

# Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà

| REPORT DI RICERCA |



a cura di Luca Salmieri

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

# **Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà**

---

## **| REPORT DI RICERCA |**

a cura di Luca Salmieri

---

**Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà  
Via Salaria 113 – 00198 – Roma (Italia)**

Published in Open Access



Il Report è disponibile per il download al seguente link:

[urly.it/3fdhm](https://urly.it/3fdhm)

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



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

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

### **Sistema di citazione:**

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

### **Citazione Capitolo:**

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

**ISBN 978-88-946538-0-9**

---

*Tutti i diritti letterari e artistici sono riservati*

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



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

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

Responsabile scientifico Luca Salmieri

---

Editato da Officine di Layout

Realizzato da RapidJet

Anno di pubblicazione 2021 agosto

Pubblicato: 6 settembre 2021

ISBN 978-88-946538-0-9

---

RINGRAZIAMENTI .....	9
<b>1. UNA BREVE INTRODUZIONE. IL SERVIZIO SOCIALE E IL CONTRASTO DELLA POVERTÀ IN ITALIA.....</b>	<b>11</b>
Luca Salmieri	
1.1. GLI OBIETTIVI DELLA RICERCA .....	11
1.2. LA CENTRALITÀ DEL SERVIZIO SOCIALE.....	14
1.3. GLI OGGETTI DI ANALISI DEL REPORT DI RICERCA .....	17
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	20
<b>2. POVERTÀ E MISURE ECONOMICHE DI CONTRASTO. LETTERATURA E INQUADRAMENTO .....</b>	<b>21</b>
Luca Salmieri	
2.1. LA POVERTÀ E LE MISURE ECONOMICHE DI CONTRASTO.....	21
2.2. LE FORME DI REDDITO MINIMO IN EUROPA.....	22
2.3. LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN ITALIA .....	32
2.4. DAL REDDITO DI INCLUSIONE AL REDDITO DI CITTADINANZA .....	48
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	57
<b>3. I NUMERI DEL REDDITO DI INCLUSIONE E DEL REDDITO DI CITTADINANZA.....</b>	<b>61</b>
Antonio Corasaniti	
3.1. INTRODUZIONE .....	61
3.2. REDDITO DI INCLUSIONE E REDDITO DI CITTADINANZA: ALCUNI DATI PER IL CONFRONTO.....	62
3.3. UN'ANALISI DEI NUCLEI FAMILIARI .....	68
3.4. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....	73
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	77
<b>4. DISEGNO E METODOLOGIA DELLA RICERCA CON GLI ASSISTENTI SOCIALI.....</b>	<b>79</b>
Orazio Giancola e Luca Salmieri	
4.1. LA STRUTTURAZIONE DEL QUESTIONARIO .....	79
4.2. L'UTILIZZO DEL QUESTIONARIO.....	81
4.3. CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE .....	83
4.4. TIPI E STRUMENTI DI ANALISI QUANTITATIVA UTILIZZATI.....	86
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	87
<b>5. ASSISTENTI SOCIALI NEI SERVIZI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ. DATI NAZIONALI.....</b>	<b>89</b>
Carmelo Bruni e Lluís Francesc Peris Cancio	
5.1. AMBITI TERRITORIALI E ATTIVITÀ DEGLI ASSISTENTI SOCIALI .....	89
5.2. RELAZIONE CON GLI UTENTI E DISEGNO DEI SERVIZI.....	94
5.3. CONCLUSIONI.....	99
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	100
<b>6. POLITICHE SOCIALI, SERVIZI SOCIALI E POVERTÀ.....</b>	<b>101</b>
Carmelo Bruni e Lluís Francesc Peris Cancio	
6.1. POVERTÀ.....	101
6.2. SERVIZI SOCIALI.....	115
6.3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: LA CENTRALITÀ DEI TECNICI .....	124
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	128

