità sociale. Fra gli obiettivi specifici del quadro vi sono la riduzione di 15 milioni di persone a rischio di povertà e politiche occupazionali e formative con obiettivi di portare il tasso di occupazione al 78% nella fascia dai 20 ai 64 anni e la partecipazione del 60% degli adulti a corsi formativi annuali (Commissione Europea, 2021). Per sostenere tali strategie, l'Unione Europea ha mobilitato un complesso sistema di fondi strutturali e di investimento, tra cui il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), principale

strumento per l'occupazione e l'inclusione sociale, che finanzia formazione, lotta alla povertà e promozione dell'uguaglianza (Commissione Europea, 2021).

Lo stanziamento dei fondi è un sistema molto complesso e articolato e tocca trasversalmente differenti obiettivi della sostenibilità sociale e del pilastro dei diritti sociali. Tra questi ve ne sono esempio il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo di Coesione, che sebbene orientati allo sviluppo infrastrutturale, contribuiscono al miglioramento delle condizioni sociali attraverso investimenti in infrastrutture educative, sanitarie e ambientali (RegolamentoUe2021/1058). Anche il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) mirando allo sviluppo sostenibile delle aree rurali, pone una particolare attenzione all'occupazione e alla coesione sociale (Commissione Europea, 2020).

In risposta alla crisi pandemica il Consiglio Europeo ha approvato nel 2020 il *NextGenerationEU* - noto in Italia anche come Recovery Fund o Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - e il *Dispositivo per la Ripresa e Resilienza* (RRF), introducendo risorse senza precedenti per finanziare investimenti volti a promuovere una ripresa verde, digitale e socialmente inclusiva, con obiettivi chiari di riduzione delle disuguaglianze e sostegno ai gruppi vulnerabili (RegolamentoUe2021/241). In aggiunta, il Fondo per l'Inclusione e la Coesione Sociale integra queste risorse per rafforzare politiche di welfare e accesso ai servizi fondamentali, essenziali per garantire pari opportunità e contrastare la povertà (Commissione Europea, 2021).

L'integrazione delle strategie di sviluppo sostenibile con un sistema articolato di finanziamenti rappresenta il fulcro dell'impegno europeo per una società equa, resiliente e inclusiva, con la sfida costante di tradurre queste ambizioni in risultati tangibili su scala locale e nazionale.

### **1.3 La dimensione trasversale della povertà nelle strategie di sviluppo**

Tra i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile definiti dall'Agenda 2030, il primo, "Porre fine alla povertà in tutte le sue forme ovunque", rappresenta una priorità fondamentale e trasversale per l'Unione Europea. Il contrasto alla povertà è infatti imprescindibile per garantire una crescita equa, la coesione sociale e il benessere delle comunità, elementi chiave per la sostenibilità sociale su cui si fondano le strategie europee (Nazioni Unite, 2015).

Per affrontare questa sfida, il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali costituisce il principale quadro di riferimento, che pone come target centrale la riduzione di 15 milioni di persone a rischio povertà entro il 2030, con particolare attenzione ai bambini e ai gruppi vulnerabili. Tra le misure previste nel piano vi è anche la raccomandazione di adottare entro il 2022 un reddito minimo volto a sostenere e orientare le iniziative nazionali esistenti (Commissione Europea, 2021). La lotta alla povertà si è inoltre accentuata ancor di più negli ultimi anni, in un contesto segnato dalle politiche di ripresa economica post-pandemica. Il programma del NextGenerationEU, e in particolare il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, mirano a garantire “un pari livello di opportunità e protezione sociale, anche in termini di accesso, tutelare i gruppi vulnerabili e migliorare il tenore di vita di tutti i cittadini dell’Unione [...] affinché le economie degli Stati membri si riprendano, senza lasciare nessuno indietro” (RegolamentoUe2021/241 del 12 febbraio 2021).

La complessità della povertà, essendo un fenomeno trasversale, richiede l’attuazione di politiche integrate che considerino le sue molteplici cause interconnesse. In particolare, le politiche di contrasto alla povertà si intrecciano con altri obiettivi di sviluppo sostenibile, come quelle occupazionali – richiamo al SDG 8. “Lavoro dignitoso e crescita economica” - che prevedono come primo target il raggiungimento di un tasso di occupazione del 78% per la popolazione tra i 20 e i 64 anni entro il 2030, includendo iniziative per i neet, i giovani lavoratori e una proposta di direttiva per salari minimi adeguati nell’Ue. L’obiettivo mira a promuovere una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un’occupazione piena e produttiva, e un lavoro dignitoso per tutti. In questo contesto, la cooperazione con i servizi per l’impiego e il dialogo sociale sono ritenuti elementi essenziali per favorire una ristrutturazione socialmente responsabile, con particolare attenzione ai giovani, ai lavoratori scarsamente qualificati e alle categorie vulnerabili alle oscillazioni del mercato del lavoro, richiamando le finalità del SDG 10. “Ridurre le disuguaglianze”.

In linea con il SDG 8, nel pacchetto di primavera del Semestre europeo, giugno 2021, la Commissione ha presentato una proposta di decisione relativa agli orientamenti per le politiche occupazionali degli Stati membri, confermando le linee guida già espresse nella decisione Ue 2020/1512 del 13 ottobre 2020. Articolata in otto diversi punti, definiti orientamenti, promuove nell’ultimo di essi pari opportunità, inclusione sociale e contrasto alla povertà attraverso la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, con

l'obiettivo di garantirne efficacia in tutte le fasi della vita, sostenendo investimenti sociali, riducendo le disuguaglianze e valutando l'impatto distributivo delle politiche fiscali e previdenziali. La disposizione continua affermando che "i regimi di protezione sociale dovrebbero garantire un adeguato reddito minimo per chiunque non disponga di risorse sufficienti e promuovere l'inclusione sociale incoraggiando le persone a partecipare attivamente al mercato del lavoro e alla società. Così come anche la disponibilità di servizi a costi ragionevoli, accessibili e di qualità, in materia di educazione e assistenza alla prima infanzia, assistenza al di fuori dell'orario scolastico, istruzione, formazione, alloggio e servizi sanitari e di assistenza di lungo periodo, costituisce una condizione necessaria per garantire pari opportunità" (Rapporto Asvis, 2024). Un altro target che trasversalmente contribuisce alla lotta alla povertà riguarda la formazione e la transizione digitale – richiamo al SDG 4. "Istruzione di qualità" - con l'obiettivo che almeno il 60% della popolazione adulta partecipi annualmente a corsi formativi, e che l'80% delle persone tra i 16 e i 74 anni possieda competenze digitali di base, prerequisito indispensabile per l'inclusione e la partecipazione al mercato del lavoro in una società digitalmente avanzata. Ciò si collega anche all'obiettivo di garantire entro il 2030 la copertura di tutte le abitazioni con reti gigabit dell'innovazione tecnologia del SDG 9. "Industria, innovazione e infrastrutture" (*ibidem*).

Questi obiettivi si devono tradurre in politiche mirate e le strategie concrete per raggiungere il generico ma complesso obiettivo SDG 1. "Porre fine alla povertà in tutte le sue forme" si sostanziano anche attraverso l'impiego di importanti strumenti finanziari europei, tra cui il già citato Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), che finanzia programmi di formazione professionale, sostegno all'occupazione e iniziative di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Parallelamente, il NextGenerationEU, con il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, indirizza risorse ingenti per sostenere la ripresa economica in chiave inclusiva, con un focus specifico sul miglioramento delle condizioni di vita delle fasce più deboli (Regolamento Ue 2021/241). Queste politiche riconoscono la multidimensionalità della povertà, con interventi integrati che collegano inclusione sociale, formazione, occupazione dignitosa e accesso ai servizi pubblici, rispondendo così alle molteplici cause che determinano la condizione di povertà (Commissione Europea, 2021). Il rafforzamento della cooperazione tra istituzioni, servizi per l'impiego e parti sociali è inoltre considerato cruciale per garantire una transizione sociale giusta e responsabile. Tuttavia, la piena efficacia di queste strategie richiede un'implementazione robusta a livello nazionale e locale, nonché un impegno continuo nel contrasto alle

disuguaglianze strutturali, come dimostrano le criticità rilevate nei diversi Stati membri, tra cui l'Italia, in tema di servizi per il lavoro e lavoro irregolare (Commissione Europea, 2021).

In conclusione, la lotta alla povertà è al centro della visione europea per uno sviluppo sostenibile e inclusivo, e la combinazione di strategie politiche e strumenti finanziari rappresenta il fulcro dell'azione volta a garantire che nessuno venga lasciato indietro nel percorso verso il 2030.

#### **1.4 La povertà come questione sociale**

Prima di comprendere la strutturazione delle politiche e degli interventi volti alla lotta contro la povertà, è opportuno comprendere cosa si intende per questo fenomeno. “La povertà è un fenomeno complesso che dipende da numerosi fattori. Non è legato alla sola mancanza di reddito ma è anche strettamente connesso con l'accesso alle opportunità e quindi con la possibilità di partecipare pienamente alla vita economica e sociale del paese”: questa è la definizione attuale che fornisce il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS, 2024).

Al fine di comprendere l'attuale condizione e il forte significato sociale con il quale oggi il tema viene affrontato è necessario ripercorrere la nascita del fenomeno come questione sociale. Tutte le scienze sociali hanno fornito molteplici concettualizzazioni del fenomeno della povertà, che si caratterizza per complessità sia dal punto di vista dimensionale – quali e quante categorie rientrano nel concetto di povertà – sia metodologiche – quanto e come si misura la povertà. Dal punto di vista sociologico addentrarsi nella rappresentazione della povertà pone l'accento sulla nascita e il riconoscimento del fenomeno in quanto determinante per definire una caratteristica di parte della popolazione, ed in secondo luogo sull'evoluzione del significato del termine stesso attribuito alla nozione di povertà. La Sociologia della povertà studia il fenomeno come questione sociale e cerca di rispondere alle domande «Perché ci sono i poveri? Come si è trasformata la loro condizione?» e ancora «Come viene descritta e analizzata la povertà?»

I poveri non sono riconducibili a una classe sociale e non sono capaci di prendere coscienza, di avere interessi comuni e di poter agire unitamente in loro difesa. Nel 1940 la scrittrice Woolf collocava i poveri in una classe residuale: “C'è l'aristocrazia; i possidenti terrieri; i professionisti; i commercianti; gli operai; e poi, come una sola

macchia oscura, quell'immensa classe semplicemente e genericamente chiamata *poveri*", mentre Simmel sosteneva che il gruppo dei poveri si crea soltanto nel momento in cui soggetti in condizione di deprivazione sociale e materiale, provenienti da categorie socioprofessionali eterogenee, diventano destinatari di assistenza ed entrano a far parte di una collettività, ma non di una classe (Simmel, 1989).

Un primordiale concetto del fenomeno si sviluppa in epoca medievale, in cui venivano distinti i *labouring poor*, coloro in grado di potersi mantenere con il proprio lavoro, dai *pauper*, coloro non in grado di provvedere al proprio sostentamento e dipendenti da carità e assistenza (Di Branco, 2007) e spesso un individuo poteva rappresentarle entrambe.

A partire dal 1500 il concetto di povertà diventa oggetto di preoccupazione politica e l'Inghilterra diventa il paese precursore non solo dello sviluppo industriale e della nascita del proletariato, ma delle prime normative legate alla condizione di povertà, sino a divenire questione sociale. Una delle prime manifestazioni della condizione di povertà sono legate alle rivolte per il prezzo del pane della metà del XVI secolo, John Bohstedt ne ha censite oltre 700 tra il 1550 e il 1820 (Morlicchio, 2022). Le rivolte mediante assalti ai forni e incendi non erano esclusivamente mirate a procurare cibo e beni alimentari, ma erano simbolo di una solidarietà condivisa e una comune difesa della propria condizione di quella oggi chiamiamo "vulnerabilità sociale". La ribellione creava contatto sociale e richiamava diritti sociali e fa assumere al fenomeno una connotazione politica. Lo storico inglese Thompson definisce questi primi movimenti, che richiamano criteri di giustizia (giusto prezzo e giusti salari), una forma di «economia morale» che risulta ancora distante dai diritti sociali in favore dei poveri. Bisogna attendere 1601 per avere la prima forma di riconoscimento con la normativa dell'*Old Poor Law* in epoca elisabettiana, che istituisce in Inghilterra e Galles un sistema pubblico di assistenza ai poveri finanziato dalla tassazione. La normativa prevedeva sia forma di assistenza monetaria, sia strutture di accoglienza suddivisi per soggetti abili al lavoro (*workhouse*), donne e anziani e/o infermi. Il giudizio degli storici rispetto all'efficacia di tale normativa appare molto variegato, probabilmente per la frammentarietà territoriale e per la scarsità di documentazione reperibile (*ibidem*).

Evento storico che contribuì all'evoluzione del fenomeno della povertà è da ricondurre negli avvenimenti delle *enclosures*, nei quali i contadini britannici vennero espulsi dalle terre da cui beneficiavano, creando come conseguenza una massa di disoccupati costretti a vendere la propria forza lavoro nel nascente mercato industriale. La disponibilità ingente

di manodopera a basso costo contribuì in maniera fondamentale al decollo industriale del paese. La rivoluzione industriale si sviluppa anche negli altri paesi europei, e ognuno di essi con tempi e caratteristiche diverse, ma ovunque fu accompagnata da un processo di impoverimento dei contadini, generalmente meno violento di quello inglese. Con l'avvento della proletarizzazione si ha un mutamento della società ampiamente dibattuto dalla sociologia e relativo a una nuova morfologia della società che determina nuove divisioni territoriali e anche la nascita di nuovi poveri. Proprio in Inghilterra il rapido processo di industrializzazione e l'introduzione delle leggi sulle recinzioni trasformarono radicalmente la classe contadina: le espropriazioni delle terre comuni lungo il periodo delle recinzioni determinò per molti di essi la perdita del proprio lavoro, riconducendoli a una condizione di marginalità sociale, mentre per alcuni di loro lo sviluppo delle grandi industrie fu occasione di un assorbimento, segnando il passaggio da classe contadina a classe operaia (Polany, 1974). In entrambe le sorti, le condizioni di vita furono segnate da un processo di impoverimento che aumentava le condizioni di povertà di soggetti abili al lavoro, che segnò una delle prime forme di sostegno al reddito. Nel 1795 fu sperimentata nella cittadina di Speenhamland un provvedimento che prevedeva un'integrazione al salario basata sulla variazione dei prezzi delle materie prime e sulla composizione familiare. Questa nuova misura di assistenza volta ad aiutare i lavoratori poneva una separazione ancora più netta nei confronti dei poveri che versavano in condizioni di incapacità fisica o mentale (tale da avere bisogno di assistenza) dai poveri che hanno capacità lavorativa. Tale constatazione e i mutamenti sociali legati all'industrializzazione portarono a una nuova riforma della legge sui poveri: la *Poor Law Reform* del 1834. La nuova normativa distingue nettamente tra le misure assistenziali *deserving poor*, ovvero poveri meritevoli come donne, bambini anziani e invalidi, e tra le misure assistenziali rivolte agli *undeserving poor*, ovvero a quegli uomini in grado di lavorare e quindi non meritevoli di assistenzialismo (Procacci, 1998). Per questi ultimi esisteva solo la possibilità di essere inseriti all'interno delle workhouse, le cui condizioni diventarono sempre più misere, non più fonte di ricchezze per il paese ma mere strutture di ricovero. Cominciò a insediarsi lo stigma sociale del povero inetto che accettando l'assistenza varcava il confine che separava la comunità dei cittadini dal gruppo dell'indigenza (Marshall, 1950). Il risultato di tale riforma fu che molti lavoratori sottopagati del mercato industriale non accettarono alcuna misura preferendo la condizione di precarietà economica al collocamento presso gli alloggi delle workhouse: "con l'applicazione della riforma si ha la definitiva mercificazione della forza lavoro: non

ci sono alternative alla vendita della propria forza lavoro per garantirsi sopravvivenza” (Pugliese, 1993, p.25).

Gli anni a partire dal 1880 sono segnati da una forte depressione economica con protagonisti lavoratori sottopagati o disoccupati che non avevano nulla a che fare con lo stereotipo del povero indigente dei decenni precedente. Le trasformazioni sociali legate all’industrializzazione e le nuove condizioni di povertà dei lavoratori inglesi gettarono le basi per una rimodulazione dell’assistenzialismo che culminò con l’istituzione della Commissione reale sulle Poor Laws, la quale non considerava più la condizione di bisogno come una colpa ma accettava le trasformazioni sociali dell’industrializzazione. La Commissione non raggiunse mai un unico accordo ma produsse due differenti rapporti: il primo, con l’approvazione della maggioranza, agiva nei confronti di uno stato di bisogno causato da incapacità individuali e prevedeva misure assistenziali per coloro i quali rientravano negli standard di povertà; il secondo immaginava un’azione di prevenzione della povertà attraverso misure di prevenzione sociale universale.

La situazione nel resto dell’Europa seguiva una medesima evoluzione, seppur il processo di industrializzazione fu più lento e meno aggressivo di quello inglese. In generale la nascita dei grandi poli industriali comportò un nuovo modo di concepire la condizione di povertà e conseguentemente di pensare alle politiche di assistenza.

Questo grande cambiamento sociale segnò l’esigenza di studiare il fenomeno su larga scala: la prima ricerca è un’opera di Charles Booth del 1902 dal titolo *Life and Labour of People in London* suddivisa in diciassette volumi e contenente un’ampia parte dedicata all’indagine sulla povertà. Lo studioso intendeva adottare una metodologia d’indagine basata su una combinazione di interviste a testimoni privilegiati, ricostruzioni di casi familiari e analisi di serie statistiche. Nei primi anni del ‘900 si susseguirono in tutta Europa indagini di inchiesta volte a favorire un atteggiamento scientifico contrapposto al sentimento di giudizio morale tipico dei decenni precedenti. La ricerca di Booth culmina con una classificazione della popolazione di Londra in cui identificò otto gradazioni, da ricchi a molto poveri, inquadrando principalmente la classe con servitù, la classe operaia e i poveri. L’indagine servì a comprendere alcune sfumature tra i poveri che non hanno alcun sostentamento, quelli con lavori occasionali o quelli con un lavoro costante ma con una rendicontazione economica tale da non garantire il sostentamento, o ancora, quelli che potevano a stento garantire la sussistenza ma non ulteriori beni per avere un dignitoso stile di vita. Lo studio pose le prime basi per comprendere una fondamentale quesito che

si pone ancora oggi la sociologia: qual è il limite che definisce il povero dal non povero? A partire da questo quesito il fenomeno venne studiato non più come frutto dell’ozio e della sconsiderazione, ma come questione sociale radicata nella nuova società industriale (Morlicchio, 2022).

Nel periodo successivo al primo conflitto mondiale si assiste ad una fase in cui gli studi sul fenomeno della povertà coincidono con il nuovo fenomeno della disoccupazione, ovvero di coloro i quali la povertà deriva per motivi involontari e per la perdita del lavoro (spesso in fabbrica). L’aumento della disoccupazione della classe operaia fece aumentare il numero di soggetti in condizioni di povertà e in tutto il mondo occidentale, dall’Europa continentale all’America, gli studi si concentrano attorno a tale condizione storica. Uno dei più famosi studi, fu la ricerca sui disoccupati di Marienthal, condotta a partire dal 1929 da Lazarsfeld e dai suoi collaboratori Jahoda e Zeisel. La cittadina di Marienthal, nella periferia di Vienna, fu definita dagli autori una “company town”, nata intorno a una fabbrica da cui dipendevano la vita sociale e l’intera economia della città. La fabbrica era un opificio tessile fondato all’inizio del 1800 che dalla metà del secolo aveva conosciuto una corposa crescita e che subì gli effetti della crisi del ‘29. Gli autori della ricerca, quindi, si prefissero di valutare gli effetti della disoccupazione sulla struttura e sulla vita sociale della comunità, ma anche sul vissuto individuale dei lavoratori (Pugliese, 1998). A partire da questa ricerca, si sviluppò un filone di studi, concentrato sulla sfera soggettiva degli individui in condizione di vulnerabilità e si considerarono per la prima volta anche i vissuti delle donne. L’intreccio tra il concetto di povertà e di disoccupazione rimase strettissimo per un lungo periodo e si protrasse sino alla durata del secondo conflitto bellico, pertanto, la maggior parte delle ricerche dell’epoca rimasero ancorate al fenomeno della perdita del lavoro.

A partire dal secondo dopoguerra sino alla seconda metà degli anni ‘70 si assistette a un periodo di sviluppo sociale ed economico - il «trentennio glorioso» - che pose in secondo piano gli l’attenzione e gli studi sul fenomeno della povertà, considerata residuale e fisiologica. I principali interessi sul fenomeno si concentrarono sulla programmazione di interventi pubblici assistenziali e su misure di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati. Il periodo di sviluppo economico è caratterizzato anche dalla stabilità di alcuni ruoli sociali che rendono abbastanza omogeneo il tessuto sociale: si sviluppa sempre più un modello familiare caratterizzato da singoli nuclei con monoreddito – perlopiù quello del capofamiglia maschio – che si addensano lungo i poli industriali o

nelle città. Questo modello dominante ha fatto sì che l'assistenza pubblica si orientasse a sostegno della sicurezza per i lavoratori, in termini di malattia e di reddito<sup>1</sup>.

A partire dagli anni '80 si apre una fase di sviluppo sociale caratterizzata da maggiori differenziazioni che rendono difficile applicare il modello assistenzialista degli anni del fordismo. Molti studiosi si riferiscono al periodo in questione con l'accezione di «società frammentata» segnata da diversificazioni delle forme familiari, diversificazioni nel mercato del lavoro (diffusione di nuovi contratti di lavoro, maggiore partecipazione delle donne, nuove competenze) e il passaggio da un senso di appartenenza alla collettività a una forma individualizzazione del soggetto all'interno della società (Castel, 2000). In questa nuova fase le maggiori ricerche si orientano alla comprensione della sfera soggettiva segnata dalle nuove dinamiche sociali. Castel contrappone alla piena integrazione sociale di questa nuova società un sentimento di totale «disaffiliazione» e vi individua una zona intermedia che definisce di «vulnerabilità sociale» (*ibidem*). Una medesima riflessione è del sociologo Segre Paugam che parte proprio dalla dimensione soggettiva di legame con la società definita da Castel. Nella teoria di Paugam sono contraddistinti quattro tipi di legame sociale: il legame di filiazione (all'interno della famiglia), il legame di partecipazione elettiva (tra amici e vicini), il legame di partecipazione organica (all'interno del contesto lavorativo) e il legame di cittadinanza (tra i membri di una medesima comunità politica). Ogni tipo di legame è associato a un grado di protezione che si esprime con il concetto di «contare su» e un grado di riconoscimento che si esprime con l'espressione «contare per» necessari alla sua stessa esistenza. La mancata protezione o il mancato riconoscimento comportano un deficit che determina la rottura dei legami sociali (Paugam, 2013). Il ragionamento teorico sino a qui esplicitato è necessario per comprendere l'ultima fase della teoria di Paugam, ovvero la tipizzazione dei tre ideali di povertà: la povertà integrata, la povertà marginale e la povertà squalificante. Il primo tipo appartiene alle realtà sociali in cui la carenza di lavoro è generalizzata e non è presente la stigmatizzazione del povero che è considerato parte integrante della società; il secondo tipo è presente laddove la povertà è marginale per quei soggetti che si sono esclusi dalla società ed è maggiormente frequente laddove vi sono livelli più elevati di protezione sociale; l'ultimo tipo di povertà è secondo Paugam quella dominante nell'epoca della società frammentata ed è tipica dei luoghi in cui avvengono

---

<sup>1</sup> Questi sono gli anni dello sviluppo dei diritti del lavoratore salariato e dello sviluppo sindacale che lotta per i diritti del dipendente: diritto a una giusta retribuzione, diritto alla malattia e alla sicurezza nei luoghi di lavoro.

le rotture dei legami sociali. Il mancato riconoscimento dei legami di partecipazione e di cittadinanza generano rifiuto, identità negativa, sentimento di inutilità e apatia politica (*Ibidem*). Nella fase che precede la rottura di tali legami i poveri sperimentano la dipendenza dall'assistenza pubblica, che contribuisce spesso alla cristallizzazione della propria condizione.

Il periodo che va dagli anni '90 sino ai tempi nostri sono caratterizzati in una parte da una maggiore frammentazione della società nella composizione della popolazione e degli spazi urbani e dall'altra da una crisi economica che ha fatto riemergere l'interesse politico nei confronti della categoria dei poveri che hanno perso il lavoro. Ritorna come se fosse una condizione ciclica la visione bipartita del povero per mancanza di risorse, identificato come il soggetto cosiddetto svantaggiato, da colui il quale ha la possibilità di uscire dalla condizione di povertà con i propri mezzi: l'abile al lavoro<sup>2</sup>. Il riferimento alla condizione del povero che potrebbe garantire al proprio sostentamento con la sua forza lavoro ha fatto riemergere la nozione del povero «scroccone», come nel caso italiano del sostegno al reddito minimo introdotto con la misura del Reddito di Cittadinanza di cui si parlerà nelle prossime sezioni di questo lavoro<sup>3</sup>. Il ritorno a questa suddivisione ha inciso nelle scelte politiche di assistenza alla povertà; ma gli anni del XXI secolo sono segnati anche dalle influenze comunitarie che hanno dettato ai paesi membri medesime misure d'intervento.

### **1.5 Quale povertà: dal concetto alla misurazione**

Nel corso dei decenni la concettualizzazione di povertà è stata spiegata in diversi modi, tutti degni di significato e nessuna capace di imporsi alle altre. Il problema della concettualizzazione del fenomeno sta in primo luogo nel definire i limiti che separano cosa è povertà da cosa non lo è. In questo paragrafo si tenterà di esporre le principali teorizzazioni che hanno influito e influiscono tutt'oggi alla comprensione della povertà.

Una prima concettualizzazione per apprendere il significato del fenomeno è stata fornita dallo studioso Paul Spicker nel 2007, che individua tre raggruppamenti semantici nel quale definire la povertà. La suddivisione in cluster suddivide tre famiglie di significato: situazione economica, posizione sociale e condizioni materiali. Nel gruppo della

---

<sup>2</sup>Si riprende la concettualizzazione di Procacci del 1998, dei *deserving poor*, ovvero poveri meritevoli come donne, bambini anziani e invalidi, e dei *undeserving poor*, ovvero coloro in grado di lavorare e quindi non meritevoli di assistenzialismo.

<sup>3</sup> Il Reddito di Cittadinanza sarà oggetto nel cap. II di questo lavoro.

situazione economica costituiscono condizione di povertà: uno standard di vita, che non garantisce un livello di risorse sufficienti per assicurarsi un paniere di beni necessario per mantenere la famiglia; la disuguaglianza nella distribuzione delle risorse; la posizione economica derivata dall'incapacità di guadagnare un reddito sufficiente. Nel secondo cluster sono inserite le condizioni che determinano la posizione economica, ovvero la classe sociale, in quanto appartenere ai poveri determina l'appartenenza allo strato più basso della società; la dipendenza dal welfare e l'entrata nel circolo dell'assistenzialismo; l'esclusione sociale, nozione sviluppata negli anni '70 nei programmi della Comunità Europea che consideravano - e considerano tutt'ora - il concetto come una parola chiave nella lotta alla povertà; la vulnerabilità sociale, concetto anch'esso di recente sviluppo che definisce le capacità di far fronte alle situazioni impreviste e alla carenza di risorse; mancanza di *entitlements*, concetto formulato da Sen nel 1981 per definire il mancato godimento dei diritti di accesso a panieri di beni e servizi (Morlicchio, 2022). Nell'ultimo raggruppamento vi è la dimensione delle condizioni materiali costituito dal modello di deprivazione che considera la povertà come una serie di mancanze sia di beni materiali, sia sociali; dai bisogni primari, considerando l'adeguatezza del reddito alle necessità primarie di vita (cibo, vestiti, alloggio e cure mediche); e dalla scarsità delle risorse, considerando quelle risorse che permettono di vivere una vita dignitosa. Un'altra interessante visione del fenomeno è quella fornita da Amartya Sen, che concettualizza la povertà come «deprivazione delle capacità» dell'individuo di avere la libertà di condurre un certo stile di vita. Lo studioso sostiene che a definire un individuo povero non è la deprivazione materiale, né le risorse né il benessere che ne deriva dal loro possesso, bensì la libertà di scegliere quali risorse acquisire per raggiungere i propri obiettivi (Sen, 1994).

Il ragionamento sul concetto di capacità di Sen è stato ripreso e approfondito da Martha Nussbaum, che traccia sul significato l'intero sviluppo di un individuo. La studiosa individua una capacità di base, che è quella che costituisce lo sviluppo di base e del senso morale dell'uomo. Un secondo tipo di capacità è quella relativa a ciò che si acquisisce nell'interazione con l'ambiente circostante (abilità e competenze acquisite). Infine, vi sono dei tipi di capacità garantite dal contesto, ovvero dalle condizioni sociali, economiche, politiche e familiari. Queste ultime capacità sono quelle da considerare per valutare il livello di benessere, poiché non risultano sufficienti le sole competenze sviluppate come singolo soggetto. La studiosa individua una soglia di «minimo sociale» che andrebbe garantito ad ogni individuo, costituito da diritti e opportunità sancito dalla Costituzione (Nussbaum, 2002). Nelle ultime definizioni del fenomeno si nota come la

complessità aumenta e mette in considerazioni sempre più variabili. Tale constatazione si ricollega alla difficoltà di trovare un'unica definizione della povertà; è un dato di fatto come negli ultimi tempi non c'è da considerare la sola dimensione della deprivazione materiale e di un reddito economico che possa garantire la mera sussistenza. L'individuo necessita di ulteriori bisogni inserendo nel paniere delle risorse anche diritti, libertà e stile di vita.

La scelta di prendere una determinata concettualizzazione di povertà influisce sicuramente sulla rappresentazione in variabili che la costituiscono e la successiva misurazione. In termini generali potremmo asserire che una macro-suddivisione delle disparate teorie e definizioni del fenomeno della povertà è la distinzione tra *povertà assoluta* e *povertà relativa*. La questione cruciale tra le varie definizioni è definita da chi sono i poveri e chi non lo sono, tale separazione viene determinata da una soglia. La soglia della povertà assoluta si basa su un criterio oggettivo determinato da un paniere di beni di prima necessità – cibo, alloggio e indumenti – per la sussistenza in una determinata società. Secondo la Banca Mondiale si parla di povertà assoluta quando una persona vive con meno di 2,15 dollari al giorno; questo concetto è particolarmente utilizzato nei paesi in via di sviluppo, dove la mancanza di accesso a bisogni primari come cibo, acqua potabile, sanità e istruzione è più diffusa (World Bank, 2022). La soglia di povertà relativa è determinata come una norma sociale riferita a uno standard di vita tipico di una determinata società basato su reddito e consumo (questo standard spesso è fissato con un reddito inferiore al 60% della mediana). Questo indicatore mette in evidenza la disuguaglianza economica all'interno delle società avanzate e dimostra che la povertà non è solo legata alla mera sopravvivenza, ma anche all'inclusione sociale e alla possibilità di accedere a opportunità educative e lavorative (Atkinson, 2019). In un certo senso sembrerebbe che la soglia della povertà assoluta sia indipendente allo stile di vita della popolazione non povera, mentre la soglia della povertà relativa sia determinato dalla variazione degli standard di vita della popolazione. In effetti, la soglia della povertà assoluta viene aggiornata a seguito della variazione dei prezzi dei beni di prima necessità, mentre la soglia della povertà relativa aumenta all'aumentare della capacità di benessere di una determinata popolazione. Tuttavia, secondo alcune teorie non può esservi un concetto di povertà assoluto: Ravallion e Smeeding sostengono che il concetto di povertà assoluta è in parte relativo poiché la definizione del paniere dei beni è sempre condizionato dallo stadio di sviluppo di una società (Ravallion, 2010) e che il contesto

sociale è fondamentale per definire i bisogni di base assoluti e tagliare la linea di separazione tra poveri e non poveri (Smeeding, 2016).

Nella misurazione della povertà occorre considerare tre fasi: la prima è scelta dello spazio di valutazione, cioè la dimensione di benessere che si vuole prendere in considerazione (reddito, consumi, patrimonio e altre); la seconda è la fissazione della soglia di povertà, ovvero il limite entro il quale un soggetto si definisce povero; e la terza dell'aggregazione attraverso la costruzione di un indice numerico (Morlicchio, 2022). Ciò che prevale dalla scelta di ogni dimensione è lo scopo finale della misurazione, ovvero la rappresentazione che se ne vuole dare.

Nel primo tentativo – già citato - di misurazione della povertà con approccio metodologico di Charles Booth nella ricerca del 1902 nella città londinese, il metodo del ricercatore consistette nell'intervistare ripetutamente soggetti che potevano essere a conoscenza delle condizioni delle famiglie londinesi. I soggetti intervistati come parroci, poliziotti, incaricati della riscossione degli affitti e assistenti sociali<sup>4</sup> appuntavano in dei taccuini forniti dallo stesso Booth informazioni sullo stato economico, abitativo e sullo stile di vita. Alla fine dell'indagine il ricercatore giunse alla conclusione che un terzo della popolazione viveva in condizioni di povertà e tracciò una mappa delle zone suddividendole in otto classi, dai poveri nullafacenti, ai poveri lavoratori, sino ad arrivare alle classi più agiate. Qualche anno più avanti, alla stregua di Booth, fu condotta un'altra ricerca nella cittadina di York, opera dello studioso Seebohm Rowntree che fondava il suo lavoro su un metodo più rigoroso. Lo studio si basava sulla necessità di definire una soglia di povertà individuando un paniere di beni tale da garantire un *minimo vitale*<sup>5</sup>, ovvero condizioni accettabili di alimentazione, vestiario e abitazione. La ricerca condusse a una stima del 10% dei cittadini in condizione di povertà, a cui si aggiungeva un ulteriore 18% di cittadini al limite della soglia stabilita (Rowntree, 1901). A un altro ricercatore, Arthur Bowley, si deve l'attenzione su un altro aspetto legato all'indagine metodologica: lo studioso pose le basi per attuare un'indagine campionaria, anche se si basava sulla sola popolazione che egli stesso riteneva povera (Morlicchio, 2022). Queste prime indagini dell'Inghilterra degli inizi del '900 contribuirono alla nascita della Sociologia della povertà che si sviluppò anche oltreoceano. Uno tra i principali punti di domanda che si

---

<sup>4</sup>Nella ricerca di Booth si fa riferimento a delle figure chiamate *school board visitors*, una sorta di assistenti sociali addette al controllo della frequenza scolastica dei minori delle famiglie povere (Booth, 1902).

<sup>5</sup> Il concetto di *minimo vitale* sarà centrale nelle politiche di sostegno al reddito sviluppato in Europa a partire dal XXI secolo; l'evoluzione della misura sarà definita nei prossimi capitoli.

ponevano i ricercatori del fenomeno era come misurare la povertà e quali variabili selezionare.

Le ricerche empiriche devono essere ragionate per individuare le variabili da prendere in considerazione e le unità di rilevazione. La maggior parte delle indagini prende come riferimento la situazione reddituale e la spesa per consumi e considera come unità di rilevazione l'aggregazione dei componenti del nucleo familiare. Da questa considerazione si trova già la prima difficoltà, ovvero definire cosa è famiglia. Atkinson fornisce più definizioni di famiglia, partendo dal considerare l'unità da tutti i componenti che condividono la medesima residenza, sino ad arrivare al nucleo ristretto rappresentato dai genitori o singolo genitore e prole a carico (Atkinson, 2019). Un dato certo è che in un'unità familiare più o meno ristretta non vi sono i medesimi impegni dei componenti, ma spesso il sostegno della spesa familiare è in mano solo ad alcuni. Per confrontare il livello di povertà o di benessere delle famiglie di diversa ampiezza si è deciso calcolare le variabili individuate secondo le scale di equivalenza che fissa dei coefficienti che rendono comparabili i risultati (Morlicchio, 2022). Una delle scale di equivalenza maggiormente utilizzate al livello internazionale è quella fornita da Ocse, nel quale si attribuiscono diversi pesi ai singoli componenti: un peso pari a 1 al primo componente adulto, 0.6 a ogni ulteriore adulto e 0.5 a ogni minore. Questa scala è utilizzata da Eurostat per calcolare gli indicatori di povertà e di deprivazione (Strategia Europa, 2020).

Nei recenti studi circa le condizioni di povertà della popolazione vengono individuati degli indici che valutano fattori multidimensionali, quali la condizione di povertà e di esclusione sociale, entrambe barriere dell'inclusione sociale. Se la povertà è intesa come condizione – nelle diverse accezioni che ne sono date – l'esclusione sociale può essere definita come un processo attraverso il quale individui o gruppi sono emarginati dalla piena partecipazione alla società. Le cause possono derivare da diversi fattori: economici (mancanza di reddito sufficiente e opportunità di lavoro dignitoso) sociali (discriminazione basata su genere, etnia, disabilità o età), istituzionali (difficoltà di accesso ai servizi pubblici, all'istruzione e alla sanità) e territoriali (segregazione urbana e disuguaglianze tra regioni).

L'Ue utilizza diversi indicatori per misurare la povertà e l'esclusione sociale, ognuno dei quali fornisce una prospettiva differente sulla situazione socioeconomica dei cittadini europei: l'indice *at risk of poverty rate*, AROP, misura la percentuale di persone che vivono con un reddito disponibile inferiore al 60% della mediana nazionale. Questo

indicatore si concentra esclusivamente sugli aspetti monetari della povertà e non tiene conto di altre forme di deprivazione; il *severe material deprivation*, SMD, misura la quota di popolazione che non può permettersi almeno quattro elementi essenziali su una lista di tredici, tra cui il pagamento regolare delle bollette, il riscaldamento adeguato della casa, il consumo di pasti proteici, o la possibilità di affrontare spese impreviste; il *very low work intensity*, LWI, indica la percentuale di persone in età lavorativa che vivono in famiglie in cui gli adulti hanno lavorato meno del 20% del loro potenziale lavorativo nell'ultimo anno; infine, *at risk of poverty or social exclusion*, AROPE, indicatore composito che combina AROP, SMD e LWI per fornire una visione più ampia del rischio di esclusione sociale (Eurostat, 2021) . L'uso combinato di questi indicatori consente di valutare la povertà sotto più aspetti, riconoscendo che il solo reddito non è sufficiente per descrivere adeguatamente la condizione di disagio economico. Tuttavia, la loro applicazione varia tra i diversi Stati membri, influenzando la comparabilità dei dati e l'efficacia delle politiche di contrasto alla povertà.

La connessione tra povertà ed esclusione sociale è abbastanza complessa e vi è una profonda intersezione e reciprocità in materia di causa-effetto, poiché la mancanza di risorse economiche può portare all'emarginazione sociale, e viceversa. Le persone escluse dal mercato del lavoro o dai servizi essenziali hanno minori possibilità di migliorare la propria condizione economica, creando un circolo vizioso di povertà intergenerazionale.

Affrontare la povertà e l'esclusione sociale richiede un approccio integrato che combini misure economiche, sociali e istituzionali per garantire pari opportunità e migliorare la qualità della vita per tutti i cittadini europei. In risposta ai due fenomeni si attuano spesso strategie le cui finalità promuovono il miglioramento dei sistemi di protezione sociale, come la garanzia di un reddito minimo adeguato per tutti i cittadini vulnerabili; investimenti in istruzione e formazione per aumentare le competenze della popolazione e facilitarne l'accesso al mercato del lavoro; inclusione lavorativa attraverso incentivi per l'occupazione di categorie svantaggiate e programmi di reinserimento lavorativo; accesso equo ai servizi pubblici attraverso la riduzione delle barriere economiche e sociali nell'accesso alla sanità, all'istruzione e all'alloggio; politiche urbane e territoriali che possano ridurre le disuguaglianze tra regioni e migliorare le condizioni di vita nelle aree marginalizzate.

Il legame tra i concetti di povertà ed esclusione sociale è concepito in questo modo anche nella programmazione delle politiche pubbliche. Tuttavia, come sottolineato da Abrahamson (2002) povertà ed esclusione sociale dovrebbero essere considerate due fenomeni distinti poiché la variabile critica per quanto riguarda la povertà sono le risorse, mentre la variabile critica per l'esclusione sociale è la discriminazione. Tali distinzioni dovrebbero anche dare forma alla politica: le misure anti-povertà dovrebbero fondamentalmente fornire un reddito minimo o prestazioni di welfare in natura, mentre il concetto più onnicomprensivo di esclusione sociale richiede anche di consentire l'accesso a istituzioni che erogano servizi (Saraceno, 2002).

### **1.6 Combattere la povertà, la sfida di una comunità (dis)allineata**

La lotta alla povertà e all'esclusione sociale è uno degli obiettivi specifici in materia di politica sociale dell'Ue e degli stati membri. Sebbene la Commissione Europea abbia definito gli indicatori di povertà ed esclusione sociale, in alcuni casi i paesi membri ricorrono a proprie definizioni per le attuazioni di programmi nazionali, il che rende spesso complesso il tentativo di ricostruire una valutazione comparabile.

Gli obiettivi dello sviluppo sostenibile sono da tempo al centro dell'elaborazione delle politiche europee, saldamente ancorati nei trattati globali e comunitari e parte integrante di strategie, politiche settoriali e iniziative. L'Agenda sottolinea che gli interventi per porre fine alla povertà e promuovere uno sviluppo sostenibile per tutti devono andare di pari passo con azioni che affrontino una gamma più vasta di bisogni sociali e che promuovano società pacifiche, nel rispetto della giustizia e dell'inclusione, e che proteggano l'ambiente e contribuiscano a contrastare i cambiamenti climatici. Lo sviluppo sostenibile non è solo un principio fondamentale per tutta l'Ue, ma anche una priorità politica fondamentale per la Commissione che ha la necessità di riflettersi nelle principali sfide dell'agenda politica di tutti i paesi membri. Tutte le strategie politiche adottate devono puntare verso gli obiettivi sanciti nei principi dell'Agenda 2030. Tra le varie strategie il piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali delinea azioni concrete per l'ulteriore attuazione dei 20 principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, come sforzo congiunto dell'Ue e di tutti gli stati appartenenti ad essa, con il coinvolgimento e la partecipazione attiva delle parti sociali e della società civile. Per monitorare l'attuazione del pilastro, la Commissione europea ha presentato un quadro di

valutazione aggiornato della situazione sociale, che è stato poi approvato dai ministri del Lavoro e degli Affari sociali dell'Unione europea nel giugno 2021 (Commissione Europea, 2024). Lo strumento è stato presentato per monitorare i progressi verso l'attuazione dei principi di protezione e inclusione sociale: occupazione, competenze e riduzione della povertà da raggiungere entro il 2030. I nuovi obiettivi principali per il 2030 sono coerenti con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e definiscono l'ambizione comune per «un'Europa sociale forte» (Eurostat, 2023).

Nel 2023 l'Eurostat ha pubblicato un report in cui ha analizzato lo stato di avanzamento dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile. Lo studio, *Sustainable development in the European Union Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context 2023 edition*, mira a ricostruire una valutazione oggettiva dei progressi compiuti dall'Ue negli ultimi anni. Secondo lo studio la situazione riguardo l'obiettivo di sviluppo sostenibile SDG 1. end poverty è caratterizzata da una serie di miglioramenti in tutte le dimensioni della povertà. La maggior parte di questi miglioramenti si è verificata fino al 2019, mentre i tassi di povertà sono rimasti piuttosto stabili nel 2020 e nel 2021. Nell'ambito della povertà multidimensionale, le tendenze nel periodo quinquennale valutato nel rapporto (2016-2021) mostrano che un calo del numero di persone colpito da povertà monetaria, soffriva di grave deprivazione materiale e sociale o viveva in famiglie quasi senza lavoro. I risultati mostrano un netto miglioramento per quanto riguarda il rischio complessivo di povertà o esclusione sociale in tutta l'Ue (Eurostat, 2023). Tuttavia, lo studio sottolinea la necessità di progressi più consistenti per raggiungere gli obiettivi finali.

In riferimento ai risultati raggiunti, il report apre una parentesi rispetto ad avvenimenti storici che hanno contribuito ad arrestare il processo dello sviluppo sostenibile: “lo sviluppo sostenibile necessita di solide fondamenta sostenute dalla pace e dalla sicurezza” (Eurostat, 2023). La pandemia e la crisi umanitaria in corso nello scontro bellico tra Russia e Ucraina hanno influito nell'avanzamento dell'Agenda 2030, minacciando il raggiungimento degli obiettivi globali e comunitari. L'invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022 ha colpito l'Europa in un momento in cui si stava appena riprendendo dalle alterazioni economiche causate dalla pandemia di Covid-19. Le perturbazioni economiche causate dalla pandemia e dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, che hanno contribuito a un innalzamento dei prezzi dell'energia e al conseguente aumento dei prezzi di beni e servizi, che si riflettono anche nel cambiamento del tasso di risparmio

loro delle famiglie dell'Ue (*ibidem*). L'impatto dell'aumento dei prezzi sul tenore di vita si fa sentire anche sulla popolazione: secondo l'indagine dell'Eurobarometro del 2022, condotto dal Parlamento europeo all'inizio dell'invasione russa, quasi nove europei su dieci hanno confermavano una riduzione del loro tenore di vita. Ad essere colpiti maggiormente dalle conseguenze degli eventi storici sono stati i gruppi sociodemografici vulnerabili, tra cui anziani, i cittadini con un basso livello di istruzione, i disoccupati e le famiglie monogenitoriali. In totale, quasi il 60% degli europei ha affermato di non essere pronta ad affrontare l'impennata dei prezzi dell'energia o dei prodotti alimentari (Eurobarometro, 2022).

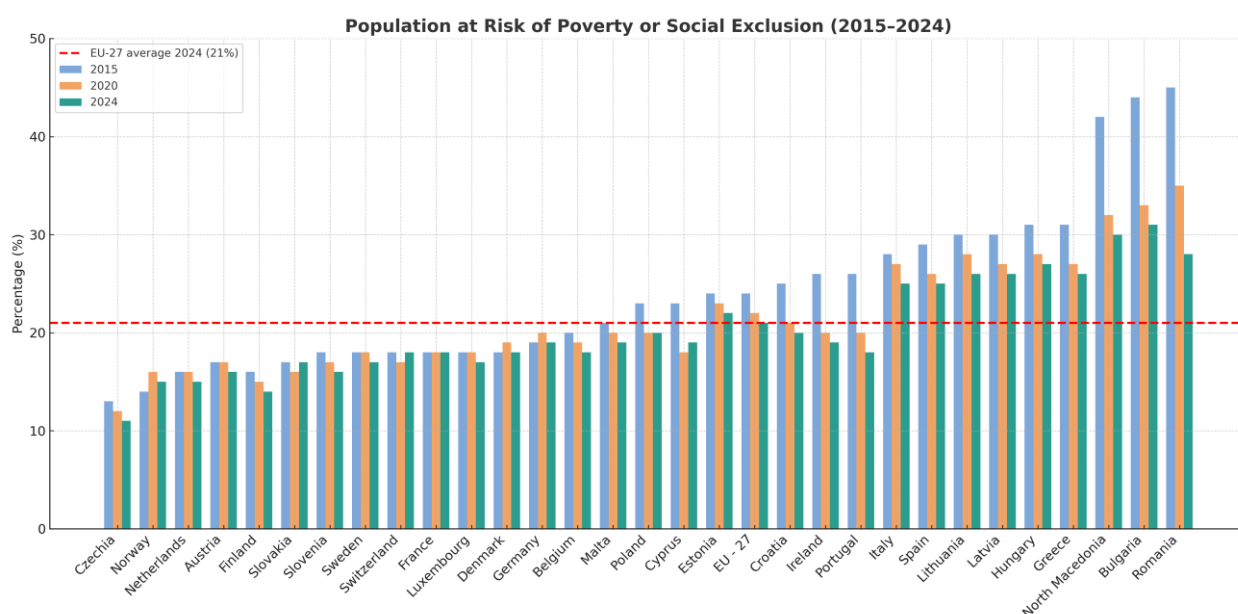
Nel periodo valutato dallo studio l'Ue ha compiuto alcuni progressi in tutti gli aspetti monitorati. La quota di popolazione colpita dalle forme di povertà, come la povertà monetaria o la deprivazione materiale e sociale, è diminuita. Tuttavia, sebbene il numero di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale sia diminuito, saranno necessari progressi più significativi per raggiungere l'obiettivo di far uscire almeno 15 milioni di persone dalla povertà o dall'esclusione sociale entro il 2030. L'SDG 1 non richiede solo l'eliminazione della povertà estrema, ma anche il dimezzamento della povertà in tutte le sue altre dimensioni. Per raggiungere tali scopi sarà necessaria una significativa accelerazione dell'implementazione delle politiche in atto ed è opportuno adoperare un approccio universale che renda il monitoraggio e la valutazione possibili.

Tra i vari indicatori utilizzati nelle programmazioni maggiormente rilevanti l'AROE pare essere il più completo, poiché considera le tre diverse componenti: povertà monetaria, grave deprivazione materiale e sociale e bassa intensità di lavoro. Attraverso questo approccio multidimensionale, l'indicatore mostra quale quota della popolazione è a rischio di esclusione ed emarginazione dalle attività economiche e sociali. Nel corso degli anni analizzati dal rapporto si evince un calo del 7,9% di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale dal 2016 al 2021, con 95.4 milioni di persone (pari al 21,7% della popolazione Ue) rispetto alle 103.6 milioni del 2016 (Eurostat, 2023).

Per ridurre la povertà, i programmi governativi forniscono un'ampia gamma di misure, come il sostegno al reddito attraverso varie prestazioni, come ad indennità di disoccupazione, indennità di malattia e invalidità e indennità di reddito minimo, politiche fiscali e fornitura di servizi abitativi, sociali e per l'occupazione. Nell'Ue, i trasferimenti sociali (escluse le pensioni) hanno ridotto la quota di persone a rischio di povertà monetaria. Pur richiamando il dato generico comunitario di evidente calo del tasso di

povertà ed esclusione sociale, bisogna prendere consapevolezza delle divergenze tra i paesi membri. Da territorio a territorio le condizioni variano considerevolmente: nel 2021 i tassi nazionali di rischio povertà ed esclusione sociale variavano dal 10,7% nella Repubblica Ceca al 34,5% in Romania. Aggiornati al 2024 i dati mostrano la medesima contrapposizione dei due paesi e la netta separazione tra i paesi sotto la media europea e quelli che la superano (Fig. 1).

Fig. 1 Persone a rischio di povertà o esclusione sociale nei paesi europei nel 2015, 2020 e 2024 (valori in %)



Fonte: Eurostat, nostra elaborazione (2025).

Il grafico mostra una chiara variazione territoriale nei livelli di rischio di povertà ed esclusione sociale, che può essere interpretata rimarcando la concezione dei diversi modelli di welfare adottati dai paesi europei. I paesi del modello socialdemocratico (Svezia, Finlandia, Danimarca e Norvegia) presentano i valori più bassi di rischio di povertà o esclusione sociale (10-17%), confermando l'efficacia e la copertura dei sistemi socialdemocratici. I paesi del centro Europa (Germania, Francia, Austria, Belgio, Lussemburgo), tipici del modello corporativo caratterizzato da una maggiore protezione nei confronti della categoria dei lavoratori contribuenti a scapito delle categorie più vulnerabili, presentano dei valori tra il 17% e il 22%, inferiori alla media europea. L'Irlanda afferente a un modello liberale mostra un rischio del 20%, superiore rispetto ai paesi nordici o centrali. I paesi del modello mediterraneo, Italia, Spagna, Grecia e Portogallo presentano delle percentuali alte e persistenti (25-30%) tipici della bassa

sicurezza sociale del modello. Infine, i paesi dell'est Europa (Romania, Bulgaria, Ungheria e Macedonia del Nord) mostrano i valori più elevati oltre il 40% rispecchiando uno sviluppo ancora in itinere di espansione economica e delle politiche di sicurezza sociale. La distribuzione del rischio di povertà in Europa conferma una certa adesione ai diversi modelli di welfare e la loro capacità redistributive: i modelli universalistici garantiscono maggiore equità, mentre i sistemi frammentati o residuali espongono maggiormente la popolazione al rischio sociale; i paesi mediterranei e dell'Est necessitano di maggiori investimenti in politiche sociali, universalizzazione dei trasferimenti e rafforzamento dei servizi.

Individuare le situazioni che possono rendere le persone più vulnerabili al rischio di povertà ed esclusione sociale è cruciale per l'elaborazione di politiche efficaci di prevenzione e lotta alla povertà. Anche altre caratteristiche, come la disoccupazione, la migrazione, bassi livelli di istruzione o disabilità, rappresentavano fattori di rischio chiave. Non sorprende che il gruppo con il più alto tasso di rischio di povertà ed esclusione sociale è costituito da paesi laddove la disoccupazione sfiora livelli elevati, in cui oltre i due terzi circa della popolazione si trova in questa condizione. Altrettanto preoccupante è la condizione di persone con gravi disabilità o con bassi livelli di istruzione, di cui un terzo di essi risulta a rischio di povertà o esclusione sociale. Anche avere un lavoro retribuito è diventato un fattore da non escludere nell'analisi del fenomeno e non impedisce necessariamente alle persone di essere a rischio di povertà: la quota di persone a rischio di povertà monetaria tra gli occupati, i cosiddetti «lavoratori poveri» è in continua, seppure lenta, crescita dal 2010 (Eurostat, 2023).

Le conseguenze che impattano sul tenore di vita dei soggetti a rischio sono preoccupanti; tra le più allarmanti che riflettono sulla capacità di una persona di soddisfare i propri bisogni fondamentali vi sono l'impossibilità di potersi permettere un alloggio adeguato o ricevere le cure mediche necessarie. Soddisfare i bisogni umani fondamentali è cruciale per la sostenibilità sociale e le strategie rivolte alle condizioni abitative alla sanità diventano anch'esse politiche chiave legate alla lotta alla povertà da implementare e monitorare per la sostenibilità sociale.

Attualmente è in vigore il Programma di lavoro dell'Oss - Osservatorio dello sviluppo sostenibile - per il periodo 2023-2025, il cui compito primario consiste nel promuovere l'attuazione dell'agenda per lo sviluppo sostenibile nell'Unione europea. L'Osservatorio dello Sviluppo Sostenibile è un organismo interno al Comitato Economico e Sociale

Europeo (CESE) e si propone di accelerare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile adottando un approccio integrato che tenga conto in maniera equilibrata delle tre dimensioni fondamentali dello sviluppo sostenibile: economica, sociale e ambientale. Nell'attuale mandato, l'attività dell'Osservatorio si concentrerà su alcuni ambiti tematici strategici per favorire la trasformazione sostenibile come economie sostenibili e giuste, sistemi alimentari sostenibili e promozione di un'alimentazione sana, decarbonizzazione del sistema energetico e garanzia dell'accesso universale all'energia, sviluppo urbano e periurbano, benessere e sviluppo delle capacità umane e dimensione globale della sostenibilità. Pur in assenza di un riferimento esplicito ai pilastri dello sviluppo sostenibile, è evidente anche in questa strategia d'intervento la corrispondenza, in modo più o meno diretto, ai fondamenti concettuali della sostenibilità. Ponendo l'attenzione sulla dimensione sociale, che ritroviamo nella sezione "benessere e sviluppo delle capacità umane" tale pianificazione include interventi volti alla promozione dell'istruzione, dello sviluppo delle competenze, del lavoro dignitoso, nonché all'incentivazione dell'innovazione e della digitalizzazione. In questo contesto, le organizzazioni della società civile sono chiamate a svolgere un ruolo proattivo e partecipativo, attraverso investimenti nella formazione professionale, nella promozione di condizioni di lavoro eque, nella valorizzazione del capitale umano e nello sviluppo di pratiche digitali inclusive e produttive. Richiamando la trasversalità delle azioni si potrebbe prevedere una possibilità di lavoro in sinergia con altri organi afferenti al CESE, come l'Osservatorio del Mercato del Lavoro (OML) e l'Osservatorio della Transizione Digitale e del Mercato Unico (OMU), al fine di favorire un approccio integrato e multifocale alle politiche di sostenibilità (EESC, 2024). Queste collaborazioni potrebbero contribuire all'accelerazione richiesta delle politiche e alla riformulazione delle strategie sin da ora attuate.

La lotta alla povertà e all'esclusione sociale rappresenta una delle sfide più urgenti e complesse per le nostre società. Le disuguaglianze economiche e i gruppi sociali esclusi dalla crescita economico sociale, non riguardano solo questioni meramente etiche, ma anche evidenti ostacoli alla coesione e allo sviluppo sostenibile. In questo contesto, assume un ruolo centrale la protezione governativa di tutti i paesi, che dovrebbero attuare interventi di sostegno per fornire strumenti adeguati a chi è rimasto indietro. Tale considerazione richiama una politica d'intervento che incentivi la ripresa economica della popolazione, prima fra tutte la misura del reddito minimo. Questo intervento, concepito per garantire un sostegno economico di base a chi si trova in condizioni di particolare

vulnerabilità, rappresenta uno strumento essenziale per assicurare a tutti un livello di vita dignitoso e la possibilità di partecipare pienamente alla vita economica e sociale. Analizzarne l'efficacia, le modalità di implementazione e l'impatto con la realtà sociale diviene un passaggio fondamentale per costruire un modello sostenibile di inclusione più solido e duraturo.

### **1.7 I sistemi di reddito minimo come strumenti di lotta alla povertà**

Le misure di reddito minimo svolgono un ruolo cruciale del sostegno monetario “in quanto mirano a colmare lo scarto che separa una data famiglia da un determinato livello di reddito complessivo” (Raccomandazione Consiglio Unione Europea, 2023). Si tratta di prestazioni non contributive e soggette alla prova dei mezzi, ovvero all'accertamento delle fonti di reddito che vengono erogate alle famiglie che non dispongono di risorse sufficienti o adeguate a garantire una vita dignitosa in una rete sociale sicura. La definizione di «rete sicura economica definitiva che offra protezione alle famiglie le cui risorse sono insufficienti» è uno degli elementi principali dei sistemi di protezione sociale dell'Ue (AIREF, 2019). Quasi tutti i sistemi di reddito minimo nell'Unione Europea stanno affrontando un continuo processo di trasformazione negli ultimi decenni, che si è intensificato a partire dalla crisi economica del 2008. I modelli di protezione sociale che si sono delineati negli anni in Europa sono molto eterogenei e la divergenza dei vari programmi di reddito minimo attuati nei vari paesi rende complessa l'elaborazione di una classificazione univoca.

In tutti i paesi dell'Europa esiste una prestazione che cerca di coprire il rischio generale di assenza di reddito, che seppur rispondendo a bisogni molto differenti hanno tutte la finalità di ridurre l'incidenza della povertà attraverso il mantenimento di un livello sufficiente di reddito. In alcuni paesi i programmi di reddito sono già attivi da diverso tempo, con la nascita durante gli anni 60' dei sistemi di protezione sociale: tra questi vi sono alcuni paesi nordici, dell'Europa centrale e il Regno Unito. In Belgio e Irlanda i programmi di protezione sono nati a successivamente alla crisi economica degli anni '70 che ha portato all'aumento della disoccupazione e della domanda di sicurezza economica. Alla fine degli anni '80 si è sviluppato in Francia il modello del doppio diritto al reddito e all'inserimento sociale, che ha ispirato recentemente molti dei programmi dei paesi mediterranei. Infine, negli ultimi anni si stanno implementando le prime programmazioni

anche nei paesi dell'Est Europa. Data la forte divergenza delle tempistiche e delle modalità in cui sono stati attuati i vari programmi di supporto al reddito, non si può parlare di un unico modello di rete nell'Unione Europea. Tuttavia, vi è una caratteristica comune in tutti i paesi, ovvero la continua progettazione e trasformazione. Pertanto, possiamo definire l'attuale periodo storico come una fase di "riforma permanente" e di sperimentazione dei programmi sottoposti a continue revisioni e adattamenti dei mutamenti sociali (AIREF, 2019). Una delle principali revisioni dei programmi è dovuta alla continua pressione comunitaria che incentiva l'uscita dalla condizione cronica povertà e di esclusione sociale integrata a interventi che incentivano l'inserimento nel mercato del lavoro. Conseguenza di queste continue modifiche è una maggiore restrizione all'accesso al beneficio e maggiori obblighi per i beneficiari, tenuti a partecipare ad attività che mirano all'integrazione sociale e lavorativa. I vari restringimenti talvolta culminati in veri e propri tagli delle misure, hanno determinato un freno allo sviluppo della funzione principale dei programmi come garanzia dei redditi. La povertà è aumentata soprattutto laddove si sono fatti più evidenti i limiti alla copertura dei nuovi bisogni sociali. Ulteriori modifiche sono il frutto del cambiamento sociale che vede la nascita di una nuova figura di possibili beneficiari: accanto alla figura di disoccupati di medio o lungo periodo si affianca quella del lavoratore povero, che non raggiunge col proprio reddito una soglia sufficiente a garantire una vita dignitosa. Le nuove riforme cercano di adattarsi ai cambiamenti sociali, primo fra tutti proprio la crescita della percentuale dei lavoratori che ricevono salari sotto la soglia di povertà.

Anche in questa fase di continui cambiamenti non si può parlare di strategia comune, vi sono orientamenti molto diversi tra loro, taluni anche opposti. I programmi europei presentano un'elevata diversità come risultato di differenti tradizioni e processi culturali e differenti modelli di welfare. Ogni programma rappresenta le varie singolarità delle strutture amministrative di un paese, le differenze demografiche e territoriali, l'eterogeneità della domanda e soprattutto differenti obiettivi che si vogliono raggiungere. Ciò che risalta fra tutti è la mancanza di un criterio comune per definire gli importi del reddito minimo, anche se la caratteristica comune - a eccezione di qualche paese - è l'assoluta lontananza dalla soglia di povertà. Altra differenza è da ricondurre nella copertura della popolazione vulnerabile in modo uniforme o diversificato: in alcuni paesi le prestazioni sono suddivise per condizioni come vecchiaia, disoccupazione, benefici per figli minori a carico, nucleo monogenitoriale; in altri paesi esiste un'unica prestazione a copertura del generale rischio di povertà. Un'altra modalità che diversifica la misura è

relativa alla centralità della gestione amministrativa dei programmi; se in alcuni paesi prevale una centralizzazione governativa della gestione delle misure, in altri prevale il pieno decentramento e gestione autonoma da parte delle territorialità (regioni, autonomie, località) del paese, e in altri ancora, la gestione risulta mista tra collaborazione governativa e amministrazioni locali. Nel caso di una gestione decentralizzata i sistemi di assistenza al reddito rischiano di essere frammentati e disomogeneo al livello nazionale, rendendo ancora più complessa la classificazione dei sistemi all'interno della comunità europea.

Una caratteristica che permette una possibile classificazione tra i vari paesi europei è relativa ai requisiti di accesso. In quasi tutti i paesi europei la principale condizione sine qua non per accedere al beneficio è quella di essere in una condizione di povertà ed esclusione sociale.

*Tab. 1 Requisiti di nazionalità e residenza per accedere alla misura di reddito minimo in Ue*

<i>Paese</i>	<i>Nazionalità e residenza</i>	<i>Paese</i>	<i>Nazionalità e residenza</i>
<i>Austria</i>	residenti nazionali e rifugiati	<i>Italia</i>	≥ 10 anni di residenza
<i>Belgio</i>	residenti nazionali o Ue da almeno 3 mesi	<i>Lettonia</i>	nessun requisito
<i>Bulgaria</i>	nessun requisito	<i>Lituania</i>	nessun requisito
<i>Croazia</i>	residenti nazionali e permesso di soggiorno	<i>Lussemburgo</i>	≥ 5 anni di residenza
<i>Cipro</i>	nessun requisito	<i>Malta</i>	residenti nazionali e permesso di soggiorno
<i>Rep. Ceca</i>	nessun requisito	<i>Polonia</i>	nessun requisito
<i>Danimarca</i>	≥ 7 anni di residenza	<i>Portogallo</i>	≥ 1 anno di residenza
<i>Estonia</i>	nessun requisito	<i>Romania</i>	nessun requisito
<i>Finlandia</i>	nessun requisito	<i>Slovacchia</i>	nessun requisito
<i>Francia</i>	residenti nazionali e permesso di soggiorno	<i>Slovenia</i>	nessun requisito
<i>Germania</i>	residenti nazionali e permesso di soggiorno	<i>Spagna</i>	residenti nazionali e permesso di soggiorno
<i>Grecia</i>	nessun requisito	<i>Svezia</i>	nessun requisito
<i>Ungheria</i>	nessun requisito	<i>Paesi Bassi</i>	nessun requisito
<i>Irlanda</i>	nessun requisito	<i>Regno Unito</i>	nessun requisito

Fonte: nostra rielaborazione Rapporto AIREF, 2019.

Definita la prima condizione di accesso vi sono altre due variabili determinanti in quasi tutti i paesi, l'età e la nazionalità. Per accedere alla misura bisogna essere maggiorenne in quasi tutti gli stati ad eccezione di Austria, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Estonia e Finlandia, che non richiedono alcun requisito di età e della Spagna che richiede un'età

superiore ai 23 anni. Per quanto riguarda la nazionalità le differenze si fanno molto più accentuate tra i vari paesi e seguono dei criteri ben differenti. Nella maggior parte dei paesi non è richiesto alcun requisito specifico, in altri solo il requisito di residenza, in altri ancora è richiesta la residenza o un permesso di soggiorno, mentre in Lussemburgo, Danimarca e Italia sono richiesti dei requisiti di residenza rispettivamente di 5, 7 e 10 anni (Tab. 1). Un'altra dimensione che caratterizza la diversificazione delle programmazioni nazionali riguarda le modifiche degli ultimi anni, orientate a collegare le prestazioni economiche con la ricerca attiva di un'occupazione. Tale dimensione rientra pienamente nelle ultime modifiche attuate in relazione ai cambiamenti sociali degli ultimi anni. Requisito comune in quasi tutti i paesi, in forma più o meno restrittiva, riguarda la disponibilità al lavoro dei percettori di reddito minimo e per talune l'obbligo di iscrizione presso i centri di collocamento lavorativo. Un requisito comune a tutti i paesi è la durata non definita e "illimitata" del beneficio, ad eccezione di soli due paesi membri. Infatti, in quasi tutti i paesi i richiedenti che si trovano in condizione di povertà possono usufruire del beneficio sino a che la misura rimane in vigore e sino a che permangono le condizioni di povertà per poterne avere accesso. Fanno da eccezione l'Italia la misura di reddito minimo è percepibile per un periodo massimo di 18 mesi, anche se dopo un mese è possibile farne richiesta per altre 12 mensilità, e la Slovenia, in cui il beneficio è percepibile per soli 3 mesi con possibile prorogabilità per ulteriori 6 mensilità (*ibidem*).

L'inasprirsi della crisi economica e della crisi pandemica hanno causato l'incremento della domanda dei benefici a sostegno del reddito e ha costretto i vari sistemi di welfare a ridimensionare gli importi per ottenere una copertura quanto più ampia e i criteri di accesso alle misure. Questi stessi cambiamenti sociali hanno avuto come risvolto anche differenti modalità di risposta: alcuni paesi hanno rafforzato la sfera della sicurezza economica ampliando la copertura del reddito minimo, altri hanno snellito l'accesso al reddito minimo e hanno affiancato misure parallele (come i crediti fiscali per i lavoratori svantaggiati).

Le differenze sino ad ora elencate determinano la difficoltà di classificazione anche se vi sono stati vari tentativi di classificazione. A partire dai modelli di welfare state di Esping-Andersen (1990) si è tentato di classificare i vari sistemi contro la povertà dei paesi dell'Europa. Le varie classificazioni comprendono punti di vista differenti e includono diverse caratteristiche e dimensioni prese in considerazione. Uno studio dell'AIREF -

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal<sup>6</sup> - del 2019 ha tentato di definire una tipologia di modelli cercando di interpretare le classificazioni che gli studiosi del tema hanno fornito nel corso dei decenni proprio. Lo studio fornisce una generale raggruppamento dei diversi paesi europei, riprendendo principalmente una elaborazione attuata da Ayala nel 2015.

Un primo modello è definito *reti di protezione integrate*: questi sistemi si fondano su ampi programmi di garanzia del reddito, volti a garantire alle famiglie a basso reddito un ultimo livello di sicurezza economica consolidato. Si tratta, in genere, di schemi altamente centralizzati, strutturati attorno a un unico beneficio principale, che tende a offrire livelli elevati di adeguatezza. Un esempio emblematico è rappresentato dal Regno Unito, dove recentemente il processo di unificazione delle prestazioni assistenziali è stato intensificato, con la fusione in un unico programma di sei benefici precedentemente erogati in maniera separata. Un secondo modello è rappresentato dai *sistemi di protezione selettiva*, nei quali l'azione protettiva da parte dello Stato si basa su prestazioni assistenziali residuali e restrittive. Questi sistemi tipici di dell'Australia e Nuova Zelanda, sono poco presenti in Europa, ne troviamo per lo più traccia in alcuni paesi dell'Est. Nel modello dei *sistemi duali di assistenza sociale*, il dualismo ha origine dalle modalità differenziate di accesso alla rete di protezione finale, in cui le famiglie potenzialmente beneficiarie ricevono sia un beneficio volto a coprire il rischio di povertà, sia vari sussidi destinati a specifiche contingenze. Questo modello è consolidato da decenni in paesi quali Germania, Francia, Belgio e Lussemburgo. Alcuni studiosi includono in questa categoria anche i paesi mediterranei, tuttavia, la limitata adeguatezza dei programmi in questi ultimi, con una copertura dei bisogni sensibilmente inferiore rispetto ai paesi precedentemente citati, e il ritardo nell'implementazione di un reddito minimo nazionale, suggeriscono di riservare a tali contesti una categoria distinta. Un altro modello è dei *sistemi fortemente ispirati al diritto di cittadinanza* tipico dei paesi nordici, che grazie alla generosità delle prestazioni erogate e alla presenza di un reddito minimo integrato da una vasta rete di servizi sociali, nonché da sistemi contributivi ampiamente sviluppati, determina un'ampia copertura offerta dalla protezione sociale. Nell'Europa centrale come Svizzera e Austria si è sviluppato un modello dei *sistemi territorialmente decentralizzati*

---

<sup>6</sup> L'Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) è stata creata con la missione di garantire il rigoroso rispetto dei principi di stabilità di bilancio e sostenibilità finanziaria contenuti nell'articolo 135 della Costituzione spagnola. A partire dal 2020 l'Organo è stato individuato come il principale a monitorare e valutare l'implementazione della misura del reddito minimo nazionale della Spagna.

*e discrezionali*, caratterizzati da una significativa partecipazione degli enti territoriali nella definizione e gestione delle prestazioni. I programmi consistono principalmente in benefici erogati dai servizi sociali locali, spesso caratterizzati da un elevato grado di discrezionalità nell'accesso e da stringenti criteri di condizionalità. Infine, nei paesi dell'Europa orientale si sta sviluppando un modello in cui gli importi delle prestazioni sono generalmente modesti rispetto alle soglie di povertà o di bisogno; i sistemi risultano poco articolati nel contesto della rete di protezione finale e, sebbene vi siano eccezioni, presentano un elevato grado di centralizzazione. Questi modelli sono relativamente recenti e ancora in fase di sperimentazione e adattamento (AIREF, 2019).

La diversità degli elementi che caratterizzano le strategie delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, insieme alle differenti motivazioni sottese a ciascun intervento, determina una significativa variabilità nella generosità dei benefici erogati. Tra i fattori che contribuiscono a tale eterogeneità si possono considerare la più lunga tradizione nello sviluppo di reti di protezione contrapposta a quelle relativamente recenti, la differente incidenza dei tagli alle politiche di spesa e le diverse modalità di integrazione con altri benefici sociali. Tali elementi influiscono sulla capacità di questi programmi di garantire un'effettiva tutela economica alle famiglie a basso reddito nei vari paesi dell'Unione Europea. Un aspetto altrettanto rilevante è rappresentato dal sistema adottato da ciascun paese per determinare il livello di protezione offerto e la soglia a cui fare riferimento per individuare gli importi dei benefici. Ad eccezione della Danimarca, che per un certo periodo ha adottato come criterio di riferimento il 50% della distribuzione del reddito mediano, la maggior parte degli stati membri non fa riferimento alla povertà relativa come parametro per definire l'importo delle prestazioni. Solo in Italia, nonostante una portata più limitata del programma nazionale rispetto ad altri paesi, vi è invece un chiaro riferimento alla soglia di povertà relativa. Nella maggior parte dei casi, non esiste un criterio predeterminato per stabilire l'entità del beneficio, il che implica una certa discrezionalità nelle mani dei decisori politici piuttosto che a criteri sociali o tecnici. Solamente in Francia e Paesi Bassi, l'importo delle prestazioni è ancorato al salario minimo.

Ai fini valutativi la contezza degli importi dei sussidi offre una visione parziale della generosità dei programmi europei di reddito minimo. Un elemento interessante per valutare l'impatto di tali benefici sulla povertà e sulla disuguaglianza è da ricondurre nella misura del divario tra gli importi erogati e il reddito medio del resto della popolazione.

Gli studi comparativi della Commissione europea degli ultimi anni indicano che nella maggior parte degli stati membri i livelli di beneficio risultano insufficienti a garantire una protezione adeguata. Un'altra metodologia diretta per misurare l'adeguatezza potrebbe consistere nel verificare la capacità del contributo erogato di soddisfare i bisogni primari delle famiglie beneficiarie. Questo approccio si basa tuttavia su una concezione assoluta di bisogno, discostandosi dalle procedure di misurazione della povertà generalmente adottate nell'Unione Europea, basate su criteri relativi. La soglia più diffusa è quella calcolata come il 60% del reddito mediano familiare, a cui viene integrata una scala di equivalenza in base al numero di componenti. Quest'ultimo metodo è il principale riferimento per l'analisi del fenomeno, sia nelle statistiche di Eurostat sia nelle raccomandazioni della Commissione Europea.

Negli ultimi anni aumenta il numero dei nuovi beneficiari dei programmi di garanzia del reddito condizionato alla maggiore varietà dei soggetti che posseggono i requisiti per poterne accedere; secondo le stime della Banca Mondiale si evidenzia una forte correlazione tra la diminuzione del reddito medio durante le crisi e l'aumento della povertà. In tali contesti, la presenza di una rete di sicurezza economica sufficientemente solida risulta fondamentale per l'efficace attuazione delle politiche strutturali di contrasto alla povertà. Un disegno ottimale dovrebbe prevedere la combinazione di misure di sostegno al reddito nel breve termine e di interventi di natura strutturale volti ad accrescere il capitale educativo delle famiglie più vulnerabili. Tali interventi risultano efficaci se calati in una programmazione preventiva rispetto all'insorgere delle condizioni di crisi.

Data la forte divergenza e in alcuni casi inefficienza degli interventi attuati, si dibatte nei tavoli politici degli ultimi anni circa la possibilità di un maggiore coinvolgimento dell'Unione Europea nello sviluppo di norme comuni in materia di reddito minimo. Il Comitato Economico e Sociale Europeo già nel 2013 sottolineava la necessità di garantire un reddito minimo adeguato attraverso una direttiva quadro. Il concetto è stato rafforzato con il Pilastro dei diritti sociali, che al punto 14 afferma "chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro" (Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, 2017). Tuttavia, l'intervento dell'Unione incontra diverse difficoltà, dovute alla complessità politica derivante dalle differenze economiche

tra gli stati membri, dalla diversità dei rispettivi sistemi di protezione sociale e dal rapporto tra diritti e obblighi nella progettazione delle prestazioni (Vandenbroucke et al., 2012).

Una delle maggiori pressioni comunitarie nei confronti della programmazione di ciascun paese è stata l'integrazione di politiche attive per l'occupazione all'interno dei tradizionali programmi di reddito minimo. La rotta verso questa modifica d'intervento è dovuta a una delle criticità maggiormente emerse dei sistemi tradizionali di sostegno al reddito, che hanno avuto come l'effetto paradossale la cronicizzazione dei beneficiari e la disincentivazione al lavoro. Tale orientamento ha favorito lo sviluppo di nuove strategie per l'inserimento lavorativo dei destinatari dei benefici. Anche se non esiste un modello universalmente condiviso per la progettazione degli incentivi al lavoro, i diversi Paesi hanno sperimentato strumenti vari, trasformando i precedenti interventi in schemi orientati all'occupazione. Le misure maggiormente attivate comprendono la formazione generale e specializzata, l'assistenza nella ricerca di lavoro, corsi intensivi di formazione, lavoro sovvenzionato e altre attività; tali misure vengono spesso affiancate da sanzioni nei confronti dei soggetti beneficiari ritenuti inadempienti (AIREF, 2019). Sebbene tali strategie possano incentivare l'occupazione, bisogna rilevare quanto in alcuni contesti la persistenza e l'intensità della crisi economica hanno aumentato l'incertezza sulla configurazione ottimale di tali strumenti, ponendo in discussione l'opportunità di mantenere politiche attive laddove la domanda di lavoro risulta molto debole. Il dibattito rimane ancora aperto e risulta esserci un continuo affinamento delle strategie da adottare che rispecchi in qualche modo le reali opportunità che ogni contesto può offrire.

Ulteriore sfida che l'Europa si trova ad affrontare come sistema di sicurezza economico riguarda il rafforzamento della protezione per i lavoratori a basso reddito. Secondo i dati Eurostat (EU SILC, 2019) circa il 12,5% dei lavoratori nell'UE28 rientrerebbe in questa condizione. Tra le strategie più attuate nei paesi comunitari vi è l'implementazione di politiche volte a coniugare l'aumento del reddito e la maggiore partecipazione al mercato del lavoro di tali soggetti. Le modalità di implementazione possono riguardare o indennità lavorative in qualità di prestazioni sociali o lo stesso beneficio di reddito minimo ad integrazione di una soglia minima, erogate a individui occupati ma con redditi insufficienti. L'obiettivo di tali misure è di evitare una lunga dipendenza dalle misure di sostegno pubblico, ridurre la disoccupazione tra i lavoratori meno qualificati e abbattere la povertà tra i lavoratori a basso salario.

La strada verso una strategia univoca e comparabile di reddito minimo è ancora sfumata e con molta probabilità non sarà possibile da attuare in un contesto tanto variegato come quello europeo. La riflessione sulla quale la fine di questo paragrafo tende è legata alla reale necessità di avere una medesima strategia di intervento. Non è forse l'adeguamento delle risorse sociali, economiche e umane disponibili in ogni contesto territoriale a far raggiungere parametri di efficienza? Lo sforzo che si richiede di attuare è di tracciare indicatori di riferimento che siano quanto più esplicativi e dettagliati e che possano rendere contezza dello stato di avanzamento delle politiche di sostegno alla povertà. Solo una maggiore capacità di comprensione e prevenzione dei cambiamenti sociali potrà contribuire a migliorare la corsa verso lo sviluppo sostenibile.

### **1.8 Competenze trasversali e ruolo strategico dell'assistente sociale nelle politiche di reddito minimo**

Le misure di reddito minimo, pur rappresentando strumenti diretti di sostegno economico, non sempre garantiscono processi di inclusione e riduzione permanente della povertà senza che vi sia una progettazione di intervento. L'efficacia di tali interventi dipende strettamente dalla capacità di integrare il trasferimento monetario con un accompagnamento professionale mirato, volto a rilevare le dimensioni multidimensionali della vulnerabilità e a progettare percorsi personalizzati di inclusione sociale, educativa e lavorativa. In tale prospettiva, il ruolo di un professionista adeguato nella gestione della misura si concretizza come elemento centrale nel conseguimento del macro obiettivo SDG 1. End Poverty dell'Agenda 2030. Seguendo tale logica, viene individuato nella figura dell'assistente sociale l'operatore in grado di cogliere bisogni e indirizzare l'utenza verso percorsi di autonomia e inclusione. Il social worker si configura come figura professionale strategica nei sistemi di sostegno al reddito, poiché la sua formazione multidisciplinare consente di interpretare e gestire la complessità delle situazioni di vulnerabilità. L'assistente sociale è il professionista per eccellenza che esercita funzioni di valutazione critica dei bisogni, di identificazione dei soggetti più vulnerabili e di mediazione tra cittadino e istituzioni, garantendo accesso equo ai servizi e riducendo le barriere burocratiche o digitali che potrebbero aggravare l'esclusione (Corradini e Raineri, 2020).

La mediazione professionale assume un ruolo ancor più strategico nel contesto attuale, segnato dal passaggio verso un mondo digitalizzato. La capacità di mediare tra l'utente e le istituzioni pubbliche, anche mediante strumenti digitali, rappresenta un elemento fondamentale per assicurare un accesso equo ai servizi, in particolare per coloro che presentano fragilità tecnologiche o limitazioni nell'alfabetizzazione digitale (BASW, 2021).

La transizione digitale in atto nei sistemi di welfare rappresenta una delle principali sfide per la realizzazione della sostenibilità sociale, intesa non soltanto come equità nella distribuzione delle risorse, ma anche come accesso paritario alle opportunità generate dall'innovazione tecnologica. La sostenibilità sociale si misura oggi anche attraverso la capacità delle politiche pubbliche di promuovere competenze trasversali e digitali, indispensabili per garantire pari opportunità di accesso ai servizi. *L'Agenda Digitale Europea* pone tra gli obiettivi strategici l'aumento delle competenze digitali della popolazione, con particolare attenzione ai soggetti che operano nei servizi pubblici e ai soggetti vulnerabili (Parlamento Europeo, 2025).

Il processo di trasformazione digitale colpisce anche le modalità e gli interventi dei servizi sociali, l'assistente sociale non solo supporta l'utenza fragile nell'utilizzo degli strumenti digitali, ma lavora esso stesso con nuovi strumenti che rendono il lavoro più controllato. Anche nelle misure di reddito minimo il lavoro svolto con l'ausilio di strumenti informatici contribuisce a promuovere autonomia, a standardizzare le modalità di lavoro, e a rendere tali misure uno strumento attivo di partecipazione sociale attraverso la creazione di piattaforme informatiche per la gestione dei casi e la presa in carico dei soggetti beneficiari, come nel caso italiano<sup>7</sup>. Le modalità di lavoro in digitale permettono una raccolta sistematica dei dati, un monitoraggio degli interventi e una valutazione dei risultati che insieme costituiscono elementi imprescindibili per assicurare che le politiche di sostegno al reddito producano effetti coerenti con gli obiettivi dell'SDG 1. In questo quadro, la professionalità e la competenza dell'assistente sociale emergono come fattori determinanti per tradurre le strategie di reddito minimo in pratiche efficaci e sostenibili di lotta alla povertà. Il social worker assume un ruolo strategico nel favorire una sostenibilità digitale orientata all'inclusione ed è chiamato a svolgere una duplice

---

<sup>7</sup> In Italia il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha introdotto una piattaforma informatica, GePI, per la gestione e il monitoraggio delle recenti misure di sostegno al reddito, implicando nuove modalità di lavoro e nuove responsabilità professionali degli operatori sociali.

funzione: da un lato, acquisire e aggiornare costantemente le proprie competenze digitali per gestire le nuove piattaforme di welfare e i sistemi di interconnessione amministrativa; dall'altro, accompagnare le persone in condizione di fragilità e vulnerabilità in percorsi di alfabetizzazione e partecipazione attiva. Tale duplicità rappresenta una delle principali sfide del lavoro sociale contemporaneo, che deve saper coniugare empatia e competenza tecnica, prossimità e innovazione, relazione umana e mediazione digitale (BASW, 2021). Il sistema dei servizi sociali, in questo scenario, è chiamato a un profondo rinnovamento organizzativo e culturale. Le competenze digitali diventano parte integrante delle competenze professionali trasversali richieste agli operatori del welfare, in quanto consentono di garantire interventi più efficaci, inclusivi e orientati all'autonomia dell'utente.

Le istituzioni europee hanno individuato le competenze digitali tra le otto competenze chiave per l'apprendimento permanente, evidenziandone la centralità nella formazione continua dei professionisti chiamati ad affrontare le sfide della società digitale (Unione Europea, 2018). Seguendo tale linea, la formazione continua e l'integrazione tra saperi sociali e competenze tecnologiche diventano elementi chiave per garantire un welfare capace di rispondere alle sfide dell'era digitale. Promuovere una cultura digitale inclusiva all'interno dei servizi sociali significa rendere effettivo il principio di sostenibilità sociale, un modello di sviluppo che non lascia indietro nessuno, né sul piano economico né su quello tecnologico.

Alla luce di queste considerazioni, appare evidente quanto sia necessario oggi integrare nella formazione degli assistenti sociali sezioni specifiche sulle competenze digitali, garantendo non solo la padronanza tecnica degli strumenti, ma anche la capacità di utilizzarli in modo critico e inclusivo. Solo attraverso un processo di aggiornamento continuo e una preparazione mirata è possibile assicurare interventi professionali coerenti con le esigenze della società contemporanea e con le trasformazioni indotte dalla digitalizzazione dei servizi sociali. Tale necessità deriva dalla comprovata esistenza di un gap formativo nei curricula universitari delle professioni sociali, attestati dagli stessi piani di studio, che spesso prevedono soltanto l'acquisizione di un numero limitato di crediti formativi dedicati a competenze informatiche di carattere generale. L'operatore sociale, invece, necessita di sviluppare competenze specifiche per un utilizzo corretto ed efficace degli strumenti digitali. Appare prioritario promuovere un dibattito sul futuro della formazione nel servizio sociale, fondato su un dialogo attivo all'interno della comunità

professionale da intraprendere sia durante la formazione universitaria di primo e secondo livello, sia nei percorsi post-laurea e nella formazione continua (Campadelli, 2022).

Negli ultimi vent'anni, numerosi studiosi hanno evidenziato come le tecnologie digitali possano contribuire in modo significativo al miglioramento della qualità della vita, dei processi di apprendimento e, più in generale, all'arricchimento della pratica e della formazione nel servizio sociale. Tali potenzialità, tuttavia, risultano strettamente dipendenti dal livello di coinvolgimento critico e attivo dei professionisti, poiché l'impatto della tecnologia non è intrinsecamente positivo e comporta inevitabilmente anche rischi, dilemmi etici e sfide operative (Rafferty e Steyaert, 2009).

L'impiego della tecnologia a fini di progresso sociale non potrà svilupparsi in modo appropriato ed eticamente sostenibile se gli assistenti sociali non parteciperanno attivamente alla definizione, alla progettazione e all'applicazione degli strumenti digitali, orientandone l'evoluzione in funzione dei propri bisogni professionali e di quelli delle persone destinatarie dei servizi (*ibidem*).

In questo contesto, la condivisione e l'integrazione dei dati tra professionisti sollevano questioni complesse in termini di competenze digitali, responsabilità etica, tutela della privacy e protezione delle informazioni sensibili. Nonostante tali criticità, l'obiettivo primario rimane quello di migliorare l'efficacia e l'efficienza dei servizi, promuovendo al contempo un utilizzo consapevole e responsabile delle tecnologie a supporto della pratica professionale.

## Capitolo 2

### L'evoluzione delle politiche di contrasto alla povertà e dei servizi sociali locali: un percorso parallelo

#### 2.1 L'Italia come contesto per l'analisi di politiche di contrasto alla povertà

In Italia i primi tentativi di censire la popolazione povera risalgono al secondo dopoguerra, con *l'Inchiesta sulla miseria del 1952* promossa da una Commissione parlamentare, che utilizzava indicatori legati alla condizione materiale, come il sovraffollamento abitativo, il consumo di zucchero, carne e vino e lo stato delle calzature. La misura di povertà relativa, ancora oggi pubblicata dall'Istat, risale agli anni '80 ed è stata sviluppata dalla *Commissione Povertà* istituita dal Governo Craxi nel 1984; secondo tale Commissione, era considerata povera una famiglia di due persone con consumi inferiori alla media pro-capite nazionale.

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, l'Istat ha affiancato alla misura della povertà relativa quella di povertà assoluta, definita come l'impossibilità di accedere a un paniere di beni e servizi "socialmente accettabile". Dopo la Strategia di Lisbona del 2000 e successivamente con la Strategia Europa 2020, i paesi membri hanno ritenuto necessario integrare gli indicatori dell'Ue e adottare un medesimo indicatore che definisse criteri di povertà ed esclusione sociale comparabili<sup>8</sup>. Parallelamente alle spinte europee, l'Istat in collaborazione con il Comitato nazionale per il lavoro e l'economia (CNEL), ha sviluppato a partire dal 2010 un approccio orientato alla misurazione multisettoriale del Benessere Equo e Sostenibile (BES). Nell'area del benessere economico, questo approccio include anche degli indicatori relativi alle disuguaglianze e alla sostenibilità, condizioni di fragilità come la bassa qualità dell'abitazione e la difficoltà economica, valutate soggettivamente secondo la percezione degli individui. Tali sviluppi hanno

---

<sup>8</sup> Per riferimenti legati agli indicatori europei si veda il Cap I.

accentuato la riflessione teorica e concettuale sulla povertà, evidenziando il carattere multidimensionale e multiproblematico del fenomeno.

Le nuove riflessioni teoriche e metodologiche che hanno portato a considerare la povertà come un fenomeno complesso, riconducibile a più dimensioni personali ed esistenziali, mettono in luce anche un sistema legato alla povertà che limita le opportunità di scelta delle persone e le reali possibilità di esercitare scelte autonome. Questa dimensione concettuale si lega strettamente alle professioni sociali, in particolar modo ai professionisti del Servizio Sociale.

Le possibilità di autodeterminazione e realizzazione personale dipendono da circostanze legate alla condizione personale e sociale dell'individuo e quanto maggiore è la libertà di scelta, tanto maggiori sono le opportunità di concretizzare le proprie aspettative. In questo contesto, il denaro svolge un ruolo rilevante, ma non esclusivo. La letteratura sul tema evidenzia come questa visione multidimensionale della povertà sia ormai consolidata e abbia trovato riscontro anche tra gli assistenti sociali. Uno dei principi cardine del servizio sociale è quello dell'autodeterminazione, il quale vede l'assistente sociale impegnata a promuovere «le condizioni per raggiungere il miglior grado di autodeterminazione possibile e, quando ciò non sia realizzabile si adopera [...] affinché siano attivati gli opportuni interventi di protezione e tutela» (art. 27 Codice Deontologico dell'Assistente Sociale, 2020).

La povertà, secondo gli operatori sociali, è uno degli elementi che può determinare esclusione da opportunità, che il sistema sociale concede in misura maggiore a chi non si trova in tale condizione. Gli assistenti sociali sono chiamati ad avere un ruolo di primo contatto con le situazioni di povertà, evidenziando la funzione cruciale che svolgono nel riconoscere le molteplici cause sociali e individuali che determinano tale condizione e a sviluppare interventi di contrasto all'esclusione sociale.

Va inoltre sottolineato che, in generale, gli utenti dei servizi socioassistenziali sono spesso coloro che si trovano nella condizione di maggiore vulnerabilità economica, poiché le politiche di contrasto alla povertà basate sull'erogazione di risorse monetarie sono state storicamente residuali e selettive (Ferrera, 2019). Di conseguenza, il tema della povertà è ampiamente presente nella quotidianità dei servizi sociali. Secondo Mirri (2018) l'assistente sociale si caratterizza per una particolare aderenza ai processi di integrazione delle persone che vivono condizioni di povertà. La professione è svolta in stretto contatto

con chi sperimenta situazioni di deprivazione e non riguarda esclusivamente i professionisti impiegati nei servizi specificamente orientati al contrasto della povertà, ma si manifesta in modo trasversale anche in altri ambiti di intervento e in differenti istituzioni nelle quali l'assistente sociale è chiamato ad operare.

Secondo Saraceno (2015), il contesto socioeconomico delle società postindustriali contemporanee genera livelli significativi di disuguaglianza e mantiene un elevato e costante numero di individui in condizioni di vulnerabilità sociale causata da diversi fattori. Fenomeni quali il lavoro atipico, la precarietà occupazionale, i bassi salari, la presenza di lavoratori poveri, la disoccupazione di lunga durata e la scarsità di opportunità per i giovani aumentano la popolazione esposta a rischi e vulnerabilità sociali ed economiche. Le varie dimensioni tendono a intrecciarsi nel tempo in un rapporto complesso di causa-effetto, generando situazioni che limitano le possibilità di azione e scelta degli individui. Pur essendo disponibili e in età lavorativa, gli individui che vivono in condizioni di povertà derivanti dalla disoccupazione affrontano estreme difficoltà nell'accedere alle poche opportunità lavorative offerte dal mercato, esponendosi a una forte concorrenza e accettando spesso lavori precari, sottopagati e insufficienti a garantire un reddito adeguato a uno stile di vita dignitoso.

La presenza di fattori di rischio sociale non implica automaticamente il passaggio alla condizione di povertà: circostanze quali legate alla perdita occupazionale, decessi familiari, separazioni o altri eventi possono incidere, ma non determinano in modo univoco tale condizione. Tuttavia, la fragilità della struttura personale, definita dalla debolezza delle "capacitazioni individuali", intese come l'insieme di capitale economico, umano e sociale, unita a un contesto sociale caratterizzato da protezioni sociali insufficienti, può facilitare l'ingresso e lo stallo nella povertà (Salmieri, 2021). Nella lotta alla povertà, è essenziale un intervento che agisca contestualmente su due piani d'intervento: su un piano macro, attraverso politiche che aumentino le opportunità lavorative, rafforzino la rete del welfare, favoriscano l'accesso ai differenti servizi, e su un piano individuale, potenziando le risorse economiche, umane e sociali delle persone vulnerabili, rendendole più autonome e capaci di contribuire alla collettività.

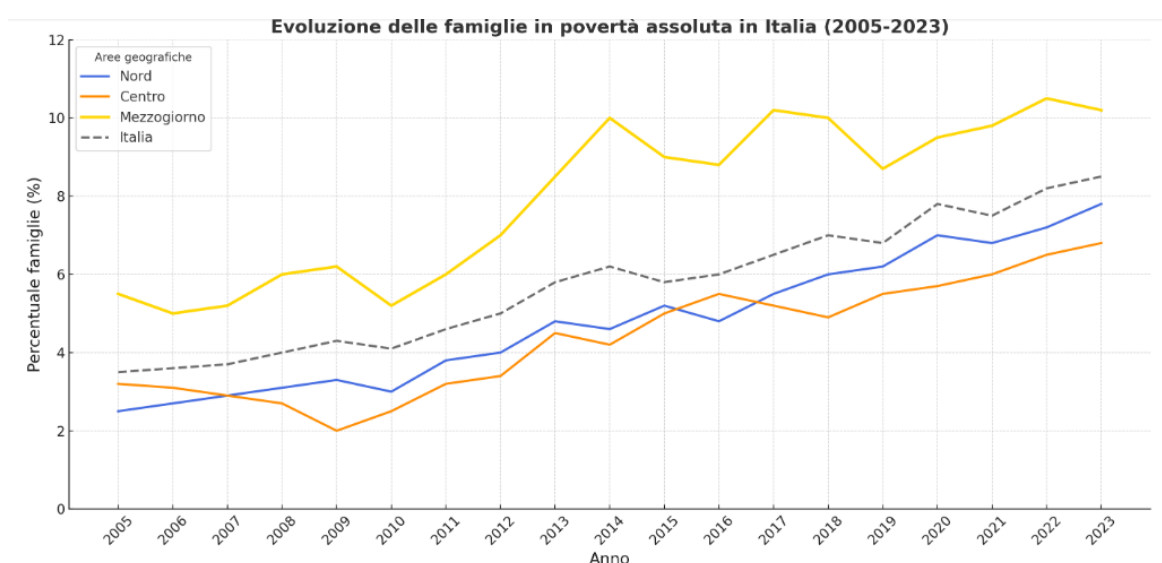
Secondo alcuni studiosi, il cambiamento reale sarebbe favorito da un reddito non condizionale su base individuale e senza alcuna verifica di requisiti. Questa considerazione è frutto dell'analisi di alcune realtà, laddove l'applicazione del principio di condizionalità non produce sempre risultati pienamente efficaci, poiché il sistema di

condizioni legato a sanzioni rischia di ostacolare la crescita personale, generando il distacco e l'allontanamento proprio delle persone con maggiori difficoltà (Siza, 2019).

In dinamiche sociali simili, l'Italia si è affermata come un caso di studio particolarmente rilevante per l'analisi delle politiche di contrasto alla povertà. Il contesto italiano è infatti caratterizzato da una combinazione di fattori che lo rendono emblematico e complesso: un sistema di welfare tradizionalmente debole nella componente dei trasferimenti monetari diretti, un forte divario socio-economico tra nord e sud, una persistente presenza di povertà cronica e un mercato del lavoro segnato da alti livelli di precarietà e lavoro informale (Saraceno, 2015).

Secondo le stime dell'Istat, l'incidenza della povertà assoluta in Italia ha conosciuto un incremento significativo nell'arco temporale compreso tra il 2005 e il 2022, passando dal 3,6% - pari a poco più di 800.000 famiglie - all'8,3%, circa 2,18 milioni di famiglie. La crisi economica del 2008 non ha prodotto, nell'immediato, effetti di particolare rilievo sui livelli di povertà, mentre un incremento consistente si è registrato a partire dalla seconda metà del 2011, con un andamento crescente fino al 2018. A partire dal 2019 si è registrata una lenta riduzione del tasso di povertà, seguita da un nuovo aumento nel 2020, attribuibile all'impatto della pandemia da Covid-19. Negli anni successivi l'incidenza si è stabilizzata, per poi aggravarsi nuovamente nel 2022 a causa dell'inflazione, che ha inciso in misura più rilevante sulle famiglie a basso reddito (PNISS, 2025).

Fig. 2 Famiglie in povertà assoluta in Italia, serie storica 2005 - 2023



Fonte: Alleanza contro la Povertà, rielaborazione dati Istat, 2024.

La distribuzione territoriale del fenomeno conferma lo storico divario strutturale tra nord e sud: nel 2022 il Mezzogiorno registra il valore più elevato di incidenza di povertà assoluta (10,7%), a fronte del 7,5% nel nord e del 6,4% nel centro.

A ciò si aggiunge una maggiore esposizione alla povertà da parte dei comuni di piccola dimensione fino a 50.000 abitanti, dove l'incidenza raggiunge l'8,8% nel 2022, in crescita rispetto al 7,9% del 2021. Dal punto di vista socio-demografico, le categorie più colpite risultano i minori, i giovani adulti nella fascia d'età 18-34 anni, le famiglie composte esclusivamente da cittadini stranieri e i nuclei numerosi. Allarmante è l'aumento della povertà minorile che ha registrato nel 2022 oltre 1,27 milioni di minori in condizione di povertà assoluta, con un'incidenza pari al 13,4%, a fronte del 3,9% rilevato nel 2005.

Nonostante i tassi di povertà restano particolarmente elevati nelle famiglie con componenti disoccupati, si osserva un incremento significativo della condizione di vulnerabilità economica anche tra i lavoratori: l'incidenza passa dal 5,3% nel 2019 al 7,5% nel 2022, con il numero di lavoratori poveri che aumenta da 1,261 a 1,731 milioni (*ibidem*). Si osserva, infatti, un'espansione del fenomeno del *lavoro povero*: nel 2021, circa 1,3 milioni di posti di lavoro, pari al 6,6% del totale, erano remunerati con una retribuzione lorda oraria inferiore ai due terzi della mediana nazionale. L'istruzione e la posizione lavorativa costituiscono fattori protettivi, poiché le famiglie con componenti aventi titoli di studio più elevati mostrano minori livelli di povertà.

Anche nel 2023 il trend della povertà è aumentato, risultando in condizione di povertà assoluta più di 2,2 milioni di famiglie ovvero l'8,5% del totale, pari a più di 5,7 milioni di individui (il 9,8%). Il disagio risulta più marcato per i nuclei familiari con figli minori; l'incidenza cresce all'aumentare dei figli passando dal 7,7% delle famiglie con un solo figlio al 20,3% dei nuclei con cinque in su. Particolarmente colpiti dalla povertà risultano gli stranieri, con un tasso pari al 35,6% nelle famiglie di soli stranieri e al 30,8% nelle famiglie con stranieri. La situazione è stata parzialmente mitigata negli ultimi anni con l'allentamento delle rigidità delle misure di contrasto alla povertà a favore degli stranieri (Alleanza contro la Povertà, 2024).

La dimensione sociale europea sembra riportare all'attenzione del legislatore nazionale obiettivi quali l'occupazione, l'istruzione, il progresso sociale, la qualità dell'ambiente, il contrasto all'esclusione sociale. La crisi economica ha fortemente sollecitato i sistemi di welfare del paese nella sua capacità di offrire risposte appropriate e sostenibili alle

esigenze di tutela dei diritti sociali fondamentali. In Italia negli ultimi 15 anni si sono succeduti diversi provvedimenti legislativi finalizzati a introdurre forme di sostegno al reddito di inclusione sociale. Studiare interventi attuati permette di comprendere come e se le politiche pubbliche riescano a ridurre la povertà strutturale, quali siano le criticità operative e come si possano migliorare le strategie future. Inoltre, le disuguaglianze territoriali tra nord e sud e il diverso impatto che queste misure hanno sulle varie categorie sociali rendono il caso italiano particolarmente interessante anche per un confronto a livello comunitario. Comprendere l'efficacia di questi strumenti non significa solo analizzare dati e statistiche, ma riflettere sul modello di società che si vuole costruire e sulla capacità delle istituzioni di garantire pari opportunità e dignità a tutti i cittadini.

## **2.2 I primi strumenti di policy per il contrasto alla povertà**

L'incremento della povertà assoluta e le nuove forme di vulnerabilità economica hanno contribuito a dover ripensare in profondità il modello di assistenza e di inclusione sociale italiano. La progressiva costruzione di un sistema di contrasto alla povertà più strutturato, pur tra contraddizioni e in continua evoluzione, ha segnato una svolta rispetto al passato. Per decenni, infatti, il Paese si è distinto nel panorama europeo per l'assenza di una misura universale di sostegno al reddito per i cittadini in condizioni di povertà assoluta. Solo a partire dal 2013, con la sperimentazione della Social Card per nuclei familiari in stato di bisogno, si sono avviati i primi interventi organici in questa direzione, che poi hanno portato al Sostegno per l'Inclusione Attiva (Sia), al Reddito di Inclusione (Rei) al Reddito di Cittadinanza (Rdc) e all'attuale misura dell'Assegno di Inclusione (Adi) e del Supporto Formazione e Lavoro (Sfl).

Questo percorso fa dell'Italia un laboratorio interessante per osservare come un sistema di welfare possa evolvere verso modelli più integrati, i quali non sono circoscritti solo al trasferimento economico, ma puntano anche all'inclusione sociale e lavorativa delle persone in difficoltà. Analizzare le politiche di contrasto alla povertà in Italia significa affrontare un tema cruciale per la coesione sociale e lo sviluppo economico del paese. La povertà, infatti, non è solo una questione di mancanza di risorse economiche, ma riguarda anche l'esclusione dai diritti fondamentali, come l'accesso al lavoro dignitoso, all'istruzione, alla sanità e all'abitazione. In Italia, il fenomeno della povertà assoluta riguarda milioni di persone, con dati in crescita negli ultimi anni, soprattutto dopo crisi

economiche, pandemia e inflazione. Capire come funzionano gli strumenti di contrasto alla povertà significa conoscere come lo Stato affronta una questione che tocca direttamente il benessere della popolazione. Nel panorama europeo il paese italiano è tra gli ultimi ad aver introdotto misure nazionali di sostegno al reddito.

Lo studio delle recenti politiche di contrasto alla povertà è strettamente connesso allo sviluppo e al ruolo dei servizi sociali, poiché le misure adottate dai policy maker hanno chiaramente puntato sul lavoro di rete tra i servizi e sul coordinamento dei tre livelli di governo: nazionale, regionale e locale. Creare integrazione tra i servizi è un presupposto dei nuovi sistemi di welfare territoriale, ma è anche un esito arduo da raggiungere. Le politiche di contrasto alla povertà sono inserite in un difficile lavoro di collaborazione tra più enti pubblici, in un contesto con scarsa esperienza; secondo un'indagine dell'INAPP, *Rilevazione straordinaria dei servizi e degli interventi di contrasto alla povertà* condotta nel 2017, l'integrazione tra Ambiti territoriali sociali e Centri per l'impiego volti favorire l'inclusione sociale era elevata solo nel 16% degli Ambiti Territoriali Sociali (D'Emilione *et al.*, 2018). L'attribuzione di ruolo predominante ai Servizi Sociali è stata enfatizzata dall'introduzione del Reddito di Inclusione, poiché ogni domanda di attivazione del beneficio doveva essere preceduta da una prima analisi degli assistenti sociali attraverso un colloquio di *pre-assessment*. La valutazione del colloquio era necessaria per definire un quadro di bisogni del nucleo per definire carenze di reddituale e di inserimento lavorativo o di natura multiproblematica, tali da attivare una equipe multidisciplinare composta da specialisti di più istituzioni per lo sviluppo di un progetto complesso da portare avanti con il nucleo beneficiario. Questo approccio ha posto i servizi sociali come perno nodale della creazione di tali reti, mettendo a dura prova il complesso lavoro degli assistenti sociali, chiamati a sperimentare con una certa prontezza d'intervento soluzioni flessibili, aggiustamenti in itinere e mediazione con gli enti del Terzo Settore (Salmieri, 2021).

Le strategie di contrasto alla povertà comprendono azioni e strumenti ideati per diminuire il numero di individui in situazione di disagio economico e favorirne l'inserimento sociale e professionale. In Italia, tali strategie hanno conosciuto nel tempo un'evoluzione significativa, passando da interventi occasionali e prevalentemente assistenzialistici a tentativi di costruire misure più organiche e di carattere universale. L'esperienza italiana conosce una prima misura chiamata Reddito Minimo di Inserimento, capostipite degli interventi statali di contrasto alla povertà, introdotto in forma sperimentale con il decreto

legislativo 18 giugno 1998, n. 237, attuativo della delega contenuta nella legge di stabilizzazione della finanza pubblica per il 1998. La disposizione prevedeva l'estensione della misura a tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 23 della legge quadro n. 328 del 2000 (norma per la quale bisognerà attendere qualche anno per essere pienamente implementata). Il primo intervento legislativo in materia di sostegno economico è contenuto in un decreto-legge del 2008 il n. 112 che istituisce una social card destinata al soddisfacimento delle esigenze prioritarie di natura alimentare energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti, i quali sono proiettati verso condizioni di disagio economico. Tuttavia, è con la legge delega n. 33 del 15 marzo 2017, composta da un unico articolo che viene introdotta una misura nazionale di contrasto alla povertà. Nel dicembre del 2017 entra in vigore il Reddito di Inclusione (REI) e per la prima volta l'Italia si è dotata di una misura nazionale di reddito minimo. Strumenti di reddito minimo erano già da tempo presenti nella maggioranza dei paesi europei, caratterizzati da un'erogazione monetaria alla quale venivano associati percorsi di inclusione sociale e lavorativa, calcolata in base alle risorse economiche disponibili e alla composizione del nucleo familiare. Già a partire dagli anni '90, la Commissione Europea aveva invitato i Paesi privi di simili misure a introdurre un sistema di reddito minimo per i cittadini. Spiccava l'importanza delle politiche di reddito minimo finalizzate a «promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro di coloro che sono in grado di lavorare» e suggerendo un approccio multidimensionale basato su tre pilastri: «il collegamento con il mercato del lavoro attraverso opportunità di lavoro e di formazione professionale; il sostegno al reddito per raggiungere un livello minimo per una vita dignitosa; l'accesso ai servizi a supporto della rimozione degli ostacoli che limitano l'inclusione sociale» (Commissione Europea, 2006, 8).