---

**7. ARTICOLAZIONE DELLE ESPERIENZE: DAL REDDITO DI INCLUSIONE AL REDDITO DI CITTADINANZA .....**  
**..... 132**

Carmelo Bruni e Lluís Francesc Peris Cancio

7.1.	MODELLI ORGANIZZATIVI DEL SERVIZIO SOCIALE A SUPPORTO DEI BENEFICIARI .....	133
7.2.	ELEMENTI DI VALUTAZIONE DELL'IMPLEMENTAZIONE DEL REI.....	144
7.3.	IL CONFRONTO TRA REI E RDC DAL PUNTO DI VISTA DEGLI ASSISTENTI SOCIALI .....	154
7.3.1.	<i>Un nuovo cambio a poco tempo dell'avvio del Rel .....</i>	<i>154</i>
7.3.2.	<i>Il diverso ruolo del servizio sociale.....</i>	<i>156</i>
7.3.3.	<i>Il Rdc, i servizi sociali e la gestione degli utenti .....</i>	<i>159</i>
7.4.	CONCLUSIONI.....	166
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	168

**8. LE DIFFERENZE TERRITORIALI NELLA GESTIONE DELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E NELLE PERCEZIONI DEGLI ASSISTENTI SOCIALI.....**  
**..... 171**

Luca Salmieri e Orazio Giancola

8.1.	LA POVERTÀ NELLE 'ITALIE' .....	171
8.2.	LE POLITICHE E I SERVIZI SOCIALI NELL'ITALIA DIVISA .....	176
8.3.	GLI ASSISTENTI SOCIALI E I DIVARI TERRITORIALI .....	183
8.4.	CONCLUSIONI.....	193
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	194

**FOCUS REGIONALI.....**  
**..... 197**

**9. RUOLO DEI SERVIZI SOCIALI NELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ. IL CASO DEL PIEMONTE .....**  
**..... 199**

Giovanni Cellini e Cesare Bianciardi

9.1.	IL PIEMONTE E LA POVERTÀ: UN FENOMENO SOLO 'URBANO'? .....	199
9.2.	DIMENSIONI DELLA POVERTÀ IN PIEMONTE. ASPETTI ECONOMICO-SOCIALI .....	200
9.3.	LE POLITICHE REGIONALI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E IL RUOLO DEI SERVIZI TERRITORIALI. PRIMI DATI DI MONITORAGGIO .....	202
9.4.	PRIMI RISULTATI DELLO STUDIO .....	204
9.5.	CONCLUSIONI.....	211
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	212

**10. POVERTÀ E SERVIZIO SOCIALE IN LOMBARDIA.....**  
**..... 215**

Carlotta Mozzana, Vanna Riva e David Benassi

10.1.	INTRODUZIONE .....	215
10.2.	PRESENZA E DIFFUSIONE DELLA POVERTÀ IN LOMBARDIA.....	216
10.3.	POLITICHE LOMBARDE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E IL RUOLO DEL SERVIZIO SOCIALE .....	218
10.4.	I DATI DEL QUESTIONARIO .....	220
10.4.1.	<i>Assistenti sociali tra cambiamento e permanenza .....</i>	<i>220</i>
10.4.2.	<i>Un quadro d'insieme: quale povertà?.....</i>	<i>221</i>
10.4.3.	<i>La questione dell'abitare .....</i>	<i>223</i>
10.4.4.	<i>Strategie di fronteggiamento della povertà: quali posizioni per le assistenti sociali lombarde? .....</i>	<i>224</i>
10.4.5.	<i>Una mancata integrazione? .....</i>	<i>227</i>
10.5.	CONCLUSIONI.....	228
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	229

---

## **11. POVERTÀ E LOTTA ALLA DEPRIVAZIONE. RIFLESSIONI SULL'ATTIVAZIONE DEL REI IN VENETO .. 233**

Elisa Matutini

11.1.	INTRODUZIONE .....	233
11.2.	LE DIMENSIONI DELLA POVERTÀ .....	233
11.3.	PERCORSI DI IMPOVERIMENTO E STRATEGIE DI CONTRASTO: ALCUNI INTERVENTI ATTIVI SUL TERRITORIO .....	237
11.4.	IL RUOLO DEL REDDITO DI INCLUSIONE E DEL REDDITO DI CITTADINANZA NEL LAVORO PROFESSIONALE DI SERVIZIO SOCIALE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ .....	239
11.5.	CONCLUSIONI .....	244
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	246