Negli anni più recenti, pur mantenendo un'attenzione costante all'inserimento nel mercato del lavoro, le strategie di diversi paesi sono state ampliate verso obiettivi di inclusione attiva, includendo come destinatari anche i lavoratori formalmente occupati ma in condizioni di forte disagio economico. Pur evidenziando una maggiore attenzione verso la dimensione inclusiva, le recenti misure di contrasto alla povertà si caratterizzano per un irrigidimento delle condizionalità a carico dei beneficiari, attraverso l'introduzione di vincoli più stringenti, sanzioni più severe e criteri di prova dei mezzi maggiormente restrittivi. La critica principale a tale impostazione risiede nel rischio che un eccesso di condizionalità finisca per alimentare, piuttosto che ridurre, le dinamiche di esclusione sociale. In molti paesi europei, il contributo fornito dal reddito minimo resta comunque

troppo esiguo e i progressi degli ultimi dieci anni si sono rivelati insufficienti rispetto alla crescita degli indici di povertà (Salmieri, 2021); anche l'Italia rientra tra i paesi europei che affrontano queste difficoltà di implementazione della misura.

Nella quasi totalità delle misure, ai beneficiari è richiesto di adempiere a una serie di obblighi che comprendono l'iscrizione presso i servizi pubblici per l'impiego, la sottoscrizione di progetti individuali finalizzati alla formazione e alla ricerca attiva di lavoro, la partecipazione a percorsi di aggiornamento professionale o a lavori di utilità collettiva, nonché l'adesione a programmi di sviluppo personale e sociale. A ciò si aggiunge l'obbligo di dichiarare l'eventuale percezione di ulteriori prestazioni. Nella maggior parte dei sistemi europei, il reddito minimo può essere erogato senza limiti di durata, purché i criteri di accesso continuino a essere rispettati. In Italia questo concetto non è rispettato e le misure attuate hanno una durata limitata, seppur sono previste delle proroghe.

Per esigenze di sostenibilità finanziaria, si rileva frequentemente che all'aumentare della platea di beneficiari corrisponde una riduzione dell'entità dei trasferimenti economici erogati. Parallelamente, numerose categorie sociali restano escluse dalle misure di reddito minimo – i cosiddetti *non-take-up* – pur versando in condizioni di forte deprivazione: tra queste figurano migranti, richiedenti asilo, cittadini extracomunitari privi di regolare permesso di soggiorno, persone senza dimora e individui che sostengono canoni di locazione non formalmente registrati. Tali gruppi rappresentano, in molti casi, le componenti più vulnerabili ed esposte al rischio di povertà estrema. Il numero della popolazione in condizione di povertà assoluta non dipende soltanto dall'introduzione dei sistemi di reddito minimo, ma anche dal livello della tutela disuguaglianze socioeconomiche, dell'inclusività dei sistemi di welfare e dalla coerenza delle politiche in settori come educazione, formazione, lavoro, sviluppo economico, fiscalità, politiche abitative e sanitarie.

Per molto tempo, le politiche italiane di contrasto alla povertà erano caratterizzate da un approccio prevalentemente riparativo-assistenziale, spesso con misure di tipo emergenziale. Molti interventi erano affidati a iniziative comunali e regionali, nella maggior parte dei casi caratterizzate da differenze significative in termini di accesso, entità del sostegno e tipologia di servizi offerti. Conseguenza di questo panorama è la disomogeneità nella tutela dei cittadini sul territorio nazionale.

In accordo con molti studiosi del tema, un momento fondamentale nell'evoluzione del contrasto alla povertà in Italia è sicuramente rappresentato dalla Legge di Bilancio del 2016, che ha sancito l'istituzione del *Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale*, aprendo la strada a un sistema più organico di politiche contro la marginalità economica. Questa legge ha segnato un passaggio importante per l'Italia perché, per la prima volta, lo Stato ha avviato un intervento nazionale; politiche italiane di contrasto alla povertà precedenti si sono caratterizzate per un insieme disaggregato di misure, sia locali che nazionali, le quali, tuttavia, erano prive di un approccio universalistico in grado di garantire la tutela necessaria per le famiglie in condizioni di reale disagio economico. Il sistema si è infatti distinto per la presenza di «interventi frammentati, di natura assistenziale e tamponatoria» (Mesini, 2018). Il Reddito di Inclusione (REI) varato con la Legge 15 marzo 2017, n. 33, è considerato il primo vero intervento nazionale di contrasto alla povertà in Italia, sostituito poi dal Reddito di Cittadinanza nel 2019.

Un elemento cruciale introdotto dalla riforma del 2016 è stato il riconoscimento del ruolo chiave dei servizi sociali territoriali, ai quali viene affidata non solo l'erogazione del contributo economico, ma in particolare anche la presa in carico personalizzata dei beneficiari. I servizi sociali diventano attori principali e hanno il compito di predisporre progetti individualizzati di attivazione, che comprendono percorsi di inclusione sociale, lavorativa e formativa, adattati agli specifici bisogni di ogni nucleo familiare. Questo approccio parte dalla considerazione che la povertà non è solo una questione economica, ma un fenomeno complesso multidimensionale che richiede un intervento valutativo e continuo da parte delle istituzioni locali specializzate. Il coinvolgimento dei servizi sociali rappresenta quindi un punto di svolta nel modello di welfare italiano, perché cerca di superare la mera erogazione monetaria puntando su un modello più integrato e di lungo periodo (Salmieri, 2021).

### **2.2.1 Dalla sperimentazione del Reddito minimo di inserimento alla Legge di stabilità del 2016**

L'istituzione del ReI rappresenta dunque l'evoluzione di un processo iniziato diversi anni prima con la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (RMI), attuato in 306 comuni tra il 1999 e il 2007, e proseguito con le successive introduzioni della Carta acquisti nel 2008 e della Carta acquisti sperimentale nel 2014, poi sostituita dal Sostegno

all'Inclusione Attiva (SIA) del 2017, insieme ad altre iniziative a carattere regionale. La misura del RMI 1998 fu introdotta in via sperimentale e aveva lo scopo di fornire un sostegno economico e percorsi di inserimento sociale e lavorativo. Tuttavia, non divenne mai una misura universale e strutturale, rimanendo circoscritto e non riuscendo a coprire l'intero territorio nazionale in modo omogeneo. Un decennio dopo fu introdotta la Carta Acquisti (CAS) istituita con il Decreto legislativo 112 del 2008, una misura di sostegno per le famiglie in condizioni di particolare disagio economico, erogata attraverso l'attivazione di una carta prepagata di importo pari a € 40,00 mensili caricati bimestralmente e spendibili per l'acquisto di beni di prima necessità come generi alimentari e sanitari e il pagamento delle utenze energetiche. Era possibile accedervi con dei requisiti specifici relativi a una condizione economica di assoluto bisogno e alla composizione dei nuclei familiari comprendenti di anziani con un'età minima di 65 anni e ai bambini sotto i tre anni di età. All'inizio, il beneficio era accessibile esclusivamente ai cittadini italiani, ma successivamente, con la Legge di stabilità del 2014, L. 147 del 2013, si è ampliata la platea dei beneficiari includendo i cittadini dell'Ue e gli stranieri titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, purché in possesso dei medesimi requisiti economici richiesti agli italiani. La gestione della misura era centralizzata e affidata all'Inps, che provvedeva all'accredito del contributo, ma tuttavia, la sua applicazione è stata limitata da risorse finanziarie esigue, nonché da ritardi e difficoltà organizzative. Si è trattato, dunque, di un intervento economico di modesta entità e carattere categoriale, lontano da ciò che convenzionalmente è un reddito minimo. Secondo il *XVI Rapporto annuale Inps*, il numero dei beneficiari della misura è stato pari a 560.844, dei quali oltre il 50% erano residenti delle regioni del Sud Italia (Campania, Sicilia, Puglia e Calabria).

A seguito di questa prima esperienza, il dibattito istituzionale e pubblico su una misura strutturale di contrasto alla povertà ha continuato a svilupparsi. Un passaggio importante è stato rappresentato dal decreto-legge 5 del 2012, che all'articolo 60 ha configurato l'avvio di una nuova fase sperimentale della Carta acquisti, denominata inizialmente Carta per l'inclusione (CAS) e successivamente Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA). La sperimentazione è durata circa un anno ed è stata attuata esclusivamente nei comuni con più di 250.000 abitanti: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Torino, Venezia, Verona e Roma. La misura si è configurata come un rafforzamento della Carta acquisti sperimentale, prevedendo l'erogazione di un sostegno

economico condizionato alla prova dei mezzi tramite l'Indicatore Isee<sup>9</sup> inferiore a € 3.000,00. Il Sia ha rappresentato una misura mista, basata sul sostegno economico da un lato, con trasferimento monetario e dall'attivazione di un percorso di inclusione e attivazione per l'autonomia dall'altro. Il decreto-legge 10 del 2013 ha specificato le caratteristiche della misura determinando i criteri di selezione e l'importo mensile da caricare sulla carta elettronica: il sostegno è rivolto ai nuclei familiari con minori in situazione di difficoltà e ha un importo variabile da € 231,00 a € 404,00 a seconda del numero dei componenti. Altro criterio per il beneficio è indicato nella condizione di disoccupati di tutti i componenti e almeno uno di essi doveva aver lavorato in modo continuativo per almeno sei mesi nei tre anni precedenti la domanda.

Nel 2016 viene introdotto il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), una misura che prevedeva un sussidio economico per le famiglie in condizioni di povertà, condizionato all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa; una delle prime misure a cercare di abbinare il sostegno al reddito con percorsi di inclusione. Il Sia ha introdotto in Italia la prima misura condizionata, poiché per ricevere il beneficio, i nuclei familiari dovevano sottoscrivere e rispettare un Patto di Inserimento e Attivazione sociale con i servizi sociali del Comune di appartenenza. La misura prevede, dunque, la necessità di rapportarsi con gli operatori sociali, che hanno l'impegno di supportare i beneficiari attraverso azioni di promozione dell'inclusione e l'autonomia di tutti i membri della famiglia.

Viene attribuito ai Servizi Sociali un ruolo cruciale e di coordinamento delle attività con i servizi della rete territoriale sulla base degli obiettivi selezionati nel patto di inserimento, come centri per l'impiego, i servizi sanitari e gli istituti scolastici. Tuttavia, alcuni studi di caso hanno evidenziato quanto i livelli di integrazione tra servizi sociali e servizi per l'impiego risultavano poco sviluppati e incapaci di offrire un reale sostegno (Bilotti *et al.*, 2018). Nonostante tale difficoltà, bisogna sottolineare la capacità della misura di far conoscere nuovi utenti ai servizi sociali e di intercettare bisogni e criticità che non sarebbero mai emerse, sebbene l'attuazione degli obiettivi dipendesse dalla

---

<sup>9</sup> L'Isee è l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente o giornalmente conosciuto come il "riccometro" di un nucleo familiare. Una certificazione Isee interessa a tutti i cittadini che hanno la necessità di calcolare la propria situazione reddituale e patrimoniale per poter accedere ad agevolazioni su servizi di diversa natura come prestazioni sociali, mense scolastiche, trasporti pubblici, bonus e strumenti di sostegno. Il valore dell'ISEE si ottiene sommando il reddito complessivo del nucleo familiare al 20% del patrimonio mobiliare e immobiliare, ovvero l'ISE - Indicatore della Situazione Economica - diviso per il parametro della scala di equivalenza definito in base al numero dei componenti del nucleo familiare.

collaborazione dei beneficiari che spesso erano interessati esclusivamente al contributo economico.

Ulteriori difficoltà emersero anche a causa di problematiche interne, le quali misero in luce le carenze strutturali degli Ambiti Territoriali Sociali, che si trovarono a corto di personale specializzato per la presa in carico e per la realizzazione di interventi di attivazione socio-lavorativa. Queste difficoltà fecero emergere i primi programmi di reclutamento di assistenti sociali da occupare nelle misure di lotta alla povertà in vigore ancora oggi.

### **2.3 Leggi di bilancio e introduzione delle nuove misure di contrasto alla povertà**

Con la Legge di stabilità 2016, in particolare i commi 386-390 della Legge 208 del 2015, ha inizio una nuova fase di rimodulazione del sistema di contrasto alla povertà. Tra le principali innovazioni vi furono la definizione di un *Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale* (PNLPES) e l'istituzione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. La nuova attuazione era sostenuta da un'iniziale dotazione di 1 miliardo di euro l'anno destinati all'estensione del Sia. Dal 2017 le risorse furono destinate all'attuazione del Piano nazionale delineato dalla L. 33 del 2017 e dai successivi decreti attuativi. Le normative attuate da questo momento conferirono al Governo la delega per adottare una serie di provvedimenti, primo fra tutti l'introduzione di una misura nazionale di sostegno al reddito per la lotta contro la povertà già prevista come livello essenziale delle prestazioni dall'articolo 22 della legge quadro L. 328 del 2000. Tali provvedimenti determinarono l'estensione del Sia su tutto il territorio nazionale (decreto interministeriale del 16 marzo 2017). La misura fu revisionata sino a quando, dopo un lungo iter parlamentare, fu approvato il decreto legislativo n. 147 del 2017 che in primo luogo, sostituì il SIA con la misura del Reddito di Inclusione (REI) e determinò l'introduzione di una serie di provvedimenti finalizzati al sostegno economico, oltre al sostegno di bisogni sociali, attraverso una serie di interventi attivabili e per la prima volta ben definiti da una normativa nazionale. La nuova misura fu introdotta ufficialmente dal 1° gennaio del 2018 e prevedeva requisiti di accesso ben definiti e una progettazione personalizzata da attuare nei confronti dei nuclei familiari beneficiari.

La progettazione personalizzata era affidata ai servizi sociali territoriali, e prevedeva, dopo un'analisi dei bisogni del nucleo, la definizione di obiettivi da raggiungere per far uscire il nucleo dalla condizione di povertà. Il lavoro degli operatori sociali era quello di costruire la rete con i servizi per l'impiego per elaborare percorsi di inserimento lavorativo. Anche nella misura del Rei vi erano dei requisiti di accesso, tra i quali principalmente soglie minime di reddito e patrimonio, definite in relazione all'indicatore Isee e alla composizione familiare. Il beneficio economico veniva erogato mensilmente attraverso una carta di pagamento elettronica. Inizialmente, per accedere alla misura era necessario appartenere a specifiche categorie familiari in cui dovevano essere presenti minori, disabili, donne in gravidanza o disoccupati over 54. Successivamente, con la Legge di bilancio 2018, tali requisiti furono eliminati, ampliando la platea dei beneficiari. L'importo erogato era determinato dal numero dei componenti familiari passando da un minimo di 187,5 euro per una singola persona sino a circa 540 euro per un nucleo familiare di sei o più persone, ed era fruibile per un massimo di 18 mesi di erogazione. Altri requisiti di accesso erano legati alla residenza e soggiorno per cittadini dell'Ue con un permesso di soggiorno permanente.

Risulta chiaro come la misura si poggia sulla doppia valenza della condizione economica del nucleo e sul ruolo della progettazione sociale come fase pienamente processuale implementativa della misura stessa. Viene rafforzato dunque il ruolo della figura professionale dell'assistente sociale; l'articolo 5 del decreto legislativo 147 del 2017 definisce il punto di accesso come lo spazio in cui «in ogni Ambito Territoriale, è offerta informazione, consulenza e orientamento ai nuclei familiari sulla rete integrata degli interventi e dei servizi sociali». Questo ruolo è svolto dal segretariato sociale, come indicato dal PNLPEs, che svolge la funzione di accesso e conoscenza ai Servizi Sociali di nuova utenza. Attraverso l'accesso i beneficiari venivano convocati dai servizi sociali per una prima valutazione definita *pre-assessment*: un'analisi multidimensionale dei bisogni che culminava nell'effettiva presa in carico del nucleo. Attraverso l'analisi valutativa il compito dell'assistente sociale era quello di valutare se la carenza principale fosse legata alla mancanza di un'occupazione e in quel caso i beneficiari sarebbero stati indirizzati ai centri per l'impiego affinché si stipulasse un patto di servizio per l'attivazione lavorativa; se, invece, fossero emersi bisogni sociali complessi, sarebbe stata attivata un'equipe multidisciplinare per elaborare un percorso più articolato e definito un progetto complesso. Elemento centrale della progettazione personalizzata era il diretto coinvolgimento dei componenti del nucleo familiare, un processo di ascolto e

negoziiazione con i beneficiari, nel quale venivano inserite attività, obiettivi da raggiungere e sostegni garantiti ai componenti. La negoziazione avveniva tramite un'assistente sociale alla quale veniva affidato il "caso": la *case manager*, figura di riferimento incaricata di monitorare il percorso lungo tutta la durata. Tuttavia, bisogna menzionare che a causa dell'eccessivo carico di lavoro, dei ritardi nell'implementazione delle procedure, della carenza di coordinamento tra servizi sociali e centri per l'impiego e della carenza di personale negli ATS, non si è sempre riuscito a realizzare concretamente la presa in carico di tutti i beneficiari (Nothdurfter, 2018).

La misura ha di certo incontrato dei limiti dovuti al fatto che per la prima volta si stava attuando una procedura uguale in tutta Italia, scontrandosi con i limiti e le differenziazioni territoriali. Il Rei era finanziato dalle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, istituito con la Legge di stabilità 2016, e una parte di esso fu destinato al rafforzamento dei servizi sociali e alla programmazione degli interventi rivolti ai nuclei familiari beneficiari. Per la prima volta troviamo la definizione di quegli interventi definiti essenziali dalla legge quadro n. 328 del 2000, poiché la nuova misura venne riconosciuta come *LEPS - livello essenziale delle prestazioni sociali* - nell'ambito del bisogno e della povertà. All'interno della normativa sono ben definiti anche i servizi e gli interventi che supportavano il nucleo familiare dal momento della richiesta del Rei fino all'uscita dalla condizione di indigenza ed esclusione sociale: dall'accesso ai servizi, alla valutazione del bisogno, alla progettazione personalizzata, fino all'individuazione dei sostegni per il nucleo familiare e degli impegni assunti dai suoi membri. L'introduzione del Rei ha segnato anche l'istituzione del *Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali (SIUSS)* con l'obiettivo di: assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali e delle prestazioni erogate dal sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e di tutte le informazioni necessarie alla programmazione, alla gestione, al monitoraggio e alla valutazione delle politiche sociali; monitorare il rispetto dei Leps; rafforzare i controlli sulle prestazioni indebitamente percepite; disporre di una base unitaria di dati funzionale alla programmazione e alla progettazione integrata degli interventi mediante l'integrazione con i sistemi informativi sanitari, del lavoro e delle altre aree di intervento rilevanti per le politiche sociali, nonché con i sistemi informativi di gestione delle prestazioni già nella disponibilità dei comuni; elaborare dati a fini statistici, di ricerca e di studio (MPSS, 2025). Il sistema è articolato in una serie di strumenti e presenta una banca dati delle prestazioni, collegata alla gestione degli Isee e alle progettazioni individualizzate, al fine di agevolare la programmazione e la gestione integrata degli

interventi e dei servizi sociali insieme a quelli di altri di altri settori quali inserimento lavorativo, istruzione, formazione, politiche abitative e salute.

Il passaggio dal Sia al Rei ha determinato l'ampliamento della platea dei beneficiari, allargando il bacino con nuovi utenti mai entrati in contatto con i servizi sociali. La misura ha fornito ai servizi sociali la possibilità di intercettare casi di povertà e disagio sociale nel territorio, cogliendo situazioni di bisogno in parte nuove e in parte già esistenti ma sommerse. Sebbene siano stati agganciati nuovi nuclei familiari, la misura del Rei ha avuto una certa difficoltà a decollare rispetto alle previsioni, poiché i fondi destinati al potenziamento dei servizi sociali hanno subito un ritardo rilevante. Con l'attuazione della nuova misura fu assegnata una *Quota Specifica del Fondo Povertà* (QSFP) da destinare al potenziamento dei servizi sociali per aumentare le assunzioni di risorse umane e in particolar modo degli assistenti sociali all'interno degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS). Nella maggior parte dei casi i fondi furono a disposizione degli Ats molto dopo l'avvio del Rei e, in molti casi, furono utilizzati solo con l'entrata a regime della misura successiva, il Reddito di Cittadinanza (Rdc). Questi ritardi hanno causato inevitabili disallineamenti e confusione tra gli assistenti sociali (Salmieri, 2021). Se da una parte gli assistenti sociali, sono riusciti ad attivarsi e in buona parte a implementare la misura redigendo i progetti personalizzati per il grande bacino di utenza del Rei, definendo gli obiettivi e i risultati attesi in base ai bisogni emergenti dalla valutazione multidimensionale, dall'altra, la verifica e l'accompagnamento dei componenti del nucleo familiare si è rivelata spesso difficile, se non impossibile (*ibidem*). Questa rappresenta una delle principali criticità nella strutturazione delle risorse umane all'interno dei comuni del territorio: il grande carico di lavoro ha limitato -e continua a rappresentare un limite- nella verifica e monitoraggio degli obiettivi prefissati nei progetti personalizzati. Seguire gli utenti nel tempo per valutarne l'effettivo impatto degli interventi sulle loro condizioni di vita è stato limitato dall'urgenza di rispondere alle crescenti prese in carico. Un'altra criticità alla quale si è affacciato il Rei ,e che ha acceso un faro nella definizione di progettazione sociale, è il coinvolgimento degli enti esterni al Servizio Sociale, con il quale è necessario collaborare per creare una rete di funzionamento solida ed efficiente. Tale rete, è stata spesso carente e in molti casi assente. Agli assistenti sociali spetta il ruolo di sviluppare vere e proprie strategie di mediazione con gli operatori degli altri organismi in ogni ambito: dai Centri per l'Impiego, agli Istituti scolastici, sino ad arrivare ai settori di intervento specialistici. Con la misura del Rei si sono aperti i primi contatti e

collaborazioni tra i servizi sociali e gli enti responsabili dell'attivazione lavorativa come i Centri per l'Impiego, promuovendo relazioni sino ad allora istituzionalmente deboli.

Nella progettazione personalizzata dell'utenza erano previsti diversi interventi da attuare per il raggiungimento dell'autonomia dell'intero nucleo familiare: tirocini per l'inclusione sociale, l'autonomia e la riabilitazione di soggetti non immediatamente occupabili, orientamento e sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, assistenza domiciliare socio-assistenziale, servizi di prossimità, sostegno alla genitorialità per famiglie con minori, mediazione culturale per beneficiari stranieri e pronto intervento sociale, così come previsto dall'articolo 7 del Dlgs n. 147 del 2017. Le finalità degli interventi erano atte ad eliminare le problematiche sociali evidenziate in fase di analisi, partendo dall'assunto che la condizione di povertà economica data dalla mancanza di occupazione può essere sia causa che effetto di ulteriori problematiche, tali da rendere i nuclei familiari incapaci di reagire alle difficoltà della vita. Allo stesso tempo, la percezione che l'incapacità di ottenere o mantenere un'occupazione sia determinata da una mancanza di volontà o di impegno, ha determinato lo strutturarsi di condizionalità da parte dei beneficiari che si è tradotta nell'impegno di prendere i contatti e partecipare ai continui colloqui con i servizi sociali e i centri per l'impiego.

L'analisi dei dati relativi al Rei, nel periodo compreso tra gennaio 2018 e giugno 2021, evidenzia come la misura non abbia mai superato la soglia dei 360 mila nuclei beneficiari al mese, con il picco massimo registrato nel dicembre 2018. La distribuzione territoriale dei beneficiari mostra un marcato squilibrio geografico: il 68% delle famiglie beneficiarie risiedeva nel Mezzogiorno, con particolare incidenza in Campania e Sicilia, che da sole rappresentavano quasi la metà del totale dei nuclei interessati (46%). Il grado di copertura del Rei rispetto ai nuclei in condizione di povertà assoluta si è attestato intorno al 28% a livello nazionale, ma con significative differenze territoriali. Nelle aree settentrionali la platea raggiunta è nettamente inferiore, pari al 16% e 11% rispettivamente nel nord-ovest e nord-est, mentre nel sud e nelle isole il tasso saliva rispettivamente al 46% e al 39% (Alleanza contro la povertà in Italia, 2019). La misura, inoltre, si è dimostrata più accessibile ai cittadini che agli stranieri, sia per le condizioni normative più restrittive imposte ai cittadini non italiani, come l'obbligo del permesso di soggiorno di lungo periodo, sia per le difficoltà di comprensione che gli stranieri hanno verosimilmente incontrato nel fronteggiare l'iter burocratico e amministrativo richiesto (*ibidem*).

## 2.4 Il Reddito di Cittadinanza: la grande svolta o il grande flop

Per comprendere pienamente la misura del Reddito di cittadinanza, bisogna analizzarne la genesi, gli sviluppi e le criticità. La misura in esame ha suscitato un ampio dibattito, tanto in ambito politico quanto nel contesto accademico. In quanto intervento di contrasto alla povertà che ha inciso in maniera significativa sull'assetto nazionale delle politiche di sostegno al reddito, essa richiede un'analisi approfondita, capace di considerare sia il quadro normativo che ne ha regolato l'introduzione, sia le modalità concrete di attuazione.

### 2.4.1 Nascita della misura e criticità giuridiche

Il 28 gennaio 2019 entra in vigore il Decreto-legge n. 4 che all'art. 1 istituisce il Reddito di Cittadinanza e all'articolo 11 abroga il Reddito di Inclusione, mantenendo però il riordino delle prestazioni assistenziali per il contrasto alla povertà e il Capo IV dedicato al rafforzamento dei servizi e interventi in questo ambito. Da aprile 2019 il Reddito di Cittadinanza assorbe il Rei, che viene riconosciuto solo fino ad agosto 2019. Il Reddito di Cittadinanza ha avuto un iter molto più rapido rispetto al Rei; la progettazione è avvenuta tra il 2018 e il 2019, ma, a differenza del Rei, che si basava su un percorso condiviso tra diversi attori istituzionali, politici e sociali, si è concretizzata attraverso l'accentramento decisionale del governo e in particolare degli esponenti del Movimento Cinque Stelle (Gori, 2020). Nel gennaio 2019 il governo presentò in Parlamento il decreto d'urgenza con la finalità di assicurare un livello minimo di sussistenza, incentivando «crescita personale e sociale dell'individuo». Una prima osservazione della nuova misura è legata alla stessa nomenclatura reddito e cittadinanza: per quanto concerne al primo, si intende in generale «un flusso di ricchezza durante un periodo di tempo proveniente dall'esercizio di un'attività professionale in un dato periodo di tempo» (Innocenti *et al*, 2019). Già, questa preliminare considerazione pone un primo problema, ovvero che la misura introdotta dalla normativa non si configura né di un'attività né di un patrimonio, ma come trasferimento di risorse economiche dallo Stato ai nuclei familiari in possesso di determinati requisiti. Rispetto alla denominazione “cittadinanza”, la misura non è né un vero reddito di cittadinanza, né un reddito che sembra evocare un impianto universalistico tale da richiamare le teorizzazioni dell'*universal basic income*: quest'ultimo, infatti, è un reddito incondizionato, garantito a tutti su base individuale, senza necessità di prova dei mezzi o di requisiti lavorativi. Il reddito è “di cittadinanza” quando corrisposto a tutti coloro che siano “cittadini”, come una sorta di diritto

connaturato allo status di cittadino. Tuttavia, in base alla normativa, vi sono sia dei non cittadini a cui è permesso richiedere la misura e una minoranza di cittadini italiani a cui invece non è permesso, qualora si trovassero in particolari condizioni previste dal decreto-legge.

Il Rdc pare sia stato pensato in una fase preliminare secondo una logica che mirava a escludere i non cittadini. Nel *Contratto per il governo del cambiamento* firmato e promosso dal governo Movimento 5 Stelle – Lega, si legge infatti che «il Reddito di Cittadinanza è una misura attiva rivolta ai cittadini italiani al fine di reinserirli nella vita sociale e lavorativa del paese [...] la misura si configura come uno strumento di sostegno al reddito per i cittadini italiani che versano in condizioni di bisogno». Postulato in tale modalità, la proposta si sarebbe posta in pieno contrasto con i principi affermati nella costituzione italiana e con gli obblighi derivati dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea e all'ordinamento internazionale (*ibidem*). L'accesso al Rdc nella sua entrata in vigore è stato esteso anche ai non cittadini e i requisiti per accedervi sono legati alla residenza in Italia da almeno dieci anni di cui due in via continuativa; possono quindi accedere soggetti in possesso di cittadinanza italiana, di Paesi Ue, di Paesi con convenzioni bilaterali con l'Italia o cittadini di Paesi terzi con permesso di soggiorno di lungo periodo. Si tratta, inoltre, di un reddito minimo garantito ed erogato solo a seguito della verifica della condizione economica del nucleo richiedente e che presuppone la disponibilità a lavorare o a partecipare ad attività di reinserimento sociale e lavorativo (Toso, 2016). In tal senso, le limitazioni all'accesso previste dalla normativa presentano alcune criticità ed evidenziano una certa discrasia tra gli scopi perseguiti dalla legislatura e la loro realizzazione, che finisce per escludere e penalizzare categorie di soggetti con fragilità. Si tratta di una misura selettiva e universale: selettiva in quanto è limitata ai poveri; universale perché riguarda tutti coloro che si trovino in una condizione personale che venga qualificata in base ai parametri di povertà. La misura è volta alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo sanciti dagli artt. 2 e 3 della Costituzione, in quanto tende a ridurre le disparità di fatto in un'ottica di uguaglianza sostanziale.

Per accedere alla misura i richiedenti devono appartenere a nuclei familiari che devono possedere congiuntamente e al momento della domanda (e per tutta la durata del beneficio) i seguenti requisiti: un Isee non superiore a 9.360 euro; un patrimonio immobiliare (esclusa la casa di abitazione) non superiore a 30.000 euro; un patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro. Questi criteri sono determinati da una scala di

equivalenza suddivisa per il numero dei componenti, la loro età e la presenza di disabilità. Sono esclusi dal beneficio i nuclei familiari con componenti disoccupati a seguito di dimissioni volontarie avvenute nei dodici mesi precedenti al momento della richiesta, mentre possono accedervi coloro che già percepiscono altro sostegno al reddito, purché entro i limiti previsti dal comma 1, articolo 2. L'importo del Rdc può essere incrementato con una quota a integrazione del reddito familiare fino a 6.000 euro annui più una quota corrispondente al canone annuo di locazione, fino a un massimo di 3.360 euro (MLPS, 2019). L'articolo 3, comma 6 della normativa stabilisce che la durata del beneficio è riconosciuta per un periodo continuativo non superiore a 18 mensilità, rinnovabile per ulteriori 18 mensilità, previa sospensione dell'erogazione per un mese prima di ciascun rinnovo.

Tale misura viene annoverata tra gli strumenti di contrasto alla povertà, finalizzata cioè ad impedire o limitare la permanenza di condizioni di vita personale considerate inferiori a quanto necessario per garantire "un'esistenza libera e dignitosa", come stabilisce l'art. 36 della Cost. La misura non è stata pensata solo per essere assistenzialista, come sancito dalla Carta dei diritti fondamentali Ue, ma all'articolo 1 della normativa che introduce il Reddito di cittadinanza viene definita come una «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio dell'emarginazione sociale» (art. 1 legge n.4 del 2019). La misura, in tal senso, si propone di realizzare finalità di ampia risoluzione dei problemi sociali, che, se solo venissero raggiunti in parte, risolleverebbero lo standard di vita di molteplici individui in condizione di vulnerabilità. Potrebbe essere definito come un beneficio che sostituisce il compenso ricevuto per una prestazione lavorativa in attesa di un reinserimento nel mercato del lavoro. Il beneficio, infatti, è concesso solo se il richiedente dichiara, secondo l'art. 4, di essere immediatamente disponibile al lavoro, sottoscrivendo un patto per il lavoro e di impegnarsi nella ricerca di un'occupazione attraverso la registrazione su un'apposita piattaforma digitale. Dopo 12 mesi di fruizione del beneficio, è ritenuta congrua un'offerta di lavoro entro 250 km dalla residenza per la prima o seconda offerta, mentre la terza è considerata consona ovunque nel territorio nazionale. Sono anche previsti incentivi per i datori di lavoro che assumono a tempo pieno e indeterminato un beneficiario della misura, con uno sgravio contributivo pari all'importo del Rdc percepito.

L'inserimento lavorativo dovrebbe favorire la realizzazione della persona, non soltanto perché da quest'ultimi se ne ricavano le risorse per poter acquistare beni necessari, ma anche per rispondere ad un principio di autorealizzazione e trasformazione sociale in senso egualitario (Rossi, 2019). Quest'ultima considerazione richiama l'altra finalità del benefico, che è l'inclusione sociale; l'erogazione del beneficio è condizionata all'adesione di un patto per l'inclusione sociale (Pais) redatta sotto impegni e obiettivi da raggiungere in un progetto personalizzato deciso tra il beneficiario e i servizi sociali. Nel caso del Pais, il richiedente è convocato dai servizi sociali comunali competenti per il contrasto alla povertà, per una valutazione multidimensionale finalizzata a identificare i bisogni del nucleo familiare. Questa valutazione può determinare l'attivazione di interventi e servizi di contrasto introdotti dalla normativa del Rei, all'articolo 7 del decreto-legislativo 147 del 2017. La presa in carico dai servizi sociali è condizione necessaria per cogliere i bisogni dei nuclei familiari beneficiari; in primo luogo, non è detto che tutti i soggetti in età lavorativa abbiano le condizioni necessarie per avviare un processo di attivazione lavorativa e in secondo luogo, seguendo la medesima logica del Rei, i problemi economici possono derivare da problematicità sociali di diverso genere, partendo dall'assunto che la povertà è un fenomeno pluridimensionale e va analizzata in tutti gli aspetti possibili.

La misura prevede dunque, una doppia condizionalità, poiché l'erogazione della prestazione è condizionata all'adesione di un percorso di attivazione lavorativa e all'inclusione sociale. Tali condizioni, definite anche obblighi se non rispettati, comportano la decadenza del beneficio. Un'altra attività legata alla dimensione della condizionalità è prevista dal comma 15 articolo 4 della normativa che identifica la disponibilità dei beneficiari nell'inserimento di progetti utili alla collettività (PUC) in diversi ambiti quali sociale, culturale, artistico, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il Comune di propria residenza, con un impegno di almeno 8 ore settimanali estendibili fino a 16 con il consenso del beneficiario. Come si evince dal sito ministeriale, i progetti Puc rappresentano un'occasione di inclusione e crescita per i beneficiari e per la collettività: per i primi, perché devono essere strutturati in coerenza con le competenze professionali del beneficiario e per la collettività perché individuati a partire dai bisogni e dalle esigenze della comunità locale, a supporto e integrazione rispetto alle attività ordinariamente svolte dai comuni e dagli Enti pubblici coinvolti. I beneficiari non possono in alcun modo sostituire personale dipendente degli enti pubblici o privati coinvolti. Le linee guida operative sono state definite solo con il Decreto

ministeriale del 22 ottobre 2019, e fino ad allora, le piattaforme informatiche non erano state adeguate alla gestione dei progetti e i comuni, soprattutto di piccole dimensioni, hanno incontrato difficoltà significative nella progettazione. Secondo la normativa la partecipazione è facoltativa per le persone non tenute agli obblighi e da ciò se ne deduce l'obbligatorietà per tutti gli altri soggetti. Si tratta, dunque, di una terza condizionalità, finalizzata per certi aspetti al mantenimento della misura stessa, posto che dal punto di vista sociale possa essere motivo di inclusione. Ciò che va a scontrarsi con l'elemento inclusivo è l'obbligo di partecipazione e la sospensione della misura se il partecipante diventa inadempiente. Postulate le condizioni alle quali deve attenersi un nucleo beneficiario, molti studiosi si sono chiesti se una misura finalizzata a garantire la dignità della persona possa essere soggetta a condizioni talvolta non facilmente realizzabili.

Il lavoro irregolare non dichiarato è punito con la sanzione penale della reclusione da uno a tre anni, ma le segnalazioni e sanzioni sono rare, principalmente perché gli assistenti sociali spesso non possono provare irregolarità e tendono a considerare le attività lavorative irregolari come sporadici o necessarie per il sostentamento della famiglia. Le poche segnalazioni riguardano inadempienze gravi sugli obblighi di presentazione agli incontri, documentate da assistenti sociali e operatori dei Cpi (Salmieri, 2021).

I requisiti di accesso e le condizionalità a cui devono attenersi i beneficiari si discosta da una visione della misura che è puramente identificata come reddito universale, caratterizzata da prestazioni economiche erogate su base individuale a prescindere dalle risorse detenute e dalla disponibilità a lavorare, «va ai poveri come ai ricchi, a chi lavora come a chi non lavora» (Granaglia, 2018).

Il reddito di cittadinanza se da una parte è stato promotore di una visione universale del contrasto alla povertà, non limitata al solo intervento assistenziale, dall'altra ha proposto una visione eccessivamente semplificata se paragonata alle finalità che si era prevista di attuare. Illimitate risorse economiche, arretratezza dei servizi e fragile rete territoriale hanno determinato l'impossibilità di raggiungere le finalità previste (Liaci, 2021).

Un'ulteriore riflessione critica riguarda la convinzione del legislatore dell'efficacia del rafforzamento del mercato del lavoro, che attraversa una fase critica soprattutto in alcune zone del territorio nazionale; l'implementazione ha messo in evidenza il generale fallimento delle politiche del lato dell'offerta. Bisogna riflettere sull'effettiva capacità degli interventi recentemente introdotti di rimuovere o contenere le cause della povertà.

Occorre inoltre, introdurre un altro elemento centrale, ovvero l'acquisizione di consapevolezza delle persone: la capacità di riconoscere i propri diritti, di comprendere le proprie competenze e di vivere attraverso una scelta consapevole del proprio stile di vita (Longo, 2017).

#### **2.4.2 Implementazione della misura e criticità strutturali**

Il passaggio dal Reddito di Inclusione (ReI) al Reddito di Cittadinanza (Rdc) si è realizzato attraverso l'introduzione della nuova misura senza che fosse stata previamente condotta un'analisi sistematica e approfondita degli esiti conseguiti dalla precedente esperienza. Nelle intenzioni del legislatore, il Rdc si configura non esclusivamente come strumento di contrasto alla povertà, ma anche come intervento maggiormente orientato verso strategie di politica attiva del lavoro (Alleanza contro la povertà in Italia, 2019). In termini sintetici, il Rdc è stato concepito con una finalità più ambiziosa: promuovere l'inclusione attiva di un'ampia quota della popolazione in condizione di inattività e povertà, incentivandone la partecipazione al mercato del lavoro.

L'attuazione del Rdc ha comportato l'abrogazione del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, sostituito dal nuovo Fondo per il Reddito di Cittadinanza istituito con la Legge di bilancio del 2019. Contestualmente, il Fondo per la lotta alla povertà ha subito una riduzione delle risorse e la Quota Servizi Fondo Povertà (QSFP), originariamente destinata al finanziamento degli interventi degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) rivolti ai soggetti a più elevato rischio di esclusione, sono stati ampliati con il vincolo del potenziamento dei servizi sociali, con particolare riferimento a quelli attivabili a favore dei beneficiari del Rdc. La somma dei finanziamenti tra fondo povertà e la quota servizi per il fondo povertà (QSFP) ammonta ad una cifra di oltre 34,5 miliardi, tra aprile 2019 e dicembre 2023, data di esaurimento della misura (Osservatorio dell'Inps sul Reddito, 2024) che evidenzia come tra aprile 2019 e dicembre 2023 il sussidio abbia interessato 1.121.690 famiglie al mese per un importo medio di 540,38 euro. Le risorse destinate ai servizi sociali sono state assegnate agli ATS per il 60% in base alla percentuale di beneficiari di Rdc residenti e per il 40% in base alla popolazione residente. All'inizio del 2020, numerosi progetti pluriennali di rafforzamento dei servizi sociali, finanziati dal *PON Inclusione*, si sono concentrati sul potenziamento dei servizi di segretariato sociale e servizio professionale per l'accesso e la presa in carico dei destinatari. Le risorse si sono concentrate soprattutto in Campania, Sicilia, Calabria e

Puglia, regioni in cui i fondi del FSE superano largamente quelli della QSP (Salmieri, 2021).

L'efficacia di tali misure risulta strettamente legata alla capacità di integrare, in senso sia istituzionale che funzionale, i diversi settori di intervento. A differenza del Rei, nel quale i comuni, agglomerati in Ambiti Territoriali Sociali, detenevano un ruolo centrale nella funzione di accesso e di monitoraggio, la misura del Rdc è stata ideata con l'intento di creare un modello di welfare locale a rete. Alcuni studiosi rilevano un elemento di debolezza in questa nuova scelta. In primo luogo, lo spostamento dell'accesso alla misura affidando la gestione delle domande presso i Caf, i patronati e gli sportelli di Poste Italiane, se da un lato ha semplificato alcune procedure amministrative, dall'altro ha ostacolato la trasmissione delle informazioni svolta dal segretariato sociale nei confronti della componente più vulnerabile della popolazione in condizione di povertà assoluta. Inoltre, la suddivisione dei nuclei tra Servizi Sociali e Cpi ha lasciato, con molta probabilità, sommerse alcune problematiche sociali. In base alle caratteristiche delle domande, infatti, i beneficiari sono stati suddivisi attraverso uno *splitting* in differenti categorie. L'iter operativo della misura prevede che, una volta riconosciuto il beneficio e consegnata la carta, i nuclei siano suddivisi in tre tipologie di utenza tramite procedure informatiche e amministrative: nuclei destinatari dei Cpi, gestiti tramite la piattaforma *Anpal* per la stipula dei Patti per il Lavoro (Pal) e l'attivazione di percorsi personalizzati di inserimento lavorativo; destinatari dei percorsi di inclusione sociale, affidati ai servizi sociali e gestiti mediante la piattaforma *Gepi* (che è stata solo a partire dal secondo semestre 2019 e soggetta a continui aggiornamenti); beneficiari esonerati da qualunque percorso, in virtù dell'esclusione dagli obblighi di condizionalità. Conseguenza di tale processo è che i nuclei con soggetti ritenuti "abili al lavoro" non entrano in contatto con i servizi sociali e non vengono sottoposti al passaggio di pre-assessment negli ATS e la conseguente rilevazione di altri bisogni sociali e presa in carico. Una parte consistente dei beneficiari è stata esonerata dagli obblighi di attivazione solo dopo il primo colloquio, in quanto in questa sede si accertano le reali condizioni di vita e si verificano i criteri di esclusione. Secondo il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS, 2020), circa il 15% dei beneficiari risulta esonerato dopo il primo incontro, cui si aggiunge un ulteriore 5% individuato in automatico dalla piattaforma prima del colloquio. Una stima più ampia dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio ha elevato tale quota a circa il 30% dell'utenza totale, che non ha mai fruito di alcun servizio o condizionalità.

Nonostante le risorse dedicate al potenziamento dei Cpi e l'introduzione della figura dei navigator, numerosi fattori ne hanno limitato l'efficacia dell'attivazione lavorativa: assenza di precedenti esperienze di orientamento su larga scala, avvio accelerato della misura senza adeguata preparazione, scarsità di domanda di lavoro in particolare quella intermediata dai Cpi, carenza di politiche occupazionali strutturali e meccanismi incompleti di suddivisione dell'utenza (Salmieri, 2021). La misura prevede, inoltre, una decurtazione del sussidio pari all'80% e successivamente al 100% per ogni euro percepito in caso di nuova occupazione, disincentivando di fatto la ricerca attiva di lavoro.

Un altro dato rilevante è ricoperto da coloro che rimangono fuori dalla misura pur avendone diritto: si è registrato un tasso di non take-up<sup>10</sup> elevato, in particolare tra i nuclei numerosi, quelli con più minori e i poveri assoluti residenti nelle regioni settentrionali (Proto, 2019); mentre ulteriore criticità riguarda l'impossibilità di accesso per le persone di origine straniera poiché non detengono il requisito di residenza continuativa di dieci anni per i cittadini extracomunitari, che di fatto ha escluso una quota rilevante della popolazione indigente. Queste limitazioni hanno coperto solo circa la metà della popolazione in povertà assoluta, offrendo interventi di inclusione sociale e lavorativa con tempistiche lente e modalità complesse (Gori, 2020).

Per ciò che concerne la distribuzione territoriale dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza si evidenzia una forte concentrazione nel Mezzogiorno: il 40% dei nuclei familiari percettori risiedeva nelle regioni del Sud, il 22% nelle Isole, il 15% nel Centro e il 23% nel Nord (MLPS, 2022). La Campania rappresenta la regione con il maggior numero di beneficiari, raccogliendo il 21% delle prestazioni, seguita da Sicilia, Lazio, Lombardia e Puglia; insieme, queste cinque regioni concentrano circa il 67% del totale nazionale. La misura è stata rivolta prevalentemente a nuclei in condizioni di grave vulnerabilità economica, come evidenziato dal fatto che oltre il 30% ha dichiarato un Isee pari a zero e che il 94,7% dei beneficiari possiede un Isee non superiore a 5.000 euro. Inoltre, al momento della richiesta del Rdc, solo il 13% dei beneficiari risultava occupato, segnalando come la misura abbia intercettato solo in parte la categoria dei cosiddetti *lavoratori poveri* (MLPS, 2020).

---

<sup>10</sup> Il take-up è il rapporto tra il numero di individui o nuclei familiari che ricevono una prestazione sociale e il totale di coloro che ne avrebbero diritto (Hernanz *et al.*, 2004). Il fenomeno del non-take-up si verifica quando persone eleggibili a un beneficio non lo ricevono, indipendentemente dalla causa di tale esclusione, se ciò avvenga per scelta o per altri motivi.

Nonostante le criticità emerse, bisogna riconoscere al Rdc il merito di aver ampliato la platea dei beneficiari rispetto al precedente Rei, fornendo anche un sostegno economico più incisivo e intercettando in modo più esteso le famiglie in condizione di povertà, in particolare nel Mezzogiorno, dove il beneficio ha raggiunto importi medi più elevati. Nel 2022 un quarto dei beneficiari è riuscito a superare la soglia di grave povertà (MLPS, 2024). Secondo le stime dell'Istat, il Reddito di Cittadinanza (Rdc) ha contribuito significativamente a ridurre la povertà assoluta in Italia, consentendo a circa 400.000 famiglie nel 2020 e a 450.000 nel 2021 di migliorare la propria condizione economica, corrispondenti rispettivamente a circa 900.000 e oltre un milione di individui. In assenza di tale sostegno, l'incidenza della povertà assoluta a livello individuale sarebbe stata pari all'11,1% nel 2020 e all'11,5% nel 2021, invece del 9,6% e del 9,8% registrati grazie al Rdc. L'effetto redistributivo del sussidio appare particolarmente marcato nelle regioni del Sud e nelle Isole, evidenziando la rilevanza territoriale di questa misura di politica sociale (PNISS, 2025). Tuttavia, preme sottolineare la discordanza legate al divario territoriale, poiché i criteri uniformi di accesso non considerano le differenze negli standard di vita e nei consumi familiari tra nord e sud.

Nella sfera delle politiche attive del lavoro, i risultati non sono stati molto soddisfacenti, soprattutto nel primo periodo: ad ottobre 2020 solo un quarto dei beneficiari vincolati alla stipula di un Patto per il lavoro aveva ottenuto un contratto successivo alla richiesta del Rdc (Anpal, 2020). Non è tuttavia possibile stabilire in quale misura tali contratti siano imputabili ai percorsi attivati dai Cpi o a dinamiche di mercato indipendenti dalla misura o alle difficoltà determinate dalla pandemia del Covid-19. A partire dal 2021 le prese in carico per l'attivazione lavorativa sono a poco aumentate, sino a raggiungere quote più elevate nel 2022. L'aumento della quota di soggetti presi in carico dai Cpi è stato sostenuto anche dall'avvio del Programma GOL, *Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori*, previsto dal Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), con la finalità di offrire percorsi di politiche attive personalizzati basati su un sistema di presa in carico in grado di definire il profilo della persona nel mercato del lavoro e individuare il percorso più idoneo (MLPS, 2024). Infine, non è facile constatare quante persone beneficiarie abbiano trovato un'occupazione ma sicuramente oltre il 60% è risultato successivamente percettore della nuova misura di sostegno al reddito, di cui si parlerà in seguito (INPS, 2025). Lo scarso risultato come politica attiva del lavoro del reddito di cittadinanza va interpretato alla luce sia della scarsa occupabilità dei beneficiari come bassi livelli di istruzione e qualificazione, assenza prolungata dal mercato del lavoro e

ridotta motivazione, sia della debolezza strutturale della domanda di lavoro e della limitata funzionalità dei Cpi come canale di reclutamento (Sgritta, 2020). Va, inoltre, sottolineato come diversi studi rilevano quanto i beneficiari privilegiano i canali informali nella ricerca di occupazione, piuttosto che i Cpi, con particolare incidenza tra i soggetti in maggiore condizione di vulnerabilità (Mandrone, Marocco, 2019).

## **2.5 Dalla soppressione del Reddito di cittadinanza alle nuove misure di inclusione e formazione Assegno di inclusione e Supporto formazione e lavoro**

La legge del 3 luglio 2023 n. 85 ha introdotto una nuova riforma delle politiche di contrasto alla povertà, che ha portato all'abolizione del Reddito di Cittadinanza e all'introduzione di due nuove misure: l'Assegno di Inclusione (Adi) e il Supporto Formazione e Lavoro (SFL). La nuova normativa prevede la suddivisione dei beneficiari in due categorie, una di soggetti vulnerabili per i quali è previsto un percorso di inclusione sociale e, laddove vi siano i requisiti, di attivazione lavorativa; l'altra misura prevede un percorso formativo per l'attivazione lavorativa destinato a quella categoria di soggetti ritenuti occupabili. L'Adi è stato riconosciuto a partire dal 1° gennaio del 2024 ed accessibile ai soggetti che hanno determinati requisiti: come per il Rdc il nucleo deve rientrare in una certa soglia Isee non superiore a euro 9.360,00 e soglia di reddito patrimoniale; mentre rispetto alla composizione del nucleo la misura ha apportato delle significative differenze, rendendo il beneficio accessibile ai nuclei con al loro interno soggetti minorenni, disabili o ultrasessantenni. La misura è stata estesa ai nuclei con soggetti in condizione di svantaggio, previa attestazione della condizione da parte di un ente pubblico. L'importo erogato è determinato da una scala di equivalenza definita secondo la normativa e ha una validità di 18 mensilità, con possibilità, dopo un mese di stacco, di rinnovo per ulteriori 12 mesi. Alla richiesta del beneficio tutti i soggetti componenti del nucleo familiare devono presentarsi ai servizi sociali territoriali competenti per la presa in carico del nucleo entro e non oltre i 120 giorni dalla data di presentazione; la mancata presentazione comporta la sospensione della misura che sarà ripristinata a seguito dell'avvenuto incontro.

Se i dati relativi alla presa in carico da parte dei servizi sociali del Rdc evidenziano un significativo ritardo nell'implementazione completa dei percorsi di supporto, la misura dell'Adi ha registrato una presa in carico molto più puntuale. Alla data del 31 gennaio

2023, soltanto il 40% delle famiglie beneficiarie del Rdc, indirizzate ai servizi sociali, risultava effettivamente inserito in un percorso di presa in carico a seguito del completamento dell'analisi preliminare, mentre il 23% aveva formalizzato un Patto di Servizio. Dall'avvio della nuova misura e fino alla fine di settembre 2024, circa 600.000 nuclei familiari in Italia, corrispondenti a circa 1,4 milioni di individui, risultavano beneficiari di una domanda accolta per l'Adi, pari al 2,4% delle famiglie residenti nel Paese. Alla fine di settembre 2024, oltre il 94% dei nuclei familiari beneficiari dell'Adi con domanda accolta risultava effettivamente preso in carico dai servizi sociali comunali, avendo avuto il primo incontro operativo. Nello stesso periodo, circa il 90% dei nuclei aveva completato l'analisi preliminare, mentre il 57% aveva formalizzato un Patto per l'inclusione sociale con i servizi. Per circa il 5% dei nuclei, i servizi sociali hanno identificato bisogni particolarmente complessi, evidenziando la necessità di interventi personalizzati e maggiormente strutturati (PNSII, 2025). Si registra anche per la nuova misura una marcata eterogeneità territoriale: le percentuali più elevate si registrano in Campania (6,8%), seguita dalla Sicilia (6,4%) e dalla Calabria (5,6%), evidenziando come il ricorso ai servizi di assistenza domiciliare sia concentrato nelle regioni del Sud.

La nuova misura prevede, quindi, la presa in carico da parte dei servizi sociali di tutti i nuclei beneficiari; tale incontro è necessario per effettuare il preassessment, ovvero l'analisi preliminare dei soggetti necessaria per poter definire i bisogni di ogni componente. Attraverso l'analisi preliminare si può procedere alla definizione del Pais e all'invio al Cpi per l'attivazione lavorativa dei soggetti ritenuti attivabili al lavoro. L'esito dell'analisi preliminare è necessario per comprendere gli impegni dei beneficiari e l'obbligatorietà di presentazione; l'Adi prevede un monitoraggio obbligatorio entro 90 giorni dalla stipula del patto d'inclusione e l'adempimento di alcuni obblighi previsti dalla legge. La misura del Supporto Formazione Lavoro è una «misura di attivazione al lavoro, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro» (art. 12 del D.L. Lavoro 2023) è attivabile dal 1° settembre 2024 ed è indicata per soggetti in condizione di vulnerabilità economica che non possiedono i requisiti previsti per l'Adi e che pertanto sono definiti attivabili al lavoro; si tratta di soggetti tra i 18 e 59 anni che presentano un'Isee non superiore a euro 10.140,00. La misura del Sfl è incompatibile con l'Adi, tuttavia, è bene precisare che un componente di un nucleo beneficiario Adi che non sia stato conteggiato nella scala di equivalenza del nucleo per la determinazione dell'importo mensile, può richiedere la misura del Sfl. La presa in carico

dei soggetti richiedenti Sfl è effettuata dal Cpi, che indirizza il richiedente al corso di formazione adeguato, dalla data di inizio del corso il beneficiario fruirà di un beneficio di euro 500,00 al mese per un massimo di 12 mensilità non prorogabili. La normativa prevede la possibilità di estendere il beneficio anche ai soggetti inseriti nei progetti del servizio civile universale e nei progetti utili alla collettività.

Il passaggio tra Rdc e Adi e Sfl ha determinato non poche modifiche nell'assetto organizzativo dei servizi sociali e ha inciso sulla responsabilità attribuita agli assistenti sociali e sul loro carico di lavoro. In primo luogo, motivo di scompensazione è stato creato dall'entrata in vigore del Sfl e dalla decadenza di alcune domande Rdc. Con la legge di Bilancio per il 2023, il governo Meloni ha, infatti, deciso di abolire in modo graduale la misura. La scelta è determinata da diverse motivazioni, principalmente legate agli alti costi annuali del Rdc (una stima di circa 8 miliardi di euro l'anno) connessi agli scarsi risultati del provvedimento in termini di aumento dell'occupazione. Nella riforma della misura di contrasto alla povertà stabilita dalla legge di bilancio si evince che a partire dal 1° gennaio 2023 sino al 31 dicembre 2023 «la misura del reddito di cittadinanza è riconosciuta nel limite massimo di 7 mensilità. Ciò ad eccezione dei nuclei familiari al cui interno vi siano persone con disabilità, minorenni o persone con almeno sessant'anni di età» (MLPS, 2022). Le conseguenze più allarmanti sono state sicuramente per tutti i nuclei familiari che si sono ritrovati con la misura decaduta e anche le modalità di avviso non sono state di certo di aiuto: un sms da parte di Inps comunicava la sospensione del reddito e la possibilità di riattivarlo a seguito di presa in carico da parte dei servizi sociali. Le ripercussioni sono state significative sia sui beneficiari sia sui servizi sociali comunali. Il carattere improvvisato e la scarsa pianificazione della transizione hanno determinato un incremento repentino delle richieste di assistenza, con conseguenti difficoltà organizzative e professionali per le assistenti sociali, impreparate a gestire un tale aumento dei casi. La riforma ha escluso una parte rilevante degli ex percettori del reddito, in particolare i soggetti considerati occupabili. Per questi nuclei familiari, il beneficio si è interrotto nel luglio 2023, senza che vi fosse un'adeguata campagna informativa né un coordinamento efficace con gli enti territoriali. La comunicazione avvenuta tramite sms da parte dell'Inps ha generato ulteriore incertezza e gli ex beneficiari, informati in modo improvviso della sospensione, sono stati costretti a rivolgersi ai servizi sociali per evitare l'interruzione del beneficio. Questa dinamica ha prodotto un "assalto ai servizi" acuendo la percezione di inadeguatezza delle istituzioni e riducendo la capacità operativa delle strutture comunali (Cibinel et al., 2024). Cruciale in questa fase è stato il rapporto di rete

con i Centri per l'Impiego, poiché il trasferimento tempestivo ai servizi sociali dei comuni ha permesso la continuità e la riattivazione del sostegno economico per i nuclei esclusi, seppur con la consapevolezza di non poter accedere alla misura dell'Adi dal 2024.

All'inizio del 2023, i nuclei percettori del Rdc erano circa 1,2 milioni: di questi, circa 400.000 nuclei (33,6%) risultavano esclusi dall'Adi in quanto privi di soggetti con i requisiti previsti, mentre dei restanti 790.000 nuclei circa 97.000 (12,1%) non avrebbero comunque potuto accedere alla nuova misura per effetto di vincoli economici. Ne consegue che la platea stimata dei beneficiari Adi si riduce a poco più di 690.000 nuclei, corrispondenti a circa il 58% dei percettori Rdc (Alleanza contro la Povertà, 2024).

In un raffronto tra le due misure, la legge 85 del 2023 introduce alcuni miglioramenti: tra questi, la separazione dell'assegno unico per i figli, che aumenta il beneficio per alcune famiglie con minori, l'allentamento del vincolo di residenza per i cittadini stranieri, ridotto da dieci a cinque anni e l'ampliamento della platea dei beneficiari mediante una rimodulazione della scala di equivalenza, includendo componenti in condizione di svantaggio inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali. Nonostante tali migliorie, il passaggio al nuovo strumento evidenzia criticità rilevanti. La natura categoriale dell'Adi esclude i percettori considerati occupabili sulla base di criteri anagrafici, privando circa il 42% dei beneficiari Rdc dell'accesso alla misura. Inoltre, la nuova scala di equivalenza non considera tutti i componenti adulti del nucleo familiare, determinando differenze significative nell'entità del beneficio in relazione alla composizione e all'età dei membri. Dal punto di vista della composizione familiare, la distribuzione dei percettori Rdc mostrava una prevalenza di nuclei con monocomponenti (oltre il 40%) e bicomponenti (superiori al 20%), sbilanciata rispetto alla reale composizione delle famiglie italiane in condizione di povertà, che includono principalmente nuclei numerosi con presenza di più minori. Sarebbe stato d'auspicio una misura di sostegno al reddito più consona alle composizioni delle famiglie in povertà. L'Adi è stata immaginata partendo dal presupposto che le risorse finora utilizzate con il Rdc fossero sovradimensionate e che non fosse giusto destinarli anche a individui confronti considerati per la loro età occupabili, ma che nel tempo anzi determinasse un disincentivo all'offerta sul mercato del lavoro.

Se si considerano i consistenti nuclei che hanno perso il diritto alla misura (circa 929.000), a causa dei vincoli categoriali, al netto dell'ingresso di nuovi percettori (circa 66.000), legato per lo più all'abbassamento del vincolo di residenza, da 10 a 5 anni, il numero di

famiglie in povertà che rientrano nell'Adi si registra un dato in negativo rispetto alla misura precedente (*ibidem*). Le stime di *Alleanza contro la Povertà* rilevano una notevole diminuzione dei beneficiari Adi rispetto al Rdc del circa l'80% nelle classi reddituali più elevate, ovvero famiglie con redditi superiori ai 7.500 euro, a causa dei nuovi requisiti categoriali ed economici richiesti. In questo modo è come se l'Adi fosse prevalentemente una misura rivolta a chi presenta redditi nulli e perdesse una delle principali caratteristiche che dovrebbe avere una misura di reddito minimo, ovvero quella di integrazione di un reddito considerato insufficiente.

Sotto l'aspetto dell'attivazione lavorativa si è visto quanto il Rdc sia stato poco efficace, i dati Anpal dimostrano come i beneficiari dell'Rdc indirizzati ai Centri per l'impiego, al 30 aprile 2023, sono stati 777 mila, di cui il 14% di essi sono stati esonerati dal sottoscrivere il patto per il lavoro e circa il 13% risultavano già occupati. Il grosso problema dell'attivazione lavorativa era legato all'esperienza di lavoro non certificata e del possesso di un titolo di studio e di una qualifica inadeguati alle esigenze di mercato. Solo 1 su 30 aveva probabilità di trovare un lavoro entro un anno, mentre il 66% era a rischio di cadere nella disoccupazione di lunga durata. La Legge di Bilancio 2022 aveva ridotto a due - anziché le precedenti tre - le offerte di lavoro congrue, di cui la prima doveva essere a 80 km dalla propria residenza e la seconda, esclusivamente a tempo pieno e indeterminato, poteva riguardare l'intero territorio nazionale. La crisi pandemica ha sicuramente ostacolato l'inserimento lavorativo, tuttavia parte della responsabilità è da attribuire a un sistema organizzativo carente e a uno scarso funzionamento dei Centri per l'impiego, nonostante l'impiego di personale indicato alla gestione della misura: i *navigator*. Anche l'attuale Assegno di inclusione non sembra correggere le criticità emerse, in quanto basa il concetto di occupabilità solo su un criterio anagrafico. La legge di bilancio del 2023 modifica ulteriormente l'accettazione di un'offerta di lavoro, limitandola a una sola su tutto il territorio nazionale, a patto che l'offerta preveda un contratto a tempo indeterminato. La nuova misura è però orientata alla formazione dei soggetti attivabili, inserendo nei percorsi di Sfl e nei soggetti Adi attivabili al lavoro inviati al Cpi attività formative di riqualificazione, ossia di *reskilling* o *upskilling*.

Le difficoltà dell'aumento delle occupazioni lavorative sono anche legate al paradosso della misura stessa: chi trova un lavoro durante l'erogazione del beneficio, nel cumulare il nuovo reddito subisce un graduale calo dell'importo assegnato fino ad una perdita del 100% al momento della modifica dell'Isee. Il sussidio diviene, in tal senso, competitivo

con il lavoro a basso reddito e questo può scoraggiare l'accettazione di un'occupazione e spingere verso il lavoro in nero, generando il circolo della trappola della povertà e del lavoro senza tutele. Pur introducendo alcune modifiche positive, l'Adi ha ridotto significativamente la platea dei beneficiari e mantiene ampie criticità, sia in termini di equità di accesso sia di efficacia della componente attiva. Rimane centrale la necessità di sviluppare una misura di reddito minimo realmente universale, selettiva sulla base della concreta condizione economica e non vincolata da criteri anagrafici o categoriali.

## **2.6 La trasformazione dei Servizi Sociali territoriali verso modelli partecipati**

La storia del Servizio Sociale racconta una lenta e graduale crescita verso il pieno riconoscimento del settore e del lavoro svolto dai professionisti. L'unità territoriale di riferimento per la gestione dei servizi sociali è da sempre stato il Comune. A partire dalla metà dell'800, con l'unificazione dell'Italia, i compiti di assistenza nei confronti degli indigenti e dei bisognosi furono affidati alle *Congregazioni di Carità*, istituite con la Legge "Rattazzi" l. 753 del 3 agosto 1862, che statalizzava anche nel nostro paese i compiti sino ad allora affidati prevalentemente alle organizzazioni religiose cattoliche (Salmieri, 2021).

È alla fine della Prima guerra mondiale che in Italia è possibile collocare l'effettiva nascita del servizio sociale, quando le "segretari sociali" impiegate nelle fabbriche lavoravano allo scopo di garantire ai lavoratori l'accesso alle opere sociali interne ed esterne alla fabbrica. Durante il convegno di Tremezzo nel 1946 si pongono i fondamenti per l'inserimento del servizio sociale in Italia e per la creazione della professione degli assistenti sociali. Le prime scuole di servizio sociale nascono tra Milano e Roma negli anni a cavallo tra il 1945 e il 1947. Le prime forme di studi dibattevano riguardo all'elaborazione di principi e criteri dei metodi del servizio sociale e sul significato della professione. A partire dagli anni '60 i dibattiti si ampliarono sempre di più sino a considerare l'inserimento del servizio sociale non solo negli enti assistenziali ma anche in alcuni enti territoriali; tali concezioni prenderanno sempre più forma, soprattutto negli anni 80, sino a quando nel 1977 fu emanato il D.P.R. n. 616 che decretò l'avvio al decentramento amministrativo, attribuendo ai comuni il ruolo fondamentale di principale attore nell'erogazione dei servizi sociali per i bisogni della comunità locale (Bonifazi e Giacconi, 2019).

Il diritto all'assistenza sociale è sancito dall'articolo 38 della costituzione ed è un diritto che concretizza i principali diritti inviolabili dell'uomo e di uguaglianza sanciti dagli artt. 2 e 3 della stessa Costituzione. L'art. 38 è volto alla sicurezza sociale dei cittadini ed è fonte stessa di ulteriori principi generali. Tuttavia, bisogna aspettare la legge quadro 8 novembre 2000 numero 328 per avere una normativa che formalmente concretizza i concetti di assistenza, aiuto attraverso da realizzarsi attraverso lo sviluppo di una rete di servizi locali capaci di valutare la domanda sociale, mettendo in rapporto la natura dei bisogni con le risposte necessarie. L'oggetto del servizio sociale professionale non è solo più l'assistenza, ma protezione sociale attiva che si realizza attraverso le politiche sociali. Ascoli definisce le politiche sociali come interventi pubblici rivolta alla popolazione complessiva di una specifica area geografica ho ad una fascia specifica della popolazione che hanno come obiettivo la tutela ditta di soggetti nel caso in cui fossero investiti da specifici rischi sociali. Per la tutela di tali rischi è lo Stato a rispondere attraverso politiche assistenziali, sanitarie, previdenziali ed educative, combinate ad altre politiche come economiche, del lavoro e dell'istruzione. I servizi sociali sono considerate attività che hanno la funzione di rispondere ai bisogni dell'individuo attraverso la produzione di risorse e relazioni di aiuto sostenute dal dallo Stato, l'attivazione di competenze professionali specifiche e la partecipazione attiva delle persone alla costruzione del benessere personale di quello collettivo (Bonifazi e Giacconi, 2019). La legge quadro, cosiddetta riforma dell'assistenza, amplia le forme di collaborazione tra enti locali ed enti privati e soggetti privati già promossi e sviluppati a partire dagli anni 90, come le cooperative sociali le associazioni e il sistema del volontariato. Attraverso lo strumento del Piano di zona, definito da Gori come la più significativa innovazione delle politiche e dei servizi sociali d'Italia (Gori, 2013), e previsto dall'art. 19 della legge quadro, si realizza la piena integrazione e programmazione degli interventi nel territorio da attuare tra servizi sociali, servizi sanitari ed enti del terzo settore. La normativa dunque, punta alla realizzazione di un sistema di servizi finalizzato alla più ampia integrazione tra le aree di intervento e promuove l'autodeterminazione e la responsabilità delle persone in una logica di welfare delle responsabilità in particolare l'articolo 22 comma due determina un livello minimo di interventi del sistema dei servizi sociali che prevede: misure di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito; misure di accompagnamento economiche per favorire la vita autonoma; interventi a favore dei minori in situazione di disagio; misure di sostegno per le delle responsabilità familiari per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura; misure di sostegno alle donne in

difficoltà; interventi per la piena integrazione delle persone disabili; interventi per le persone anziane e disabili; prestazioni integrate di tipo socio educativo; informazione e consulenza alle persone e alle famiglie. Del legislatore viene abbandonata la concezione dell'assistenza sociale come forma di soccorso e beneficenza ma si punta alla realizzazione di un sistema di sicurezza sociale previsto proprio dall'articolo 38 della costituzione. L'attuazione della legge è stata tuttavia, condizionata dalla riforma del Titolo V con la legge costituzionale numero 3 del 2001, che ha inciso sia sull'assetto dei servizi sociali, che sulle modalità di esercizio delle relative funzioni. Infatti, la riforma assegna allo stato centrale i diritti di cittadinanza e le prestazioni previdenziali, alle regioni servizi sanitari e sociosanitari e ai comuni singoli o in forma associata la gestione e la programmazione dei servizi sociali in collaborazione con gli enti del terzo settore. Pertanto, lo stato regola i diritti di cittadinanza e determina i livelli essenziali delle prestazioni, le regioni si occupano della parte legislativa sui servizi sanitari e sociali e i comuni ne organizzano la produzione e la gestione. Conseguenza di tale riforma è la differenziazione tra le regioni delle riforme sia sanitarie sia sociali e l'aumento delle responsabilità degli enti locali e delle regioni nel governo delle risorse finanziarie. A partire quindi dalla riforma costituzionale e dalla legge quadro ai comuni viene assegnato il ruolo gestionale amministrativo dei servizi sociali virgola in particolare, la norma assegnano all'insieme dei comuni dell'ambito territoriali la programmazione il dialogo con l'azienda sanitaria in una logica di integrazione operativa la promozione di iniziative di mobilitazione di tutti gli attori locali sia pubblici sia nel privato sociale. Attraverso lo strumento dell'accordo di programma, i comuni diventano un nuovo soggetto istituzionale chiamato a realizzare il sistema integrato dei diversi interventi e servizi sociali. I comuni sono alla portata di accesso dei cittadini e garantiscono la partecipazione sociale secondo una logica di *welfare comunitario*, in grado di sviluppare una partnership tra istituzioni e cittadini (Giacconi e Bonifazi, 2019). Lo sviluppo degli enti locali ha determinato il riconoscimento dei servizi sociali e ha inciso sull'evoluzione della professione nel settore pubblico.

In Italia, oltre i due terzi dei comuni presentano una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, condizione che rende complessa la gestione dei servizi sociali. La carenza di risorse finanziarie disponibili nei bilanci locali limita, infatti, la possibilità di assumere assistenti sociali nei piccoli centri, costringendo le amministrazioni a ricorrere a forme di cooperazione intercomunale. Tali strategie si sono concretizzate principalmente attraverso la partecipazione agli Ambiti Territoriali Sociali o ai Consorzi, strumenti che

consentono di garantire l'erogazione dei servizi. La pianificazione di zona ha prodotto risultati significativi soprattutto laddove esisteva una tradizione consolidata di gestione integrata dei servizi, più solida rispetto a soluzioni meno strutturate come gli accordi di programma o le convenzioni. Tra le forme associative, l'unione dei comuni rappresenta quella più diffusa (19,7%), introdotta dall'art. 32 del Decreto legislativo 267 del 2000, in attuazione della Legge 265 del 1999, e finalizzata all'esercizio congiunto di funzioni e servizi di competenza comunale (Salmieri, 2021).

All'interno degli enti locali, il 74% degli operatori sociali svolge attività operative a diretto contatto con l'utenza, mentre solo una quota residuale ricopre ruoli di tipo gestionale o apicale. Nello specifico, quasi il 90% degli assistenti sociali è impegnato nella presa in carico dell'utenza e circa l'80% dichiara di svolgere anche compiti di accoglienza del pubblico (*ibidem*).

Il servizio sociale non ha come obiettivo il cambiamento della persona ma la modifica dei comportamenti e della realtà sociale per incidere sulla risoluzione dei problemi. L'Assistente sociale svolge il proprio mandato professionale rispondendo i principi di autodeterminazione e accettazione, accogliendo la persona e incoraggiandola alla ricerca attiva del cambiamento (Codice Deontologico dell'assistente sociale, 2020). Il professionista attribuisce un rilievo significativo al rapporto con l'utenza che si verifica soprattutto attraverso i colloqui con l'utenza, i quali costituiscono uno degli strumenti distintivi della professione. Accanto agli strumenti del servizio sociale, nell'attività quotidiana dell'assistente sociale che lavora in un ente locale riveste un ruolo fondamentale anche la componente burocratico-amministrativa, che si concretizza nella redazione di relazioni sociali e nella produzione di documentazione formale a sostegno del lavoro svolto con gli utenti. La presa in carico prevede una continuità relazionale con le differenti tipologie di utenza che deve "incastrarsi" tra i compiti di natura organizzativa, tra cui programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi. La fase dell'accoglienza del pubblico indica un momento cruciale della professione che sancisce il primo contatto con chi si rivolge ai servizi per formulare una domanda di sostegno. Infine, l'assistente sociale esercita anche la funzione di osservazione sistematica delle situazioni e agisce come mediatore tra le varie istituzioni. È cruciale la creazione di una rete di contatti e un coinvolgimento di tutti gli attori che possono aiutare nella progettazione individuale. L'efficacia delle azioni è possibile grazie alla capacità del servizio sociale di radicarsi nei contesti territoriali e di valorizzarne le risorse per

accrescere la coesione sociale, purché ci sia la disponibilità dei vari attori alla collaborazione.

L'articolo 128 del Decreto legislativo 112 del 1998 definisce «le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla materia dei servizi sociali». Secondo la normativa, rientrano nei servizi sociali «tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia». Tuttavia, l'elevata frammentazione amministrativa del territorio nazionale, caratterizzato dalla presenza di numerosi piccoli comuni, rende più complesso adempiere alla funzione di predisposizione ed erogazione di servizi prevista, rendendo più agevole la realizzazione dei compiti legati ai trasferimenti economici.

L'utenza dei servizi sociali ha a che fare con differenti forme di vulnerabilità sociale, ma sempre più frequentemente gli assistenti sociali sono a contatto con persone che presentano gravi difficoltà economiche: circa il 79% afferma di confrontarsi spesso con tali situazioni (Salmieri, 2021). Le difficoltà economiche delle famiglie che si rivolgono al servizio sociale rientrano nell'area di competenza della povertà. Il fenomeno è percepito dagli operatori come complesso e multidimensionale, caratterizzato dalla compresenza di variabili diverse che impongono interventi integrati e interdisciplinari. La concretizzazione di politiche sociali di strategie di contrasto alla povertà richiede un lavoro di analisi esplorativa in profondità delle differenti dimensioni del bisogno, al fine di elaborare piani di azione capaci di ridurre le condizioni di deprivazione e di rafforzare le capacità delle persone. I professionisti sociali si trovano a dover gestire in primo piano gli interventi d'azione cercando di coinvolgere, non con facilità, i vari attori professionali esterni da inserire nelle équipe multidisciplinari, in particolare per quanto riguarda la collaborazione con i Centri per l'Impiego e con il settore sociosanitario.

## **2.7 La lotta alla povertà come rilancio della pianificazione nazionale dei Servizi Sociali**

La caratterizzazione dei Servizi Sociali così come si presentano attualmente, è dovuta in parte all'evoluzione delle politiche di contrasto alla povertà. L'assistenza sociale in Italia

si configura come un sistema articolato di interventi a livello nazionale, regionale e comunale, che si esprimono in forme di prestazioni economiche e in servizi alla persona. Le politiche sociali hanno conosciuto nel tempo interpretazioni differenti a seconda del contesto territoriale, con variazioni significative non solo tra le Regioni, ma anche tra i singoli comuni. La legge quadro n. 328 del 2000 ha introdotto i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), definendoli come l'insieme di interventi garantiti sotto forma di beni o servizi, in coerenza con quanto stabilito dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, e realizzati nei limiti delle risorse provenienti dal Fondo nazionale per le politiche sociali. In particolare, l'articolo 22 individuava le aree di bisogno: povertà, disagio minorile, responsabilità familiare, dipendenze, disabilità e le relative prestazioni e interventi volti a rispondere a tali necessità. La normativa, tuttavia, non ha fornito una specificazione puntualizzazione dei servizi da erogare e per anni non ha trovato una piena applicazione.

La revisione del Titolo V della Costituzione del 2001, se da un lato ha rafforzato l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, dall'altro ha cercato di assicurare un livello di uniformità nelle prestazioni connesse all'esercizio dei diritti fondamentali dei cittadini. Con la legge n. 328 del 2000, lo strumento normativo di riferimento per gli interventi e i servizi sociali, venne istituito il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS), destinato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito delle politiche socioassistenziali. Nel 2007 venne aggiunto il Fondo per le non autosufficienze (FNA), avente funzioni analoghe ma limitate all'area dei servizi sociosanitari. Entrambi i fondi erano caratterizzati da una dotazione finanziaria definita annualmente attraverso la Legge di bilancio, ma, trattandosi di una programmazione di risorse con un orizzonte massimo triennale, non è stato possibile garantire una copertura stabile per i LEPS, che invece, in quanto diritti soggettivi, richiedono continuità nel tempo.

L'introduzione della prima misura di contrasto alla povertà nazionale con il Dlgs. n. 147 del 2017, che ha introdotto il Reddito di inclusione ha fissato una pietra miliare per il rilancio della programmazione nazionale mettendo a fuoco il tema dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e della governance nazionale. L'articolo 2, comma 13, ha riconosciuto la misura come livello essenziale delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale, comprendendo non solo l'erogazione economica, ma anche i servizi di attivazione dei beneficiari. Si è trattato di una svolta significativa, poiché, prima del Rei, nel settore delle politiche di contrasto alla povertà e dei servizi sociali, l'unico LEP

riguardava l'Isee, utilizzato come strumento di attestazione della condizione economica e non come servizio diretto all'utenza né come misura di sostegno economico. Con l'istituzione del Rei, invece, furono definiti nel dettaglio i servizi qualificati come Leps: servizi per l'informazione e l'accesso alla misura attraverso informazione, consulenza, orientamento, assistenza alla domanda; servizi per la valutazione multidimensionale del bisogno attraverso analisi preliminare e quadro di approfondimento; costruzione di un progetto personalizzato con i relativi sostegni e impegni determinando obiettivi generali, risultati specifici e strumenti di supporto.

Questi ambiti furono ulteriormente specificati dal Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, che indicava come attività finanziabili tramite il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale il segretariato sociale, il servizio sociale professionale, i tirocini di inclusione sociale, il sostegno socioeducativo, l'assistenza domiciliare, il supporto alla genitorialità, la mediazione culturale e il pronto intervento sociale (PNISS, 2021). La pianificazione delle misure di contrasto alla povertà è specificata nell'elaborazione triennale del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali PNISS. Tale intervento rappresenta il principale strumento di programmazione triennale previsto dalla normativa italiana ed è l'attuazione di un lungo percorso normativo iniziato con la legge 328 del 2000 e richiamato dal Dlgs. 147 del 2017. Il Piano è stato ideato con la finalità di garantire coerenza, integrazione e uniformità nell'offerta dei servizi sociali sul territorio nazionale. Il primo Piano è relativo al periodo 2021-2023, adottato nell'ottobre 2021, e ha introdotto una cornice unitaria composta dal Piano sociale nazionale e contiene al suo interno due pianificazioni settoriali: il Piano per la lotta alla povertà e il Piano per la non autosufficienza. Il piano presenta un approccio dinamico e modulare basato sull'attivazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e indica le differenti priorità di intervento da attuare con i rispettivi fondi finanziari (*tab. 1*).

Uno dei principali interventi previsti dal piano è il potenziamento dei servizi sociali attraverso l'assunzione di assistenti sociali al fine di garantire il rapporto minimo di 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti. Le risorse sono erogate a favore degli Ambiti sociali territoriali, proporzionalmente al numero di assistenti sociali impiegati rispetto alla popolazione residente. Tuttavia, tale obiettivo risulta ancora lontano dall'essere realizzato in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

La Legge di bilancio 2021 ha ripreso questa finalità, fissando la prospettiva di un LEP per i servizi sociali, con l'ulteriore traguardo di un rapporto pari a 1 a 4.000. Per garantire

il raggiungimento di questi standard, è stato previsto un contributo strutturale di 180 milioni di euro annui, finanziato attraverso la Quota servizi del Fondo Povertà (QSFP). I Piani regionali possono stabilire ulteriori rafforzamenti specifici delle risorse da destinare ai territori di competenza, in conformità alle condizioni stabilite dall'articolo 23 del Dlgs. n. 147 del 2017.

Tab. 2 *Le ps e principali azioni di potenziamento del PNISS 2021-2023*

<b>Intervento</b>	<b>Tipologia</b>	<b>Principali fonti di finanziamento nazionale</b>
<b>Utilizzo dell'ISEE quale means test</b>	LEPS	PSN
<b>Servizio sociale professionale</b>	LEPS	Fondo povertà, FNPS, PON Inclusione, Fondo solidarietà comunale
<b>Potenziamento professioni sociali</b>	Potenziamento	FNPS, Fondo Povertà, PON Inclusione, Fondo solidarietà comunale
<b>Pronto intervento sociale</b>	LEPS	React, Fondo povertà, FNPS, PON Inclusione
<b>Punti unici di accesso</b>	Potenziamento	FNPS, FNA
<b>Valutazione multidimensionale e progetto individualizzato</b>	LEPS/Potenziamento	FNPS, Fondo povertà, PON Inclusione, POC
<b>Supervisione personale servizi sociali</b>	LEPS	PNRR, FNPS
<b>Dimissioni protette</b>	LEPS	PNRR, FNPS, FNA
<b>Prevenzione allontanamento familiare (PIPPI)</b>	LEPS	PNRR, Fondo povertà
<b>Garanzia Infanzia</b>	Potenziamento	PON Inclusione
<b>Promozione rapporti scuola territorio (GET UP)</b>	Potenziamento	FNPS, POC, PON Inclusione
<b>Careleavers</b>	Potenziamento	Fondo povertà
<b>Sostegno monetario al reddito (Rdc/Assegno sociale)</b>	LEPS	Bilancio (Fondo per il Rdc)
<b>Presa in carico sociale/lavorativa (Patto di inclusione)</b>	LEPS	Fondo povertà, PON Inclusione
<b>Sostegno alimentare (FEAD)</b>	Potenziamento	FEAD, REACT, PON Inclusione 2021-2027
<b>Housing first</b>	Potenziamento	PNRR, Fondo povertà
<b>Centri servizio per il contrasto alla povertà (Stazioni di posta)</b>	Potenziamento	PNRR, Fondo povertà
<b>Servizi per la residenza fittizia</b>	LEPS	Fondo povertà
<b>Progetti dopo di noi e categorie prioritarie</b>	Obb servizio	Fondo dopo di noi
<b>Progetti dopo di noi e vita indipendente</b>	Potenziamento/LEPS	PNRR, FNA, Fondo dopo di noi
<b>Indennità di accompagnamento</b>	LEPS	Bilancio pubblico
<b>Servizi per la non autosufficienza</b>	Potenziamento/LEPS	FNA, risorse dedicate

Fonte: MLPS, nostra elaborazione, 2025.

Nella realizzazione degli interventi di contrasto alla povertà gli Ats giocano un ruolo fondamentale: in esse vi è la direzione dell'attività di programmazione ed erogazione integrata degli interventi, in collaborazione con i distretti sanitari e i Centri per l'Impiego del territorio. Il loro compito è predisporre atti di indirizzo finalizzati a promuovere accordi territoriali tra i servizi sociali e gli altri enti o organismi competenti nei settori dell'inserimento lavorativo, dell'istruzione e della formazione, delle politiche abitative e della salute. Questo livello di integrazione tra servizi sociali, sanitari e quelli dedicati alla

formazione e al lavoro rappresenta una condizione necessaria per l'efficacia degli interventi di sostegno ai beneficiari dei vari servizi sociali, ma in particolar modo per i servizi di lotta alla povertà. Tuttavia, tale integrazione è realizzata con grandi difficoltà e resta incompleta in molti territori (Salmieri, 2021). La capacità operativa degli Ats è stata parzialmente compromessa dai tempi di attivazione delle strutture locali, e in alcuni contesti è ostacolata dalla non effettiva corrispondenza tra il loro perimetro territoriale e quello dei distretti sanitari e dei Centri per l'Impiego.

Attualmente è in atto il successivo Piano del triennio 2024-2026, adottato con decreto del 2 aprile 2025, che conferma la struttura "multi-fondo" e riafferma il ruolo centrale della rete della protezione e dell'inclusione sociale, ponendo l'accento sull'uniformità territoriale dei Leps come strumento di equità e coesione. Il documento è articolato in un quadro generale e in due piani specifici, uno per le politiche sociali e uno incentrato sul contrasto alla povertà, nell'implementazione della misura dell'Adi. La pianificazione è sostenuta da uno stanziamento di circa 3 miliardi di euro, destinati al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e al Fondo Povertà. Partendo dall'impostazione metodologica del triennio 2021-2023, volta al consolidamento delle funzioni professionali e delle reti territoriali, nel nuovo piano si definisce un rafforzamento finanziario e istituzionale che mira a garantire maggiore omogeneità, efficacia e sostenibilità delle politiche sociali sull'intero territorio nazionale.

Il Piano Nazionale si propone di consolidare, nei prossimi anni, la costruzione di un sistema integrato di prestazioni rivolte alle persone e alle famiglie. Tale sistema, fondato sui principi di sussidiarietà orizzontale e verticale sanciti dalla riforma del Titolo V della Costituzione, mira a configurarsi come universalistico e di prossimità. La finalità è di garantire in modo effettivo il diritto all'equità nell'accesso al welfare, assicurando ai cittadini pari opportunità di fruizione dei servizi su tutto il territorio nazionale e contribuendo così a ridurre i divari territoriali, ampiamente evidenziati dai dati sulla spesa pubblica.

Questa finalità si traduce operativamente attraverso l'investimento sui Leps e mediante una costante attenzione alla promozione della partecipazione attiva. In particolare, il Piano sottolinea la necessità di coinvolgere in maniera autentica sia i beneficiari sia i servizi, valorizzando la loro partecipazione ai processi e ai progetti che li riguardano, secondo la logica del welfare generativo. Il nuovo PNISS si proclama promotore di un welfare che non si limita a configurarsi come una strategia di razionalizzazione delle

politiche sociali o di «ri-integrazione delle persone e delle famiglie in condizioni di maggiore vulnerabilità», ma rappresenta, un modello di intervento reticolare di *welfare di rete* orientato al miglioramento della qualità della vita dei singoli individui e delle comunità di appartenenza, ma anche alla promozione di uno sviluppo territoriale sostenibile, sotto il profilo sia socio-economico sia ambientale (PNISS, 2025). Tale prospettiva si colloca in coerenza con i principi degli obiettivi di sostenibilità delineati nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

## **Capitolo 3**

### **Il ruolo dei Servizi Sociali nella misura di sostegno al reddito in un Distretto Socio-sanitario della Sicilia**

#### **3.1 Povertà e misure di contrasto in Sicilia: quadro territoriale e politiche regionali**

Come evidenziato dalla costruzione letteraria e normativa sulla povertà in Italia, a partire dagli anni Duemila i divari territoriali nella diffusione, nell'incidenza e nell'intensità del fenomeno tra il Mezzogiorno e il resto del Paese mostrano valori particolarmente critici e un trend in crescita. La Sicilia resta tra le regioni italiane con i tassi più elevati di povertà e di esclusione sociale. Nel 2024, quasi il 39,2 % della popolazione si trova in condizioni di rischio povertà o esclusione sociale, quota ben oltre il 15% della media nazionale (Istat, 2025). Circa il 9,6 % della popolazione vive in stato di grave deprivazione materiale, un indicatore che, pur in lieve calo rispetto al 2019, conferma la persistenza di elevati livelli di disagio. I dati evidenziano, inoltre, un elevato grado di disuguaglianza, con un indicatore di concentrazione che colloca la Sicilia tra le regioni in peggiori condizioni nel panorama nazionale.

Di fronte a questo quadro, le politiche di contrasto alla povertà nell'isola si collocano all'interno di due cornici normative fondamentali: a livello nazionale la riorganizzazione della L. 328 del 2000 ha ridefinito l'assetto nazionale del welfare locale, introducendo i Leps e determinando una spinta di omologazione verso certi standard. A livello regionale, la L.R. 22 del 1986 ha introdotto i primi strumenti di intervento sociale e determina tutt'ora il quadro di riferimento per l'applicazione delle misure di contrasto alla povertà della Sicilia.

Sin dagli anni Novanta, le regioni meridionali hanno registrato un aumento della povertà assoluta e relativa rispetto al centro e al nord, con un forte divario nelle opportunità formative e lavorative. La povertà relativa risulta più strettamente correlata alle disuguaglianze di reddito nelle regioni meridionali, e la combinazione di questi fattori con la debolezza dei servizi sociali accentua il rischio di esclusione sociale e marginalità economica (Saraceno, 2021).

Il sistema di politiche e servizi sociali italiani ha subito negli anni un progressivo processo di decentramento e regionalizzazione, rafforzato con la riforma del Titolo V della Costituzione. La Legge 328 del 2000 ha definito un quadro nazionale per l'integrazione dei servizi sociali; tuttavia, la responsabilizzazione crescente di regioni e comuni ha accentuato le differenze territoriali, incidendo sulla capacità di erogazione, sulla qualità e sull'efficacia dei servizi (Salmieri, 2021) In Sicilia, l'insieme di limitata disponibilità di risorse proprie, affidamento prevalente ai trasferimenti statali e debolezze strutturali dei comuni hanno determinato una spesa sociale pro capite significativamente inferiore rispetto alle regioni settentrionali e una persistenza di frammentarietà e inefficienza nell'erogazione dei servizi (Leone, 2018).

L'implementazione delle misure di contrasto alla povertà a carattere nazionale Reddito di Inclusione e soprattutto Reddito di Cittadinanza hanno reso evidente la centralità del ruolo delle assistenti sociali nella gestione dei progetti personalizzati e nella presa in carico delle famiglie in condizione di povertà, favorendo risposte più concrete e qualificate.

Il quadro normativo regionale ha radici storiche nella Legge Regionale 22 del 1986, intitolata *Riordino dei servizi e delle attività socioassistenziali in Sicilia*, che ha istituito gli Uffici di servizio sociale e costituisce ancora oggi il riferimento principale per l'implementazione delle norme nazionali in materia di contrasto alla povertà. Questo strumento normativo predispone le basi per una gestione organica delle attività socioassistenziali a livello locale, anticipando principi poi formalizzati a livello nazionale con la Legge quadro 328 del 2000.

In applicazione della legge quadro, la Regione Siciliana ha adottato il Decreto regionale del 4 novembre 2002, intitolato *Linee guida per l'attuazione del piano sociosanitario della Regione Siciliana*. Tale provvedimento ribadisce l'intenzione della Regione di disporre un'architettura istituzionale capace di realizzare un modello solido, in grado di

integrare le politiche sociali e sociosanitarie su scala regionale, garantendo coerenza tra gli interventi e favorendo una maggiore efficacia nell'erogazione dei servizi (Regione Siciliana, 2002). Al Capitolo 6 il Decreto regionale, in applicazione della legge quadro, dedica particolare attenzione al contrasto alla povertà, richiamando l'articolo 23 della l. 328/2000 sottolineando l'importanza di una misura di sostegno al reddito come misura di inclusione sociale a carattere nazionale. Nella stessa sezione, viene sottolineato che, in assenza dell'estensione delle misure nazionali di supporto economico, i Piani di zona dovrebbero prevedere interventi alternativi o sperimentali volti a contrastare la povertà in maniera organica, evitando soluzioni frammentarie ed episodiche.

Dal 2003 viene istituito il Fondo regionale per le politiche sociali, destinato a raccogliere sia le risorse statali del Fondo nazionale per le politiche sociali, sia quelle regionali, al fine di garantire continuità e coerenza nella programmazione degli interventi.

Nell'allegato del Decreto regionale del 28 ottobre 2005, dedicato alla programmazione degli interventi 2004-2006, la Regione evidenzia una serie di ostacoli strutturali che incidono sulla capacità dei comuni di utilizzare efficacemente le risorse finanziarie. All'interno del documento, si segnala che, nonostante l'approvazione dei 55 Piani di zona presentati da tutti i distretti socio-sanitari siciliani e il fatto che quasi tutti avevano ottenuto le risorse assegnate per la prima annualità, al giugno 2005 solo il 20% dei distretti era riuscito ad avviare concretamente i progetti a livello locale. Il documento sottolinea, infine, anche un deficit di competenze progettuali e capacità di programmazione tra i comuni e gli operatori dei distretti socio-sanitari. Questa lacuna ha generato, negli anni successivi, un crescente bisogno formativo all'interno del servizio sociale, spingendo gli assistenti sociali ad acquisire competenze specifiche nella progettazione sociale. La combinazione di incertezze finanziarie, frammentarietà delle risorse e carenza di capacità progettuali ha determinato una persistenza della disomogeneità nell'erogazione dei servizi e delle prestazioni sul territorio regionale, che si è mantenuta anche negli anni successivi

In questo clima le misure nazionali di contrasto alla povertà hanno seguito un percorso evolutivo: dalla fase sperimentale del CAS (rivolta a 12 città italiane, tra cui Palermo e Catania) all'implementazione del SIA, fino all'entrata a pieno regime del Reddito d'Inclusione con il Dlgs. 147 del 2017. Esse si sono progressivamente inserite nei Piani di zona, influenzando l'analisi dei bisogni locali e la definizione dei servizi erogati (Castro, 2018).

Strumenti di finanziamento come il *PON Inclusione* hanno consentito l'assunzione di personale aggiuntivo nei comuni, contribuendo al consolidamento dei servizi territoriali. Nonostante queste azioni di potenziamento, la condizione lavorativa degli stessi operatori rimane problematica. Durante gli Stati Generali del 2020, il presidente del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali sottolineava come oltre il 75% dei professionisti impegnati nella realizzazione delle misure di contrasto alla povertà si trovasse in una condizione di precarietà contrattuale, con rapporti di lavoro in scadenza entro l'anno (CNOAS, 2020, p. 3).

### **3.1.1 Le nuove misure di contrasto alla povertà e il potenziamento degli ATS**

Il primo *Report di monitoraggio sul Reddito di cittadinanza* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del settembre 2019 mostra come l'8% dei nuclei familiari siciliani risulti beneficiario della misura, per un totale di 160.253 nuclei, di cui l'89,3% destinatario del Reddito di cittadinanza e il 10,7% della Pensione di cittadinanza. La composizione delle famiglie beneficiarie evidenzia che il 32,2% dei nuclei è formato da una sola persona (a fronte di una media nazionale pari al 38,9%), mentre le famiglie con almeno un minore rappresentano il 40% (media nazionale 35,2%). Inoltre, rispetto all'attivazione dei percorsi, il 57,7% dei nuclei è stato indirizzato ai Centri per l'Impiego (media nazionale 48,6%), mentre il 38,3% è stato avviato ai Servizi sociali (media nazionale 46%). Considerando quest'ultima media si comprende quanto sia elevata la percentuale di utenza che doveva essere presa in carico dai servizi sociali per sottoporsi alla valutazione multidimensionale dei bisogni e a un'eventuale progettazione personalizzata.

Questi dati evidenziano la necessità di una rigenerazione del servizio sociale territoriale, orientata da un lato a rafforzare l'integrazione tra i diversi servizi e dall'altro a promuovere una partecipazione più attiva dei beneficiari nella costruzione del proprio percorso di inclusione (Consoli, 2020). Per assicurare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e la concreta realizzazione delle misure di contrasto alla povertà, i Distretti socio-sanitari siciliani hanno potuto contare su oltre 150 milioni di euro, provenienti in gran parte dall'Avviso 3/2016 PON Inclusione con un finanziamento di 114,5 milioni e dalla quota servizi del Fondo Povertà 2018 (42,6 milioni), cui si è successivamente aggiunta la quota del 2019.

Con la delibera del 19 gennaio 2019 la programmazione regionale si è espressa attraverso il proprio *Piano regionale per la lotta alla povertà 2018–2020*, che ha recepito gli indirizzi e gli obiettivi del Piano nazionale per gli interventi e i servizi di contrasto alla povertà 2018–2020 e ha declinato, in chiave regionale, obiettivi specifici per il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, priorità di intervento e programmazione delle risorse per il welfare territoriale (Regione Sicilia, 2019). Tra le priorità emergono il potenziamento dei servizi sociali e la costruzione di reti interistituzionali tra servizi sociali e Terzo Settore.

In Sicilia, come in altre regioni italiane, i distretti coincidono con gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS). Il 31 maggio 2019 sono state pubblicate le Linee guida per il Piano di Attuazione Locale (PAL), finalizzato alla programmazione delle risorse della quota servizi del Fondo Povertà per l'annualità 2018 e all'assunzione di personale qualificato.

Nonostante la riformulazione degli obiettivi attraverso le pianificazioni triennali degli ultimi anni e la spinta verso il ritorno ad una logica di “ri-centralizzazione” dell'azione amministrativa delle misure di contrasto alla povertà (Castro, 2018) la Sicilia mostra una condizione strutturalmente fragile rispetto al fenomeno e alle politiche sociali: le differenze territoriali, la scarsa disponibilità di personale qualificato e la frammentarietà delle risorse limitano l'efficacia delle misure di contrasto. In Sicilia, l'elevato numero di domande dei beneficiari delle misure di sostegno al reddito ha reso probabilmente più complesso il lavoro degli assistenti sociali e dei servizi, evidenziando come la carenza di personale qualificato rappresenti ancora un vincolo significativo per l'efficace implementazione delle politiche di contrasto alla povertà. Questi limiti ripongono nel ruolo degli assistenti sociali l'unico strumento per garantire il cambiamento e favorire l'inclusione sociale e la coesione territoriale. Il rafforzamento delle competenze professionali, la progettazione integrata dei servizi e l'implementazione di reti collaborative appaiono quindi cruciali per migliorare l'efficacia degli interventi socioassistenziali e ridurre le disuguaglianze economiche e sociali.

Con la Deliberazione n. 3 del 5 gennaio 2023 è stato introdotto il *Piano regionale lotta alla povertà 2021 -2023* che riprende gli obiettivi nazionali del PNISS 2021-2023. Il documento si apre con un'allarmante osservazione delle condizioni in cui versano i minori in Sicilia. L'elevata incidenza della povertà assoluta determina forme persistenti di povertà educativa, con ripercussioni dirette sulle opportunità di crescita e inclusione sociale delle giovani generazioni. In questo quadro, i dati Inps confermano come la

regione si collochi stabilmente tra quelle con la più alta incidenza di beneficiari del Reddito di cittadinanza, con concentrazioni particolarmente elevate nelle province di Palermo, Catania e Siracusa.

Nel 2022, i nuclei beneficiari complessivi del Rdc sono stati 244.757, dei quali il 41,6% è stato indirizzato ai servizi sociali per la valutazione multidimensionale e l'attivazione di percorsi personalizzati. Tra questi, la presa in carico effettiva ha riguardato 23.444 nuclei, ovvero solo il 23% e soltanto 9.662 nuclei hanno sottoscritto un Patto per l'inclusione sociale. Questi dati evidenziano la complessità dei processi di attivazione e la difficoltà di trasformare l'accesso alla misura economica in un percorso strutturato di inclusione. Il Piano regionale 2021-2023 ha cercato di rispondere a queste criticità attraverso il rafforzamento delle reti territoriali di intervento, con l'obiettivo di coniugare il sostegno economico con la presa in carico sociale e di promuovere l'integrazione tra servizi, in particolare a favore delle fasce più vulnerabili della popolazione minorile (Regione Sicilia, 2023).

Alla luce del complesso quadro di finanziamenti disponibili e degli obiettivi ancora da conseguire, la strategia regionale di contrasto alla povertà in Sicilia è stata orientata al rafforzamento della capacità programmatoria e gestionale dei Distretti socio-sanitari, con l'intento di favorire una riorganizzazione dei servizi sociali capace di rispondere a bisogni sempre più complessi e multidimensionali. Un passaggio rilevante in questa direzione è stato rappresentato dal Decreto dell'Assessore regionale della famiglia e delle politiche sociali n. 43 del 2019, con il quale sono stati adottati strumenti di programmazione della quota servizi del Fondo Povertà, quali il *Piano di Attuazione Locale* (PAL) e le relative Linee guida. Oltre a introdurre procedure semplificate per l'approvazione della pianificazione, tali disposizioni hanno istituito la *Rete territoriale per la protezione e l'inclusione sociale*, elaborata come organo di governance locale deputato a coordinare gli attori istituzionali e a orientare le politiche di contrasto alla povertà in una logica di integrazione e corresponsabilità. Grande valenza è stata attribuita ai servizi di inclusione sociale definiti dall'articolo 7 del Dlgs. 147 del 2017, ancora previsti e rafforzati nella misura dell'Assegno di Inclusione.

Nel 2025, la Regione Siciliana ha introdotto una nuova misura di contrasto alla povertà, il *Contributo di solidarietà una tantum*, ribattezzato "Reddito di Povertà", destinata alle famiglie residenti in Sicilia da almeno cinque anni e con un Isee relativo all'anno 2023 inferiore a 5.000 euro. Il contributo una tantum, gestito dall'Irfis, può arrivare fino a 5.000

euro per nucleo familiare, con l'obiettivo di sostenere le famiglie in difficoltà economica e sociale. Le domande sono state presentate esclusivamente online entro il 15 aprile 2025, attraverso una piattaforma dedicata accessibile tramite *Sistema Pubblico di Identità Digitale* (SPID) o *Carta Nazionale dei Servizi* (CNS). I punteggi sono stati definiti in base alla situazione economica, al numero di componenti del nucleo familiare, alla presenza di figli minorenni, alla condizione abitativa e a situazioni di disagio sociale (Regione Sicilia, 2025). I pagamenti del contributo sono iniziati il 7 luglio 2025, con l'erogazione delle somme direttamente ai beneficiari tramite bonifico bancario. Inoltre, i beneficiari del contributo sono stati invitati a partecipare a attività socialmente utili, compatibilmente con il loro stato psico-fisico, in base a intese con i comuni di residenza. Questa misura potrebbe rappresentare un importante intervento della Regione Siciliana per sostenere le famiglie in difficoltà economica, ma non si hanno ancora dati certi circa l'effettiva efficacia della misura. Ciò che invece si conosce è l'elemento centrale dei Servizi Sociali, chiamati ancora una volta ad intervenire nella gestione della misura. Ai servizi sociali era attribuito il compito di rilasciare un'attestazione che certificasse una condizione di "grave situazione di disagio"<sup>11</sup> che avrebbe dato diritto cospicui punteggio aggiuntivo in graduatoria per l'assegnazione del contributo. Non ci soffermeremo sui disagi creati all'interno dei comuni volti a identificare concretamente le condizioni di grave disagio previste dall'avviso e non specificate; non si hanno ancora dati certi e non si sa se effettivamente la Regione è riuscita a garantire uniformità di applicazione. Gli assistenti sociali costituiscono un elemento cruciale per la realizzazione delle politiche di contrasto alla povertà. In Sicilia, gli iscritti all'albo regionale al mese di aprile 2025 erano 6.002 (CROAS, 2025). In un report di fine 2023 l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) evidenziava l'allarmante dato della carenza di assistenti sociali nei comuni italiani. Secondo il report il problema della carenza di personale non è affatto legato alla mancanza di risorse economiche, in quanto negli ultimi anni sia gli Ats che i comuni hanno ricevuto ingenti somme volte al potenziamento professionale previsto dai Leps. Il meccanismo di finanziamento è composto da due differenti misure; il contributo per l'assunzione di assistenti sociali nel Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (Fondo povertà) e il finanziamento degli obiettivi di servizio per il potenziamento dei servizi sociali comunali nel Fondo di solidarietà comunale (FSC). Il problema è che gran

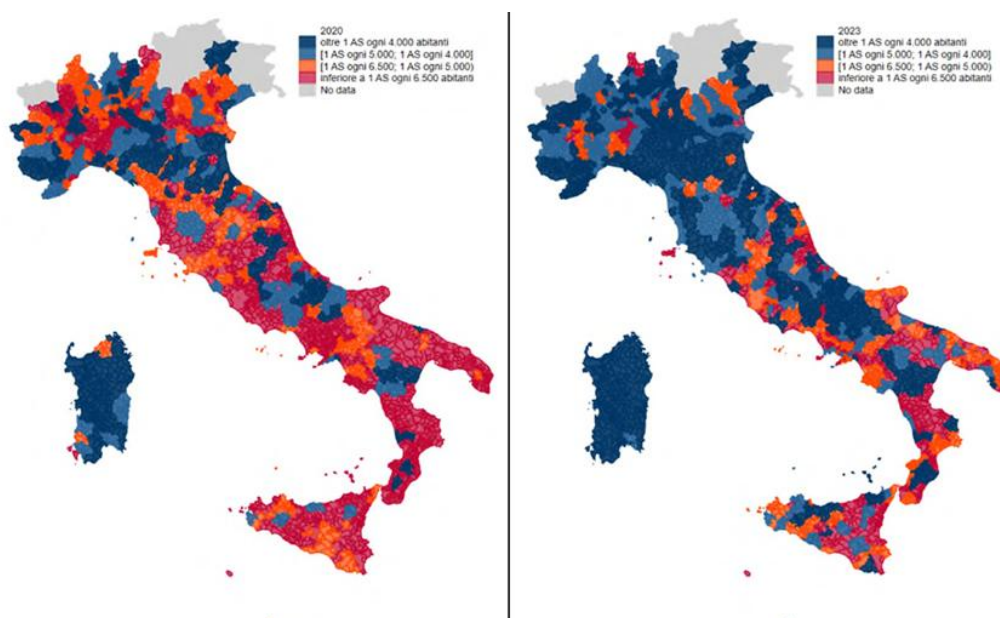
---

<sup>11</sup> L'avviso pubblicato in data prevede come grave situazione di disagio nuclei monogenitoriali con almeno un figlio minore convivente; violenza subita da qualsiasi componente del nucleo familiare ad opera di soggetti diversi dai componenti del medesimo nucleo; qualsiasi altra situazione di grave disagio sociale certificata dall'Ufficio dei Servizi Sociali del Comune di residenza.

parte dei finanziamenti non sono stati spesi. Nel 2023 mancavano in tutta Italia 3.216 assistenti sociali per raggiungere il rapporto di 1 su 5.000 (UPB, 2023; Cibinel E., 2024).