## **12. EMILIA-ROMAGNA. MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ ..... 249**

Giovanna Vendemia

12.1.	INTRODUZIONE .....	249
12.2.	LE POLITICHE SOCIALI IN EMILIA-ROMAGNA.....	251
12.3.	I SERVIZI SOCIOASSISTENZIALI.....	253
12.4.	MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E INTERVENTI REGIONALI PER INTEGRARE LE MISURE NAZIONALI .....	255
12.5.	SERVIZI SOCIALI E CONTRASTO ALLA POVERTÀ: GLI ESITI DI RICERCA IN EMILIA-ROMAGNA .....	257
12.6.	ESPLORARE LE DIMENSIONI DELLA POVERTÀ NEL CONTESTO REGIONALE.....	259
12.7.	STRATEGIE DI <i>EMPOWERMENT</i> NELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ .....	261
12.8.	EFFETTI DELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ SULL'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI.....	263
12.9.	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....	264
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	265

## **13. I SERVIZI SOCIALI NELLE POLITICHE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN TOSCANA ..... 267**

Ivan Galligani e Gabriele Tomei

13.1.	INTRODUZIONE .....	267
13.2.	PRESENZA E DIFFUSIONE DELLE DIVERSE DIMENSIONI DELLA POVERTÀ IN REGIONE .....	268
13.3.	LE POLITICHE REGIONALI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E IL RUOLO DEI SERVIZI SOCIALI.....	269
13.4.	ANALISI DEI RISULTATI DEL QUESTIONARIO.....	271
13.4.1.	<i>Descrizione del campione. Ente di appartenenza e condizione lavorativa .....</i>	<i>271</i>
13.4.2.	<i>Presa in carico e organizzazione dei servizi .....</i>	<i>274</i>
13.4.3.	<i>Giudizi sull'efficacia della misura.....</i>	<i>277</i>
13.4.4.	<i>Le chiavi per l'efficacia nel contrasto alla povertà.....</i>	<i>279</i>
13.5.	CONCLUSIONI.....	281
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	282

## **14. MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E SERVIZI SOCIALI NELLA REGIONE LAZIO ..... 285**

Carmelo Bruni e Lluís Francesc Peris Cancio

14.1.	INTRODUZIONE .....	285
14.2.	LE INIZIATIVE REGIONALI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ.....	287
14.3.	PROFILO DEGLI ASSISTENTI SOCIALI NELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ.....	289
14.4.	LE PERSONE CHE SI RIVOLGONO AI SERVIZI SOCIALI .....	291
14.5.	IL CONTRASTO ALLA POVERTÀ NEL LAZIO .....	294
14.6.	CONCLUSIONI.....	297
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	298

## **15. RUOLO DEL SERVIZIO SOCIALE NELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN ABRUZZO E MOLISE ..... 301**

Francesca Pia Scardigno e Camillo Stefano Pasotti

15.1.	INTRODUZIONE .....	301
15.2.	MISURE ADOTTATE IN ABRUZZO E MOLISE PER IL CONTRASTO ALLA POVERTÀ.....	302
15.3.	ANALISI DEL CONTESTO TERRITORIALE E SOCIOECONOMICO ABRUZZESE .....	305

---

15.4.	ANALISI DEL CONTESTO TERRITORIALE E SOCIOECONOMICO MOLISANO .....	307
15.5.	LA RICERCA CON GLI ASSISTENTI SOCIALI.....	308
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	315
<b>16.</b>	<b>MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E SERVIZIO SOCIALE IN PUGLIA .....</b>	<b>319</b>
Armida Salvati e M. Floriana Grassi		
16.1.	INTRODUZIONE .....	319
16.2.	LA PUGLIA NELL'IMPLEMENTAZIONE DELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ, TRA GESTIONE ED EMERGENZA .....	320
16.3.	MODALITÀ DI LAVORO E ORGANIZZATIVE DEL SERVIZIO SOCIALE .....	323
16.4.	PRINCIPALI EVIDENZE DALL'ANALISI QUANTITATIVA .....	326
16.4.1.	<i>Profilazione del rispondente</i> .....	326
16.4.2.	<i>Profilazione del beneficiario</i> .....	328
16.4.3.	<i>Reddito d'Inclusione</i> .....	330
16.5.	CONCLUSIONI.....	334
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	336
<b>17.</b>	<b>RUOLO DEI SERVIZI SOCIALI NELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN CALABRIA .....</b>	<b>337</b>
Sabina Licursi		
17.1.	INTRODUZIONE .....	337
17.2.	ELEMENTI DEL CONTESTO SOCIOECONOMICO.....	338
17.3.	SPECIFICITÀ DEL WELFARE REGIONALE .....	339
17.4.	LA RICERCA CON GLI ASSISTENTI SOCIALI.....	340
17.4.1.	<i>Rappresentazioni della povertà nel contesto regionale</i> .....	343
17.4.2.	<i>Il punto di vista degli assistenti sociali sulle misure di contrasto alla povertà</i> .....	346
17.4.3.	<i>I professionisti coinvolti nella gestione del Rel</i> .....	349
17.5.	QUALCHE SPUNTO CONCLUSIVO .....	350
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	351
<b>18.</b>	<b>MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE IN SICILIA .....</b>	<b>353</b>
Tiziana Tarsia		
18.1.	PREMESSA .....	353
18.2.	SERVIZI SOCIALI, QUADRO NORMATIVO E MISURE DI CONTRASTO ALLE POVERTÀ NELLA REGIONE SICILIA .....	353
18.3.	LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN SICILIA .....	358
18.4.	L'APPLICAZIONE DEL REDDITO DI INCLUSIONE NELLA REGIONE SICILIA.....	360
18.5.	COMPOSIZIONE E RISPOSTE DEL GRUPPO DI INTERVISTATI .....	363
18.6.	'POVERTÀ È SINONIMO DI ESCLUSIONE SOCIALE E DI PERDITA' .....	365
18.7.	BREVI RIFLESSIONI FINALI .....	368
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	369
	<b>NOTIZIE SUGLI AUTORI .....</b>	<b>372</b>
	<b>ELENCO TABELLE E FIGURE .....</b>	<b>376</b>