A partire dal 2020 si è avviato un percorso in lenta crescita di nuove assunzioni, registrando un trend in rialzo. Negli ultimi anni si è assistito a un reclutamento in diverse modalità, molte delle quali sono avvenute tramite indizione di bando di concorso pubblico per un tempo determinato, e solo in alcuni casi si è raggiunta la stabilizzazione di ruolo. A seguito delle risorse istanziate il numero delle assistenti sociali è cresciuto in tutta Italia, raggiungendo solo in pochi casi i Leps previsti e con delle divergenze territoriali. In alcune regioni meridionali in media un'assistente sociale ha un bacino di utenza di circa 10.000 cittadini (*ibidem*). Appare chiaro quanto valori così bassi compromettono l'offerta di servizi sociali ai cittadini, comporta inevitabilmente anche la ridotta disponibilità di professionisti. Il report del 2023 è stato aggiornato con un *flash* del marzo 2025 evidenzia quanto l'assunzione di assistenti sociali debba favorire il reclutamento a tempo indeterminato, con l'obiettivo di garantire non solo standard quantitativi, ma anche qualitativi privilegiando la presenza di risorse stabili nel tempo. Dall'analisi emerge che nel periodo tra il 2020 e il 2023 vi è stato un cospicuo aumento delle assistenti sociali assunte, passando da 9.750 a 13.621, ovvero il 39,7% (UPB, 2025).

Fig. 3 Assistenti sociali dei servizi territoriali in relazione alla popolazione anni 2020 e 2023



Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2025.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> La rappresentazione dei dati è stata realizzata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio e pubblicata nel report Flash n. 1/10 marzo 2025 "L'attuazione del Livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale: un aggiornamento sul reclutamento degli assistenti sociali". I dati sono il frutto di elaborazioni sul riparto del

Questo trend è maggiormente rappresentativo delle regioni del nord Italia, soprattutto laddove gli Ats risultavano già ben dotati. Maggiori criticità emergono nel sud, in cui l'aumento delle risorse appare ancora insufficiente al raggiungimento degli standard di sufficienza previsti dal Ministero. La maggior parte delle assunzioni assistenti sociali nel nord è stata attuata con contratti a tempo indeterminato, segnalando la propensione degli Enti locali a raggiungere anche lo standard qualitativo di continuità operativa. Al contrario, negli ATS del Meridione, la maggior parte delle assunzioni è avvenuta con contratti non stabili, a tempo determinato o attraverso forme di gestione esternalizzata, ed è in aumento in Campania, Calabria e Sicilia.

### **3.2 Il Distretto Socio-sanitario 14: contesto territoriale e dati quantitativi**

La selezione del Distretto Socio-Sanitario 14 come caso studio per la presente ricerca è motivata da una serie di fattori rilevanti sia sul piano organizzativo che metodologico. In primo luogo, il distretto ha consolidato nel tempo la propria struttura organizzativa, assumendo circa venti assistenti sociali e stabilizzandone alcune di esse nel corso degli anni. Questo sistema è significativo e nasce in risposta alla legislazione nazionale e regionale in merito alla priorità di potenziamento dei servizi sociali prevista come livello essenziale delle prestazioni sociali dal PNISS 2021-2023 e dal successivo. In secondo luogo, assume particolare rilevanza la conoscenza pregressa che il ricercatore possiede del contesto locale, che ha permesso di sviluppare un approccio di ricerca più approfondito, in grado di andare oltre la semplice raccolta di informazioni normative e dati quantitativi e di esplorare le questioni salienti legate al ruolo degli assistenti sociali nelle misure di contrasto alla povertà. La familiarità con le dinamiche interne al distretto e la conoscenza di certe dinamiche tra le reti territoriali consente di interpretare con maggiore precisione le informazioni emerse dalle interviste, favorendo una lettura critica delle pratiche professionali e delle criticità operative. Lo studio del Distretto Socio-Sanitario 14 è stato agevolato dalla possibilità di accesso a dati amministrativi forniti in maniera aggregata e anonima dal Comune capofila<sup>13</sup>, relativi al numero e tipologie di

---

contributo per le assunzioni di assistenti sociali in servizio nel 2023 (MLPS, 2024), sull'Anagrafica ATS al 29 maggio 2023, sulla popolazione Istat al 1° gennaio 2023 e sulla relazione di monitoraggio e di rendicontazione degli obiettivi di servizio per i servizi sociali comunali.

<sup>13</sup> All'amministrazione distrettuale è stato formalmente richiesto accesso agli atti dei dati in forma aggregata e anonima relative alle misure di contrasto alla povertà del Reddito di Cittadinanza e dell'Assegno di Inclusione. I dati sono stati rielaborati per rappresentare il contesto di riferimento del caso oggetto di studio.

prese in carico, fasce d'età e interventi di sostegno attivati. Tale disponibilità di informazioni ha consentito di definire un quadro sistemico del contesto e di poterlo integrare nella ricerca attraverso l'approfondimento con l'analisi qualitativa e i dati raccolti tramite le interviste, rendendo più affidabile l'interpretazione dei risultati. In breve, il Distretto Socio-Sanitario 14 rappresenta un contesto particolarmente adatto per lo studio, in quanto unisce elementi di rilievo rispetto alle ultime novità introdotte dalla normativa in materia di contrasto alla povertà, conoscenza approfondita del territorio e accesso ai dati, elementi che insieme garantiscono una ricerca contestualizzata e che quanto più cerca di attenersi a un certo rigore scientifico. Il DSS 14 è composto dall'insieme di sei comuni della Provincia di Catania (il Comune capofila di Acireale e da Aci Bonaccorsi, Aci Catena, Aci Sant'Antonio, Santa Venerina e Zafferana Etnea) e conta nello specifico – al 1° gennaio 2025 una popolazione residente di 135.119 persone (Istat, 2025). Considerando la composizione residente si nota, a primo impatto, la disomogeneità del numero di residenti, che risulta anche correlata alla dimensione della superficie in km<sup>2</sup>. Le somme finanziate sono state gestite distribuendole in valori proporzionali in base alla percentuale di popolazione. Tuttavia, bisogna rilevare quanto la differenza tra un Comune e l'altro non è determinata solo dal numero di residenti, ma potrebbe essere condizionata da altri fattori quali, il Pil pro-capite, la scolarizzazione delle famiglie, il numero dei soggetti disabili e altri fattori difficilmente determinabili; così come dai servizi e progetti attuati e gestiti dalle amministrazioni comunali con propri fondi. Sono, invece, omogenei i valori della percentuale di minori e over sessantenni sulla popolazione totale.

*Tab.3 Indicatori Popolazione residente al 1° gennaio 2025*

<b>Comune</b>	<b>Tot Pop.</b>	<b>% minori su Pop. Tot.</b>	<b>% &gt;60 su Pop. Tot.</b>
<b>Acireale</b>	50579	15,19 %	31,35 %
<b>Aci Bonaccorsi</b>	3556	17,15 %	28,23 %
<b>Aci Castello</b>	17691	13,95 %	34,86 %
<b>Aci Catena</b>	27505	17,41 %	27,43 %
<b>Aci Sant'Antonio</b>	18025	17,85 %	26,87 %
<b>Santa Venerina</b>	8411	16,28 %	29,29 %
<b>Zafferana Etnea</b>	9352	16,88 %	28,70 %
<b>DSS14</b>	135119	16,39 %	29,53 %

Fonte: elaborazione dati Istat – Indicatori demografici, 2025

Nel corso degli anni, come dettato dai Piani Regionali per i trienni 2018-2020 e 2021-2023, il DSS14 ha utilizzato i finanziamenti per ridurre la povertà previsti dai vari fondi, che sono stati suddivisi per un periodo di tempo che parte da novembre 2019 e prosegue sino alla data attuale. Nello specifico, i dati forniti dal Distretto ci mostrano un chiaro specchietto della suddivisione dei fondi sino all'aggiornamento del 30 giugno 2025:

**Quota PON – Inclusione** dal 01/11/2019 al 30/06/2021;

**Quota P.A.L. QSFP 2019** dal 01/08/2021 al 30/06/2022;

**Quota P.A.L. QSFP 2020** dal 01/07/2022 al 31/12/2023;

**Quota P.A.L. QSFP 2021** dal 01/01/2024 al 31/12/2024;

**Quota P.A.L. QSFP 2022** dal 01/01/2025 al 30/06/2025.

Attualmente è in corso il secondo semestre del Fondo PAL-QSFP-2022, di cui si ha l'aggiornamento dei dati al 30 giugno 2025. A scavalco tra i differenti finanziamenti si sono inserite le due misure di contrasto alla povertà, Reddito di Cittadinanza e dal 1° gennaio 2024 l'attuale misura dell'Assegno di Inclusione. Il tipo di misura ha determinato un cambiamento anche rispetto al numero di prese in carico, per due differenti motivi: in primo luogo con la misura del Rdc i nuclei beneficiari erano suddivisi tra Centro per l'Impegno e Servizi Sociali mentre con la misura dell'Adi tutti i nuclei sono assegnati ai Servizi Sociali e devono essere presi in carico entro 120 giorni dalla data della domanda, a pena di sospensione; in secondo luogo, la misura dell'Adi, a carattere più restrittivo, è rivolta solo ai nuclei con minori, disabili o over sessantenni e ha di fatto tagliato una grossa fetta di nuclei che avevano in passato richiesto e ricevuto il beneficio del Rdc. Pertanto, appare conseguenziale quanto le prese in carico avvenute con l'Adi - che coincide perfettamente con l'inizio dei finanziamenti della QSFP 2021 - presenta maggiori valori di presa in carico. Tra l'altro, questo dato è confermato dall'andamento del numero di prese in carico con la QSFP 2022, poiché, in primo luogo, sono dati relativi al primo semestre del 2025, ma soprattutto perché se si considera che la durata dell'Adi è di 18 mesi è evidente quanto le prese in carico avvenute nei primi mesi del 2024 abbiano coperto anche la prima metà del 2025 (ad esempio, una domanda accettata a febbraio del 2024 e ricevuta senza interruzioni sarà percepita sino al mese di luglio 2025).

Tab. 4 Nuclei familiari presi in carico per Comune e per tipologia di finanziamento

Comune	PON INCL.	QSFP 2019	QSFP 2020	QSFP 2021	QSFP* 2022
Acireale	827	560	1160	1333	122
Aci Bonaccorsi	77	34	50	52	16
Aci Castello	173	151	108	336	39
Aci Catena	189	106	269	541	111
Aci Sant'Antonio	242	268	173	286	10
Santa Venerina	119	69	109	193	18
Zafferana Etnea	103	64	178	169	35
DSS14	1730	1252	2047	2910	351

Fonte: elaborazione dati ricevuti dall'amministrazione del DDS14 con richiesta di accesso agli atti, 2025

I dati relativi alla misura dell'Adi e del Pal 2021 confermano una maggiore incidenza di soggetti minori dai 0 -3 anni e dai 4 -18 anni, componendo rispettivamente l'8,68% e l'11,13% sul totale della popolazione residente delle medesime fasce d'età. Si riscontra infine, un aumento dell'incidenza di soggetti in condizioni di disabilità rispetto alle prese in carico avvenute con il Reddito di Cittadinanza, passando dall'11,98 % sul totale dei soggetti presi in carico nel DSS14 con i fondi Pal 2020, al 16,38% del Pal 2022 (dato medesimo nel Pal 2021). La maggiore incidenza di soggetti disabili può essere spiegata, anche in questo caso, per il carattere restrittivo dell'Adi, concesso ai soli nuclei familiari con soggetti "vulnerabili".

Un'importante rappresentazione del contesto distrettuale è relativa all'attivazione dei servizi dei beneficiari presi in carico e seguiti dalle case manager. L'assistente sociale realizza una valutazione multidimensionale dei nuclei familiari beneficiari, per individuare sia i bisogni complessivi del nucleo sia quelli specifici dei singoli membri. Quando emergono bisogni complessi, l'assistente sociale attiva un'équipe multidisciplinare composta da diversi professionisti dei servizi territoriali. Nel percorso di presa in carico, l'assistente sociale svolge il ruolo di case manager: coordina, monitora e stimola la realizzazione degli obiettivi del progetto personalizzato, che rappresenta il fulcro dell'intervento. Il progetto definisce obiettivi generali e risultati specifici, orientati a superare la povertà, il rafforzamento delle reti di sostegno e la promozione dell'autonomia.

Tra i diversi interventi da attivare hanno un grande valore i *Servizi di Inclusione Sociale* (SIS) previsti dall'art. 7 del Dlgs. 147 del 2017 e suddivisi per differenti tipologie, tra i quali l'educativa domiciliare o territoriale, il sostegno alla genitorialità, l'assistenza

domiciliare, il recupero scolastico delle carenze disciplinari, la mediazione culturale e la mediazione familiare. I servizi dei SIS sono esternalizzati a enti del Terzo settore, come associazioni e cooperative sociali. Ogni servizio SIS dev'essere inserito nel Pais (Patto di Inclusione Sociale) del nucleo attraverso lo strumento della piattaforma informatica *Gepi* e avviene a seguito di attivazione dell'equipe multidisciplinare con gli operatori di riferimento, con i quali ci si confronta per tutto il percorso tramite incontri di verifica e monitoraggio.

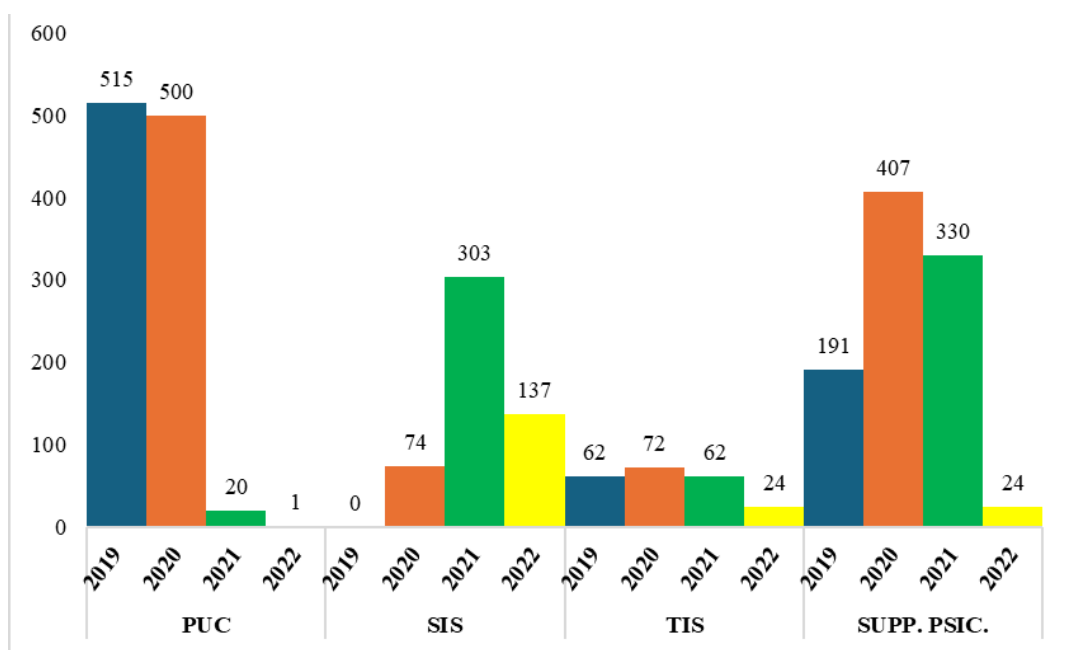
Altro rilevante intervento è il *Tirocinio d'Inclusione Sociale* (TIS), un progetto di inserimento lavorativo per soggetti in condizioni di fragilità. La finalità del tirocinio è di accompagnare il beneficiario attraverso un percorso di inclusione, orientamento e formazione lavorativa per il raggiungimento di competenze che lo possano immettere nuovamente nel mondo del lavoro. I dati relativi ai TIS attivati nelle diverse annualità mostra una certa costanza, ma risultano essere in misura nettamente inferiore rispetto agli altri interventi. Tale osservazione è dovuta al carattere più restrittivo dei fondi destinati al servizio, prima di tutto perché hanno un costo molto elevato e in secondo luogo, poiché è considerato come un forte strumento di attivazione lavorativa per quei soggetti in condizione di estremo disagio. La ratio che orienta l'assistente sociale alla scelta di attivazione del Tis è guidata dalla valutazione delle condizioni di problematicità del soggetto, che renderebbero fallimentare l'attivazione lavorativa con il Cpi. La scelta è affidata alla discrezionalità del professionista che determina chi selezionare su un numero ridotto di tirocini assegnati ad ogni Comune. Un'altra modalità di intervento gestita dai servizi sociali è il supporto psicologico all'interno degli uffici comunali del Distretto.

La grande ondata di assunzioni nei comuni del DSS14 non ha riguardato solo la figura professionale dell'assistente sociale, ma è anche stata destinata al reclutamento di psicologi, assegnati ad ogni Comune in base al rapporto della popolazione. La presenza di uno psicologo è una grande risorsa interna al Comune, poiché può contribuire alla stesura dei quadri d'analisi, quando si rilevano complessità durante la fase di pre-assessment, e può dare grande sostegno ai beneficiari in condizione di fragilità che desiderano approcciarsi a dei primi colloqui di *Supporto psicologico* e che non sono ancora conosciuti alla rete dei servizi specialistici del territorio. Rispetto agli interventi di supporto si rileva un aumento tra le annualità del Pal 2019 e Pal 2020 e un assestamento oltre i n. 300 servizi di supporto partendo dall'estate dell'anno 2022 e sino alla

conclusione dell'anno 2024. I pochi servizi attivati lungo il 2025 potrebbero essere legati alle poche prese in carico di beneficiari Adi che sono già stati inseriti nel Pal 2021.

Tra i diversi interventi, vi sono, in ultimo i *Progetti Utili alla Collettività* (PUC) rivolti ad attività ambientali, sociali, artistiche, culturali e formative. Se con il Rdc partecipare a tali attività rappresentava una sorta di obbligo - anche se non era esplicitamente previsto dalla normativa - con la misura dell'Adi la partecipazione ai progetti è strettamente legata alla volontarietà dei beneficiari, poiché di fatto i soggetti minori, ultrasessantenni o con carichi di cura non hanno obblighi e gli altri soggetti in età lavorativa o sono inviati al Cpi o sono esonerati dalla misura perché non conteggiati nella scala di equivalenza. Ne consegue un netto calo dei partecipanti a partire dal Pal 2021 che coincide proprio con le prese in carico Adi. Nel ruolo della case manager che prende in carico un nucleo familiare vi è, infine, quello di indirizzamento verso tutti gli altri servizi di assistenza e specialistici.

Fig.4 Interventi DSS14 con i fondi dei Piani di Attuazione Locale (PAL) negli anni 2021-2025



Fonte: elaborazione dati ricevuti dall'amministrazione del DDS14 con richiesta di accesso agli atti, 2025

Considerando i dati sulla rendicontazione il DSS14 sta procedendo alla chiusura dei vari finanziamenti, partendo dal PON Inclusionione, concluso nel 2021, e procedendo con i fondi PAL. I due finanziamenti, distribuiti annualmente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a tutti i distretti, sono arrivati nel DSS14 con un certo ritardo e ciò ha determinato il sovrapporsi di risorse da spendere in un tempo limitato. Le risorse vengono impegnate e destinate ai diversi servizi e il Distretto sta procedendo man mano alla chiusura e alle rendicontazioni dei diversi fondi.

A partire da questa analisi di contesto, la ricerca si è focalizzata sulle esperienze e sui punti di vista delle assistenti sociali con il fine ultimo di rispondere alla domanda di ricerca di questo lavoro, ovvero comprendere il ruolo dei servizi sociali nell'esecuzione delle misure di sostegno al reddito nell'era della transizione digitale.

### **3.3 Metodologia della ricerca: tecnica d'indagine e unità di analisi**

Per condurre l'analisi dello studio di caso e rispondere alla domanda di ricerca è stato utilizzato un approccio qualitativo tramite lo strumento delle interviste semistrutturate. Nel 1924 Bingham e Moore definivano l'intervista come una “*conversation with a purpose*” e lo *scopo* in questione è quello di rilevare quante più informazioni su un dato fenomeno. Tra le diverse modalità di interviste definiti dai metodologi della ricerca sociale, la semistrutturata in profondità è stata ritenuta la più adeguata rispetto allo scopo che si vuole ottenere. L'intervista semistrutturata è indicata quando è focalizzata e circoscritta su un tema specifico ed è definita attraverso una lista generica di domande. L'intervistatore ha il ruolo di «richiamare l'attenzione del soggetto intervistato su alcuni punti, lasciandolo tuttavia libero di rispondere senza imporgli alcun ordine nella trattazione dei temi. Questi devono emergere nella loro sequenza naturale, che dovrebbe rispecchiare il rilievo che essi hanno per il *mondo vitale* dell'intervistato» (Pitrone, 2009, pag. 75). La scelta di una indagine qualitativa attraverso domande generiche è dettata dalla tipologia di interlocutore, nonché dal fine ultimo della ricerca. La ricerca qualitativa dona una certa flessibilità delle procedure di costruzione del dato, come effetto di “un'armonizzazione al contesto empirico” (Cardano, 2020) e permette di incontrare elementi inattesi. Questa ricerca mira a cogliere il punto di vista delle intervistate, ovvero assistenti sociali di un determinato contesto territoriale. In tal senso, i soggetti intervistati sono professionisti specializzati, soggetti particolarmente competenti che possono approfondire la tematica e che trattano nel loro quotidiano lavorativo il tema indagato. Pertanto, si è deciso di procedere con un'indagine di tipo qualitativo proprio perché si vuole ottenere un approfondimento del fenomeno oggetto di interesse, lasciando al ricercatore la possibilità di seguire il percorso di pensiero sviluppatosi a partire da dinamiche empatiche tra intervistatore e intervistato (Arcidiacono, 2017). Nel caso specifico la numerosità in termini quantitativi è anche un dato che non è possibile ottenere, poiché le assistenti sociali del distretto sono un numero finito di un contesto limitato che non può essere rappresentativo di una realtà ampia come la Regione Sicilia.

Sono circa 17 le assistenti sociali che attualmente ricoprono il ruolo di case manager o segretariato sociale nei comuni del distretto e che si occupano di misure di sostegno al reddito e nello specifico della misura attuale dell'Assegno di inclusione. Considerando queste tematiche si è deciso di procedere con delle interviste semistrutturate, guidate da delle domande relativamente generiche su determinati temi che sono stati considerati come centrali da indagare. Fondamentale è stato il contatto con i soggetti intervistati, poiché elemento centrale è proprio la relazione che si crea tra intervistatore e intervistato; la relazione di un'intervista ha la connotazione di una interazione tra soggetti che decidono di cooperare ed è il primo passaggio da effettuare prima di procedere con le domande (Bichi, 2011). L'utilizzo delle interviste discorsive come strumento metodologico consente di ottenere una comprensione profonda e contestualizzata dei fenomeni sociali, rispondendo così alle esigenze di una ricerca qualitativa che mira a esplorare la complessità del fenomeno. Alle interviste somministrate ne è preceduta una pilota, rivolta a un'assistente sociale che ha lavorato su tre comuni del distretto e che recentemente, da febbraio 2025, è stata anche stabilizzata a tempo indeterminato. La professionista in oggetto è considerata testimone privilegiato poiché assume secondo il ricercatore un ruolo centrale. L'intervistata è stata assunta con Fondo PON Inclusione nel 2019 e all'interno del Distretto si è occupata della misura del Rdc e dell'Adi; nel corso degli anni ha svolto la mansione di segretariato sociale, di case manager, e di referente PUC e attualmente, a seguito di stabilizzazione, si occupa anche di altre aree d'intervento all'interno del Comune di Acireale. La sua testimonianza è stata considerata quella di una professionista in grado di avere una panoramica generica e complessiva dello sviluppo delle varie dinamiche. L'intervista pilota è stata eseguita con delle domande scelte dal ricercatore e alla fine di quest'ultime è stato chiesto alla rispondente di approfondire e di esprimere un parere circa le tematiche indagate e la capacità di esplorare in maniera esaustiva tutti gli elementi salienti della misura e di rispondere alla domanda di ricerca. Successivamente, affinata la traccia delle interviste, si è proceduto con l'indagine e si è giunto ad un totale di n. 14 interviste, considerando la disponibilità e il consenso del trattamento delle informazioni ricevute delle colleghe. Le interviste sono state approfondite e sono state integrate in itinere, portando al raggiungimento della saturazione. Pertanto, un'indagine svolta con domande semistrutturate ha potuto permettere al ricercatore di andare man mano ad approfondire le nuove dinamiche e nuovi elementi che hanno arricchito il processo investigativo. Si è arrivato, in conclusione, a un approfondimento di circa dieci macro-tematiche. L'indagine è stata eseguita nell'estate

del 2025, periodo a cavallo tra la conclusione delle prime pratiche Adi (da gennaio 2024 a giugno 2025) e la prima fase di rinnovo. Questo particolare periodo, segnato anche da un carico di lavoro più alleggerito, ha permesso alle assistenti sociali di avere ben in mente un giudizio rispetto alla conclusione di un primo ciclo della misura dell'Assegno di Inclusione e di poter avere una valutazione anche rispetto all'efficacia dell'attuale misura in comparazione con la precedente. In una prima fase, sono state somministrate domande volte a raccogliere informazioni sul ruolo attuale all'interno del distretto sociosanitario, sulla situazione iniziale al momento dell'assunzione e sulle esperienze professionali pregresse come assistente sociale. L'obiettivo era di comprendere in che misura le esperienze lavorative precedenti abbiano potuto influenzare lo svolgimento del ruolo attuale nel distretto. Sono state poi indagate delle aree tematiche ritenute dal ricercatore come salienti: nello specifico si è indagato circa la considerazione dell'efficienza e l'efficacia della misura stessa dal punto di vista degli assistenti sociali e la percezione che questi ultimi hanno anche dei soggetti beneficiari della misura. Si è passato poi ad indagare l'aspetto relativo alla gestione della misura e alla modalità di svolgimento del lavoro all'interno della struttura, a garanzia di quello che è il mandato istituzionale e professionale di un assistente sociale, come garanzia della privacy e setting adeguato a svolgere e comprendere il fabbisogno dell'utenza. Altra area di indagine è legata agli aspetti che coinvolgono attori esterni al Comune, per la costruzione di un lavoro di rete ritenuto fondamentale nello svolgimento di interventi di tipo integrato, e nel particolare nell'esecuzione delle misure di sostegno previste dall'art. 7 del Dlsg 147 del 2017, che richiedono l'attivazione di un'equipe multidisciplinare e la partecipazione di soggetti esterni ai servizi sociali. Altra questione approfondita è stata l'utilizzo di una piattaforma informatica a supporto delle assistenti sociali nella gestione di una misura che diventa sempre di più aperta alla tecnologia e alla comunicazione informatica. Altre domande sono state relative alla gestione del lavoro rispetto al carico di lavoro e alla supervisione professionale, che è stata attivata nel 2023 all'interno del DSS14 per la prevenzione del burnout e rivolta a tutte le assistenti sociali. Le domande sono state poste senza seguire in modo rigido uno schema sequenziale, ma lasciando scorrere in maniera naturale l'andamento della "conversazione". L'interpretazione dei dati è stata eseguita seguendo un'analisi tematica, a partire dalla trascrizione integrale delle interviste. In un primo momento è stata effettuata una lettura esplorativa, seguita da una rilettura, con l'obiettivo di cogliere i contenuti più rilevanti. Successivamente, i testi sono stati segmentati in unità di significato e organizzate in categorie tematiche, così da strutturare

i dati in modo più sistematico. Le categorie individuate sono state poi analizzate e attraverso un lavoro di sintesi, è stato possibile elaborare delle interpretazioni complessive capaci di mettere in evidenza gli aspetti più significativi emersi dal materiale raccolto (Salvini, 2015).

### **3.4 Organizzazione del lavoro sociale nel Distretto**

Lavorare in una pubblica amministrazione richiede una grande responsabilità e competenza, non solo sulla professione sociale ma anche in ambito amministrativo. Molte assistenti sociali sono state assunte nel 2019 per essere inserite come potenziamento alle poche assistenti sociali strutturate all'interno dei comuni del DSS14. Le nuove assunzioni sono state finalizzate alla gestione della misura del Reddito di cittadinanza e della presa in carico dei beneficiari assegnati ai servizi sociali. Con l'ondata di assunzioni c'è stata la prima risposta prioritaria al PNISS, ovvero quella del rafforzamento del servizio sociale professionale. Una delle colleghe intervistate è stata assunta in questa fase e si è ritrovata ad occuparsi della programmazione delle linee di intervento e di supporto amministrativo, nel tentativo di costruire un assetto quanto più definito. Dalla sua testimonianza apprendiamo la difficoltà nei primi anni di gestire le ingenti risorse economiche, provenienti anche da diversi finanziamenti e da investire in personale e servizi. Tra i primi interventi legati alla misura del contrasto alla povertà vi è stata l'implementazione dei servizi di inclusione sociale (SIS) destinata ai beneficiari del reddito di cittadinanza. L'intento dei nuovi interventi è stato quello di diversificare la platea dei beneficiari rispetto a quella prevista dagli interventi offerti dal Piano di Zona, con fasce già predeterminate, come ad esempio disabili e anziani non autosufficienti. Trattandosi di un bacino di utenza molto vasto come quello della povertà si è deciso di prevedere servizi di più ampio raggio. Accanto ai tradizionali servizi di educativa domiciliare, supporto alla genitorialità e mediazione familiare o culturale, sono stati introdotti un servizio di supporto allo studio pomeridiano e un servizio di assistenza domiciliare: il primo rivolto a bambini con difficoltà di apprendimento certificate e pensato per famiglie prive di risorse economiche per il doposcuola, il secondo destinato a soggetti non autosufficienti e frequentemente in condizione di isolamento sociale.

Alcune assistenti sociali avevano maturato esperienza pregressa nel campo delle misure di contrasto alla povertà, soprattutto con la misura del Rei. Tale esperienza ha garantito

l'acquisizione di competenze che sono state d'aiuto nell'implementazione del repentino Rdc. L'esperienza con il Rei ha dettato delle procedure poi riprese con la nuova misura, anche se per alcune emerge una fase primordiale della presa in carico così com'è attualmente concepita:

«Il Rei era proprio un livello base. Io mi ricordo con il Rei cosa facevamo noi: arrivavano le domande, [...] li contattavamo per un primo colloquio e poi basta finiva là, non c'era né il monitoraggio e nulla, perché poi è durata la misura un anno e subito poi è stato trasformato in reddito di cittadinanza» (Fiorella, assunta dal 2019)

Nel corso degli anni il lavoro delle assistenti sociali assunte come potenziamento dei servizi ha subito una lenta evoluzione. Inizialmente non è stato facile integrarsi con il personale organico dei vari uffici e spesso le nuove arrivate sono state viste come una sorta di extra e non pienamente incluse. Per diverso tempo le assistenti sociali assunte sono state viste come “quelle del Reddito di Cittadinanza”:

«Noi siamo stati sin da subito accolti come ospiti, quindi come estranei. [...] proprio perché non siamo strutturati del Comune. Ancora oggi non c'è questo riconoscimento anche del lavoro che noi facciamo. Infatti, una volta fu anche spiacevole quello che ci è stato detto, siamo state definite “l'appendice del comune di Acireale” da un politico, in una sede pubblica [...] però la cosa bella è che invece le persone, questo non lo avvertono, che noi siamo straniere, anzi» (Ludovica, assunta dal 2019).

concorda col medesimo pensiero un'intervistata che ha vissuto la fase del passaggio da assunta a tempo determinato, per occuparsi del reddito di cittadinanza, alla stabilizzazione presso uno dei comuni del Distretto. Secondo la collega, è stato determinate il passaggio a strutturata per poter esprimere con fermezza il proprio ruolo e facendo anche comprendere l'importanza delle prese in carico di soggetti beneficiari di misure di contrasto alla povertà:

«In una situazione di tempo determinato, ti devi attenere a quello che ti dicono. Tu devi per forza e necessariamente adeguarti, anche perché non sempre sei nello stesso comune, non sempre hai lo stesso numero di ore, non sempre hai la possibilità di parlare con il dirigente, non sempre hai, anche se noi ce l'abbiamo insita nella professione, l'autonomia professionale. [...] io ho lavorato in questi tre anni per fare capire che il reddito di cittadinanza [...] ad oggi la mia figura è riconosciuta sicuramente in maniera diversa, ma non credo che io sarei riuscita a farlo capire se non fossi stata di ruolo» (Nadia, assunta dal 2019).

La prima riflessione che emerge dalle interviste è stata la necessità di adattarsi agli spazi che le strutture comunali offrivano. Emerge, in tutte le interviste e di conseguenza in tutti i comuni, che in principio mancavano i requisiti basilari, come l'averne un ufficio con propria scrivania e dotazione di servizi essenziali quali personal computer e telefono. Nella fase iniziale di arrivo delle assistenti sociali dei vari comuni è mancata la comprensione del ruolo che quest'ultime dovevano ricoprire. La prima sistemazione è avvenuta per tutte in modo non consono e solo quando sono si è iniziato con lo svolgimento dei primi colloqui si è, in parte compresa, almeno l'esigenza di far lavorare le assistenti separate dagli altri dipendenti:

«non avevamo assolutamente privacy in quanto eravamo collocate io e un'altra collega proprio in una stanza con altre due colleghe amministrative. Da quando poi noi abbiamo iniziato le convocazioni per i colloqui si è capita la necessità di avere la privacy, soprattutto per la differenza di ruolo, assistenti sociali e amministrative» (Serena, assunta dal 2019).

Il lavoro tra le colleghe nei diversi comuni è svolto con l'ausilio della figura di una Coordinatrice, che gestisce la parte organizzativa e mantiene una rete di collaborazione tra i vari comuni. La figura di questa professionista assunta dal Distretto ha fatto sì che vi fosse maggiore omogeneità nelle prassi lavorative e qualcuno che aggiornasse le dipendenti circa le continue novità. Le colleghe intervistate hanno mostrato tutte di fare affidamento nella figura della Coordinatrice:

«Noi abbiamo la fortuna come distretto di avere, anche se non da subito, una coordinatrice. Questa coordinatrice comunque riesce ad aggiornarci in tempo quando ci sono delle novità, inoltrandoci le slide e invitandoci a partecipare quando ci sono dei webinar» (Serena, assunta dal 2019).

Nel Comune di Acireale sono risultati salienti i momenti della stabilizzazione di n. 5 assistenti sociali avvenute nel mese di gennaio 2023 e di altre n. 3 nel mese di febbraio 2025. Alcune di esse prestavano servizio presso altri comuni del Distretto e lo spostamento da un Comune all'altro ha creato non pochi problemi strutturali. Per i comuni che hanno perso le risorse professionali vi sono stati dei veri e propri buchi all'interno dell'organigramma e un rallentamento dei servizi legati all'area povertà; per il Comune di Acireale i nuovi arrivi hanno segnato la necessità di ricostruire l'assetto organizzativo. Una prima evidente necessità emersa dalle nuove assunzioni è stata legata agli spazi fisici e dalle interviste emerge che nel corso del tempo tutte le stabilizzate nell'anno 2023 sono riuscite a trovare, con non poche difficoltà, una stanza singola che potesse permettere di

svolgere il lavoro in tranquillità e nel rispetto della privacy dell'utenza. Alcune di esse si sono soffermate a descrivere proprio il passaggio da precarie a strutturate senza avere chiare mansioni e un ufficio adeguato:

«Ho occupato praticamente [l'ufficio]. Noi i primi anni che siamo stati qui [Acireale] è stato tutto brutto. [...] Trovarsi a venire e avere un certo carico di lavoro e poi dover fare i colloqui in una stanza dove c'era un'altra collega. Arrivavi e non sapevi dove sederti. [...] Noi avevamo problemi anche a prendere i colloqui perché non avevamo un telefono disponibile» (Sabrina, assunta dal 2019).

Anche a livello organizzativo è stato cruciale il passaggio da precarie a stabilizzate, poiché la stabilizzazione con fondi strutturali ha permesso l'ampliamento dell'ambito di lavoro, non più relegato alla sola misura di contrasto alla povertà. Il Comune ha quasi raggiunto la quota prevista di 1 assistente sociale su 5.000 abitanti, di cui la maggior parte sono assunte a tempo indeterminato e dopo la stabilizzazione delle altre assistenti sociali avvenuta agli inizi del 2025, si sta definendo l'assetto dei vari uffici di competenza. La consapevolezza di avere una certa stabilità porta a definire il lavoro in maniera differente, con la maggiore sicurezza di riuscire ad accompagnare l'utenza lungo il suo intero percorso di assistenza.

Alcune intervistate passate a tempo indeterminato hanno notato una differenza interna anche tra le colleghe stesse, che vengono suddivise tra assistenti sociali "a pieno titolo" e assistenti sociali "del Rdc" (adesso dell'Adi):

«Fanno differenza tra le prese in carico ordinarie e le prese in carico Adi. [...] Quando non eravamo ancora stabilizzate quasi quasi c'era l'andazzo per cui "voi vi occupate di Adi, punto", e per sta cosa poi tante situazioni sono esplose. Io ho un caso che è finito con l'ordinanza di sgombero e io li seguivo con il Rdc però "limitati a quello" fino a che è finita com'è finita [...] la divisione netta tra *Adi* e *non Adi* non funziona» (Sabrina, assunta dal 2019).

Il lavoro delle operatrici sociali si è dovuto confrontare con diversi aspetti critici, in parte propri del contesto lavorativo e in parte legati al modo in cui è stata concepita la misura.

### **3.4.1 Ostacoli e criticità operative del lavoro**

Nel corso dell'indagine sono emersi differenti aspetti critici che si cercherà di schematizzare nel seguente paragrafo. Le principali difficoltà emergono rispetto alla

capacità di operare con i beneficiari. Le colleghe che lavorano sia con la misura di contrasto alla povertà e con altre aree di intervento, colgono una differente motivazione dei soggetti. L'utenza dell'Adi, e precedentemente del Rdc, è un tipo di utenza che non sceglie di recarsi ai servizi sociali e chiedere assistenza, ma per certi versi è obbligata dalle condizionalità della misura. Cogliendone gli aspetti positivi, la misura può essere una modalità che riesce ad agganciare utenza che rimarrebbe altrimenti sommersa. Un'intervistata riflette su questo aspetto, rendendosi conto del potenziale della misura, ma rimette alle capacità del professionista sociale la possibilità di cogliere gli aspetti sommersi sostenendo che:

«L'Adi può essere anche un momento che può far uscire ed emerge che c'è altro dall'apparenza; quindi, è una presa in carico di un caso, però la maggior parte delle persone non vanno oltre. Devi essere tu a capire» (Ida, assunta dal 2019).

In un certo senso, rimette alle competenze dell'Assistente Sociale la capacità di cogliere le problematicità. Essere in grado di fare un buon *pre-assesment* è frutto delle competenze di un professionista, tuttavia, vi devono essere elementi esterni che permettono di svolgere il lavoro nel miglior modo possibile. In primo luogo, dev'essere adeguata la struttura e diverse intervistate hanno anche evidenziato quanto non sempre gli uffici sono collocati in strutture prive di barriere architettoniche. Tale condizione risulta paradossale proprio perché i servizi sociali abbracciano spesso soggetti in condizioni di disabilità fisiche. Lavorare in un giusto setting è condizione necessaria anche per garantire privacy e costruire quel rapporto di fiducia che è alla base della professione e la possibilità di avere un tempo adeguato da dedicare all'utenza:

«Questa misura mi lascia senza fiato rispetto alla tempistica e mi lascia perplessa a volte rispetto a comunque queste scadenze, perché la persona non ha la scadenza. Se io prendo in carico una persona non ci possono essere 18 mesi, poi un mese di stop, per me non esiste questa cosa, per me la persona è presa in carico per sempre fino a quando non cambia la situazione» (Ludovica, assunta dal 2019).

Lavorare in uno spazio adeguato fa la differenza e permette di svolgere il proprio lavoro con maggiore concentrazione. Il cambiamento si rileva sia nel rapporto con l'utenza, permettendo di mettere la gente a proprio agio, sia in rapporto con sé stesse, soprattutto nei momenti di riflessione e di stesura di relazioni tecniche. Se la privacy e un adeguato setting permettono di lavorare in maniera efficiente all'interno del luogo di lavoro, anche una buona rete lavorativa permette di estendere la progettazione interna e lavorare sulle

sfere del bisogno dell'utenza in maniera completa. Purtroppo, anche in seno a tale aspetto, emerge uno delle maggiori difficoltà che le assistenti sociali definiscono come ostacolante per il proprio lavoro. Secondo un'intervistata il lavoro di rete è definito:

«un lavoro importantissimo per l'assistente sociale, perché lavorare in rete ti aiuta tanto, aiuti la persona, l'aiuti in tutta la sua interezza, non guardi solo un aspetto. Però purtroppo, devo dire che soprattutto in questo Distretto, i servizi Territoriali e del territorio non collaborano, ma sono sordi [...] È un ostacolo immenso questo, perché tu non puoi fare niente. Fai sì, la segnalazione poi rimane che le misure si fermano a questo ti blocca, ti soffoca [...] questo senso di impotenza quando non sono collaborata, un'impotenza che mi riporto anche a casa» (Ida, assunta dal 2019).

La rete è molto frammentata e ancora oggi hanno priorità i casi che si trovano ad essere con problematiche conclamate, dove vi è, ad esempio, l'apertura di un procedimento in tribunale. Ciò significa non intervenire in senso preventivo, poiché un buon lavoro di rete eviterebbe l'aggravamento di alcuni casi e la possibile apertura di un procedimento; spesso quest'ultimo diventa invece il punto di partenza per un lavoro di rete. Le maggiori difficoltà legate al lavoro di rete sono soprattutto emerse con i servizi sanitari specialistici dell'Asp di competenza territoriale, considerati come ostili alla collaborazione anche a distanza di anni. Emergono altre difficoltà anche nei rapporti con istituti scolastici e altri settori. Questo pensiero è validato dalla maggior parte delle intervistate, che non si sentono considerate e confidano nelle attuazioni delle normative che obbligano a rendere collaborativi tutti i settori in forma partecipata

«con il DSM ci ho litigato sempre, comunico per iscritto [...] Loro si sono spinti a dire "non ce le dovete mandare" Siccome non me lo puoi dire, io te la mano lo stesso [...] non va meglio nemmeno con le scuole, dipende dalle scuole. Alcune scuole non si trovano l'obbligo di segnalare, altre la rimandano [...] Ora magari cambierà qualcosa perché per forza deve cambiare qualcosa, perché sono obbligati» (Sabrina, assunta dal 2019).

Una strategia attuata da alcune colleghe per mantenere una rete attiva e collaborativa è determinata dai legami informali che si sono creati nel corso degli anni tra le operatrici e i vari referenti dei servizi specialistici, come affermano diverse intervistate:

«I rapporti informali ricoprono un grosso un ruolo, perché certe volte alcuni risultati li ottieni tramite la rete informale. Il rapporto con i servizi è un grosso ostacolo, perché quando ad esempio rilevi che c'è una problematica dal punto di vista sanitario tu ti devi

fermare, devi ricorrere per forza ai servizi. [...] Tra servizi non comunicano neanche [...] e tu rimani bloccata.» (Fiorella, assunta dal 2019).

Per talune i rapporti informali sono proprio fondamentali perché permettono di tenere quei contatti e di avere un primo confronto prima di procedere con le comunicazioni ufficiali. Secondo molte colleghe è sempre meglio avere prima dei contatti telefonici per creare una base collaborativa:

«Io credo principalmente nel rapporto informale, credo molto nella rete che si crea tra le persone e non solo istituzionalmente. Sì, ci sono dei protocolli, ma se non si ha il legame. [...] Io credo più nella concretezza delle relazioni personali, interpersonali, delle colleghe e magari prima di mandare io la relazione ufficiale ci sentiamo, ci affrontiamo e ne discutiamo [...] la rete è fatta di persone, non può essere fatta solo di procedure. Io ci credo» (Margherita, assunta dal 2019).

Molte operatrici manifestano una certa riluttanza nei confronti delle scadenze previste dalla misura dell'Adi, che crea uno stress lavorativo e un carico di lavoro tale da non far lavorare con le giuste modalità operative. La presa in carico prevista entro 120 giorni e il continuo monitoraggio da attuare ogni 90 giorni, favoriscono una maggiore consapevolezza del beneficio e degli impegni assunti con la stipulazione del Pais. Tuttavia, dal punto di vista delle operatrici questi ritmi serrati aumentano il carico di lavoro, soprattutto in alcune fasi dell'anno, come ad esempio durante la prima ondata di domande richieste tra gennaio e febbraio e arrivate su Gepi con largo ritardo. Il pressante carico di lavoro, talvolta, compromette l'operato della progettazione degli interventi:

«Questa mole di lavoro impatta sulla qualità del colloquio stesso. [...] l'assistente sociale dev'essere anche qui bravo a non farsi fagocitare. La lucidità e l'accortezza nel fare le domande giuste, con i tempi giusti, perché la gente per aprirsi ha bisogno anche di tempo e purtroppo spesso questo tempo non c'è. Andare ad individuare quelli che sono i bisogni velocemente, non è semplice. Anche perché i bisogni latenti sono quelli più impattanti nella vita di una persona» (Beatrice, assunta dal 2023).

La normativa via via diventa sempre più rigida, e secondo la percezione delle colleghe, è come se si scontrasse e andasse a comprimere il campo di movimento e a denaturare il lavoro dell'assistente sociale, incentrato sulla comprensione, l'ascolto, l'accoglienza del problema e del bisogno. L'eccessiva rigidità e l'obbligo di rendicontazione da inserire in un *timesheet* ora per ora, talvolta, suscita la preoccupazione di non avere predisposto correttamente il materiale. Gli uffici di servizio sociale sono soggetti a controlli

ministeriali e spesso bisogna dimostrare cosa si è fatto in un determinato giorno lavorativo. Alcune colleghe intervistate sono state soggette a questi controlli e oggi lavorano con maggior rigore:

«Io oggi mi faccio firmare anche se vengono a respirare qua, in maniera tale che io possa in qualunque momento... come dire... giustificare il mio lavoro, che la persona è stata mio utente e che noi abbiamo collaborato» (Francesca, assunta dal 2019).

Alla domanda sui principali ostacoli, ben due intervistate hanno individuato nella politica il fattore più rilevante. Entrambe le colleghe ritengono che l'amministrazione ostacoli, per diversi aspetti, lo svolgimento della professione. Per un collega la motivazione è da ritrovare nell'interesse che i politici hanno rispetto all'utenza che si presenta presso i servizi sociali, poiché è da questi uffici che passa la maggior parte della gente che ha dei bisogni e vive in condizioni di difficoltà e che spesso riceve delle "promesse in cambio di voti":

«purtroppo vuoi io non vuoi qui è sempre politicizzato e l'assistente è il traino dei voti, soprattutto nel comune» (Grace, assunta dal 2019)

Secondo l'altra intervistata si rileva un'invasione dell'amministrazione politica e un'incomprensione del lavoro che c'è:

«Questi politici sono ovunque, sempre che vengono a chiedere cose assurde. Quindi, il principale ostacolo è questo» (Nadia, assunta dal 2019).

### **3.5 Percezioni sull'efficacia delle misure di contrasto alla povertà**

In una parte delle interviste ci si è focalizzati sulla valutazione delle misure, ovvero come le assistenti sociali valutano l'efficienza delle misure di contrasto alla povertà, in particolare il Reddito di cittadinanza e l'Assegno di inclusione. La loro percezione è stata investigata in diversi ambiti: da un lato, analizzando l'efficacia complessiva degli interventi nel rispondere alla finalità di politica attiva del lavoro; dall'altro, l'efficacia degli interventi di inclusione attivati attraverso i Servizi di Inclusione Sociale (SIS) previsti e definiti come Leps dal Dlgs. 147 del 2017. Accanto a questi aspetti, emerge un'attenzione significativa ai rapporti di rete con altri servizi e professionisti del territorio, che costituiscono un elemento chiave per la buona riuscita degli interventi. Dalle dichiarazioni raccolte emergono valutazioni divergenti rispetto alle due finalità della

misura: attivazione lavorativa e inclusione sociale. Emerge un consenso diffuso tra le assistenti sociali riguardo agli esiti insoddisfacenti dei percorsi di attivazione lavorativa previsti dalle misure di contrasto alla povertà. La maggior parte delle partecipanti segnala come i risultati ottenuti siano ben lontani dalle aspettative, evidenziando una percezione di inefficienza del lavoro svolto dai Centri per l'Impiego:

«Tanti avevano la speranza di fare la richiesta del reddito per essere inseriti lavorativamente. [...] ho tante persone tra la cinquantina e la sessantina che mi dicono “ma io ci devo ancora arrivare [alla pensione] ma non ho i contributi” e vogliono lavorare, ce la fanno, ma ovviamente si scoraggiano [...] il reddito è stato sponsorizzato così e la logica doveva essere quella, si preoccupavano dei km, ma sto problema dei km non c'è stato» (Sabrina, assunta dal 2019).

Per molti soggetti, i percorsi di attivazione non sono decollati, e alcune intervistate hanno osservato una scarsa comprensione della finalità lavorativa da parte dei beneficiari, con conseguente necessità, per le assistenti sociali, di intervenire direttamente per spiegare obiettivi e funzionamento della misura, attività che normalmente dovrebbe competere agli operatori dei Centri per l'Impiego. Questo scenario sottolinea come la collaborazione tra servizi e la chiarezza delle procedure rappresentino nodi critici per il buon esito degli interventi e per l'efficacia complessiva della misura:

«chi va al Centro per l'Impiego, ovvero le persone attivabili al lavoro, vedevano che non c'era alcun tipo di offerta lavorativa e quelle formative non si attivavano. Che io ricordi su duecento famiglie circa prese in carico, quasi nessuno, forse qualcuno e non penso più di dieci, ha iniziato un corso di formazione; non parliamo di offerte e lavorative perché non esistono» (Beatrice, assunta nel 2023).

Molte colleghe hanno visto mettere in atto le procedure a livello di orientamento, generando però una falsa aspettativa nelle persone. Per una famiglia sapere di dover frequentare un corso di formazione incide sul progetto di vita e la gente pur di non perdere il beneficio è disposta anche a farlo. Sono mancate le risposte, sono mancate le spiegazioni ed è mancato un orientamento; alcuni corsi non sono mai partiti e se per qualcuno è stato un sollievo, per altri invece è stata una delusione.

Sicuramente il sostegno economico è stato fonte di aiuto per molte famiglie e una collega evidenzia quanto la percezione del reddito di cittadinanza sia stato fondamentale nel periodo pandemico e la misura sia stata l'unico intervento a fare da “salvagente” per molte persone che sono state costrette a non lavorare o chiudere la propria attività:

«C'è stato e c'è ancora, purtroppo, il pregiudizio che questi sono “lestofanti”, che questi prendono questi soldi in maniera barbina [...] non si tiene conto che c'è stata una pandemia [...] che non è stato possibile inserirle in ambito lavorativo, che le aziende sono fallite [...] ad Acicastello io avevo utenti che erano imprenditori e sono rimasti a terra» (Francesca, assunta dal 2019).

La misura mirata all'inserimento lavorativo prometteva anche di formare e riformare i soggetti attivabili al lavoro per rendere il loro profilo più adeguato alle nuove offerte nel mercato. Tuttavia, anche su questo versante non vi sono stati risultati efficienti:

«Tu li vedi, ogni 90 giorni si presentano, vengono qua “dottoressa al Centro per l'Impiego mi hanno chiamato, ho scelto il corso e il corso non è partito”. I corsi che non sono partiti perché gli hanno detto che si dovevano formare le classi, ma con tutte queste persone che ci sono com'è possibile che non si sono formate?» (Fiorella, assunta dal 2019).

Anche rispetto alla misura del Supporto formazione e lavoro non vi sono opinioni positive e complessivamente si crede siano delle misure che non porteranno miglioramenti nella sfera occupazionale. La presa in carico del Sfl spetta al Centro per l'Impiego, ma alcuni soggetti in alternativa al corso di formazione possono scegliere di essere inseriti all'interno dei progetti Puc. Spesso alcuni soggetti hanno scelto i progetti utili alla collettività perché non hanno visto l'utilità nel seguire un corso di formazione o perché quest'ultimo non è mai partito. Nel caso dei percettori del Sfl inseriti nei Puc si vedono scarse prospettive future come ci conferma una referente Puc intervistata:

«io dico che lascia il tempo che trova, perché sono sempre dei progetti limitati, 12 mesi, ognuno lo fa per racimolare quei 500 euro, ma poi alla fine quando finiscono i 12 mesi e che cosa hanno queste persone?» (Stefania, assunta dal 2023).