## **18. MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE IN SICILIA**

**Tiziana Tarsia**

### **18.1. Premessa**

Il Capitolo intende restituire le informazioni rilevate dalle risposte al questionario somministrato online, nel periodo tra giugno e agosto 2020, a 586 assistenti sociali che lavorano in Sicilia. Tra coloro che hanno risposto al questionario, 142 professionisti istruiscono pratiche e progetti personalizzati esclusivamente per coloro che richiedono di accedere al Reddito di Inclusione, in 54 invece se ne occupano tra gli altri interventi di servizio sociale. In 390, infine, non si sono mai occupate di questa misura.

Si fornirà una panoramica sui numeri, gli strumenti e i *modus operandi* legati alle prestazioni erogate nell'ambito del Reddito di Inclusione (ReI) e del Reddito di Cittadinanza (RdC) a partire dal punto di vista di coloro che hanno risposto. Questi dati verranno collegati, in modo trasversale, con alcuni temi più ampi che sono significativi all'interno delle politiche sociali e dei servizi propri di questa regione: la persistente sofferenza della pianta organica dei Comuni, la collocazione della Sicilia tra le regioni del cosiddetto Mezzogiorno e la frammentarietà e il ritardo nell'applicazione della Legge 328 del 2000 in questa regione. Il punto di vista utilizzato sarà quello degli assistenti sociali, sarà quindi una prospettiva parziale ma di particolare interesse per il tema trattato: si ricorda infatti che queste misure vengono gestite dai Comuni e al loro interno, per mandato istituzionale, dagli uffici di servizio sociale professionale.

### **18.2. Servizi sociali, quadro normativo e misure di contrasto alle povertà nella regione Sicilia**

Prima di addentrarci nello studio e analisi dei dati è utile ricostruire brevemente la cornice normativa ed organizzativa in cui coloro che hanno risposto

al questionario agiscono quotidianamente. In Sicilia le/gli assistenti sociali iscritte/i all'albo regionale sono attualmente 6017 e stando alle dichiarazioni rilasciate dal presidente del Consiglio dell'Ordine Regionale, Giuseppe Graceffa<sup>84</sup>, nel 2017 quasi la metà erano disoccupate/i. La questione della disoccupazione di questi professionisti è collegata al bisogno effettivo di queste figure all'interno dei servizi sociali territoriali. È una questione che viene posta a livello nazionale ma i riflettori sono accesi soprattutto su quelle regioni in cui il sistema dei servizi è più sofferente come nel Sud d'Italia (CNOAS, 2019). La legge che istituisce il ReI dà priorità al problema, e riserva una quota del Fondo nazionale per sostenere il reclutamento di professionisti. Si considera centrale la loro presenza per l'effettiva presa in carico e la messa in atto dei progetti personalizzati e per una risposta più qualificata ai bisogni delle persone (ricordiamo che il rapporto numerico tra assistente sociale e popolazione residente rientra nei livelli essenziali delle prestazioni sociali).

Il PON 'Inclusione' in Sicilia, come in tutta Italia, ha permesso il consolidamento di servizi e il sostegno degli uffici di servizio sociale professionale grazie all'assunzione a termine di assistenti sociali nei Comuni e nei diversi ambiti territoriali. L'ingaggio del personale aggiuntivo (in realtà non solo assistenti sociali) è gravato sulle risorse allocate nell'Asse 2 del PON 'Inclusione' denominata *Sostegno a persone in povertà e marginalità estrema* che, per le cosiddette 'regioni meno sviluppate' in cui rientra la Sicilia, sono molto maggiori rispetto alle altre regioni (MLPS, 2016). Nella Legge del 2017 si è, quindi, preso atto di una situazione di precarietà in termini di qualità e quantità delle prestazioni e dei servizi nel Meridione di Italia e si è stabilito di rafforzare e integrare le risorse per riuscire, concretamente, a fare fronte alla costruzione dei progetti personalizzati che caratterizza la misura del ReI e che, poi in seguito, è stata confermata con i Patti di Inclusione Sociale previsti nel RdC. A questo proposito, dai questionari somministrati a coloro che si sono occupati direttamente del ReI in Sicilia, nel 53,6% emerge che l'avvio di questa misura ha comportato la strutturazione di un'area dedicata all'interno dell'ufficio di servizio sociale e nel 36,7% invece la gestione del ReI si è aggiunta ad una delle aree già esistenti. È nella direzione del rinforzo dei servizi e, quindi, del consolidamento dell'inquadramento degli assistenti sociali che Gazzi, il presidente del Consiglio dell'Ordine nazionale, durante gli Stati Generali, nel giugno 2020, sottolinea come «oltre il 75% dei professionisti coinvolti per le misure di contrasto alla povertà siano essi stessi precari, con contratti in scadenza entro l'anno» (CNOAS, 2020, 3). Saranno diversi gli interventi del presidente nazionale in cui viene sottolineata la rilevanza della funzione di questi professionisti e degli assistenti sociali, in particolare, per la realizzazione dei percorsi di inclusione sociale dei beneficiari delle misure di contrasto alla povertà<sup>85</sup>.

<sup>84</sup> [Assistenti sociali, in Sicilia il maggior numero ma su 6mila professionisti 2800 sono disoccupati](#), in «BlogSicilia», ultimo accesso: 18.01.2021

<sup>85</sup> [Sicilia, assistenti sociali nei comuni, Csa-Cisal: A rischio centinaia di lavoratori, si prorogano i contratti](#), in «ilFatto Nisseno»; [Sicilia, assistenti sociali nei comuni, Csa-Cisal: 'A rischio centinaia di lavoratori, si prorogano i contratti](#), in «ilFatto Nisseno»; [assistenti sociali, Gazzi:](#)

Nonostante l'organizzazione dei servizi sociali in Sicilia sia estremamente variegata, rientrando così appieno nella cornice di frammentarietà e complessità in cui ormai si ascrive il welfare italiano (Fargion, 2012; Barberis, Kazepov, 2013; Costa, 2013) è comunque possibile fare riferimento ad una cornice legislativa che fa da sfondo ai diversi interventi di politica sociale. Il quadro normativo entro cui si inseriscono le azioni di servizio sociale nella regione è abbastanza stratificato a causa della sovrapposizione di regolamentazioni e leggi che si sono susseguite nel tempo anche in rapporto alla gestione dei fondi nazionali e locali nelle diverse aree di intervento. All'interno di tale e tanta complessità si sono, inoltre, consolidate delle procedure routinarie e di *path dependence* che appartengono ormai alle pratiche e alle strategie agite nei servizi per dare risposta a bisogni sempre più eterogenei e numerosi (Consoli, 2020: 7) ma connessi, anche, alla tensione esistente tra la «ricchezza privata e la miseria pubblica» (Trigilia, 2019, 135) che interessa in modo più ampio e trasversale il Sud d'Italia.