Se gli esiti delle misure di intervento per l'attivazione lavorativa non hanno portato gli effetti desiderati, bisogna rilevare quanto rispetto agli anni passati si riscontra una maggiore efficienza della rete collaborativa tra gli operatori del centro per l'Impiego e gli Assistenti sociali. A rilevare questo aspetto è una collega che è stata assunta nel 2019 e che dal 2025 è strutturata al Comune di Acireale. La sua esperienza è alimentata dalla possibilità di aver lavorato su più comuni del Distretto che aderiscono per competenza territoriale a due differenti centri per l'impiego, e fanno del suo punto di vista una visione molto approfondita. Nello specifico l'intervistata ha affermato di aver visto un processo evolutivo, in cui lei stessa è stata determinante per favorire il cambiamento:

«Dopo diversi tentativi negli anni si è riusciti a sbloccare un qualcosa quando sono andata proprio io al centro per l’impegno di Giarre a fare un incontro con quella che era allora la direttrice (poi è cambiata) e abbiamo avuto il contatto informale di un impiegato del centro dell’impiego che chiamavo al cellulare, cellulare privato. Oggi devo dire che pure con Acireale abbiamo i contatti di un’operatrice che lavora al Centro per l’impiego» (Serena, assunta dal 2019).

Le difficoltà riscontrate in merito alla finalità dell’attivazione lavorativa non fa altro che far perdere la speranza alle persone e alimentare il lavoro in nero, e strategie risolutive “fai da te”. Al contrario, riguardo agli esiti dei servizi di inclusione sociale, emerge un ampio consenso tra le assistenti sociali sulla capacità di raggiungere finalità positive. Le colleghe sottolineano come il buon esito degli interventi sia spesso il frutto di un lavoro sinergico svolto in équipe, che coinvolge le assistenti sociali insieme agli altri professionisti operanti sul caso. Questo approccio collaborativo permette di coordinare competenze diverse, garantendo una presa in carico più efficace dei beneficiari e favorendo interventi mirati e coerenti con i bisogni individuati. Alcune si sono soffermate a specificare quali tipi di intervento sono maggiormente efficienti, come nel caso della misura del Tirocinio di inclusione sociale, che pare aver sopperito in alcuni casi alla mancanza di attivazione lavorativa dei centri per l’Impiego. I tirocini attivati dai servizi sociali offrono l’opportunità di essere inseriti in un ambiente lavorativo attraverso un processo di accompagnamento, che fa sentire sostenute persone che per diversi motivi non hanno più avuto legami con il mondo del lavoro:

«Sui tirocini invece abbiamo avuto grandi soddisfazioni [...] Il successo maggiore si ha quando persone in età avanzata con difficoltà di reinserimento nel mondo del lavoro portano intanto a termine il tirocinio che non è una cosa assoluta, lo portano a termine con serietà e con regolarità e riescono ad ottenere un contratto di lavoro» (Laura, assunta dal 2019).

L’attivazione della misura è preceduta da una progettazione che mira a determinare competenze e qualità del soggetto e punti di debolezza sul quale intervenire. A differenza delle offerte proposte dal Centro per l’impiego, la priorità non è centrata sul trovare un’occupazione a tutti i costi, ma sull’educazione al lavoro, al rispetto delle regole e degli impegni, al fine di sviluppare una nuova attitudine. Secondo un’intervistata il tirocinio, che prevede un’erogazione monetaria extra, diventa:

«in qualche modo, come la possiamo definire? lo specchietto per le allodole, perché tu attiri persone perché c'è la misura economica [...] però nello stesso tempo tu grazie a questa misura hai la possibilità di andare oltre» (Ida, assunta dal 2019).

Secondo le intervistate un altro dei servizi che ha avuto maggior successo è il supporto allo studio e recupero delle carenze disciplinare. Non solo il servizio ha migliorato il rendimento di molti studenti, ma ha soprattutto creato una rete con gli Istituti scolastici:

«Anche gli insegnanti si sono sentiti un po' aiutati [...] Questo servizio ha fatto proprio un po' da ponte tra la famiglia che si affida alla scuola. La scuola che ha i mezzi ma ce l'ha soltanto nelle ore diurne e devo dire che per tutte le colleghe, mi è sembrato di capire che è stato un servizio utile, intanto perché ovviamente il personale è specializzato non solo nel far fare i compiti ma nel trasmettere un metodo di studio individualizzato» (Laura, assunta dal 2019).

Un interessante spunto di una collega è relativo alla possibilità di ampliare gli interventi e agire rendendo possibile il raggiungimento di alcuni obiettivi ritenuti validi per uscire dalla condizione di vulnerabilità. La rispondente, nel dettaglio, riflette sulla possibilità di poter fruire di “denaro extra” inteso come una sorta di bonus per poter raggiungere obiettivi personalizzati, quali ad esempio, il finanziamento per una patente automobilistica o l'acquisto stesso di un'autovettura.

Le interviste hanno permesso di esplorare anche la percezione delle assistenti sociali rispetto ai beneficiari delle misure di contrasto alla povertà. Molte partecipanti hanno evidenziato che i beneficiari spesso non comprendono appieno le finalità della misura, in particolare per quanto riguarda i percorsi di inclusione sociale. Questa incomprendimento può generare aspettative divergenti e richiede alle assistenti sociali di svolgere un ruolo aggiuntivo di mediazione e spiegazione, chiarendo obiettivi, strumenti e procedure della misura:

«[la misura] è efficace quando le persone riconoscono il bisogno e quindi lo accettano volentieri. [...] Quando dobbiamo essere noi a convincere le persone ad attivare il servizio perché non riconoscono il bisogno, allora subentrano delle difficoltà» (Serena, assunta dal 2019).

un'altra intervistata si sofferma sulla gratificazione provata quando si riesce a far comprendere il proprio lavoro:

«Però poi quando loro e si sentono accolti da noi [...] c'è una forma di riconoscenza da parte del beneficiario [...] perché si sentono confortati, è sempre una zona comfort per loro. Si sentono tutelati, per alcuni addirittura facciamo da maternage, ci sostituiamo a situazioni che loro non hanno mai conosciuto» (Ida, assunta dal 2019).

In seno alla collaborazione da parte dell'utenza, un'intervistata pone un interessante punto di vista notando che la collaborazione può variare a seconda dell'importo percepito: più percepiscono importi elevati, più sono propensi a collaborare. Secondo la visione di molte colleghe, i beneficiari non capiscono a pieno la finalità della misura e hanno come obiettivo principale quello economico e molta gente riesce a percepire l'intero beneficio senza mettere in atto alcun tipo di cambiamento. La misura dell'Adi, rispetto al Rdc, ha anche allentato gli impegni obbligatori come, ad esempio, la partecipazione ai progetti Puc che rimane per la maggioranza legata alla volontà degli utenti:

«È fine a sé stesso soltanto a livello economico, sono i soldi che interessano, il resto non gli interessa. Non gli interessa la formazione, non gli interessa niente. Ma la cosa più grave ora è un'altra: che mentre prima avevano l'obbligo di svolgere i Puc, adesso, l'obbligo non c'è più; quindi, il 95% delle persone che tu ti trovi a svolgere i Puc sono soltanto quelli di Supporto Formazione e Lavoro, perché quelli che prendono l'Adi non hanno più l'obbligo [...] E quindi la gente dice "ma se io sono a casa, non mi devo sprecare, per giunta se voglio me ne vado anche a lavorare in nero, chi me lo fa fare?"» (Grace, assunta dal 2019).

Talvolta, la responsabilità è da attribuire al modo in cui soprattutto le nuove generazioni sono cresciute e al valore che danno all'avere una famiglia e alla formazione. Secondo una rispondente uno dei fondamenti dell'inefficacia è dato dalla mancanza di cultura:

«Ai ragazzi gli piace prendere di là prendere di qua e lavorare in nero, questo è un grande dispiacere [...] "non c'è lavoro" dicono, però tu l'hai cercato? tu ti sei formato? ce l'hai la licenza media sì o no? ce l'hai il diploma? [...] è una parte di questa cultura che c'è sul territorio, pensano di fare così e fregare lo Stato perché in realtà è una fregatura no?» (Sara, assunta dal 2022).

### **3.6 Il ruolo professionale dell'assistente sociale**

Le politiche di contrasto alla povertà risultano fortemente condizionate dalle modalità operative dei professionisti incaricati nella loro attuazione, attraverso prassi operative che lasciano un certo margine di discrezionalità. In questo quadro, l'analisi delle interazioni tra i diversi attori coinvolti nel processo di implementazione assume un ruolo centrale. La

funzione degli assistenti sociali emerge come strategica: essi non si limitano all'esecuzione delle direttive stabilite a livello centrale, ma partecipano attivamente alla definizione degli interventi, modulandoli in relazione ai bisogni, alle risorse e alle aspirazioni dei beneficiari. Le interviste hanno messo in luce le diverse percezioni delle assistenti sociali riguardo al ruolo professionale che esse ricoprono all'interno dei servizi pubblici. Le colleghe hanno condiviso riflessioni sul significato di operare come figure in grado di coniugare competenze tecniche, autonomia decisionale e responsabilità nell'intervento sociale. Complessivamente, dalle dichiarazioni raccolte si coglie come il ruolo dell'assistente sociale sia percepito non solo come l'adempimento di compiti operativi, ma come una responsabilità che richiede equilibrio tra professionalità, discrezionalità e capacità relazionale:

«L'assistenza sociale a mio avviso detiene una visione multidisciplinare. Siccome il concetto di povertà è molto ampio e variegato, l'occhio dell'assistenza sociale può volgere a 360° e quindi rilevare il bisogno per poi direzionare il soggetto verso un campo più specialistico, a seconda dei casi. Quindi, penso che sia molto importante e sono anche contenta che l'Unione Europea, lo Stato abbia in qualche modo valorizzato la nostra figura, perché lo ha fatto. Questo dobbiamo sottolinearlo, perché per molto tempo non è stato così.» (Beatrice, assunta dal 2023).

Tutte le rispondenti hanno evidenziato come la professione rischi di essere percepita in una condizione di isolamento, soprattutto in relazione al forte senso di responsabilità che accompagna i processi decisionali. Si conferma quanto il lavoro si caratterizza per una spiccata attitudine a promuovere un forte senso del *noi* all'interno dei contesti lavorativi. Per le assistenti sociali il loro servizio professionale è cruciale ed è considerato una porta di accesso nella lettura del bisogno e fondamentale per la costruzione di una progettazione efficace. All'interno di un ufficio della pubblica amministrazione, il ruolo di tale professione necessita di una definizione puntuale, evitando che venga ridotto a una mera funzione burocratica di gestione delle pratiche amministrative. L'assistente sociale deve mantenere l'aspetto più puro della professione, rispettando i criteri e principi deontologici. L'impegno a non cadere in tale rischio cresce maggiormente nelle misure di contrasto alla povertà degli ultimi tempi, che tendono sempre più a limitare la sfera di intervento delle assistenti sociali e a dettare linee operative sempre più rigide e "amministrative":

«È un ruolo molto importante ma tutto dipende da cosa metti tu in questa misura. Che imprinting e che cosa vuoi fare con questa misura? [...] puoi veramente mettere in atto la

presa in carico del caso [...] vanno a sminuire tutte le altre cose più importanti, che sono il contatto con la persona, come la puoi aiutare, come stringere la mano, salutarli, che non è scontato. Tu alla gente anche quando li guardi andare via, lo devi saper fare» (Ida, assunta dal 2019).

Seguire un'utenza che, se non fosse per gli obblighi previsti dalla normativa, non si rivolgerebbe ai servizi sociali, rende il compito particolarmente impegnativo. Tuttavia, spiegando il senso della misura e accogliendo le persone nel modo appropriato, è possibile svolgere un lavoro estremamente gratificante, come racconta una collega:

«Se non c'era il pericolo della sospensione secondo me molti non sarebbero venuti o l'avrebbero sottovalutato [...] di recente ho avuto un colloquio con una signora che prende solo 53 euro, quindi la sua reazione iniziale è stata “no io non vengo più per cinquantatré euro devo fare tutti questi colloqui” [...] Di fatto poi la signora si è ricreduta, è venuta con la figlia e sono emerse determinate difficoltà, tanto che a breve le attiverò addirittura il supporto alla genitorialità. Quindi fare capire alle persone che a prescindere dall'importo preso, se hanno delle necessità ci sono dei supporti specialistici» (Serena, assunta dal 2019).

E ancora, un'altra intervistata spiega:

«Noi abbiamo a che fare con una misura che non è una misura coercitiva come può essere un mandato del tribunale che dice “devi fare così” quindi questo secondo me è una cosa importante che l'assistente sociale che si occupa delle misure di povertà deve avere sempre in mente. [...] non abbiamo nemmeno un mandato forte come può essere quello del tribunale che ci dice devi attivare un'educativa [...] la cosa che noto è che spesso da dove c'è più bisogno sono i casi dove invece non abbiamo obbligo di attivare nulla e io mi sono trovata in grossa difficoltà perché anche a livello proprio deontologico mi sono chiesta ma cosa è giusto fare [...] cerco sempre di trovare il consenso delle persone» (Ludovica, assunta dal 2019).

Le intervistate hanno sottolineato le competenze della professione, che rispecchiano i principi del mandato professionale e istituzionale. Le rispondenti credono fermamente nelle competenze della professione e sono pienamente convinte del valore dell'analisi dei bisogni, volta a cogliere l'attivabilità al lavoro dei soggetti in età lavorativa e le problematiche che richiedono l'attivazione di interventi. L'assistente sociale ha una capacità di ascolto e di comprensione della problematica di base, e utilizza un linguaggio più comprensibile e un accompagnamento fatto con delicatezza:

«È una prospettiva completamente diversa dai centri per l'impiego, quindi la capacità che le persone hanno di accompagnare la famiglia a prendere anche consapevolezza di quella che è la problematica aiuta anche ad accettare e mettersi in gioco» (Laura, assunta dal 2019).

Seguendo questo percorso di pensiero è interessante l'idea di una collega proprio sulla valutazione dei bisogni e delle competenze. Per non intasare i servizi sociali la collega immagina dei servizi di analisi dei bisogni da fare a monte, ovvero al momento di presentazione della domanda. Ma più che individuare chi potrebbe fare questo bilancio dei bisogni (che potrebbe in ogni caso trattarsi di un assistente sociale), il problema riguarda quali possono essere questi uffici: si potrebbero assumere delle assistenti sociali al centro per l'impiego, come suggerisce una collega:

«non a caso le misure di contrasto alla povertà siano state affidate alle assistenti sociali. Secondo me anche al Centro per l'impiego ci devono essere assistenti sociali, perché noi abbiamo una capacità di ascolto che non è da tutte» (Ludovica, assunta dal 2019)

o potrebbe essere Inps stesso a verificare caso per caso quali nuclei inviare al Centro per l'Impiego e quali ai Servizi Sociali. E quando all'interno di un nucleo familiare si riconoscono soggetti perfettamente attivabili al lavoro e altri con problematicità sociali? Ecco che si rimane legati ad un'impasse senza definitiva risoluzione.

A sostegno del delicato lavoro svolto dalle Assistenti Sociali vi è il lavoro della supervisione professionale, prevista come Leps e inserita tra le priorità di intervento del PNISS del 2021-2023. La supervisione professionale è un processo di supporto agli operatori sociali, volto a favorire la riflessione sull'azione professionale, migliorare la qualità tecnica degli interventi e prevenire fenomeni di burnout. Essa consente agli operatori di analizzare con lucidità sia la dimensione emotiva sia quella metodologica del lavoro, promuovendo l'equilibrio tra teoria e prassi, la crescita dell'identità professionale, la capacità di lavorare in gruppo e di gestire i propri sentimenti (PNISS, 2021-2023).

All'interno del distretto la supervisione è stata avviata negli ultimi mesi del 2023 con tre diverse modalità di intervento: supervisione individuale, supervisione mono professionale con sole assistenti sociali e supervisione multidisciplinare con la partecipazione degli psicologi. La maggior parte delle colleghe si è mostrata contenta di svolgere questa attività e si rileva, in partenza, un maggiore coinvolgimento delle "neoassunte" che può essere legato a differenti motivazioni. Probabilmente una prima spiegazione è dovuta alla maggior apertura nei confronti del cambiamento della

professione in atto negli ultimi anni, che ha coinvolto in prima battuta proprio le assistenti sociali assunte con le introduzioni delle misure di contrasto alla povertà. Le colleghe intervistate si sono mostrate tutte favorevoli agli incontri di supervisione, definendoli come costruttivi e come momenti di confronto tra le varie professioniste:

«l'assistente sociale si sente un po' "frustrata". Ecco che in questi casi la supervisione, intanto ti fa sentire meno sola nel senso che ti porta in un piano oggettivo [...] perché entra in gioco la storia emotiva che può offuscare gli occhi di un professionista. [...] nei casi particolarmente complessi mi ha perso di chiarire intanto problema che stavo affrontando e mettere in ordine i pazzi. Perché molto spesso con la frenesia di fare si rischia, intanto di essere emotivamente coinvolti, e poi di non rispondere adeguatamente al problema» (Beatrice, assunta dal 2023).

Emerge una valutazione della supervisione sociale come strumento prezioso per supportare il lavoro quotidiano, offrendo momenti di confronto, orientamento e riflessione sulle pratiche, soprattutto nei casi più complessi.

### **3.7 Le nuove competenze digitali e utilizzo della piattaforma Gepi**

Il lavoro quotidiano dell'assistente sociale che si occupa di misure di contrasto alla povertà è supportato dall'utilizzo di strumenti digitali, e in particolare della piattaforma informatica Gepi, pensata per facilitare la gestione dei casi e il monitoraggio degli interventi. Dalle interviste somministrate ed emergono opinioni divergenti rispetto al valore e all'impatto di tale strumento: se da un lato alcune assistenti sociali lo considerano un ausilio utile per organizzare il lavoro e rendere più efficienti le operazioni, dall'altro vi sono professioniste che lo percepiscono come un vincolo, in grado di limitare la dimensione relazionale della professione, tradizionalmente fondata sull'ascolto, sulla discrezionalità e sulla costruzione di percorsi personalizzati. Questo contrasto appare particolarmente evidente nel confronto generazionale: le assistenti sociali più giovani tendono a mostrarsi maggiormente favorevoli all'uso della piattaforma, mentre le colleghe con maggiore anzianità di servizio ne evidenziano soprattutto i limiti e le criticità.

La piattaforma è uno strumento per la conservazione delle informazioni e per la gestione degli interventi, sebbene talvolta sia limitante perché distoglie dall'ascolto. Le famiglie che si presentano ai colloqui spesso non comprendono il perché si compila su una

piattaforma; quindi, è compito dell'assistente sociale spiegare che è un adempimento che il Ministero richiede dove conservare il minimo di informazione, tutelando i dati sensibili. Le percezioni delle assistenti sociali con maggiore anzianità anagrafica e professionale sono legate a una visione più restia "all'invasiva" piattaforma:

«È una cosa tecnica. [...] Perché la piattaforma in qualche modo ti distrae, perché il contatto, lo sguardo sono importanti. C'è tutta quella comunicazione non verbale che fa la differenza, io capisco molto dalla comunicazione non verbale. Quando io so che la situazione è un po' più complicata mi metto proprio distante, io mi allontano dalla piattaforma, mi faccio il colloquio e poi dopo lo registro» (Ida, assunta dal 2019).

Mentre il punto di vista delle professioniste di più recente generazione crede che Gepi è usato nel modo consono, sia un valido strumento:

«ti guidano nel colloquio, quindi sono domande utili, a mio avviso se una diciamo non le fa in modo meccanico [La piattaforma] è articolata bene secondo me, però chiaramente è limitata. Poi sta all'assistente sociale riuscire ad andare oltre a quello che è schematizzato, a fare le domande in modo non meccanico e schematico ma argomentarlo andare oltre.» (Serena, assunta nel 2019).

Lo strumento della piattaforma Gepi è stato più volte spiegato anche durante i corsi di formazione:

«Lo hanno detto tante volte anche nella formazione, solo che purtroppo alcune colleghe giustamente si sentono vincolate, e tu lo devi usare come uno strumento; non è il contrario. Alcune cose le devi fare [...] Dipende da come lo usi. Tanti passaggi ti rallentano ma dipende dall'uso che ne fai» (Sabrina, assunta dal 2019).

Lo strumento permette di avere uniformità sul territorio, e questa è una considerazione rilevante se si tiene a mente che la misura di contrasto alla povertà rientra tra i LepS. Il tempo ha permesso di adeguarsi e "accettare" l'invasiva della piattaforma e rifinire il metodo di lavoro, integrando quelli tradizionali con quelli richiesti dalle procedure ministeriali. Secondo alcune intervistate le continue modifiche sono state adattate e hanno fattivamente aiutato lo svolgimento del lavoro:

«inizialmente io la vedevo proprio come un limite [...] da quando siamo partiti ad ora diciamo che si è evoluta un po' di più, ora magari un po' più intuitiva e hai diversi modi di segnarti le cose, di vedere la situazione del nucleo familiare. Però per lo meno ci provano a portarla avanti» (Fiorella, assunta dal 2019)

Per molte colleghe permane fondamentale la costruzione di una propria cartella sociale personale come strumento professionale, che spesso accompagna e approfondisce l'analisi dei bisogni realizzata con Gepi:

«Non ho mai abbandonato il mio metodo tradizionale [...] la mia cartella sociale purtroppo anche se è un po' replicata io cerco di farla ugualmente, non l'ho ancora abbandonato quel metodo quindi non mi sono fatta vincere da quelli che sono i limiti della piattaforma»  
(Laura, assunta dal 2019).

Alcune intervistate si sono chieste chi siano i decisori che hanno progettato lo strumento informatico Gepi, destinato a raccogliere i dati frutto del lavoro sociale di Servizio Sociale quali le analisi preliminari, i quadri di analisi nei casi complessi e la definizione degli obiettivi del Pias. Dalle loro riflessioni emerge il suggerimento di coinvolgere maggiormente le assistenti sociali nella definizione delle sezioni categoriali da inserire nella piattaforma informatica, così da renderla uno strumento di supporto più efficace.

Le misure del Rdc e dell'Adi, per la loro natura innovativa, soprattutto tecnologica, e per l'ampiezza della platea destinataria, hanno costituito per gli assistenti sociali una sfida rilevante nella gestione delle procedure operative, in particolare riguardo al coordinamento con gli altri soggetti delle reti territoriali di welfare. A sostegno di tale processo, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha reso disponibili sul proprio portale strumenti formativi a distanza, destinati non solo ai case manager ma a tutti gli operatori impegnati nell'implementazione della misura. Le interviste hanno permesso di esplorare anche le percezioni delle assistenti sociali riguardo alla formazione professionale e agli ambiti in cui questa viene attivata. In particolare, le partecipanti hanno evidenziato come la formazione rappresenti uno strumento per aggiornarsi su normative, procedure e strumenti tecnologici (come Gepi), e per sviluppare competenze trasversali legate alla gestione dei casi complessi. Rispetto alla formazione, nel corso degli anni, il Ministero in collaborazione con la Banca Mondiale, ha attuato un programma di formazione continua attraverso dei webinar tematici. Soprattutto nella fase iniziale questi corsi di aggiornamento si sono rivelati fondamentali, mentre attualmente l'idea delle intervistate è quella che talvolta siano un po' ripetitivi e dichiarano di usufruirne maggiormente nei momenti di grandi cambiamenti delle misure. Dalle dichiarazioni emerge, inoltre, un interesse verso percorsi formativi mirati a migliorare la preparazione su aspetti relativi all'inclusione sociale, alla valutazione dei bisogni e alla presa in carico dei beneficiari. La formazione, dunque, non è percepita solo come un obbligo

professionale, ma come un elemento strategico per sostenere l'efficacia e la qualità dell'intervento sociale:

«La formazione di base ti aiuta tanto. Si vede già la propensione a fare progettazione oppure a pensare alle prese in carico in un certo modo. Io penso che senza la formazione di base poi non sarebbe stata la stessa cosa la presa in carico che facciamo» (Sabrina, assunta dal 2019).

In riferimento agli aggiornamenti su Gepi, una collega che è profilata come responsabile dei progetti Puc, sostiene l'inefficacia degli aggiornamenti riguardante la sezione dei progetti e la difficoltà a trovare le informazioni necessarie.

Soprattutto nella fase iniziale tutte le colleghe hanno apprezzato i *Webinar di Gepi*, organizzati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per formare gli operatori sociali sulle procedure e funzionalità della piattaforma e per garantire una prassi omologhe su tutto il territorio nazionale. Essere formate ha permesso alle assistenti sociali di farsi una propria idea sulla successione delle misure attuate negli ultimi anni e a rilevare miglioramenti o anche aspetti limitanti. È il caso, ad esempio, di molte idee che le colleghe si sono fatte su come è costruito il format predefinito di domande dell'analisi preliminare, che non risulta molto aggiornata rispetto al passato e non consente di cogliere degli aspetti salienti. Una collega si interroga sull'efficacia di certe domande standardizzate per essere poste su tutto il territorio nazionale. Ci sono elementi che hanno carattere territoriale e la risposta ad un certo quesito ha un peso nettamente diverso se calato in due contesti differenti.

### **3.8 Riflessioni conclusive**

Le interviste effettuate sono state motivo di riflessione personale sul ruolo della professione e su certe dinamiche legate alle misure di contrasto alla povertà. La parte finale delle interviste è stata dedicata a delle libere considerazioni e riflessioni suscitate durante l'interlocuzione. Da queste considerazioni il ruolo della professione dell'assistente sociale risulta cruciale, soprattutto nella stipulazione del progetto personalizzato, che dev'essere concepito in maniera flessibile, seguendo i principi di proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza rispetto ai bisogni del nucleo familiare. Le colleghe si sono soffermate su diverse questioni e tra queste spicca un'interessante, e per certi versi improbabile – opinione, per la quale sarebbe ideale per un'assistente sociale

lavorare in coppia su ogni singolo caso, per due differenti motivi. Il primo motivo è legato alla tutela stessa della professionista, in quanto risultano in crescente aumento le minacce e gli episodi di violenza verbale, e non solo, rivolte alle operatrici sociali; il secondo motivo è legato alla possibilità di avere un doppio parere su un caso complesso e anche un continuo confronto. Seppur interessante, questa impasse potrebbe ritenersi superata se si pensa al lavoro di equipe e nello specifico alla presenza della figura dello psicologo inserito all'interno dei comuni per effettuare il servizio di sostegno psicologico, ma anche per redigere il quadro d'analisi quando si tratta di casi complessi. In questo caso, l'aiuto di un altro professionista sarebbe contestuale; inoltre, in un secondo momento si potrebbe ricorrere anche alla supervisione professionale, individuale o di gruppo che sia.

Una delle considerazioni finali suscitate dall'intervista stessa riguarda il pensiero di una rispondente che ha lavorato con la misura del Rei, poi con quella del Rdc e adesso con la misura dell'Adi e che ha operato in diversi comuni (di cui uno afferente ad un altro distretto):

«[L'intervista] mi ha fatto riflettere sull'exkursus di queste misure [...] è una misura che cerca di evolversi. [...] mentre da un lato c'è la volontà di evolvere queste misure e andare incontro alle esigenze delle persone, dall'altro però c'è qualcosa che rimane fermo secondo me. Hai capito? qualcosa che rimane fermo ed è il discorso lavorativo, da noi è così poi non lo so se a nord queste misure hanno avuto un impatto diverso hanno funzionato in maniera diversa. Da noi si fermano qua, quindi l'unico aspetto positivo è quello che ti ho detto, che tutto sommato queste persone noi riusciamo ad abbracciare, abbiamo riscoperto anche delle fette di popolazione che prima magari se non fosse stato per l'Adi sarebbe rimasto un po' nascosto» (Fiorella, assunta dal 2019).

Questa riflessione si collega all'esito delle misure e alla mancanza di un intervento che agisca in modo corretto sulle politiche del lavoro. A inasprire la delicata situazione secondo una collega è la bassa scolarizzazione:

«Gli ostacoli sono sempre legati alla difficoltà del ricollocamento lavorativo e sociale di questi nuclei, perché alla fine quello che li rende più esclusi dal mondo è proprio l'impossibilità di avere un inserimento lavorativo stabile, ma spesso questo è caratterizzato da una bassa scolarità. Su questo ormai ne abbiamo quasi la certezza che la bassa scolarità è l'elemento più comune dei nostri beneficiaria; quindi, io vedo questa correlazione e una lotta deve essere la specializzazione, ma nel mondo del lavoro. Certo le poche opportunità, però mi rendo conto che una persona con una terza media, nonostante abbia 50, 55 anni,

54 anni ha difficoltà ad inserirsi in un mondo del lavoro ed è vero, ed è vero» (Margherita, assunta dal 2019)

La sensazione che emerge è quella di una non evoluzione delle misure, perché spesso negli anni le case manager trovano le stesse famiglie, e ne trovano altre in aggiunta. Non è cambiato nulla a livello rispetto all'aumento delle offerte lavorative e spesso il lavoro delle assistenti sociali segna un cambiamento parziale. Con la mancanza di opportunità lavorative manca un pezzo fondamentale dell'efficacia delle misure. Nelle famiglie in cui non ci sono altri bisogni se non quelli lavorativi che necessitano solo dell'attivazione presso il Centro per l'Impiego non ha spesso alcun senso che quelle persone vengono a fare il monitoraggio ogni 90 giorni. Alcune colleghe sono convinte che i servizi per l'Impiego potrebbero fare molto di più. Così come i servizi sociali si stanno muovendo per creare una rete collaborativa e mettere in atto un processo di sinergie, anche i servizi per l'Impiego, le Agenzie per il lavoro, le aziende e gli altri enti del settore potrebbero collaborare o essere gestite da un'organizzazione centralizzata.

Un'assistente sociale riflette anche su una modalità per risolvere la problematica della situazione lavorativa, proponendo una visione che comporterebbe una partecipazione più attiva delle aziende e un reddito legato proprio ad attività lavorativa:

«Secondo me dovrebbe essere strutturato diversamente. [...] tu devi entrare in contatto con aziende, ditte del territorio che se assumono queste persone non pagano tasse per 10 anni. Poi alla fine è gente che può lavorare benissimo, perché un padre di famiglia solo perché ha due minori e che ha 30 anni non se ne può andare a lavorare? Se questa gente fosse incentivata questi 800-1000 euro che prendono anziché darglieli come sussidio, glieli danno come forma di stipendio, cioè li danno all'azienda e l'azienda glieli dà come stipendio a queste persone. Così hanno i contributi pagati sanno che magari li possono stabilizzare [...] La gente si può fare un mutuo, la gente si può strutturare la vita» (Caterina, assunta dal 2024).

Un'interessante punto di vista di un'intervistata riflette sul passaggio dalla misura del Rdc a quella dell'Adi e dei criteri utilizzati per identificare chi possiede i requisiti per accedervi:

«dobbiamo capire se l'Isee è l'indicatore che ci indica effettivamente se c'è uno stato di bisogno o no. E questo me lo sono sempre chiesto. Data la situazione del Sud Italia che è stata studiata da tanti. Che ne penso? Che certamente ha lasciato fuori senz'altro famiglie in stato di bisogno e di disagio» (Beatrice, assunta nel 2023).

Alcune colleghe rilevano il pregiudizio che vi è sui beneficiari, soprattutto quando si tratta di piccoli comuni in cui molta gente si conosce tra loro. In alcuni casi si riscontra che la gente teme di essere “stigmatizzata” e di non voler far emergere i problemi del proprio nucleo per non dover affrontare il giudizio della gente e che quando questo accade spesso si prende la decisione di cambiare luogo di residenza. È il caso di un nucleo seguito da una collega:

«problemi economici, problemi culturali, la difficoltà ad aprirsi, la paura, come dire, di avere uno stigma che in realtà è anche quello che è accaduto con la gente del paese, decideranno [i componenti del nucleo] di allontanarsi e questo è un grande dispiacere» (Sara, assunta dal 2022).

Le assistenti sociali riflettono su un profondo dilemma legato ai percettori della misura: spesso alcune persone vivono in condizioni che permettono di svolgere una vita abbastanza agiata, lavorando nell’economia sommersa o non dichiarando tutto ciò che si possiede; al contrario, altre persone pur versando in condizioni di estrema difficoltà non riescono ad accedere alla misura. La percezione di alcune colleghe è che spesso sono le persone a scegliere di non avere un contratto a norma:

«Sono anche le persone a preferire di non essere in regola, tra quello che prendi sottobanco e tra i vari aiuti di supporto per l’energia e quant’altro. Non è giusto rispetto ad un’equità sociale di persone che invece per poco non rientrano a questa misura perché a volte capita che per un terreno ereditato, perché poi l’Isee ha tante sfaccettature» (Ludovica, assunta dal 2019).

Altri soggetti si trovano, invece in condizioni di estrema difficoltà economica, ma per diversi motivi rimangono al di fuori della platea dei soggetti che ricoprono i requisiti per essere accolti. In risposta a ciò, vi sono altre topologie di intervento che si stanno implementando nel corso degli anni volti al contrasto della povertà e per garantire copertura a tutta la popolazione in condizione di estremo disagio economico e sociale e spesso rivolti a quei soggetti che non riescono ad accedere alla misura dell’Adi. Con dei fondi residuali sono nati dei progetti distrettuali: il servizio del pronto intervento sociale dell’unità di strada e dello sportello sociale e del progetto C.A.S.A.; sono progetti esclusivamente per persone in condizioni di povertà prese in carico dei servizi sociali. Per l’attuazione di tali progetti è stata prevista un’unità mobile con delle giornate di ronda su tutto il territorio del distretto, mappatura del territorio, mense, servizi doccia, lavanderia, distribuzione pacchi alimentari, distribuzione di pasti a domicilio, assistenza con kit

igienici e supporto sanitario. questi interventi sono previsti con i fondi QSFP- PAL, perché dal 2021 il pronto intervento sociale è un'azione obbligatoria a cui destinare almeno il 5% di tutto l'importo assegnato. Entro la fine del 2025 questi fondi saranno utilizzati per dare continuità a un servizio che si è rivelato utile perché è stato un po' "un braccio operativo" dei servizi sociali, ma anche perché permette di andare lì dove il fenomeno della povertà molto spesso è latente e non emerge.

Un'ultima rilevante riflessione da riportare riguarda il concetto stesso di servizio sociale professionale. Il potenziamento dei servizi sociali e l'impegno nella gestione delle misure di contrasto alla povertà ha spesso generato confusione rispetto alla professionalità delle assistenti sociali:

«per arrivare a determinati obiettivi nella riqualificazione della misura [...] una cosa che mi fa innervosire, anche delle mie colleghe, che molti suddividono l'assegno di inclusione dal servizio sociale professionale. Secondo me sono la stessa cosa [...] io mi occupo sì ad ma anche io sono il servizio sociale professionale. [...] è proprio una questione di rispetto del lavoro» (Nadia, assunta dal 2019).

La precarietà e i limiti di operatività all'interno degli uffici del servizio sociale hanno generato il collocamento delle assistenti sociali neoassunte ad una posizione di inferiorità che ancora dopo anni risulta difficile da respingere.

## **Capitolo 4**

# **Il reddito minimo in Spagna: dalla Renta Minima delle Comunità Autonome all'Ingreso Minimo Vital**

### **4.1 Lo scenario spagnolo**

Uno dei maggiori indicatori di equità e solidarietà è senz'altro il grado in cui un governo riesce a ridurre il tasso di povertà attraverso politiche pubbliche, in particolar modo attraverso benefici sotto forma di prestazioni monetarie non contributive. Generalmente gli stati assistenzialisti svolgono il sostegno alle condizioni di povertà in relazione ad una partecipazione dei soggetti nel mercato del lavoro. Pertanto, spesso troviamo benefici economici di tipo contributivo o semi-contributivo come l'indennità di disoccupazione.

I primi programmi di sostegno al reddito di tipo non contributivo sono apparsi in Europa alla fine del '900 per rispondere al crescente aumento della povertà che non poteva essere risolta attraverso il sistema di beneficio contributivo. Iniziarono a delinarsi le prime ipotesi di reddito minimo sulle famiglie in stato di povertà secondo una soglia definita dalla capacità di sussistenza. L'assenza di un sistema di reddito minimo è stata una delle caratteristiche distintive del modello di welfare dell'Europa meridionale (Ferrera, 1996).

In Spagna il sistema di garanzia del reddito era in linea con le ipotesi di welfare state degli anni '90, da Esping-Andersen in poi, che articolava il sistema di protezione reddituale secondo il principio contributivo. Tuttavia, il mercato del lavoro spagnolo degli ultimi decenni è caratterizzato da elevati tassi di lavoro temporaneo, precario e instabile (INE, Instituto Nacional de Estadística, 2022). Lungo il corso dell'ultimo decennio sono state implementate delle forme di reddito minimo gestite dalle Comunità Autonome, ma che non hanno svolto in modo efficiente il processo di contrasto alla povertà e di esclusione

sociale. Secondo il rapporto dell'INE 2022- *Encuesta de Condiciones de Vida* – il tasso di povertà della popolazione è salito sino al 20,4% con un tasso di povertà grave del 9,7%.

Le politiche dei redditi minimi in Spagna hanno avuto uno sviluppo molto diseguale seguendo differenti modi di intendere il welfare, impedendo la capacità di contrastare la povertà e di garantire protezione a tutte le persone in condizioni di vulnerabilità. Cruciale, per tale esito è stata la mancanza di un programma di reddito minimo nazionale che potesse estinguere le disuguaglianze territoriali del Paese. Bisogna, tuttavia, sottolineare che la comparsa dei redditi delle regioni spagnole ha ammortizzato i rischi di esclusione sociale di una parte della popolazione, fornendo tutela alle famiglie vulnerabili. A partire dalla crisi economica del 2008, infatti, sono stati ampliati i programmi a favore del contrasto alla povertà, cercando di rispondere alle raccomandazioni comunitarie e internazionali. L'assenza di una misura nazionale a copertura della vulnerabilità sociale ed economica ha, però, inasprito le difficoltà di ripresa in uno scenario già altamente caratterizzato da elevati tassi di disoccupazione, povertà ed esclusione sociale. A partire dal 2014 questo contesto ha favorito l'avvio di proposte a garanzia di reddito minimo, divenuto centrale nell'agenda politica spagnola (Noguera, 2019). Tuttavia, tali iniziative hanno necessitato di un'ulteriore spinta esterna e improvvisa che si identifica con la pandemia del Covid-19, che ha aggravato la drammatica situazione del Paese.

Nel 2017 le pressioni della Comunità Europea a tutti gli stati membri culminarono con il *Pilastro dei Diritti Sociali* che tra i 20 principi fondamentali sancisce al n. 14 il reddito minimo come strumento base per conseguire una vita dignitosa e che possa fornire gli strumenti alla popolazione abile al lavoro di accedere alle misure di integrazione nel mercato del lavoro. A partire da questo momento il governo spagnolo ha iniziato a progettare una misura di intervento atta a stabilire una forma di reddito minimo nazionale prendendo in considerazione un'iniziativa legislativa popolare su proposta dei sindacati dei lavoratori delle Commissioni dei Lavoratori. Il 2 marzo del 2018 il Consiglio dei ministri ha attribuito all'AIREF, *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*, l'incarico di analizzare le prestazioni di reddito nel paese, che si consolida in uno studio sul programma di reddito minimo in Spagna dal titolo *Los Programas de Rentas Mínimas en España* (2019). Il primo studio del programma ha evidenziato quanto una misura di reddito minimo possa in parte disincentivare la popolazione all'ingresso nel mercato del lavoro e che una delle condizioni di ammissibilità principali necessaria debba essere la condizione di disoccupazione, poiché principale finalità della misura dev'essere la

crescita degli occupati con uno stipendio che sia sopra la soglia di povertà. L'entrata in vigore della misura del reddito minimo nazionale è stata accelerata dalla crisi sanitaria del Covid-19 e dallo stato di emergenza varato con il decreto-legge n. 463 del 2020.

La situazione della Spagna relativa al supporto economico per combattere la povertà a livello nazionale coincide, quindi, con le politiche attivate durante la pandemia Covid-19. Lo stato si è attivato durante il periodo pandemico istituendo una misura nazionale economica non contribuita chiamata *Ingreso Mínimo Vital* con Decreto Regio nel giugno 2020. La pandemia ha causato una profonda crisi sociale, colpendo in particolare la popolazione già in situazioni precarie. Gli effetti più dannosi si sono proiettati sulle persone più vulnerabili e insicure, che non detengono una stabilità permanente che possa ammortizzare una crisi socioeconomica.

In fase di proposta venne sottolineato quanto l'Imv avrebbe costituito un'entrata economica capace di coprire il fabbisogno di beni di prima necessità, come beni alimentari e spese di affitto, garantendo su base universale una politica di welfare state che promuove attivamente il contrasto alla povertà e partecipazione attiva sociale, attraverso percorsi di inserimento lavorativo e di sostegno educativo e sociale. La misura ha messo fine all'eccezionalità della Spagna in materia di reddito minimo a livello nazionale; mancava una misura che potesse omologare un contesto semi-federale come quello spagnolo (Aguilar-Hendrickson e Arriba, 2020).

In Spagna il tema della povertà non è stato tra i principali dell'agenda politica del governo sino agli anni 2000. Prima del nuovo millennio la questione dell'esclusione sociale e la lotta alla povertà erano di competenza delle regioni spagnole, le *Comunidades Autónomas* (Puyuelo e Gentile, 2024). Per comprendere la nascita della misura come nazionale bisogna capire prima l'evoluzione dei redditi minimi regionali, considerando la forte decentralizzazione del paese: «i redditi minimi regionali hanno permesso di identificare direttamente i bisogni delle popolazioni e di rafforzare i servizi sociali territoriali, ma hanno anche approfondito le disuguaglianze strutturali, a causa della diversità di risorse e finanziamenti disponibili in questo ambito nei territori che compongono il paese» (*ibidem*). Pur essendo tra gli ultimi paesi europei ad aver implementato la misura su scala nazionale, è doveroso sottolineare che la Spagna è stato il primo paese ad introdurre un reddito minimo a livello regionale nel Sud Europa, dopo l'approvazione del reddito minimo nei Paesi Baschi nel 1989 (Moreno, 2001).

Le pressioni emerse dal dibattito politico nazionale ed europeo sono state inasprite a fronte di una instabilità economica provocata dalla pandemia e dall'inefficacia delle regioni autonome di far fronte all'aumento delle persone a rischio di povertà.

#### **4.2 Il sistema delle Rentas Minimas regionali**

La peculiarità della Spagna è che le reti di sicurezza regionali sono state introdotte in assenza di un quadro legislativo nazionale che definisse standard minimi, garantisse il coordinamento tra i diversi strumenti e che sostituisse i governi regionali in caso di inadempienza (Natilli 2016). Le modalità in cui si sono sviluppate le misure di sostegno al reddito della Spagna sono molto frammentata e spesso non è stato possibile attuare un confronto tra esse partendo da dati comparabili. La necessità di spiegare lo sviluppo delle misure regionali è una componente centrale per comprendere il processo e lo sviluppo che determina la condizione attuale del paese.

I vari programmi regionali presentano caratteristiche differenti rispetto alla intensità del beneficio, alla copertura e al corrispettivo "obbligo" del beneficiario. La spesa regionale non solo variava notevolmente da una regione all'altra, ma era anche spesso inferiore nelle regioni con tassi di povertà più elevati (*ibidem*). La prima misura di reddito minimo è stata quella promossa dai Paesi Baschi nel 1989, con adesione da parte del governo regionale a un programma di lotta alla povertà. L'iniziativa della regione si diffuse man mano in tutte le altre regioni, che nel giro di qualche anno implementarono una propria misura di reddito minimo; alla fine degli anni '90 ogni regione aveva pienamente realizzato un proprio programma di *renta mínima* (Arriba e Moreno, 2003). Le finalità generiche assunte dalle regioni erano di perseguire il superamento della marginalità sociale e l'inserimento sociale e lavorativo, in modo più o meno marcato da territorio a territorio. Le iniziative della misura sono state promosse da partiti politici, ma anche da forme di associazionismo religioso e sociale, come la Caritas. Per tali motivi la programmazione di ogni regione è stata elaborata in modalità differenti: in alcune regioni il regolamento è stato attuato esclusivamente attraverso la partecipazione di componenti politici ed esperti; in altre regioni il processo decisionale si è basato sulla compartecipazione di forze politiche, sindacati e associazioni sociali. L'assunto generale comune a tutti i programmi regionali – molti ancora in vigore - è di favorire l'inserimento sociale attraverso un sussidio monetario. Le caratteristiche comuni per aderire alla misura

sono pressappoco simili e determinabili nel considerare l'unità di riferimento, ovvero il nucleo familiare, i criteri di accertamento economico e lo stato di residenza del nucleo richiedente. Un altro elemento che accomuna i programmi – ma non tutti e in maniera differente – è la finalità dell'inserimento lavorativo, legata a criteri discrezionali. Infine, il corrispettivo economico è stabilito a seconda delle risorse e del budget che ogni regione sceglie da destinare alla misura.

Per accedere alla misura sono richiesti diversi requisiti che, pur variando, possono essere riassunti in: controllo della residenza, tutte le misure richiedono un periodo minimo di residenza nella Comunidad in cui si richiede la misura; la composizione familiare definita dall'unità di riferimento del nucleo che riceve il sussidio e necessaria per calcolare l'importo da destinare; età prevista dai 25 ai 65 anni (oltre il quale vi è una copertura sociale pensionistica); accertamento delle condizioni economiche del nucleo familiare che deve avere un reddito sotto una certa soglia; impegni e obblighi da parte del beneficiario che deve rispettare, come l'uso del beneficio per il sostentamento del nucleo e l'aggiornamento e la comunicazioni di eventuali variazioni della condizione economica e lavorativa. In alcuni casi i beneficiari non possono rifiutare un'offerta di lavoro, lo svolgimento di alcuni lavori sociali o impegni riguardanti l'assolvimento degli obblighi formativi.

Questi programmi sono caratterizzati da un'intensità protettiva disomogenea, da una marcata differenziazione istituzionale e da una crescente tendenza ad applicare il principio di attivazione ai più vulnerabili. Il diritto al reddito minimo si basa su diritti soggettivi e giurisdizionali, nonché su procedure amministrative mal codificate e, nella maggior parte delle regioni, l'accesso a questi programmi dipende spesso dalla discrezionalità delle amministrazioni politiche, condizionate, a loro volta, dalle risorse messe a disposizione nelle leggi di bilancio annuali. Le risorse allocate per l'implementazione delle misure stesse sono limitate e gli importi dei sussidi sono ben oltre al di sotto del 50% del salario minimo (Natili, 2016). L'intervento nazionale volto a garantire la diffusione delle buone pratiche, a definire standard minimi e ad assicurare il coordinamento tra i diversi strumenti è stato particolarmente rilevante.

L'interazione tra i tre stadi istituzionali nazionale, regionale e locale rappresenta una «variabile strutturale che predetermina considerevolmente la diversa natura delle politiche sociali della Spagna» (Arriba e Moreno, 2003 pp. 39).

### 4.3 Caratteristica dell'Ingreso Minimo Vital e compatibilità con le rentas minimas

Tra la fine degli anni '90 e gli inizi del nuovo millennio, l'economia spagnola ha attraversato un periodo di crescita sostenuto, favorendo la riduzione della disoccupazione e dei tassi di povertà ed esclusione sociale (Natilli, 2016). Conseguenza di tale crescita è stata l'accantonamento delle politiche di contrasto alla povertà dall'agenda politica, nonostante la lenta pressione della Comunità Europea di costituire una misura di sostegno al reddito di carattere nazionale. A partire dal 2008 il paese si è trovato ad affrontare un nuovo periodo di calo economico, che ha recentemente riportato la questione della povertà tra le principali da gestire, anche in vista del mutamento dello scenario europeo. Il paese risulta duramente colpito dalla crisi del 2008, fenomeno comune in tutti i paesi del modello di welfare europeo. La lenta ripresa che si ha a partire dal 2013 non è riuscita a ricostituire gli stessi standard antecedenti alla crisi. L'elevato divario nella distribuzione del reddito ha determinato tassi di povertà estrema particolarmente elevati, raggiungendo il 21% della popolazione in rischio di povertà (INE, 2020). Una delle cause è da ricondurre nella difficoltà del paese di redistribuire gli interventi statali, rendendo la Spagna tra i meno capaci dei paesi dell'Ue (*ibidem*).

La misura dell'Ingreso Minimo Vital viene approvata con Decreto Regio n. 20 il 29 maggio 2020 ed entra in vigore a partire dal primo giugno dello stesso anno. Il preambolo della normativa si apre con la descrizione dello scenario economico del territorio spagnolo. La Spagna è tra i paesi dell'Unione Europea con la distribuzione più diseguale del reddito tra le famiglie (Eurostat, 2020). Al capitolo III il Decreto promuove di garantire l'attuazione della nuova misura di *renta* nazionale, attraverso l'assoluta collaborazione tra le Comunità Autonome e gli enti locali nella realizzazione di percorsi di inclusione flessibili e adatti a ciascuna condizione di vulnerabilità. Il coinvolgimento delle autonomie mira a consolidare la necessaria partecipazione di tutte le istituzioni nell'impegno comune del contrasto alla povertà, collegando il legittimo esercizio dell'autogoverno sul campo degli enti a statuto autonomo sancito dalla Costituzione spagnola. Anche il settore privato diventa attore principale nell'attuazione degli interventi, istituendo un *Sigillo di Inclusione Sociale* che accredita tutte le aziende che offrono lavoro o percorsi di formazione ai percettori del reddito. Al fine di evitare duplicazioni l'entrata in vigore dell'Imv traccia una riorganizzazione degli interventi di previdenza già attivi, attraverso l'annullamento di alcune misure, tra le quali, ad esempio, il beneficio sociale per un figlio a carico minore o con invalidità inferiore al 33%.

L'intento della nuova norma è quello di uniformare la previdenza sociale a livello nazionale, come previsto dall'articolo 41 della Costituzione, che definisce l'organo della Previdenza Sociale come detentore di una posizione decisiva nel trovare soluzioni alle situazioni di bisogno del paese.

Data la scarsa attenzione governativa nazionale, sono state le Comunità e le città dotate di statuto autonomo a gestire e configurare modelli a supporto della povertà e a definire proprie misure di reddito minimo. Questi interventi hanno fatto sì che si creasse uno scenario nazionale altamente eterogeneo e disaggregato nel livello di protezione e di copertura. I programmi a garanzia di reddito sono caratterizzati da grandi disparità nelle condizioni di accesso e definiscono un territorio frammentario nella gestione dell'ammissibilità e della gestione della povertà, in mano anche a differenti governativi amministrativi.

Quando l'Ingresso Minimo Vital entra in vigore si autodefinisce a tempo indeterminato, mantenuto finché sussistono le cause che ne hanno motivato la concessione. All'interno della normativa vengono anche definiti requisiti di accesso, le cause di estinzione, sospensione o cessione del beneficio e il calcolo dell'importo in riferimento alle caratteristiche dei richiedenti, intesi come singoli soggetti o unità familiari, nonché sanzioni accessorie per i soggetti che commettono illeciti. Primo requisito per accedere al beneficio è accertare la condizione di vulnerabilità economica prendendo in considerazione la capacità economica del singolo beneficiario richiedente o dell'unità di convivenza nel suo complesso, computando le risorse di tutti i suoi componenti. Tale requisito è accettato quando la media mensile dell'insieme dei redditi annuali computabili e dei redditi del singolo beneficiario o dell'insieme dei componenti l'unità di convivenza corrispondente all'anno precedente, è inferiore almeno di 10 euro all'importo mensile del reddito garantito, che viene corrisposto a seconda del numero dei componenti del nucleo di convivenza.

«Affinché la percezione del reddito minimo vitale non scoraggi la partecipazione al mercato del lavoro, la percezione del reddito minimo vitale sarà compatibile con il reddito da lavoro o da attività economica autonoma del singolo beneficiario o di uno o più componenti del nucleo di convivenza nei termini e nei limiti stabiliti dal regolamento» (decreto-legge 20/2020). Ai fini della computazione, non sono valutati come reddito gli stipendi sociali, il reddito minimo di inserimento o gli aiuti simili di assistenza sociale concessi dalle comunità autonome. Il periodo di percezione avrà durata sino a che non

sussistano le ragioni che hanno dato luogo alla sua concessione e finché sussistano gli obblighi previsti dalla legge.

Il controllo del rispetto dei requisiti spetta all'organo competente designato, ossia all'*Istituto Nazionale di Previdenza Sociale*, che «effettuerà tutti i controlli, gli accertamenti, gli esami e le verifiche necessari e richiederà la collaborazione dei titolari del diritto e delle pubbliche amministrazioni, degli organismi e degli enti pubblici e degli avvocati. privati. Tali controlli saranno preferibilmente effettuati con modalità telematiche o informatiche» (decreto-legge 20/2020). La normativa prevede anche l'istituzione di una Commissione di Monitoraggio presieduta dai seguenti attori politici: dal Ministro dell'Inclusione, della Previdenza Sociale e Migrazione; dal Sottosegretario alla Inclusione, Previdenza Sociale e Migrazione; dal Segretario di Stato per i Diritti Sociali del Ministero dei Diritti Sociali e dell'Agenda 2030; dal Segretario di Stato per l'Uguaglianza e contro la Violenza di Genere o l'organo di governo a cui delega; da altri rappresentanti dell'amministrazione generale dello Stato in relazione all'Ingreso Minimo Vital; e infine, dai vertici dei dipartimenti delle Comunità Autonome competenti per materia e dai rappresentanti delle amministrazioni locali. La normativa affida alla Commissione di Monitoraggio la funzione di valutazione dell'impatto della nuova misura e in aggiunta: di monitorare le proposte normative e non normative relative all'Imv, di promuovere la cooperazione tra le istituzioni, di implementare una *Social Card*, di valutare e analizzare le misure di inclusione rispetto all'impatto sui gruppi vulnerabili e favorire la sinergia tra questi al fine di rendere le politiche pubbliche maggiormente efficaci e di fornire le strategie di inclusione e le informazioni garantendone la trasparenza.

Nella pagina web della Seguridad Social del Ministero dell'Inclusione, Sicurezza Sociale e Migrazione è possibile accedere alle informazioni base, alle continue modifiche e alla sezione per fare la richiesta del sussidio o modificare delle variazioni di reddito per i percettori. I beneficiari ammessi devono essere residenti da almeno un anno in Spagna e aver pagato almeno un anno di contributi e devono essere iscritti alle liste di collocamento, e devono rientrare nella fascia popolazione compresa dai 23 ai 65 anni, o maggiorenni e minori emancipati quando hanno a carico figli o minori in regime di tutela. Il reddito è previsto per singoli soggetti o per *unidad de convivencia*, ovvero la composizione di soggetti che vivono nello stesso domicilio e siano uniti da matrimonio, coppia di fatto – *pareja de hecho* – da familiari sino al secondo grado, legate da vincolo

di adozione o legati dal rapporto di tutela legale. Per ogni nucleo familiare può richiedere la misura qualsiasi soggetto maggiore di 23 anni che abbia la piena capacità giuridica, anche se la domanda deve essere presentata con la firma di tutti i componenti dell'unità familiare. Vi sono alcune eccezioni di soggetti che vengono ugualmente definiti unità di convivenza: una persona che abbia iniziato la pratica di separazione o divorzio e dai propri figli o minori in adozione o con i quali vi sia un vincolo di affidamento o del quale la persona maggiorenne o abilitata sia stata dichiarata tutore e quelle formate da due o più persone tra i 23 e i 65 anni che vivano nello stesso domicilio pur non avendo alcun vincolo di quelli elencati nei punti precedenti, sempre che abbiano vissuto in modo indipendente durante gli ultimi tre anni anteriori alla richiesta dell'IMV. L'unità di convivenza dev'essere stata costituita almeno da 6 mesi dal momento della richiesta (sito web Seguridad Social consultato in data 30-04-2024).

I richiedenti si devono trovare in condizioni di vulnerabilità economica, prendendo in considerazione sia la capacità economica del singolo soggetto e quella del resto dei componenti dell'unità di convivenza. È richiesto il reddito patrimoniale e la soglia aumenta all'aumentare dei componenti del nucleo familiare. La richiesta viene approvata quando la media mensile delle entrate annuali è inferiore di almeno €10,00 la soglia definita dall'Imv. La prestazione viene erogata a cadenza mensile tramite bonifico bancario sul conto corrente dell'avente diritto.

*Tab. 5 Scala di incremento economica della misura dell'Imv per composizioni del nucleo familiare*

<b>Unità di convivenza</b>	<b>Scala incremento</b>	<b>Limite euro</b>
<i>Un solo adulto</i>	<i>16.614 €</i>	<i>16.614,00</i>
<i>Un adulto e un minore</i>	<i>+ 1,4</i>	<i>23.259,60</i>
<i>Un adulto e due minori</i>	<i>+1,8</i>	<i>29.905,20</i>
<i>Un adulto e tre o più minori</i>	<i>+2,2</i>	<i>36.550,80</i>
<i>Due adulti</i>	<i>+1,4</i>	<i>23.259,60</i>
<i>Due adulti e un minore</i>	<i>+1,8</i>	<i>29.905,20</i>
<i>Due adulti e due minori</i>	<i>+2,2</i>	<i>36.550,80</i>
<i>Due adulti e tre o più minori</i>	<i>+2,6</i>	<i>43.196,40</i>
<i>Tre adulti</i>	<i>+1,8</i>	<i>29.905,20</i>
<i>Tre adulti e un minore</i>	<i>+2,2</i>	<i>36.550,80</i>
<i>Tre adulti e due o più minori</i>	<i>+2,6</i>	<i>43.196,40</i>

*Fonte: Pagina della Seguridad Social, 2024*

La quinta disposizione finale del decreto-legge prevede la creazione di una carta digitale, la *Social Card*, che ha l'obiettivo di migliorare e coordinare le politiche di protezione

promosse dalle diverse amministrazioni. Essa è concepita come strumento volto a garantire una gestione integrata ed efficiente delle prestazioni sociali di natura economica. In particolare, essa sarà utilizzata per: la raccolta, l'organizzazione e l'archiviazione informatizzata dei dati identificativi relativi alle prestazioni sociali pubbliche e ai beneficiari, attraverso la creazione di una banca dati automatizzata; la condivisione e il trasferimento coordinato delle informazioni tra enti ed organizzazioni competenti, al fine di agevolare i processi di riconoscimento e di controllo delle prestazioni erogate; l'accesso e la consultazione, da parte delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti istituzionali integrati nel sistema; l'utilizzo dei dati a fini statistici, così da supportare l'elaborazione di studi e analisi finalizzate al miglioramento e alla pianificazione delle politiche sociali pubbliche. La Carta raccoglierà in forma aggiornata l'insieme delle prestazioni contributive, non contributive e assistenziali finanziate con risorse pubbliche, nonché le informazioni concernenti le situazioni soggettive rilevanti, come previsto dalla normativa vigente. In questo modo, essa fornirà strumenti operativi e funzionalità utili sia alle pubbliche amministrazioni sia ai cittadini. Il trattamento dei dati si fonda sull'interesse pubblico di disporre di un sistema informatico unificato, capace di garantire la tracciabilità e la trasparenza delle prestazioni sociali. Infine, si precisa che tutte le informazioni in essa contenute saranno trattate nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali, assicurando così la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini.

#### **4.3.1 Quadro di compatibilità con le misure delle Comunità Autonome**

La complessità dell'organizzazione territoriale in Spagna determina la necessità di porre attenzione alla distribuzione dei poteri politici, con particolare riferimento agli interventi di garanzia del reddito minimo. Le competenze in tema di assistenza sociale sono riservate alle Comunità Autonome secondo l'articolo 148 della Costituzione spagnola. Tuttavia, le Comunità hanno livelli di protezione e copertura molto differenti in materia di protezione sociale che pone il problema di come la misura dell'Imv può essere implementata in differenti modi. La compatibilità dell'Imv con le misure delle rentas minimas potrebbe generare molti vantaggi per le regioni, tuttavia, è necessario un capillare coordinamento e incrocio amministrativo tra governo centrale e regioni, che possa favorire la programmazione delle Comunità. Nel Capitolo V del decreto-legge 20/2020 viene espressamente indicato che nel computo del reddito sono escluse le

agevolazioni regionali concesse come reddito minimo, configurando l'Imv come reddito base compatibile con le altre prestazioni regionali che le comunità autonome possono concedere e gestire «sia in termini di copertura che di generosità» e rimodulare le proprie azioni di protezione sociale e adattarle in base alle esigenze del proprio territorio. Attualmente, nove comunità hanno già legiferato per favorirne l'adeguamento dei programmi regionali al nuovo Imv, ma la tipologia di reazione sembra essere diversa: dalla semplice ed evidente “scomparsa” progressiva del reddito regionale e la sua sostituzione da parte dell'Imv, fino all'integrazione dell'Imv in un programma più generoso e con maggiore copertura, attraverso l'integrazione della misura nazionale con quelle regionali.

In termini di compatibilità sancita dalla legge dall'Ingresso Minimo Vital integra altre entrate e aiuti che i beneficiari possono richiedere, come la disoccupazione fino al limite di reddito previsto e l'assegno per i figli a carico, ed è incompatibile con prestazioni come la pensione non contributiva. La situazione nelle realtà regionali appare abbastanza disomogenea: alcune comunità richiedono di sostituire i benefici regionali con l'Imv, altre prevedono una sorta di compatibilità sussidiaria: i soggetti devono richiedere l'Imv e solo se questo viene rigettato possono richiedere i benefici regionali. Per quanto riguarda altri importi percepiti, questi vengono calcolati per definire l'importo finale del reddito Imv.

Il beneficio economico nazionale raggiunge soglie più elevate degli importi regionali, tuttavia, questi ultimi sembrano più funzionali e gestiti meglio dal punto di vista amministrativo. Inoltre, i beneficiari delle misure regionali hanno un rapporto diretto con i Servizi Sociali e la pubblica amministrazione. Il Report di Oxfam evidenzia un livello di adozione sostanziale minore dell'attuazione dell'Imv rispetto all'attuazione dei redditi regionali, poco più del 16% contro il 25% regionale (Oxfam Intermon, 2023). Pertanto, emerge che la misura nazionale è compatibile con i programmi regionali autonomi, ma il processo è talmente articolato da richiedere uno sviluppo che possa man mano integrare l'Imv nella programmazione delle comunità. Lo studio di Oxfam mostra anche problemi relativi alla copertura e quanto appare difficile valutare l'effettivo beneficiario in stato di vulnerabilità, sottolineando la difficoltà nel distinguere i *falsi positivi*, coloro non in condizione di povertà che risultano ammessi alla misura, dai *falsi negativi*, coloro che versano in condizione di vulnerabilità economica ma che risultano non ammessi alla misura. Appare necessario affinare i criteri e gli indicatori di vulnerabilità economica per consentire l'accesso a quei soggetti che possano uscire dalla zona di esclusione sociale.

Un'altra difficoltà è relativa ai differenti riferimenti reddituali tra misura nazionale e misure regionali. Tendenzialmente, il periodo preso in considerazione per definire il reddito familiare nell'Imv e nella maggior parte dei casi è l'anno fiscale precedente, anche se spesso genera numerose distorsioni ed esclusioni ingiustificate. Questo computo, infatti, si scontra con coloro i quali si trovano in condizione di povertà nel tempo reale. Alcuni programmi regionali a garanzia del reddito minimo hanno tentato di applicare il controllo del reddito riferendosi al periodo più prossimo possibile dal momento della domanda, anziché all'anno fiscale precedente. Questo modello è già esistente nel Paesi Baschi, e consente di elargire una protezione più puntuale e precisa. Queste modalità più puntuali e precise, si scontrano con la misura nazionale, generando un ulteriore dislivello nei criteri di accesso alle misure di sostegno tra nazione e regioni. Anche in questo caso, risulta necessario un maggiore coordinamento tra le amministrazioni delle comunità autonome e nazionali. In conclusione, sarebbe utile avanzare in modo progressivo l'integrazione della misura dell'Ingreso minimo vital con le altre prestazioni di garanzia del reddito minimo, al fine di unificare i trasferimenti monetari ai beneficiari e avere maggiore trasparenza e prendere come periodo di valutazione delle condizioni economiche il più prossimo possibile. L'Imv potrebbe avanzare in una direzione universalista: questo sistema faciliterebbe il modo in cui le misure garantirebbero piena copertura e calcolo del bisogno nel tempo "vero" per ottenere lo sradicamento della povertà monetaria in un paese ricco e avanzato come la Spagna.

#### **4.4 Il ruolo del terzo settore nel contrasto alla povertà: servizi sociali e associazionismo**

Per descrivere il terzo settore spagnolo è necessario comprendere lo sviluppo del welfare state. L'analisi di tale sviluppo si deve concentrare su due elementi: la nuova strutturazione del sistema socioassistenziale e l'articolazione locale degli interventi sociali. Prima di procedere alla rassegna dell'evoluzione del processo bisogna precisare che il sistema di welfare state spagnolo, per taluni autori, è di tipo misto rispetto ai modelli tradizionali e combina elementi universalistici con elementi definiti di *targetting* (Arriba e Moreno, 2002) che determinano il passaggio da uno stato autoritario a uno di tipo democratico. La tendenza all'universalizzazione si scontra con le politiche di contenimento della spesa, definendo «un sistema di protezione sociale di tipo estensivo collegato a un sistema intensivo delle prestazioni economiche» (Accorinti e Gatti, 2020).

Il sistema di garanzia del reddito spagnolo è fortemente legato al mercato del lavoro e si colloca su due fronti: il sistema previdenziale contributivo da una parte e il sistema di prestazioni per disoccupazione dall'altra. Solo a partire dagli anni '90, sotto la pressione dell'Ue, sono state inserite una serie di prestazioni a tutela dei redditi di sussistenza, attraverso un sistema frammentato sul territorio e a garanzia di una certa fetta della popolazione, invalidi e anziani, e con bassi livelli di protezione (*ibidem*).

In questo sistema di welfare di tipo frammentato si colloca il recente sviluppo dei Servizi Sociali spagnolo, che non trova grande approfondimento nel mondo accademico e occupa tendenzialmente uno spazio residuale in collegamento a tematiche oggetto di maggiore attenzione. Solo recentemente, il riconoscimento dell'aumento di indicatori di vulnerabilità della popolazione spagnola ha determinato l'incremento degli studi e degli interventi socioassistenziali. La stessa nascita dei Servizi Sociali è abbastanza recente e per averne un concreto sviluppo bisogna attendere sino al 1961, con la creazione del *Fondo Nacional de Asistencia Social* (Montagut, 1994). Il sistema di assistenza sociale si basava principalmente su due tipi di azione: la malattia mentale e la disabilità fisica, la prima trattata principalmente da istituzioni private, la seconda dal settore pubblico. Sotto il regime dittatoriale di Franco non vi sono state molte riforme sociali e le azioni del settore privato provenivano per lo più da interventi religiosi, offerti in maggioranza dalla Chiesa Cattolica ma anche da ulteriori associazioni religiose, o da enti con una forte tutela da parte dello stato, come la Croce Rossa. Evento che segnò un evitabile cambiamento fu la Costituzione del 1978 che aprì alla tutela di importanti diritti sociali: protezione della famiglia, redistribuzione del reddito, sicurezza sociale, assistenza agli invalidi e alla terza età. I principi della Costituzione hanno voltato la rotta dell'amministrazione politica verso il raggiungimento di criteri di uguaglianza e solidarietà dei differenti gruppi sociali, e per tali motivi secondo molti studiosi la legge costituzionale ha determinato un processo di istituzionalizzazione dei servizi sociali. Il processo è stato accentuato dalla firma della Spagna alla *Carta Sociale Europea*, sottoscritta nel 1980, che raccomanda che ogni stato si doti di un sistema di assistenza sociale con responsabilità pubblica.

I poteri legislativi e di finanziamento del sistema di sicurezza sociale spagnolo sono in capo al governo centrale, mentre l'assistenza sociale è di competenza esclusiva delle diciassette comunità autonome, che gestiscono i programmi e le loro iniziative in modo decentrato e in totale autonomia. L'esito negli anni ha sviluppato in tutte le comunità spagnole un servizio sociale integrato gestito in materia decentrata dai governi regionali.

A partire dagli anni '80 vi fu una grande espansione della legislazione sociale: dalla partecipazione della Spagna al Secondo programma europeo per la lotta contro la povertà del 1987, in cui le Autonomie decentrate decisero di implementare dei propri programmi di reddito minimo - *la rentas mínimas de inserción* – che garantivano alle famiglie con basso reddito un sostegno per il reinserimento sociale; alla introduzione nel 1990 della legge sulla pensione di sicurezza sociale non su base contributiva e l'accesso con prova dei mezzi nei sistemi di sicurezza sociale anche per famiglie con minori e disabili che non rientravano nel sistema contributivo (Accorinti e Gatti, 2020). Queste ed altre riforme determinarono un processo evolutivo del sistema socioassistenziale che è attualmente attivo nel paese, che prevede due tipologie di orientamento al servizio: i servizi sociali generali e universali che sono rivolti a tutta la popolazione, dipendenti dagli enti pubblici e con finalità di orientamento, informazione, cooperazione sociale, inserimento sociale e assistenza domiciliare; e i servizi sociali specializzati rivolti a determinati gruppi sociali – come minori, anziani disabili, tossicodipendenti, senzatetto, etc. – che offrono determinati servizi e sono gestiti da enti pubblici o privati. Proprio il decentramento della programmazione socioassistenziale ha determinato lo sviluppo e la crescita della privatizzazione dei servizi sociali avvenuti nell'ultimo decennio (Arriba e Moreno, 2002).

L'istituzionalizzazione delle attività del terzo settore ha avuto sviluppo a partire dalla promulgazione della Costituzione spagnola nel 1978: se l'assistenza sociale è affidata alla esclusiva competenza delle diciassette comunità autonome, la previdenza è affidata al controllo governativo centrale (Moreno e Arriba, 2003). La legge ha determinato l'organizzazione da parte delle autonomie locali della programmazione dell'assistenza sociale, dei servizi sociali e delle politiche di comunità. Tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90 si è assistito all'organizzazione delle varie comunità e alla legiferazione sul regolamento dei servizi sociali. La gestione dei Servizi Sociali è basata su un accordo di decentramento sui tre livelli di governo Stato, comunità autonome, enti locali e prevede la collaborazione tra essi: *Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales* (1978).

Attualmente i servizi sociali afferiscono al Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 e per definizione sono questi i servizi professionali di intervento sociale che le pubbliche amministrazioni mettono a disposizione dei cittadini per rispondere a situazioni di particolare bisogno (Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, 2024). L'obiettivo è evitare che le persone si trovino ad affrontare barriere che

impediscono loro di esercitare i propri diritti o di godere di una vita piena nella comunità, evitando o riducendo situazioni di esclusione sociale o di mancanza di protezione. Tra i servizi sociali figurano, ad esempio, l'assistenza agli anziani o alle persone con disabilità, la tutela familiare e l'assistenza ai bambini che crescono lontano dalla famiglia, il sostegno in situazioni critiche come la violenza di genere, i senzatetto, le dipendenze o la perdita di reddito. Allo stesso modo, i servizi sociali lavorano con la comunità per renderla più inclusiva, coesa e partecipativa. I servizi sociali sono, quindi, una parte essenziale della risposta che, da parte dei cittadini, viene data alle incertezze e ai rischi che colpiscono tutti i cittadini in un determinato momento del ciclo di vita. Insieme all'istruzione, alla sanità e alle pensioni, i servizi sociali costituiscono uno dei quattro pilastri che compongono lo Stato sociale.

Per ciò che concerne il ruolo dei servizi sociali nelle misure di sostegno al reddito è nel corso degli anni '90 che prende forma la programmazione: le varie regioni hanno iniziato ad implementare le misure di renta minima, prevedendo l'erogazione di sussidi monetari per famiglie a basso reddito con la finalità del loro reinserimento sociale «i benefici non-contributivi possono essere considerati come la più importante politica di assistenza sociale portata avanti in Spagna [...] sia rispetto alla copertura della popolazione che di spesa» (Moreno e Arriba, 2003, pag.23).

La richiesta della renta viene solitamente presentata alle unità municipali di primaria assistenza o direttamente agli uffici regionali dei servizi sociali, che ne assumono il controllo dei programmi e il monitoraggio degli obblighi che i beneficiari devono rispettare. L'autonomia che ogni regione ha avuto per gestire la propria misura di renta ha ottenuto come conseguenza anche il modo differente in cui il controllo viene effettuato. Nei vari programmi non è chiaro il coordinamento dei vari enti che devono implementare la programmazione, ma in generale è possibile tracciare quattro aree di intervento in cui le comunità autonome intervengono in modo differente: area lavorativa, con un orientamento volto all'inserimento lavorativo attraverso formazione professionale e incentivi economici; area dei servizi, volta a favorire la promozione del sé attraverso l'accesso e la tutela dei diritti sociali; area dell'istruzione, attraverso la promozione della formazione scolastica; area della cooperazione, finalizzata al sostegno degli anziani e aiuti comunitari (*ibidem*). Nel corso dei primi anni le misure sono state orientate in generale verso un approccio individualizzato e multidimensionale volte a favorire la capacità individuale di emancipazione e partecipazione al mercato del lavoro. Alcune

regioni hanno introdotto – almeno sulla carta – un’azione combinata dei dipartimenti per edilizia abitativa, sanità, istruzione, lavoro ed altri aspetti sociali. Tuttavia, tali misure, che avevano natura contrattuale e richiedevano la firma di un piano concordato tra i servizi sociali e i beneficiari, spesso sono state ostacolate da gravi lacune nell’attuazione che limitavano l’erogazione dei servizi (Natili, 2016). Non è stato tra questi il caso della Comunità di Madrid, dove l’accesso al sussidio era legato a un’intensa presa in carico da parte dei servizi sociali, che erano chiamati a valutare le competenze e i problemi sociali dei beneficiari e a definire un programma personalizzato che includesse misure di supporto fisico, mentale, sociale e familiare, e che garantisse l’attuazione di tali misure nel tempo. In altre regioni il sistema era maggiormente gestito dai centri per l’impiego, più in linea con il favorire l’inserimento dei beneficiari nel mercato del lavoro.

A vent’anni dall’attuazione della prima renta minima regionale, oggi i servizi sociali si trovano ad avere un ruolo fondamentale nel comprendere - e in taluni casi a sostenere - l’implementazione della misura dell’Ingreso minimo vital. Sebbene la misura nazionale sia gestita dalla Seguridad Sociales, l’ottava disposizione finale del decreto-legge 20 del 2020 prevede la collaborazione degli Enti del Terzo Settore dell’Azione Sociale nella gestione dell’erogazione del reddito. Questi Enti devono essere regolarmente iscritti nel registro degli Istituti Sociali e possono rilasciare un certificato di accreditamento.

Nel paese è storicamente determinante il ruolo dell’associazionismo e del volontariato nell’assistenza delle persone in condizione di vulnerabilità. Lo sviluppo del volontariato in Spagna riflette l’evoluzione storica e i mutamenti sociali del Paese avvenuti nell’ultimo secolo. Le prime forme di volontariato hanno radici antichissime; bisogna risalire al Medioevo per trovare le prime forme di carità intesa come virtù cristiana (Accorinti e Gatti, 2020), ma è tuttavia nel diciannovesimo secolo che la forma di volontariato si sviluppa per come attualmente viene intesa. Il volontariato come associazionismo si sviluppa a metà dell’800, quando le prime organizzazioni operarie si posero come finalità la tutela della propria classe. Durante il regime franchista lo sviluppo subisce una frenata, seppur permane la carità cristiana che costituisce elemento centrale per favorire lo stanziamento di fondi stabili destinati ad opere di assistenza. Negli anni ‘60 il fenomeno trova la massima espansione e culmina alla fine del decennio con la *Ley de Asociaciones* del 1969, costituendo un momento fondamentale per l’evoluzione del volontariato attuale e consolidando l’azione della Chiesa e dell’associazionismo corporativo che domina lo

spazio del non-profit spagnolo: Caritas, Croce Rossa e ONCE<sup>14</sup> (*ibidem*). A partire dalla legiferazione della costituzione si inizia a parlare di volontariato e di *volontariado social*, intesa come finalità tutelata dalla legge e gestita dalle comunità autonome. Il decentramento spagnolo favorisce la pianificazione, la gestione e il coordinamento del Terzo settore, contribuendo allo sviluppo di un welfare mix, volto a ottimizzare i servizi dell'assistenzialismo attraverso una stretta collaborazione tra enti locali e settore privato.

Dagli ultimi decenni la presenza di associazione di volontariato è una risorsa rilevante in tutto il territorio, che in modo capillare e con una certa autonomia organizza il proprio operato all'interno delle comunità autonome e delle città.

La normativa spagnola in materia di Terzo settore, di azione sociale e volontariato ha subito recenti modifiche, con l'entrata in vigore della *ley del Tercer sector de Acción Social* 43/2015 e la *ley de Voluntariado* 45/2015 nelle quali viene rafforzato il riconoscimento della funzione del Terzo settore impegnato nella sfera sociale, che si è distinto negli ultimi decenni come attore principale nella lotta contro le situazioni di maggiore vulnerabilità sociale, contribuendo «a uno sviluppo sociale equilibrato, alla coesione sociale e a un modello di organizzazione nel quale l'attività economica è al servizio della comunità» (Ley del Tercer sector de Acción Social 43/2015).

In particolar modo, la Caritas appare essere organo fondamentale per garantire sostegno alla popolazione più debole del paese. Nel momento in cui il governo ha varato l'istituzione dell'Ingreso Mínimo Vital, l'associazione si è espressa in modo positivo e si è sin da subito dichiarata favorevole ad implementare la misura.

La necessità di istituire un reddito minimo per la popolazione in condizione di povertà era una proposta che da anni l'Associazione della Caritas proponeva al governo. I volontari come “attori di trincea” conoscono in prima persona le condizioni in cui versano migliaia di famiglie spagnole che non hanno alcun tipo di reddito e non riescono ad accedere ad alcun sostegno economico. Alla luce dell'attuazione del reddito minimo entrato in vigore a giugno del 2020, la Caritas si è espressa come assolutamente favorevole a una misura di natura nazionale in grado di garantire un diritto soggettivo di previdenza sociale di natura non contributiva per tutti quei soggetti in condizione di esclusione sociale. Si tratta di un diritto necessario che determina lo stesso effetto in tutto

---

<sup>14</sup> L'associazione ONCE (Organización de Ciegos Españoles) opera dal 1938 e nasce come ente non-profit a tutela delle persone ipovedenti, ma negli anni si è sviluppata come una delle più importanti associazioni di volontariato in tutto il paese a tutela delle persone con disabilità.

il paese, indipendentemente dal luogo di residenza e che pone tutti i soggetti su una stessa base. Seppur con alcuni punti da rivedere in riferimento alla programmazione futura, la misura viene accolta con assoluta condivisione.

Nel corso del primo anno di attuazione, l'associazione è stata attiva in prima linea e ha promosso una serie di proposte affinché gli effetti della misura dell'IMV potessero estendersi ad una fetta più ampia della popolazione e avere esiti maggiormente positivi.

Il 17 maggio 2021 la *Càritas Española* ha pubblicato un comunicato indirizzato al Governo spagnolo in cui ha esortato a correggere i limiti che hanno negato l'accesso al reddito a numerose persone in condizione di povertà ed esclusione sociale. L'obiettivo della Càritas è stato di proporre agli organi legislativi le rettifiche necessarie per garantire l'accesso al reddito a tutte le persone in condizione di povertà. Secondo una stima della Càritas, a un anno dall'approvazione del decreto solo il 16% delle famiglie seguite dall'associazione percepivano l'Imv. Secondo l'*Observatorio de la Realidad social de Càritas* al febbraio 2021 sono state 258 mila le persone seguite dalla Caritas che non hanno percepiscono alcun beneficio e che si sono trovate in situazione di grave povertà, principalmente perché o non hanno ricevuto informazioni ben chiare o a cui è stato negato il beneficio. Nel comunicato l'associazione ha proposto diverse modifiche per migliorare tale condizione.

Il primo suggerimento della Carita è stato relativo all'ampliamento della copertura includendo la fascia d'età dei giovani dai 18 ai 22 anni e persone o nuclei familiari con soggetti con irregolarità amministrative. In secondo luogo, l'associazione ha proposto un processo di accesso alla misura più smart, con trattamento più semplificato e tempi più rapidi, suggerendo un periodo di massimo 3 mesi per fornire risposta ai richiedenti. In caso di diniego è stato richiesto di motivarne la causa e di poter attivare l'assistenza gratuita per eventuali ricorsi. In riferimento alla condizione di vulnerabilità, la Càritas, così come molte amministrazioni o altri privati, ha chiesto di riconsiderare anche alcuni criteri legati alla valutazione dei requisiti per poter accedere alla misura.

In ultimo, la Caritas ha definito l'importo dell'Imv insufficiente a garantire uno stile di vita che possa far uscire i percettori dalla condizione di povertà, e ha proposto un'integrazione piena con i redditi regionali suggerendo alle comunità autonome di mantenere i propri redditi in modo complementare all'Imv.

#### 4.4.1 La posizione dei Servizi Sociali

Il punto di vista dei Servizi Sociali nei confronti dell'Ingreso minimo vital e del delicato momento storico viene messo nero su bianco tramite un comunicato che viene pubblicato pochi mesi prima dell'entrata in vigore dell'Imv dal Consejo General del Trabajo Social<sup>15</sup>.

Le dichiarazioni del consiglio si aprono sottolineando l'emergenza sociale storica del paese, tale da compromettere le capacità personali, la sicurezza, le relazioni, le reti sociali e familiari, le risorse e i mezzi di sussistenza. La condizione sociale si lega profondamente alla povertà economica, per un paese come la Spagna che non si è ancora ripreso dalla crisi del 2008. Il comunicato riporta un preoccupante dato risalente al periodo precedente alla crisi del Covid-19: quasi 600.000 famiglie non possedevano alcun reddito e il 26% della popolazione viveva a rischio di povertà ed esclusione sociale. Il reddito minimo nazionale viene inteso come misura necessaria, tempestiva e urgente da applicare in un momento storico così drammatico per il Paese, per alleviare la difficile situazione di quella che sarebbe stata l'emergenza sociale crescente di fronte alla crisi socio-sanitaria. Proprio la forte crisi pandemica rimette in discussione il ruolo dei servizi sociali e provoca la rimodulazione di alcune politiche sociali del Paese, per procedere verso uno Stato sociale del XXI secolo in cui: «nessuno venga lasciato indietro. È tempo di abbandonare il vecchio sistema di protezione sociale, indefinito, disorganizzato, mal finanziato ed ereditato dalla beneficenza. Vogliamo contribuire al progresso sociale del nostro Paese e proponiamo che sia necessario procedere verso una misura strutturale che implichi senza dubbio il consolidamento di un Sistema di garanzia del Reddito. [...] Crediamo nell'attuazione di un Sistema di Garanzia del Reddito finalizzato a un Reddito di Base Universale, come unica via per rispondere in modo rapido e dignitoso all'attuale situazione critica e grave che i cittadini stanno vivendo. Garantire un reddito di base incondizionatamente e universalmente a tutti i cittadini al fine di raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile» (trad. Consejo General de Trabajo Social, 2020). Il Consiglio si esprime favorevole ad una misura di reddito universale e che non debba essere condizionato a processi di attivazione e inclusione sociale in cui l'individuo sia ritenuto responsabile della propria condizione. Partendo da tale concezione vengono analizzati

---

<sup>15</sup> Pochi giorni prima dell'emanazione del decreto regio sull'Ingreso Minimo Vital, il Consejo General del Trabajo Social (CGTS) pubblica un comunicato dal titolo "Trabajo Social ante la garantía de rentas" in data 21 maggio 2020. Il comunicato definisce il punto di vista dei Servizi Sociali nei confronti delle modalità di intervento dello Stato in una fase emergenziale data da crisi economica e crisi pandemica. La questione ruota attorno a ciò che sarebbe necessario attuare per combattere la povertà e l'esclusione sociale e al ruolo che i servizi sociale dovrebbero ricoprire.

alcuni concetti a supporto di tale punto di vista. Uno dei primi concetti è la condizionalità, in riferimento alla ricezione del beneficio a condizione che vengano svolte determinate azioni o compiti e che può essere interrotta se il beneficiario non rispetta i requisiti stabiliti. Al contrario, un beneficio incondizionato è elargito senza essere subordinato all'adempimento di un obbligo. Un altro elemento considerato è la capacità di ottenere un posto di lavoro: le politiche attive del lavoro sono interventi statali nel mercato del lavoro per aiutare i disoccupati a trovare lavoro, note anche come politiche o strategie di attivazione. Queste politiche si basano sull'idea che le cause della disoccupazione siano da imputare all'individuo, che sia scarsamente qualificato, con titolo di studio obsoleto o che non abbia mancanza di competenze sociali o, addirittura, mancanza di interesse per l'occupazione. Pare come se si scaricasse il problema della disoccupazione sulle spalle degli individui, senza considerare i gravi problemi strutturali dell'attuale mercato del lavoro. Altro elemento centrale nell'analisi del Consiglio è l'universalità: un beneficio è universale quando è destinato all'intera popolazione.

Sulla base di tali concetti viene mostrato il punto di vista dei *trabajadores sociales* nei confronti dell'imminente entrata in vigore della misura di reddito minimo. Il reddito minimo vitale non è universale, poiché può essere richiesto solo dai nuclei familiari che non superano una certa soglia di reddito. Malgrado ciò, è proprio una forma di prestazione universale che può costituire una via d'uscita dalla più che ventennale crisi economica e sociale. Una misura universale mette tutti sullo stesso piano poiché fin dall'inizio tutti possono beneficiare della loro copertura e non ne diventa una questione di merito, attorno al quale possa costruirsi un giudizio morale. I sistemi di reddito minimo fino a ora implementati sono prestazioni di assistenza sociale, di competenza delle comunità autonome, vengono erogati con importi variabili a titolo di assistenza sociale e costituiscono l'ultima rete di sicurezza sociale (CGTS, 2020). La missione è quella di garantire un reddito minimo per coprire i bisogni più elementari della persona, nonché di fornire assistenza all'inserimento sociale e lavorativo. Un reddito di base è una prestazione incondizionata e universale, rivolta a tutti i cittadini anche residenti, senza alcun tipo di condizione, assunzione di obblighi e merito. Viene concepito come un diritto, non come un beneficio, ed è ciò che definisce l'essere cittadino, che gode di un riconoscimento solo per essere tale.

Sono stati diversi i casi di paesi che hanno introdotto misure di reddito minimo condizionate a certe caratteristiche come soluzione alla povertà e alla disuguaglianza, in

alternanza a una misura di reddito universale. A partire dai primi anni Novanta, la politica sociale spagnola si è orientata verso i redditi minimi, intesi come sussidi condizionati all'inclusione sociale e destinati solo ad alcune fasce della popolazione. Il panorama spagnolo è molto disomogeneo per quanto riguarda i modelli di reddito minimo di inserimento ed è un settore sostenuto in modo molto precario dai servizi sociali di assistenza primaria o dalle ONG (*ibidem*). Ciò che preme maggiormente i componenti del Consiglio è il perché le persone a rischio povertà sono tenute a dimostrare un'estrema mancanza di reddito per ricevere assistenza e immaginare che intraprendere vari corsi di formazione o altri obblighi, possa davvero risolvere il problema. La valutazione del Consiglio è che tale modello abbia fallito nel risolvere i problemi di povertà e disuguaglianza esistenti in Spagna, aggravata dall'attuale contesto socioeconomico. Nei quasi 30 anni della loro esistenza, i redditi minimi si sono dimostrati inefficaci nel ridurre la povertà e l'esclusione a causa di una copertura insufficiente, importi insufficienti e precari che violano la Carta sociale europea. In più, molta gente rischia la stigmatizzazione, e vengono scoraggiati dal portare avanti percorsi di attivazione o di inserimento lavorativo perché ritenuta responsabile e criminalizzata per la propria situazione. Inoltre, tra i criteri più comuni per ricevere il reddito minimo c'è l'incompatibilità con qualsiasi impiego o altre forme di reddito e questa condizione diventa un disincentivo all'occupazione e uno stimolo all'economia sommersa, favorisce la cronicizzazione.

Importante considerazione dei lavoratori sociali è che il sistema di garanzia del reddito deve essere un sistema separato da tutti gli altri, in particolare dai Servizi Sociali, poiché garantire la sussistenza o la sopravvivenza materiale delle persone non dovrebbe essere l'obiettivo del sistema dei servizi sociali. Quattro pilastri reggono la sicurezza del paese, ovvero salute, istruzione, pensioni e servizi sociali, e se i primi tre sono ben saldi e definiti, il pilastro dei servizi sociali, che coprirebbe tutto ciò che non è afferente agli altri, non lo è affatto (CGTS, 2020). In questo senso, il sistema dei servizi sociali è il sistema che in ultima analisi deve garantire ai cittadini un reddito sufficiente per sopravvivere, un alloggio, un lavoro per integrarsi e soluzioni ai problemi di deterioramento delle condizioni sociali o di dipendenza che limitano la loro autonomia. La risposta dei servizi sociali di fronte a tale arduo compito è stata «avevamo due possibilità: metterlo in discussione, oppure accettarlo, ma solo per i poveri» (trad. Consejo General del Trabajo Social, 2020).

L'ultima interessante analisi del Consiglio riflette sulla modalità degli interventi dei modelli finora implementati, che hanno mescolato due fenomeni che, seppur correlati, sono essenzialmente diversi: povertà ed esclusione sociale. Mentre la povertà è una questione economica, seppur definita in differenti modi, l'esclusione sociale comprende aspetti della vita sociale, in particolare delle relazioni e degli spazi in cui queste si sviluppano. Ma pur trattandosi di fenomeni spesso correlati in una condizione di causa-effetto, i programmi sino ad ora implementati hanno dimostrato l'incapacità di fronteggiare tali problematiche. La proposta dei servizi sociali è di separare le due misure: quella di lotta alla povertà e quella dell'integrazione sociale. Bisogna, in questo modo, ridefinire il sistema dei servizi sociali all'interno di un nuovo quadro di politiche sociali che non sia incentrato sulla povertà o sulla garanzia della sussistenza degli individui e delle famiglie. L'esercizio dell'assistenza sociale come professione scientifica nel sistema pubblico dei servizi sociali è ultimamente condizionato al mero ruolo di "controllore" dei poveri. Pensata in questo modo, la povertà non può essere oggetto del sistema dei servizi sociali, ma di unità specifiche per la sua gestione amministrativa, separate dalle funzioni dei servizi sociali. Gli assistenti sociali non devono certificare la povertà, ma svolgere la professione per accompagnare e sostenere le persone, promuovendo l'autonomia, la partecipazione, la protezione e l'inclusione sociale.

In ultima battuta, i *trabajadores sociales* riconoscono nel reddito universale l'unico strumento che conferisce alla persona dignità, libertà e maggiore potere negoziale, che non ha effetto stigmatizzante e che sia la soluzione alla trappola della povertà e della disoccupazione. L'implementazione dei programmi di reddito minimo non deve rappresentare una spesa, bensì un investimento nell'inclusione sociale e nel fondamento di uno sviluppo economico sostenibile. È necessario promuovere il coordinamento di tutti i settori e le parti interessate. Seppur il reddito minimo sia differente dal reddito universale, non bisogna negare che può aiutare a contrastare la povertà. L'auspicio dei servizi sociali è che i progetti siano il più possibile incondizionati e universali e se gestita bene, sarebbe una misura importante che permetterebbe al sistema dei servizi sociali di realizzare quel cambiamento qualitativo, trasformando il ruolo dei lavoratori sociali da residuale a uno che trova la sua piena utilità per la società.

A pochi giorni dell'entrata in vigore della misura nazionale il Consiglio dei lavoratori sociali rinforza questo ultimo concetto e pubblica un comunicato sulla propria pagina web

ribadendo la necessità di implementare il sussidio nel modo corretto e individua nella Seguridad Sociale l'ente che deve gestire e garantire un corretto coordinamento.<sup>16</sup>

Una delle principali richieste è che la gestione della misura debba permanere a carico dell'INSS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale), già istituito nella gestione delle prestazioni economiche della Previdenza Sociale. Questo beneficio è a carico dello Stato e come tale deve essere gestito da una struttura amministrativa centrale. L'intervento e la collaborazione del terzo settore e dei professionisti dell'assistenza sociale, così come predisposto dal decreto-regio, deve meramente concentrarsi sull'inclusione sociale degli individui. L'incremento lavorativo dei servizi sociali per la gestione della misura potrebbe causare un collasso totale dell'assistenza nei centri dei servizi sociali generali, soprattutto in un momento storico segnato da una grande crisi sociale. L'ingente carico di lavoro nei centri locali dei servizi sociali rappresenterebbe un rischio per l'assistenza fornita alle persone e per il loro supporto professionale: «gli assistenti sociali sono coinvolti in una professione a stretto contatto con le persone più vulnerabili; non possono e non devono assumersi la delega della gestione amministrativa dell'Imv» (trad. CGTS, 2020). L'organo della Previdenza Sociale potrebbe trasmettere informazioni ai Servizi Sociali, favorendo così il coordinamento tra le amministrazioni e l'intervento dei servizi sociali solo laddove serva.

Nel comunicato è richiesta, inoltre, una maggiore velocità e digitalizzazione della macchina amministrativa. Oltretutto, tale snellimento nelle pratiche dovrebbe effettuarsi anche per l'utenza in fase di domanda e di reperimento di informazioni utili per completare i vari passaggi. Sistemi di raccolta delle informazioni agili, accurati, affidabili e trasparenti che sistematizzano tutte le informazioni, contrasterebbero il divario digitale e renderebbero maggiore accessibilità a tutti i cittadini. Occorre promuovere una serie di altre misure per affrontare la crisi sociale, in modo da pianificare la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Un quadro statale che promuova la coesione sociale è una priorità. Il presente Piano di inclusione sociale dovrà sviluppare misure prioritarie all'interno di ciascuno dei Sistemi di protezione sociale, nell'ambito delle competenze di ciascun sistema.

In ultimo, anche nel secondo comunicato si ribadisce il carattere universale della misura, come garanzia di un reddito sufficiente a coprire i bisogni primari e che non sia

---

<sup>16</sup> Comunicato web del Consejo General del Trabajo Social pubblicato in data 22 giugno 2020 a pochi giorni dall'entrata in vigore dell'Ingreso Mínimo Vital, decreto-regio 20/2020 del 29 maggio 2020.

condizionato a processi di attivazione e inclusione sociale in cui l'individuo sia ritenuto responsabile del loro raggiungimento, bensì agendo con politiche che modificano le condizioni strutturali. Pertanto, al fine di consentire una quanto più larga copertura è opportuno segnalare alcuni profili che il Consiglio ha identificato come non tutelati dalla misura: i giovani sotto i ventitré anni (considerando l'elevato tasso di disoccupazione giovanile del paese); le persone senza fissa dimora e che pertanto non possono dimostrare il criterio di residenza richiesto; e i migranti irregolari, poiché requisito per accedere alla misura è che si trovino in situazione regolare da almeno un anno.

#### **4.4.2 Il ruolo dei servizi sociali nell'implementazione dell'Ingreso minimo vital**

Il decreto regio individua nei servizi sociali l'ente che deve rilasciare le certificazioni attestanti la condizione di vulnerabilità. Tali certificati vengono rilasciati dai mediatori sociali e devono essere sottoscritte da un assistente sociale regolarmente iscritto all'albo dell'ente, indicando nel certificato il proprio numero di iscrizione al registro. Gli enti del Terzo Settore sono tenuti a informare l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale in merito a qualsiasi modifica che influisca sulla gestione e sul controllo della prestazione, entro il termine di trenta giorni dal loro verificarsi. I Servizi Sociali in Spagna rappresentano un'istituzione statale tra le più varie geograficamente, sia tra comunità autonome, ma anche tra province e comuni della stessa provincia: contesti sociali differenti, budget differenti e organizzazione con altri servizi del pubblico differente. I Servizi Sociali sono lo strumento attraverso il quale si possono diffondere i diritti fondamentali dei gruppi ritenuti vulnerabili. Appare evidente, pertanto, quanto in momenti maggiormente critici il ruolo svolto da Servizi Sociali diventa cruciale.

La ricostruzione di un quadro limpido e omogeneo del panorama del Servizio Sociale spagnolo diventa alquanto complesso. Tuttavia, la crisi socioeconomica degli ultimi anni e l'avvento della misura nazionale dell'Ingreso Minimo Vital hanno portato molti studiosi a ricostruire il frammentato sistema dello Stato spagnolo. Al fine della ricerca appare rilevante riportare i risultati ottenuti da uno studio promosso dall'INAP – *Instituto Nacional de Administración Pública* - condotto da ricercatori di diverse università del paese<sup>17</sup>. Il report è incentrato a cogliere i mutamenti avvenuti all'interno dei Servizi

---

<sup>17</sup> Report pubblicato nel settembre 2021 “Los Servicios Sociales Ante La Pandemia: Los aprendizajes de la pandemia. Monitor de Impacto de la Covid-19 sobre los Servicios Sociales. Informe Fina” promosso dall'INAP Instituto Nacional de Administración Pública e condotto da un gruppo di ricerca di diverse

Sociali durante la Pandemia Covid-19 e le politiche avviate durante il periodo di emergenza sociale, politica ed economica. Questa indagine ha cercato di comprendere quanto è stato fatto nel primo anno dall'entrata in vigore della misura nazionale nei centri dei Servizi Sociali. L'attuazione dell'Ingreso Mínimo Vital è stata accelerata dalla crisi pandemica, che ha accentuato in modo drammatico le problematiche evidenti negli ultimi anni, primo fra tutti i cambiamenti nel mercato del lavoro con l'aumento della precarietà e della disoccupazione, oltre al crescente incremento dell'economia sommersa per un'economia basata maggiormente su settori produttivi legati al turismo. La crisi pandemica ha indebolito la reti di mutuo sostegno, realtà molto presenti in tutto il paese.

Tutto ciò ha innescato una crisi sociale dalle gravi conseguenze, che ha colpito duramente i gruppi più vulnerabili, provocando conseguenze significative sulla loro qualità di vita e sul loro benessere, come alti tassi di disoccupazione, aumento delle disuguaglianze e nuovi divari sociali. Oltre all'aumento della povertà, dei richiedenti assistenza e dei benefici, gli assistenti sociali sono stati sottoposti a un gran numero di cambiamenti aggiuntivi improvvisi come: la sospensione dei programmi, restrizioni negli incontri di persona e l'adattamento alle nuove tecnologie in una fase storica di transizione digitale. Tutte queste situazioni, insieme con la comparsa di nuovi profili a rischio di esclusione, hanno inciso e messo alla prova la capacità di risposta dei servizi sociali.

A seguito della proclamazione dello stato di allarme, la decisione della *Vicepresidenza per i Diritti Sociali e l'Agenda 2030* di riconoscere i servizi sociali come “servizi essenziali” ha rappresentato un passaggio cruciale nel consolidamento del loro ruolo quale presidio dei diritti fondamentali. La nozione di servizio essenziale, delineata dalla legge 17/2015 del 9 luglio sul Sistema nazionale di protezione civile, all'articolo 2, rimanda infatti a quelle attività indispensabili per garantire la continuità delle funzioni sociali di base, la tutela della salute e della sicurezza, la salvaguardia del benessere collettivo e il sostegno allo sviluppo economico, nonché il corretto funzionamento delle istituzioni pubbliche. In un contesto in cui l'emergenza sanitaria aveva determinato la

---

università della Spagna: Universidad Complutense de Madrid, Universidad de las Islas Baleares, Universidad del País Vasco, Universidad de Salamanca e Universidad de Zaragoza. Dal settembre 2020 al settembre 2021 si sono susseguite interviste agli assistenti sociali cercando di cogliere il nuovo profilo dell'utenza e le strategie attuate per fronteggiare il forte aumento delle richieste di aiuto. È stato selezionato un campionamento casuale di comuni stratificando per grandezze, afferenti a sei diverse Comunità Autonome, scelte per rappresentare diverse realtà sociali del paese, sia in termini demografici che di attività economica: Andalusia, Aragona, Isole Balear, Castilla Leòn, Comunità di Madrid e Euskadi. Hanno partecipato i professionisti di 60 Centri di Servizi Sociale e sono state effettuate interviste telefoniche seguendo tracce strutturate a cadenza bimestrale dal mese di settembre 2020 sino a settembre 2021.

sospensione pressoché totale delle ordinarie dinamiche economiche e sociali, l'operatività dei servizi sociali essenziali ha svolto un ruolo determinante nel contenere gli effetti più drammatici della crisi, offrendo un argine concreto alle disuguaglianze e assicurando protezione ai segmenti più fragili della popolazione. Il Covid-19 ha innescato una serie di cambiamenti nei servizi sociali. Inizialmente, molti servizi e programmi sono stati sospesi per rispondere all'emergenza, mentre si cercava di rafforzare servizi come l'assistenza nelle case di cura, l'assistenza domiciliare e teleassistenza e la progettazione di aiuto per i senzatetto. Ma, sebbene molte delle misure rispondano a disposizioni statali, la loro attuazione dipende dai consigli comunali e regionali, motivo per cui c'è stata un'enorme varietà nella loro applicazione.

Lo studio rileva che in generale è aumentata dovunque la domanda di assistenza e che sono comparsi nuovi profili di utenti, anche di soggetti che non si erano mai avvicinati ai servizi sociali. Il Comune di Madrid ha individuato fino al 30% dei nuovi utenti dei Servizi Sociali che non avevano precedentemente aperto una pratica in nessun centro comunale di assistenza sociale (INE- Instituto Nacional de Estadística).

In termini di diritti sociali, l'entrata in vigore dell'Imv ha determinato un importante progresso poiché la misura stessa si considera come il riconoscimento di un diritto soggettivo che garantisce un livello minimo di reddito. A livello statale, questo riconoscimento ha facilitato, tra le altre cose, lo sviluppo di uno "scudo sociale per non lasciare indietro nessuno" promosso dal Ministero dei Diritti Agenda 2030. In questa fase l'Imv ha tutelato delle situazioni di vulnerabilità gravi, come la tutela residenziale delle persone a rischio sfratto, tutela delle donne vittime di violenza di genere, ampliamento del divieto di taglio dei beni di prima necessità o di distribuzione di fondi alle comunità Sociali e delle comunità autonome per supportare le famiglie nei compiti di cura. A tutti questi servizi si sono affiancati, non sempre adeguatamente, quelli promossi dalle comunità autonome e dagli enti municipali, e per la maggior parte specifici dei Servizi Sociali. Il Ministero dei Diritti Sociali e dell'Agenda 2030 ha lanciato un piano di misure sociali, tra cui il rafforzamento dei servizi sociali attraverso la creazione di un *Fondo sociale straordinario per i servizi sociali di base*, con un finanziamento di 300 milioni di euro a sostegno degli enti municipali. Ogni Comunità Autonoma ha ricevuto una somma di denaro a servizio degli enti locali del suo territorio. I soggetti intervistati nel Report segnalano l'incertezza relativa ai processi da seguire, riferendosi ad un'informazione generale mancante, né puntuale né specifica e spesso dichiarano di scoprire le varie

informazioni attraverso i media. La misura dell'Imv non viene considerato come materia dei Servizi Sociali anche se i benefici previsti dalla Previdenza Sociale hanno un forte impatto sui professionisti del settore. Sebbene, la previdenza sociale è l'organo individuato alla gestione e al trattamento delle richieste, sono gli operatori dei Servizi Sociali che svolgono un ruolo cruciale, spesso non riconosciuto e di conseguenza non rinforzato.

Per quanto riguarda la gestione del Imv, gli assistenti sociali hanno dichiarato di non doversene occupare in prima persona, ma che spesso sono stati il punto di riferimento di molta gente e contattati per fornire informazioni e per compilare la stessa domanda di accesso. Spesso, infatti, i richiedenti non sono stati capaci di sottoscrivere la richiesta online. Emerge, in tal senso il forte gap digitale per le famiglie richiedenti che non possedevano le risorse per presentare la domanda o non avevano le capacità per proseguire alla compilazione. Anche all'interno dei Servizi Sociali stessi il digitale è stato integrato applicando protocolli di emergenza mai utilizzati prima, come l'integrazione della tecnologia nell'intervento, il coordinamento telematico e il telelavoro. Sono state segnalate anche assunzioni effettuate dopo lo stato di allarme, generalmente con durata temporanea e finalizzate a servizi specifici come il rafforzamento degli accertamenti dello stato di vulnerabilità del nucleo familiare. La mancanza di un sufficiente coordinamento tra le amministrazioni ha contribuito ad aumentare il numero delle richieste, talvolta relative al solo orientamento e informazione. Gli assistenti sociali intervistati hanno dichiarato, inoltre, di aver avuto difficoltà a stabilire una comunicazione efficiente con gli uffici della Previdenza Sociale. L'Organo della Previdenza Sociale è un'organizzazione con un basso livello di assistenza alla persona e con una forte dispersione geografica che rende difficile l'accesso a molte persone, soprattutto nelle zone poco urbanizzate. Di conseguenza i Servizi Sociali sono diventati i principali punti di accesso. L'Ingresso Minimo Vital ha, pertanto, avuto un impatto evidente per i Servizi Sociali: prima di tutto dal punto di vista burocratico, visto che gli operatori sociali hanno dovuto iniziare ad informarsi e formarsi sulle varie pratiche per aiutare in modo efficiente la popolazione richiedente; ma ha anche avuto un impatto emotivo per quanto riguarda il grande carico di lavoro seguito da un mancato riconoscimento istituzionale.

Il compito di dover certificare la condizione di vulnerabilità di un nucleo familiare, come l'esclusione sociale, la disabilità, violenza di genere, nonché l'accertamento di anagrafica e residenza, presenta delle lacune, poiché: in primo luogo, ancora una volta gli assistenti

sociali si sono ritrovati a dover certificare sotto la propria responsabilità senza avere la certezza di essere in grado di svolgere un compito di Social Security; in secondo luogo, perché questa sorta di collaborazione prevista dalla normativa nazionale tra i diversi organismi è solamente avvenuta da parte dei Servizi Sociali ad altre organizzazioni, in modo unilaterale. Inoltre, le tempistiche attraverso il quale le modifiche sono state attuate non hanno fatto sì che si creasse un buon ancoraggio tra Servizi sociali e Previdenza sociale. Ne è un esempio il compito dei Servizi Sociali di dover firmare dei documenti la cui carta intestata apparteneva alla Previdenza Sociale, provocando disagio tra i professionali che hanno dovuto sottoscrivere atti appartenente ad un organo istituzionale diverso da quello a cui si appartiene.

Altro elemento preoccupante evidenziato dalla ricerca riguarda il monitoraggio dei beneficiari, poiché il decreto definisce incentivi per l'occupazione e inclusione, attraverso progetti di sostegno alla formazione, lavoro, sanità e sociale. Tuttavia, questi progetti non sono stati definiti in modo concreto e gli assistenti sociali non hanno avuto delle guide per monitorare la progettazione, soprattutto di quei soggetti che prima percepivano sostegni direttamente dalle comunità autonome ed erano presi in carico ma che hanno iniziato a percepire la misura dell'Imv. A distanza di un anno dall'approvazione i componenti dei Servizi Sociali hanno dichiarato di essersi fatti carico di un onere che non gli apparteneva e hanno suggerito di rivedere le procedure amministrative stabilite per la richiesta, valutazione e monitoraggio.

La pandemia e l'istaurarsi di una misura nazionale come l'Ingreso Minimo Vital hanno fatto sì che emergesse la centralità svolta dai Servizi Sociali. Una delle principali sfide sollevate è la necessità di rafforzare il sistema pubblico dei servizi sociali. Per questi motivi sarebbe necessaria la regolamentazione di una legge statale sui servizi sociali, che contribuisca a riconoscere e regolare un sistema pubblico di servizi sociali fondato sul diritto soggettivo di cittadinanza, e quindi un sistema rivolto alla popolazione generale e non solo alle persone a rischio di esclusione sociale.

La copertura dei bisogni sociali occupa un posto centrale in una comunità, l'intervento sociale è un'azione universale rivolta a tutta la popolazione. In questo periodo le misure di sostegno si sono allargate a famiglie che non si erano mai rivolte ai servizi sociali. L'emergenza ha ampliato l'interesse e la visibilità dei programmi da parte di gruppi sociali che ne ignoravano l'esistenza o non ne erano totalmente consapevoli. Famiglie "normali" che si sono ritrovate in una situazione improvvisa di povertà si sono rivolte ai servizi

sociali per richiedere assistenza di emergenza, ma una volta inseriti spesso sono rimaste per altri motivi.

#### **4.5 Primi impatti e valutazioni dell'Ingreso Minimo Vital**

Alla luce dei primi anni dall'implementazione della misura di sostegno al reddito emergono pareri discordanti riguardo al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Una prima analisi condotta da un team di ricercatori mostra quanto la misura dell'Imv nel suo primo anno e mezzo non abbia migliorato significativamente la situazione economica delle famiglie spagnole, poiché la variazione del tasso povertà non ha apportato nessun cambiamento statisticamente significativo (Eurostat, 2022). Secondo lo studio della *London School of Economics and Political Science* (2023) le cause da attribuire a tale inefficienza della misura sono da ricondurre a due fattori: il primo relativo alla copertura limitata e il secondo da ricondurre al comportamento disomogeneo delle comunità autonome. Il 57% delle famiglie aventi diritto alla misura non ne beneficiava a fine 2021, o per la convinzione di non possederne i requisiti o per la complessità della procedura di richiesta. Tuttavia, una seconda analisi con i dati aggiornati alla fine del 2022 mostra una percezione positiva delle famiglie che ne hanno potuto beneficiare e che hanno rivelato quanto la misura abbia migliorato le proprie condizioni. Il divario tra reale miglioramento complessivo della situazione e percezione positiva da parte delle famiglie a cui è stato accolto il sussidio potrebbe essere motivato da una sensazione di sicurezza finanziaria da parte dei beneficiari, che seppur con limitati miglioramenti economici si sentono tutelati da una continua percezione mensile della prestazione economica. Lo studio fonda la comparazione tra due dati non sincronici, poiché da una parte abbiamo un dato relativo alla fine del 2021 e dall'altra la percezione soggettiva delle famiglie al dicembre del 2022. L'effetto del benessere positivo a fine del 2022 potrebbe corrispondere ad un effettivo miglioramento della misura date le modifiche del decreto apportate a dicembre del 2021. Appare, tuttavia interessante menzionare tale studio perché si concentra sulla percezione della gente nei confronti di una misura pubblica, che potrebbe consentire alle famiglie di avere una maggiore stabilità economica e aumentare i consumi materiali, ma anche nei mutamenti che tali sostegni potrebbero dare alla sfera della salute, educazione e processo decisionale (Bilbao-Goyoaga Zabala, 2023).

Un altro importante studio che ha osservato l'implementazione della misura nazionale è stato condotto da Oxfam in un report del febbraio 2024. La ricerca analizza l'impatto dell'Ingreso minimo vital sulla povertà e sulla disuguaglianza in Spagna, concentrandosi sul rapporto tra la misura nazionale e le misure di *rentas minimas* delle comunità autonome. Nello specifico, il report analizza tre diverse regioni, la Comunità di Madrid, la Catalogna e i Paesi Baschi. L'Imv si presenta come un programma permanente contro la povertà e a favore dell'inclusione sociale. Tuttavia, dall'entrata in vigore della normativa sono state necessarie alcune revisioni, sino alla revisione del dicembre del 2021. Attualmente il reddito dell'Imv si presenta come reddito monetario minimo su base nazionale regolato come un diritto soggettivo, concesso per unità di convivenza (nucleo familiare). Per ricevere il contributo è necessario il controllo sul reddito dell'intero nucleo di convivenza. Alla data odierna, non è richiesta alcuna condotta particolare per i beneficiari se non l'essere registrati presso gli Uffici di Collocamento come persone in cerca di lavoro. È un reddito compatibile con altri benefici provenienti dal lavoro e con le misure di reddito minimo delle comunità regionali. Dal dicembre 2021, viene inserito un'integrazione all'infanzia relativa ai minori a carico per ogni unità familiare e un'integrazione per ogni soggetto con disabilità superiore al 60%. Dal gennaio 2022 l'Imv istituisce un incentivo all'occupazione che si configura come integrazione salariale dei soggetti che beneficiavano precedentemente del beneficio e che hanno trovato un lavoro. Tale incentivo esclude una parte o il totale del reddito dal lavoro dal reddito totale calcolato per predisporre l'importo del sussidio. Alla fine del 2023, dopo oltre due anni e mezzo dall'entrata in vigore del reddito, si registrano 578.000 domande approvate, rappresentando circa 1,63 milioni di persone beneficiarie. Cifre importanti se consideriamo la coesistenza dei redditi minimi regionali, tuttavia, lontani dall'obiettivo prefissato dal Ministero per l'Inclusione la Previdenza Sociale e la Migrazione, di raggiungere 850 mila famiglie (Oxfam Intermon, 2024).

Alla luce dei primi due anni di entrata in vigore, l'IMV non è stato completamente implementato per alcune ragioni definite dall'AIREF (2022). In primo luogo, per l'insufficiente progettazione: la finalità di raggiungere la popolazione in estrema povertà ha definito requisiti limitativi da rendere solo una minima copertura, come il calcolo del patrimonio basata sul reddito dell'anno precedente, che esclude di fatto quei soggetti la cui condizione di povertà è sopraggiunta nel periodo corrente in cui ne fa richiesta, o l'esclusione di alcuni giovani (dai 18 ai 23 anni). Altra problematica è relativa all'implementazione, infatti, molti soggetti ammissibili al beneficio non lo hanno

richiesto per differenti motivi e rimanendo nella fascia dei *non take up*. Le motivazioni riconducibili alla mancata adesione possono riguardare differenti cause: la mancanza di informazione o l'ignoranza del beneficio, le difficoltà relative alla modalità di richiesta e in ultimo lo stigma sociale associato ad un soggetto percettore di incentivi sociali.

Le analisi sul sistema di reddito minimo spagnolo ritengono che si tratti di un sistema con profonde limitazioni che derivano da bassi importi, dalle disuguaglianze territoriali e problemi di copertura della popolazione vulnerabile, tali da far posizionare la Spagna al terzo posto tra i paesi con la percentuale di popolazione più alta a rischio di povertà o esclusione sociale (Eurostat, 2023).

La normativa nazionale di contrasto alla povertà mostra particolare attenzione ai soggetti la cui vulnerabilità è determinata da una *discapacidad*. Per le persone con disabilità, i sistemi di reddito minimo possono costituire una grande opportunità di cambiamento personale e sociale. Dal punto di vista dell'inclusione, l'introduzione dell'Ingreso minimo vital costituisce un passo in avanti, perché cerca di garantire un certo livello di reddito a tutte le famiglie in situazione di vulnerabilità, ma cerca anche di far sviluppare una sorta di inclusione alla cittadinanza, favorendo parità di accesso in ambiti lavorativi, educativi e sociali. La progettualità dell'Imv sembra includere molti elementi di una politica pubblica volta all'inclusione della disabilità. L'implementazione della misura nella prima fase ha destato parecchie difficoltà, perché in attuazione della normativa che ha inglobato diversi incentivi preesistenti, molte comunità autonome hanno dovuto sopperire alcune misure a favore di soggetti vulnerabili, tra cui i disabili. Tuttavia, la copertura del reddito minimo ha una bassa capacità protettiva per i soggetti disabili. La presenza di disabilità comporta notevoli costi aggiuntivi per coprire i bisogni relativi al deficit; bisogna considerare anche i bisogni relativi ai componenti familiari che si occupano di un soggetto disabile e che spesso devono rinunciare al lavoro o ad un lavoro a tempo pieno. In risposta a queste osservazioni a dicembre del 2021 è stata approvata una modifica della misura dell'Imv che ha inciso su alcune categorie, prevedendo un aumento economico dell'importo per i nuclei familiari con a carico una persona con invalidità superiore al 65% e approvando un'integrazione per l'aiuto all'infanzia per i beneficiari con minori a carico.

Il capo V della riforma della misura è incentrato sulla cooperazione e promozione di strategie di inclusione, evidenziando ancor di più l'importanza di collaborazione tra le comunità autonome e gli enti locali nella realizzazione dei percorsi di inclusione. La

normativa include anche il settore privato come collaboratore e promotore nella progettazione di percorsi di inclusione. L'inclusione all'interno della società civile delle persone in condizione di disabilità è ancora una sfida da portare a termine, anche se la legge incentiva e riconosce il Terzo Settore come il promotore dell'attuazione degli obiettivi. Formalmente la legge dell'Imv ha previsto un modello di inclusione della disabilità anche se poi di fatto si esplica nel solo dovere di collaborazione tra governo, comunità autonome ed enti locali, senza individuare concretamente le linee operative d'intervento. Secondo i dati forniti dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale nel mese di luglio 2023 sono state approvate 656.464 domande IMV, di cui 5.328 corrispondono a beneficiari che ne ricevono l'integrazione economica per invalidità e spesso l'organo che gestisce le pratiche di accesso alla misura di persone disabili è identificato nei centri dei Servizi Sociali.

Uno dei maggiori punti critici osservati è proprio legato ai differenti uffici capaci di gestire la misura e che detengono le competenze per verificare i requisiti. Nel caso della Seguridad Social, una delle lamentele ricorrenti, è che parte della documentazione richiesta ai richiedenti è a disposizione di diverse amministrazioni pubbliche, sia a livello locale, come le certificazioni anagrafiche, che statale, come gli indicatori reddituali ed economici detenuti all'Agenzia delle Entrate.

Il trattamento della domanda della misura offre due canali: appuntamento di persona presso gli uffici della Previdenza Sociale e procedimento online, oltre alle consultazioni telefoniche. In generale, in diverse comunità autonome non è praticabile o estremamente difficile raggiungere un appuntamento di persona presso la Social Security. L'appuntamento di persona offre un contatto diretto con il richiedente e permette di evitare barriere di accessibilità che il trattamento online comporta. Purtroppo, diversi enti hanno segnalato l'impossibilità di fissare appuntamenti di persona e in alcune zone non si sono mai verificati e si dava la possibilità di richiedere il beneficio esclusivamente online (Bascones L.M. e Alvarez G., 2023). La pratica online richiede delle risorse e delle competenze digitali che spesso soggetti vulnerabili non hanno. I richiedenti dell'Imv o di altri benefici regionali hanno spesso livelli elementari di lettura e scrittura e non dispongono di attrezzature informatiche in casa o di connessione internet, sia per ragioni economiche ma anche di alfabetizzazione digitale che rende difficile navigare sul web e svolgere operazioni online. Ciò evidenzia un paradosso stesso della misura, l'Imv sostiene una strategia di inclusione attiva, come garanzia che deve essere accompagnata

da azioni mirate all'inclusione lavorativa, ma in pratica, limita la capacità di entrare in contatto con le istituzioni. I vincoli sono molteplici: la disabilità, la mancanza di trasporti, le disuguaglianze territoriali delle zone più rurali.

Come ulteriore criticità, si osserva un'eccessiva lentezza nell'attivazione; spesso possono passare mesi prima che la domanda risulti attivata e inizi il trasferimento monetario. I lunghi tempi di risposta sia nella richiesta iniziale che la comunicazione dei cambiamenti della situazione, che spesso superano i sei mesi causano generazione di debiti a causa di incassi impropri e incertezza (*ibidem*).

Dalla pagina web della Seguridad Social appare che a partire da febbraio 2024, il Ministero dell'Inclusione Pubblica si stia attivato maggiormente negli interventi di accesso ai processi di formazione, la ricerca di lavoro e che si stia impegnando a migliorare i processi di informazione e orientamento rivolti ai cittadini, nonché fornire maggiore trasparenza. Queste nuove informazioni statistiche rilevano l'impegno del Ministero spagnolo di ricerca di nuove modalità per rendere il beneficio più flessibile e adattarlo alla realtà economica dei beneficiari e alle circostanze delle unità di convivenza, che sono spesso complesse.

#### **4.6 Il confronto delle misure nazionali tra Spagna e Italia**

Lo studio fino a qui proposto cerca di rilevare gli aspetti più significativi di una misura ancora in una fase di "rodaggio". Il paese spagnolo, assieme all'Italia sono tra gli ultimi dell'Ue ad aver implementato una misura nazionale di sostegno al reddito. Il confronto delle misure di reddito minimo introdotte nei due paesi mette in evidenza, non soltanto differenze normative e procedurali, ma anche approcci politico-istituzionali distinti nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. In Italia, il Reddito di Cittadinanza, istituito nel 2019, ha rappresentato sin dall'inizio una misura di natura ibrida, combinando un sostegno economico con un percorso di attivazione lavorativa. La principale differenza relativa alle due misure di contrasto alla povertà è suggerita dalla denominazione stessa: il reddito di cittadinanza presupponeva la cittadinanza italiana o una residenza nel paese da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in via continuativa. Tale vincolo si traduce, di fatto, in una forte limitazione per i cittadini stranieri, ponendo la cittadinanza e la stabilità residenziale come condizioni imprescindibili. La misura, poi sostituita dall'Assegno di inclusione dal 1° gennaio 2024, ha diminuito il requisito di accesso alla residenza per

almeno cinque anni. Al contrario, la misura spagnola, l'Ingreso Mínimo Vital, prevede criteri più inclusivi, richiedendo un solo anno di residenza continuativa, esteso anche a cittadini stranieri regolarmente presenti, sottolineando così un approccio maggiormente universalistico. Un'ulteriore divergenza riguarda i criteri di calcolo dell'importo spettante. In Italia, l'indicatore utilizzato si fonda sulla composizione del nucleo familiare, distinguendo tra adulti e minori e modulando di conseguenza l'ammontare del beneficio. In Spagna, al contrario, il parametro di riferimento principale è la situazione patrimoniale complessiva del richiedente, prescindendo dalle specifiche dinamiche intrafamiliari. Ciò riflette due visioni differenti: da un lato, un modello italiano che attribuisce centralità al nucleo familiare come unità di analisi e di protezione sociale; dall'altro, un modello spagnolo più orientato alla valutazione della condizione economico-patrimoniale individuale.

Le differenze emergono anche rispetto alla genesi storica delle due misure. L'Italia ha introdotto il Rdc in una fase pre-pandemica, come strumento di politica sociale di inclusione sociale e politica attiva del lavoro. Negli anni di piena crisi pandemica il reddito di cittadinanza è stato, quindi, un vero e proprio "ammortizzatore sociale". La Spagna, invece, ha istituito l'Imv proprio come risposta emergenziale alle conseguenze economiche e sociali della pandemia da Covid-19, trasformandolo poi in un dispositivo strutturale di welfare. Le domande presentano inoltre una diversa distribuzione territoriale: in Italia la concentrazione maggiore si registra nelle regioni meridionali, coerentemente con i tradizionali squilibri socio-economici tra Nord e Sud; in Spagna, invece, la distribuzione è più eterogenea e rispecchia i divari storici fra le diverse comunità autonome.

Sul piano della gestione amministrativa, il governo italiano ha assegnato la gestione al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Pertanto, in Italia si è potuta registrare una stretta connessione tra servizi lavorativi e i servizi sociali locali (pur con diverse difficoltà), attribuendo a quest'ultimi un ruolo fondamentale nella presa in carico di soggetti particolarmente vulnerabili e nell'attivazione dei percorsi di inclusione. La Spagna, invece, ha centralizzato la gestione dell'Imv presso il Ministero di Previdenza Sociale, che si è mostrato privo di un assetto organizzativo appropriato e di quelle competenze di supporto e comprensione di utenza con disagi socioeconomici. Questo panorama ha tracciato un dislivello nella gestione delle "prese in carico" dei beneficiari

e lasciando di fatto l'onere ai Servizi Sociali di fornire orientamento e informazione ai cittadini, pur non avendone un riconoscimento istituzionale.

Particolare rilevanza assume anche la dimensione del monitoraggio dell'utenza e della formazione degli operatori. L'Italia ha sviluppato un sistema capillare di monitoraggio, offrendo agli Ambiti territoriali sociali gli strumenti per rendicontare le attività e gli interventi effettuati. Rispetto alla formazione dei professionisti, l'avvio della misura è stato accompagnato da convegni, webinar e iniziative promosse da enti istituzionali, come i webinar su Gepi proposti dal Ministero in collaborazione con la Banca Mondiale. Sono tutt'ora continui gli incontri di aggiornamento per i professionisti del settore. La Spagna, pur prevedendo strumenti digitali per la presentazione delle stesse domande, non presenta lo stesso livello di articolazione in termini di piattaforme integrate e percorsi formativi dedicati. In entrambe le esperienze, la digitalizzazione costituisce un elemento trasversale, poiché la gestione telematica delle domande è ormai una prassi consolidata, seppur presenta ancora certe lacune. Tuttavia, in Italia si assiste a un lento processo di integrazione tra le diverse piattaforme attinenti ai diversi attori istituzionali, quali Centri per l'impiego, Servizi Sociali e Agenzie per il lavoro. Tale processo in Spagna risulta meno avanzato e prevalentemente circoscritto alle interazioni con l'ente previdenziale.

Nonostante queste differenze, le due misure convergono su un medesimo punto cardine: entrambe subordinano l'erogazione del beneficio all'iscrizione presso i centri di collocamento e alla disponibilità a partecipare a percorsi di ricerca attiva del lavoro per quei soggetti ritenuti attivabili. Tale requisito sottolinea come, pur nella diversità di approcci, tanto l'Italia quanto la Spagna concepiscano il reddito minimo non come un sostegno meramente assistenziale, ma come uno strumento di inclusione sociale e di attivazione lavorativa, in linea con le raccomandazioni europee in materia di lotta alla povertà e promozione dell'occupazione.

## Conclusioni

Il percorso di ricerca ha consentito di esaminare, a partire dal contesto del quadro comunitario, dapprima lo sviluppo delle misure di sostegno al reddito in Italia, con particolare attenzione a uno studio di caso, e successivamente di confrontare le trasformazioni delle politiche di contrasto alla povertà tra Italia e Spagna.

Il lavoro è stato svolto soffermandosi in particolare sul ruolo cruciale assunto dai Servizi Sociali e dagli assistenti sociali. L'attenzione si è concentrata tanto sugli aspetti normativi e istituzionali, quanto sulle ricadute operative e professionali, con l'obiettivo di comprendere se e in che modo le misure economiche introdotte abbiano rappresentato strumenti efficaci non solo di protezione sociale, ma anche di inclusione e di attivazione. Costruire il reticolo entro cui si muove la normativa sul contrasto alla povertà, parallelamente all'evoluzione del servizio sociale negli enti pubblici, è un compito molto complesso, in cui è facile perdersi data la frammentazione e la sovrapposizione dei riferimenti normativi e degli assetti organizzativi.

Dall'indagine emergono riflessioni che interrogano tanto la natura delle misure in esame, quanto il loro impatto sui contesti locali e sulla professione del servizio sociale.

I pilastri su cui si fondano gli istituti di welfare europei sono storicamente strettamente legati al mercato del lavoro. A partire dal XIX secolo, in questo contesto si sviluppa un sistema di protezione sociale basato principalmente sulla contrattazione tra imprenditori e lavoratori, sancito da un patto, formalmente inespresso, che prevede la redistribuzione di una parte dei profitti generati in cambio di una pace sociale (Bianchi, 2019). Per lungo tempo, lungo tutta la fase espansiva dell'Occidente industrializzato, il modello di produzione ha privilegiato la relazione tra grandi imprese e lavoratori, sostenuti da un sistema sindacale organizzato, mentre lo Stato interveniva solo in maniera marginale, con funzioni di integrazione e supporto al sistema privato. Con il passare degli anni e il consolidamento della Comunità Europea, il ruolo dello Stato e delle istituzioni pubbliche si è progressivamente rafforzato. La Comunità Europea è infatti passata da un «accordo semplicemente socio-economico a un sistema di governo politico-legale, che implica la costruzione di un comune sistema di governo nei diversi Stati dell'Unione attraverso un processo di progressiva omogeneizzazione dei diversi caratteri nazionali» (Castro, 2018). In questo quadro, la protezione sociale non è più solo il risultato di equilibri tra attori

privati, ma diventa un campo in cui lo Stato assume un ruolo centrale nella regolazione, nella standardizzazione e nella garanzia dei diritti dei cittadini, rafforzando la dimensione pubblica del welfare europeo.

I diritti sociali europei e l'Agenda di Sviluppo Sostenibile hanno dettato i principi su cui intervenire nell'epoca contemporanea, tra questi vi è la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Lungo il percorso del lavoro proposto si è appurato quanto la povertà sia un concetto complesso, che ha bisogno di specifiche coordinate per essere inquadrata e per poter fare chiarezza su quali siano gli obiettivi che i legislatori e le istituzioni intendano raggiungere. Interrogarsi su cosa sia la povertà ai nostri tempi in una società in cui è tutto sempre più relativo e vissuto in base alla percezione che si ha di sé in un contesto sociale, significa comprendere quale sia il valore che una determinata società attribuisce alla lotta contro le disuguaglianze e alla volontà di eliminarle. Costruire delle politiche pubbliche in grado di contrastare la povertà, attraverso anche misure di sostegno al reddito minimo, comporta prendere coscienza che le forme di esclusione sociale e povertà non sono determinate soltanto dalla carenza economica e che ottenere un'occupazione lavorativa non sempre rappresenta l'unico obiettivo da raggiungere.

Un primo punto riflessivo riguarda la tendenza a configurare gli interventi di contrasto alla povertà come strumenti di politica attiva del lavoro. È necessario valutare l'adeguatezza delle misure adottate alla luce dei dati empirici sulla povertà e degli interventi normativi degli ultimi anni. A differenza della maggior parte degli Stati europei, che hanno privilegiato l'implementazione di strumenti di sostegno e di reinserimento lavorativo per i disoccupati, l'Italia ha a lungo trascurato la questione, con conseguente aumento negli anni recenti sia del tasso di disoccupazione sia della diffusione del fenomeno dei *working poor*. Le misure finora adottate hanno avuto un ruolo prevalentemente tampone, aprendo un dibattito sulla loro reale efficacia nel ridurre povertà e disoccupazione (Innocenti et al., 2019).

Le recenti misure del Reddito di Cittadinanza e dell'Assegno di Inclusione, definite come politiche attive del lavoro e dell'inclusione sociale, fanno ragionare sul bisogno di distinguere le due finalità e di occupazione e inclusione. I risultati parlano chiaro e non hanno portato a cambiamenti significativi e, inoltre, i soggetti che rientrano nella misura sono una parte selezionata secondo dei criteri che abbracciano solo in parte la popolazione non occupata. I criteri molto restrittivi per accedere alla misura hanno lasciato fuori una grande fetta di disoccupati, inoccupati e *working poor*.

Le politiche attive del lavoro operano prevalentemente sul lato dell'offerta, attraverso il monitoraggio dei bisogni delle aziende e procedendo di conseguenza. Per fare ciò, realizzano tirocini e corsi di formazione, adattando e qualificando l'offerta di lavoro. Sebbene tali interventi definiti di "raffinazione" dell'offerta rappresentino un miglioramento rispetto a forme più passive di collocamento - come nel caso previsto in principio dall'introduzione del Rdc che induceva le persone ad accettare un qualsiasi lavoro in un qualsiasi luogo, anche molto distante da casa - essi risultano spesso insufficienti per affrontare la disoccupazione di lungo periodo e l'inattività, rischiando talvolta di generare una dipendenza da percorsi formativi privi di sbocco occupazionale concreto.

Per superare questi limiti, è necessario un approccio che consideri non solo l'offerta, ma anche la domanda di lavoro territoriale. Ciò implica individuare attività utili al territorio legate allo sviluppo locale e che possano essere trasformate in occupazioni aggiuntive. In questo modo, il lavoro non è soltanto un bene economico, ma diventa uno strumento di sviluppo e potenziamento locale. Secondo alcuni studiosi, i passaggi che potrebbero volgere al cambiamento sono: identificazione e valorizzazione delle attività territorialmente necessarie che non trovano ancora espressione occupazionale; promozione di uno sviluppo integrale del territorio attraverso la pianificazione strategica, il coinvolgimento del Terzo Settore e la costruzione di reti produttive locali; e infine, l'ottimizzazione delle risorse pubbliche, orientandole dalla mera assistenza alla creazione di occupazione dignitosa e aggiuntiva, evitando forme di lavoro gratuito o lavori socialmente utili privi di valore economico (Rossini e Ciarini, 2025). Bisogna garantire occupazione non passiva ma strutturale, attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori che possono avere un ruolo rilevante.

In Italia sono state avviate alcune sperimentazioni, come il programma *Gol (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori)* promosso dal *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)* e destinato ai soggetti attivabili al lavoro in disoccupazione, percettori dell'Assegno di Inclusione o del Supporto Formazione e Lavoro. Questi progetti hanno mostrato, almeno sulla carta, una fattibilità di interventi orientati alla domanda, ma necessitano di maggiore coordinamento e capacità di governance. Per affrontare efficacemente la disoccupazione, soprattutto tra le fasce più vulnerabili, dunque, è necessario superare l'approccio tradizionale e promuovere politiche che creino

occupazione utile e aggiuntiva, con una chiara strategia di sviluppo territoriale e il coinvolgimento integrato degli attori pubblici e privati.

L'esperienza italiana del Reddito di Cittadinanza e, in misura ancora più accentuata, quella dell'Assegno di Inclusione, conferma come l'integrazione di una dimensione occupazionale all'interno di politiche di contrasto alla povertà non abbia sempre prodotto risultati efficaci. Sebbene la partecipazione al mercato del lavoro rappresenti un elemento cruciale per l'inclusione sociale e un veicolo fondamentale per l'autonomia individuale e familiare, appare evidente che la povertà non si esaurisce nella mancanza di occupazione, ma si intreccia con condizioni di deprivazione educativa, sanitaria, abitativa e relazionale. Di conseguenza, l'efficacia di una misura non può essere valutata esclusivamente in termini di inserimento lavorativo, ma deve considerare la capacità di attivare percorsi di inclusione complessiva, richiedendo interventi multidimensionali e coordinati. In questo quadro, acquisiscono particolare rilevanza gli interventi di inclusione promossi dai Servizi Sociali e attivati secondo le disposizioni normative del decreto-legislativo 147 del 2017, che individua i *Livelli essenziali delle prestazioni sociali*.

Un altro punto riflessivo, già affrontato da diversi studiosi, riguarda la concezione nazionale del reddito minimo. In Italia, il termine "reddito di cittadinanza" è diventato centrale nel dibattito pubblico a partire dagli anni in cui il Movimento Cinque Stelle lo ha inserito nel proprio programma politico. Tuttavia, il concetto ha mantenuto un'elevata ambiguità semantica, poiché le proposte concrete, come quelle presentate per la prima volta con il disegno di legge A.S. 1148 del 2013, si sono allontanate dalla primordiale idea di un reddito universale e incondizionato. La misura del Reddito di cittadinanza così com'è entrata in vigore con la Legge n. 26 del 28 marzo 2019, si è dimostrata selettiva, vincolata alla disponibilità al lavoro e destinata prevalentemente ai cittadini italiani e comunitari, con una limitata apertura verso gli stranieri extra-UE (Casamassima, 2020).

La natura selettiva e condizionante della misura ha dato luogo alla rottura del principio dell'universalità e ad al ritorno di un welfare di tipo categoriale. Le forti restrizioni hanno lasciato scoperte famiglie che si trovavano in una situazione di bisogno e meritevoli di protezione. Le misure di reddito minimo, destinati esclusivamente ai nuclei familiari con soggetti definiti vulnerabili, sollevano interrogativi concettuali e pratici. In primo luogo, occorre chiarire cosa si intenda per vulnerabilità, dato che definizioni troppo restrittive rischiano di escludere ampie fasce di popolazione in condizioni di disagio economico e sociale, ma non rientranti nei criteri formali. In secondo luogo, la logica della

condizionalità, seppure concepita con l'intento di responsabilizzare i beneficiari e favorirne la partecipazione attiva, può produrre effetti stigmatizzanti, trasformando un diritto sociale in una concessione subordinata a vincoli difficili da rispettare.

La mancanza di copertura non ha fornito adeguata protezione ai soggetti esclusi che versano ugualmente in condizioni economiche e reddituali critiche. Questi soggetti, spesso, fanno affidamento solo sulle risposte che i comuni riescono a fornire. In questo contesto, i servizi sociali e gli assistenti sociali rappresentano il principale punto di contatto e apertura con lo Stato, e il ponte di mediazione tra le decisioni politiche e bisogni reali della cittadinanza.

Pertanto, è essenziale rafforzare la rete dei servizi pubblici territoriali, investendo prioritariamente dove le difficoltà sono maggiori, per evitare che le istituzioni pubbliche manchino al loro compito costituzionale di rimuovere gli ostacoli al pieno sviluppo della persona. I comuni, attraverso gli Ambiti Territoriali Sociali, devono assumere un ruolo di regia, supportati da personale e risorse adeguati. Gli operatori dei Servizi Sociali, insieme a quelli dei Centri per l'Impiego, dei servizi abitativi, della salute, educativi e formativi, devono integrare competenze e conoscenze per valutare la multidimensionalità dei bisogni e attivare tutti gli interventi necessari. Ciò richiede un maggiore coordinamento tra servizi e amministrazioni, in particolare tra Servizi Sociali e Centri per l'Impiego, attraverso protocolli operativi condivisi (Alleanza contro la povertà, 2024).

La presa in carico dei beneficiari dell'Assegno di Inclusione, nella procedura delineata dalla norma, risulta positiva in quanto ripristina l'analisi preliminare dei bisogni da parte del servizio sociale. La valutazione multidimensionale preliminare è fondamentale per comprendere la complessità della condizione di ciascuna famiglia e dei singoli componenti, consentendo di attivare tutti gli interventi e i servizi necessari all'inclusione sociale e all'uscita dalla povertà, anche attraverso équipe multidisciplinari.

La spesa sociale in Italia rimane insufficiente rispetto ai crescenti bisogni della popolazione, aggravati dall'aumento della povertà e dall'invecchiamento, e presenta notevoli differenze tra regioni e province. I divari territoriali continueranno a influenzare la capacità dei comuni e degli ATS di assolvere ai compiti attribuiti dai piani nazionali. L'introduzione di una misura nazionale rappresenta un passo verso l'universalizzazione dei diritti sociali, ma solleva questioni significative riguardo alla capacità di superare le differenze territoriali. L'Italia si caratterizza per profondi divari tra Nord e Sud, sia in

termini di sviluppo economico e infrastrutturale, sia riguardo all'offerta di servizi. L'analisi del caso di un Ambito Territoriale Sociale siciliano mostra come tali differenze influenzino l'efficacia degli strumenti di sostegno: ciò che in alcuni contesti funge da volano per l'attivazione lavorativa, in altri assume una funzione meramente compensativa, tamponando situazioni di estrema marginalità. In questa prospettiva, una misura nazionale rischia di risultare paradossalmente diseguale, poiché applicata uniformemente a contesti profondamente eterogenei. È dunque necessario prevedere un modello che, pur salvaguardando il principio di universalità, consenta forme di adattamento e personalizzazione territoriale.

Un'ulteriore criticità emerge nell'impostazione prettamente riparativa degli interventi sociali e in particolare delle misure di contrasto alla povertà. Quest'ultime intervengono quando la condizione di povertà è già manifesta e radicata. Ciò riduce le possibilità di risoluzione del problema e obbliga a interventi complessi e costosi, spesso incapaci di generare effetti significativi. Un approccio innovativo richiederebbe uno spostamento dalla riparazione alla prevenzione e potenziando gli strumenti di autodeterminazione della persona: politiche educative, formative, sanitarie e di sostegno all'infanzia.

Se da un lato il sostegno economico rappresenta uno strumento per contrastare la povertà, dall'altro non può esaurire il significato di inclusione sociale. La povertà è costituita da un insieme di fattori che perpetuano la marginalità e che non trovano piena risposta nelle misure di reddito minimo. Solo un approccio integrato, capace di unire sostegno economico, servizi territoriali e politiche di empowerment, può contribuire a spezzare il circolo vizioso della deprivazione. In questo quadro, i Servizi Sociali e gli assistenti sociali si confermano attori fondamentali e insostituibili. Il loro ruolo all'interno degli Ambiti Territoriali Sociali non si può limitare a quello di meri esecutori di procedure amministrative, ma si deve estendere alla costruzione di percorsi personalizzati di inclusione, al coordinamento con altri attori istituzionali e di terzo settore, nonché alla funzione di mediazione tra cittadini e istituzioni. Negli ultimi anni, le trasformazioni in atto richiedono a tali professionisti competenze sempre più articolate: accanto alle tradizionali abilità relazionali, emergono esigenze di programmazione, valutazione, utilizzo di strumenti digitali e gestione di interventi intersettoriali. Da qui nasce l'interrogativo su come debba evolvere la formazione e la selezione degli assistenti sociali.

L'analisi condotta mette in luce come la sfida della povertà non possa essere affrontata con strumenti univoci e standardizzati. Una misura nazionale di sostegno al reddito è necessaria per garantire diritti soggettivi di equità, ma deve essere accompagnata da un'attenzione alle caratteristiche territoriali, da politiche di prevenzione e da un rafforzamento strutturale dei servizi. In questa sfida il ruolo degli assistenti sociali nelle politiche di contrasto alla povertà dovrebbe essere centrale. Essi, infatti, operano quotidianamente a contatto con le persone e le famiglie in condizioni di fragilità, raccogliendo non solo dati tecnici, ma anche esperienze vissute e bisogni concreti che spesso sfuggono ai livelli decisionali più elevati. La loro prospettiva professionale consente di tradurre le policy in interventi realmente aderenti alla complessità dei contesti sociali, evitando che gli strumenti informatici o normativi non siano funzionali nella pratica. Un maggiore coinvolgimento degli assistenti sociali nei processi decisionali significherebbe valorizzare un sapere esperienziale e relazionale, capace di arricchire l'elaborazione delle misure di contrasto alla povertà, rendendole più eque, efficaci e sostenibili nel tempo. Includerli tra i decisori, non rappresenterebbe solo un riconoscimento professionale, ma una condizione necessaria per costruire politiche sociali che siano davvero orientate alle persone.

In un'ottica futura, sarà fondamentale che le politiche pubbliche abbandonino la logica emergenziale e frammentata che ha caratterizzato finora molti interventi, per costruire un sistema coeso, capace di dare pronte risposte e in grado di coniugare universalismo e differenziazione, diritti e responsabilità, sostegno economico e inclusione sociale. Solo in questa prospettiva sarà possibile trasformare le misure di reddito minimo e realizzare gli obiettivi dell'Agenda 2030, costruendo una società inclusiva e sostenibile.

## Bibliografia

- Accorinti M., Gatti M., *Sistema socio-assistenziale e volontariato in Spagna e in Italia: percorsi evolutivi e contesto istituzionale*, IRPPS – WP 116, 2020.
- Bichi R., *La conduzione delle interviste nella ricerca sociale*, Carocci Editore, Roma, 2011.
- Aguilar-Hendrickson M., Arriba A., *Out of the wilderness? The coming back the debate on minimum income in Spain and Great Recession*, in «Social Policy and Administration», n. 54, pp. 556-573, 2020.
- Åhman, et al., *Social sustainability - society at the intersection of development and maintenance. Local Environment*, 18(10), 2013, pp. 1153-1166
- AIREF Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, *Los Programas de Rentas Mínimas en España*, Madrid, 2019.
- AIREF Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, *Primera Opinión: Ingreso Mínimo Vital*, Madrid, 2022
- AIREF Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, *Secunda Opinión: Ingreso Mínimo Vital*, Madrid, 2023.
- Alleanza contro la povertà in Italia, *Il reddito di inclusione (ReI). Un bilancio. Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2019.
- Alleanza contro la povertà in Italia, *Dal Reddito di Cittadinanza alle nuove misure (Legge 85/2023)*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2024.
- Arcidiacono D., *Come si fanno le domande? Intervista e questionario*, in Barbera F., Pais I. (a cura di), *Fondamenti di sociologia economica*, Egea, 2017.
- Arriba A., Moreno L., *Spain: Poverty, Social Exclusion and 'Safety Nets'*, Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), 2002.
- ASviS (Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile), *Coltivare ora il nostro futuro. L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto ASviS 2024*.
- Atkinson G., Dietz S., e Neumayer, E., *Handbook of sustainable development*. Edward Elgar, Northampton (USA), Cheltenham (UK), 2007.
- Atkinson A.B., *Measuring Poverty around the World*, a cura di Micklewright J. et al, Princeton University Press, Oxford, 2019.
- Bascones L.M., Alvarez G., *Las personas con discapacidad en el IMV y otras rentas mínimas de inclusión*, Repor Observatorio Estatal de la Discapacidad, 2023.

- Bilbao-Goyoaga Zabala E., *El impacto del ingreso mínimo vital en la situación económica de los hogares españoles*, «London School of Economics and Political Science», 2023.
- Bilotti, A., De Conno, A. e Valzania, A., «L'applicazione della misura Sia (Sostegno all'inclusione attiva) in Toscana: effetti e prospettive future», *Autonomie locali e servizi sociali*, 2018, 1, 87-102.
- Bonifazi L., Giacconi B., *L'Assistente Sociale e l'Assistente Sociale Specialista*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2019.
- Booth C., *Life and Labour of the People in London*, 17 voll., Macmillan, London, 1902-03.
- BASW (The British Association of Social Workers), *Digital capabilities for social workers: Stakeholders' report*, 2021.
- Campadelli M., *Welfare digitale, servizio sociale e gap formativo*, «Welforum.it. Osservatorio delle Politiche Sociali», 2022.
- Cardano M., *Argomenti per la ricerca qualitativa. Disegno, analisi, scrittura*, Il Mulino, Bologna, 2020.
- Càritas Española, *Càritas insta a corregir las trabas de acceso al Ingreso Mínimo Vital que excluyen a numerosos perceptores*, 2021.
- Casamassima V., *Reddito di cittadinanza e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce del volume quale reddito di cittadinanza? a cura di Elena Innocenti, Emanuele Rossi Ed Elena Vivaldi*, «Rivista del Gruppo di Pisa», 2020.
- Castel R., *The Roads to Disaffiliation: Insecure Work and Vulnerable Relationship*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 2000, Vol. 24, 3, pp. 519 – 535.
- Castro M. P., *Competenze e professioni nelle trasformazioni del welfare*, Aracne Editrice, 2018.
- Cibinel E., Riva P., *Per gli assistenti sociali l'abolizione del Reddito di cittadinanza è un grosso problema*, «Secondo Welfare», 2024.
- Codice deontologico dell'assistente sociale, CNOAS, 2020.
- Consiglio dell'Unione Europea, Commissione europea, Parlamento europeo, Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, 2017.
- Consiglio dell'Unione Europea, Raccomandazione del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva, 2023.
- Consejo General de Trabajo Social, *Trabajo Social ante la Garantía De Rentas*, 2020.
- Consejo General de Trabajo Social, *El Ingreso Mínimo Vital no debe ser gestionado por los Servicios Sociales*, 2020.
- Consoli M.T., *Le politiche di contrasto alla povertà in Sicilia*, «Urban@it», 2/2020.
- Corradini F., Raineri M.L., *Linee guida e procedure di Servizio Sociale*, Erickson, 2020.
- CNOAS, Emergenza Covid19: Interventi Urgenti in materia di Integrazione socio-sanitaria, Politiche Sociali e Servizi Sociali, 21 giugno 2020, p.3.

- CROAS, Delibera n. 25 del 20 marzo 2025, *Elezioni rinnovo Organi Ordine Assistenti Sociali Regione - Sicilia (2025/2029)*
- Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147. *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà.*
- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4. *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.*
- Decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48. *Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro.*
- D'Emilione, M., Giuliano G., Ranieri C., «L'integrazione tra servizi nelle misure di contrasto alla povertà. Teoria e pratica di un concetto complesso», Sinapsi, 2018, VIII, 3, 50-68.
- Di Branco M., Introduzione in Macrembolite A., *Dialogo dei ricchi e dei poveri*, "Collana La città antica" n.30, Sellerio, Palermo, 2007.
- Di Marco L., *Obiettivi di sviluppo sostenibile e politiche europee. Le sfide del futuro dell'Europa*, «Quaderno ASviS» n.5, 2021.
- Elkington, J., Triple bottom line revolution: reporting for the third millennium. Australian CPA, 1999, 69 (11), pp.75-76.
- European Commission, Raccomandazione della Commissione relativa "all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro", 3 ottobre 2008.
- European Commission, Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context 2023 edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023.
- European Economic and Social Committee (EESC), *Programma di lavoro dell'OSS - Osservatorio dello sviluppo sostenibile per il periodo 2023-2025*, 2024.
- Ferrera M., The Southern Model of Welfare in Social Europe, in «Journal of European Social Policy», 1, pp. 17-37, 1996.
- Ferrera M., *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna, 2019.
- Fernandez Ramirez M., *Evolución y efectividad de la renta mínima en España. Un análisis jurídico y social*, «Revista Crítica de Relaciones de Trabajo», Estudio Docctrinales n. 13, 2024, pp. 99-124.
- Frazer H., Marlier, E., *Minimum Income Schemes in Europe: A Study of National Policies*, 2015, Directorate-General for Employment, Social Affairs, and Inclusion. Bruselas: Comisión Europea, 2016.
- Gori C., *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carocci Editore, Roma 2013.
- Gori C., *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social card al Covid-19*, La terza, Roma, 2020.
- Granaglia E., Premesse concettuali e nodi critici, in Fondazione Astrid (a cura di), *Nuove e vecchie povertà*, Bologna, Il Mulino, 2018, p.39.

- Hernanz, V., Malherbet F., Pellizzari M., *Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence*, OECD Social, 2004.
- INAP Instituto Nacional de Administración Pública, *Los Servicios Sociales Ante La Pandemia: Los aprendizajes de la pandemia. Monitor de Impacto de la Covid-19 sobre los Servicios Sociales, Informe Final*, 2021.
- ISTAT, *Condizioni di vita e reddito delle famiglie | Anni 2023-2024*, 2025.
- Innocenti E., Rossi E., Vivaldi E., (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Il Mulino, 2020.
- Legge Quadro 8 novembre 2000, n. 328. *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.
- Leone L., Contesti territoriali, bisogni e sistema dei servizi, «Welfare Oggi», 1/2018.
- Liaci S., *Due anni di Reddito di Cittadinanza: come sta andando e come può essere migliorato*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica Milano, 2021.
- Longo E., I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi, in «RDS», 2017, XVII, 2, pp. 201-235.
- Mandrone E., Marocco M., *Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro*, «Economia & lavoro», 2019, 2, 63-82.
- Marshall T.H., *Citizenship and Social Class*, Cambridge, 1950, trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma, 2002.
- McGuinn et al., *Social Sustainability*, Study for the Committee on Employment and Social Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2020.
- McKenzie S., *Social sustainability: towards some definitions*: Hawke Research Institute, University of South Australia Magill, 2004.
- Meoli F., *Spagna, il Governo Sanchez vara il suo «reddito di cittadinanza» per le famiglie in povertà. La ricerca di lavoro tra i requisiti*, «Il Fatto Quotidiano», 2020.
- Mesini, D., *Dal Sia al Rei: verso una strategia nazionale di contrasto alla povertà*, «Welfare Oggi», 1, 6-11, 2018.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *I Quaderni dei Patti per l'inclusione sociale, Patto per l'inclusione sociale*, 2019.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Il patto per l'inclusione sociale del reddito di cittadinanza: una valutazione del processo della presa in carico*, 2023.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Sintesi rapporto di monitoraggio sulla gestione e sugli esiti del reddito di cittadinanza relativo agli anni 2020 – 2023*, 2024.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Assegno di inclusione*, 2024.
- Mirri A., *Emergenze, urgenze e servizio sociale. Teoria, metodologia e tecniche*, Carocci, Roma, 2018.

- Montagut T., *Democràcia i serveis socials*, Barcelona Editorial Hacer, 1994.
- Moreno L., *La vía media española del modelo de bienestar mediterráneo*, in «Papers: revista de sociologia», n. 63, pp. 67-82, 2001.
- Moreno L., Arriba A., *L'esperienza spagnola dei redditi minimi*, CSIE Consiglio Nazionale delle Ricerche spagnolo, 2003.
- Morlicchio E., *Sociologia della povertà*, Il Mulino, 2022.
- Natili M., *The unexpected institutionalization of minimum income in Spain*, Centro Einaudi, N2, 2016.
- Noguera J.A. et al., *La Garantía de Ingresos como Derecho de Ciudadanía, El impacto del Ingreso Mínimo Vital y su articulación con las Rentas Mínimas autonómicas: una estimación*, Oxfam Intermón, 2024.
- Nothdurfter U., *La presa in carico nel contesto delle politiche di contrasto alla povertà*, «Welfare Oggi», 2018.
- Nussbaum M., *Giustizia sociale e dignità umana*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- Parlamento Europeo, *Un'agenda digitale europea*, 2025.
- Paugam S., *Le forme elementari della povertà*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023, PNISS, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2021.
- Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2024-2026, PNISS, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2025.
- Pitrone M. C., *Sondaggi e interviste. Lo studio dell'opinione pubblica nella ricerca sociale*, Franco Angeli, Milano, 2009.
- Polany K., *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino, 1974.
- Procacci G., *Governare la povertà. La società liberale e la nascita della questione sociale*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- Proto, G., «Reddito di cittadinanza: un meccanismo sfuggito di mano», «lavoceinfo.it», 14 maggio 2019.
- Pugliese E., *Sociologia della disoccupazione*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- Pugliese E., *I disoccupati di Marienthal*, Edizioni Lavoro, Roma, 1998.
- Puyuelo Esandra A., Gentile A., *L'ingresso Mínimo Vital in Spagna. Una misura urgente contro la povertà durante la pandemia di Covid-19*, «Cartografie Sociali. Rivista di sociologia e scienze umane», n.18, 2024.
- Rafferty J., Steyaert J., *Il lavoro sociale nell'era digitale*, «British Journal of Social Work», 2009, n. 39, pag. 589–598.

- Rodriguez Cabrero G., Marbàn Gallego V., *Le politiche per la non autosufficienza in Spagna: un sistema ibrido tra cura familiare e istituzionalizzazione del rischio*, in «Italian of Social Policy», 4/2011.
- Raitano, M. et al., 2021, Fighting poverty and social exclusion. Publication for the committee on Employment and Social Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg.
- Rasouli A.H., Kumarasuriyar A., *The Social Dimension of Sustainability: Towards Some Definitions and Analysis*, «Journal of Social Science for Policy Implications», 2016, Vol. 4, No. 2, pp. 23-34.
- Ravallion, M., 2010, *Poverty Lines across the World*, World Bank Policy Research Working Paper 5284.
- Regione Sicilia, *Linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione Siciliana*, Decreto Presidenziale 4 novembre 2002.
- Regione Sicilia, *Piano regionale per la lotta alla povertà 2018-2020*, DGR n. 36 del 2019.
- Regione Sicilia, *Piano regionale per la lotta alla povertà 2021-2023*, Deliberazione n. 3 del 5 gennaio 2023.
- Regione Sicilia, *Avviso Contributo di solidarietà una tantum*, DDG n. 274 del 07-02-2025.
- Rowntree B.S., *Poverty: A study of Town Life*, Macmillan, London, 1901.
- Salmieri L., *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà*, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà, 2021.
- Salvini A., *Percorsi di analisi dei dati qualitativi*, De Agostini, Novara, 2015.
- Saraceno C., *Indicators for Social Inclusion in the European Union: Comments*, in «Politica economica, Journal of Economic Policy» 1/2002, pp. 109-11.
- Saraceno C., *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*. Feltrinelli, 2015.
- Saraceno C., *La dimensione sociale della crisi COVID in Italia*, Fondazione Friedrich Ebert in Italia, Roma, 2021.
- Sen A., *Poverty and Famines*, Clarendon Press, Oxford, 1981.
- Sen A., *La diseguaglianza*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- Sgritta G. B., Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza, «Politiche Sociali», Social Policies, 2020,1, 39-56.
- Simmel G., Il Povero, in *Sociologia*, ed. italiana a cura di Cavalli. A., Milano, 1989, pp. 393-426.
- Siza R., *RdC: molti limiti e qualche opportunità*, «Welforum», 2019.
- Smeeding, T., "Poverty Measurement", in Brady, D., Burton L., *The Oxford Handbook of the social science of poverty*, Oxford University Press, 2016.
- Spicker P., *The Idea of poverty*, Bristol University Press, 2007.
- Toso S., *Reddito di cittadinanza - O reddito minimo?*, Il Mulino, Bologna 2016.

- Ufficio Pubblico Parlamentare (UPB), Focus n. 5/2023 “L’attuazione del Livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale: il reclutamento degli assistenti sociali”, 2023.
- Ufficio Pubblico Parlamentare (UPB), Flash n. 1/10 marzo 2025, *L’attuazione del Livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale: un aggiornamento sul reclutamento degli assistenti sociali*, 2025.
- Unione Europea, Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l’apprendimento permanente, 2018.
- Vallance S., Perkins H.C., Dixon J.E., “What is social sustainability? A clarification of concepts”. Geoforum. Elsevier Ltd, 2011.
- Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T. Van Lancker, A., *The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum*, CSB Working Paper No. 5/2012. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp, 2012.
- Woolf W., *Voltando pagina. Saggi 1940-1941*, a cura di Rampello L., Il Saggiatore, Milano, 1940.
- World Bank, Poverty and Shared Prosperity Report, 2022.

## Appendice A

**Studio di caso:** Distretto Socio-Sanitario 14 - Acireale, Aci Catena, Aci Sant'Antonio, Aci Bonaccorsi, Aci Castello, Santa Venerina e Zafferana Etnea

**Domanda di ricerca:** Com'è mutato il ruolo dei servizi sociali nell'attuazione delle misure di sostegno al reddito nell'era della transizione digitale?

**Intervistati:** Assistenti Sociali che si occupano dell'area povertà, in particolare della misura di sostegno al reddito. Le intervistate sono tutte professioniste che hanno esperienza nell'attuazione del Reddito di Cittadinanza e dell'Assegno di Inclusione (alcune di esse hanno esperienza delle misure precedenti presso altri contesti lavorativi)

### Traccia Intervista

1) Da quanti anni lavori nel Distretto e che tipo di mansione e assunzione contrattuale ricopri attualmente? Quanti anni di esperienza hai come assistente sociale e in che settore hai lavorato? In che modo l'esperienza pregressa impatta nell'attuale lavoro rispetto anche alle capacità di far emergere delle problematiche?

2) Che politiche e misure di contrasto alla povertà conosci? Hai mai lavorato a misure di sostegno al reddito precedenti al RdC? (es: Sia, Rei) Svolgi una formazione continua? Se sì, con quali modalità?

3) In che modalità svolgi il tuo lavoro rispetto al ruolo che ricopri? (case manager o segretariato sociale) Hai un tuo ufficio singolo? La struttura permette di poter avere spazi a garanzia della privacy? Se no, utilizzi delle strategie per ovviare al problema?

4) Quali sono i principali ostacoli che le assistenti sociali incontrano nella gestione della misura di contrasto alla povertà rispetto alla professione e quali rispetto allo specifico luogo di lavoro? Il carico di lavoro limita lo svolgimento dei colloqui e della definizione degli interventi?

5) Considerando le recenti misure atte all'inclusione sociale e all'attivazione lavorativa, cosa ne pensi degli effetti inclusivi delle misure di sostegno al reddito e delle attuali politiche di intervento?

6) Che percezione hai dell'utenza? I beneficiari comprendono il senso e le finalità della misura?

7) Come sono i rapporti di rete con il territorio e con le altre istituzioni, come servizi specialistici (Dsm, Sert, Ospedali), Centri per l'Impiego, istituti scolastici e tutti i soggetti coinvolti nella progettazione personalizzata? Pensi che i contatti informali possano aiutare a rendere la rete più funzionale?

8) Come ti trovi e cosa ne pensi dell'utilizzo di una piattaforma informatica per la gestione del lavoro? Che impatto ha GePi sulla professione? I continui aggiornamenti di GePi facilitano il lavoro?

09) Hai mai fatto Supervisione professionale? Se sì, cosa ne pensi del supporto che può dare alla professione e nello specifico alla gestione dei casi Adi?

10) Che importanza hanno gli Assistenti Sociali nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà?

11) Questa intervista che stimoli ti ha dato? Ci sono delle considerazioni finali?