La Legge regionale 22 del 1986 intitolata *Riordino dei servizi e delle attività socioassistenziali in Sicilia* è lo sfondo ancora attuale in cui è possibile collocare la ricezione delle norme nazionali in materia di contrasto alla povertà. È con questa legge che all'articolo 5 viene istituito l'Ufficio di servizio sociale all'interno dei Comuni definendone le competenze e le attività. Nella stessa legge, all'articolo 12, si stabilisce anche che «La Regione, in conformità ai principi di cui al Titolo I, svolge nella materia di cui alla presente legge attività di programmazione, coordinamento, controllo, assistenza tecnica ed incentivazione finanziaria». L'attuazione e la gestione dei servizi socioassistenziali sono, invece, affidate ai Comuni in collaborazione anche con altri enti come, ad esempio, le Unità Sanitarie Locali. Ancora prima della Leggequadro 328 del 2000, a livello regionale, si può rintracciare l'indicazione di definire un *Piano triennale dei servizi socioassistenziale* da aggiornare ogni triennio e l'orientamento verso «interventi coordinati ed integrati» tra il comparto sociale e quello assistenziale. Con l'articolo 44 viene infine istituito il *Fondo regionale per gli interventi ed i servizi socioassistenziali* nell'ambito del bilancio regionale, destinandolo al «finanziamento dei servizi socio-assistenziali svolti sia a livello associato che di singolo comune». In Sicilia, in applicazione della Legge 328 del 2000, è seguito il Decreto regionale del 4 novembre 2002 intitolato *Linee guida per l'attuazione del piano sociosanitario della Regione Siciliana* in cui, nel Capitolo primo, si sottolinea l'intenzione da parte della Regione di strutturare «un'architettura istituzionale che tende ad attuare un modello federalista solidale su scala regionale. [...] Questo modo di procedere intende valorizzare l'autonomia degli ambiti territoriali, la loro capacità di programmare, di decidere e di governare, rafforzandone le identità collegate a valori comuni ma anche a strumenti e indirizzi operativi condivisi».

---

*'Con Legge di Bilancio migliaia di assunzioni. Crisi di governo non rallenti processo'*, in «Sanitàinformazione»; *Povertà: assunzioni e più servizi A disposizione 42 milioni in tre anni*, in «LiveSicilia»; *Manovra: Gazzi '180 milioni per rinforzare e stabilizzare il servizio sociale'*, in «CNOAS comunicati stampa» ultimo accesso: 18.01.2021

Il Decreto regionale del 2002 si sofferma sul rilievo dato, nell'articolo 23 della Legge 328, al Reddito Minimo di Inserimento (RMI) e sottolinea, nel Capitolo 6 – *Progetti innovativi* – che

in assenza dell'allargamento della misura nazionale di sostegno al reddito, i piani zonalari dovrebbero prevedere, in alternativa al sussidio economico, a modalità di intervento similari, anche a titolo sperimentale, per indurre nuove risposte alla povertà che non siano frammentarie e occasionali, commisurando i sistemi di assistenza economica ad uniformità e chiarezza dei criteri di accertamento del reddito, con riferimento al bisogno e non all'appartenenza a categorie 'svantaggiate', valorizzando le capacità e potenzialità dei soggetti da assistere e sviluppando forme di accompagnamento sociale in collaborazione tra soggetti pubblici, e soggetti del Terzo Settore o privati presenti sul territorio, anche con l'inserimento di queste attività nei piani di sviluppo locale.

Nella parte finale del decreto, al Capitolo 8, vengono recepiti i Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali (LEP) e tra le misure prioritarie da inserire nei Piani di zona vengono indicate «le misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito familiare».

Dal 2003 è istituito il *Fondo regionale per le politiche sociali* in cui, si dice, dovranno confluire «le risorse destinate dallo Stato (*Fondo nazionale per le politiche sociali*), le risorse regionali (stanziamenti del bilancio regionale) ed eventuali risorse provenienti da altri soggetti ed enti». La ripartizione dei fondi è conseguente alla definizione dei piani di zona da parte dei diversi distretti sociosanitari e sarà un elemento di criticità che genererà frammentazione e disequilibri all'interno della regione.

Nell'allegato al Decreto regionale del 28 ottobre 2005 - *Programmazione degli interventi* di cui al documento *Analisi, orientamenti e priorità, Legge 328 del 2000, triennio 2004/2006*, si legge come esistano una serie di concause che portano a ritardi e differenze territoriali.

Esistono motivi strutturali che ostacolano una buona programmazione e utilizzazione delle risorse finanziarie da parte dei comuni per l'attuazione del sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali. Uno di questi si radica nella grande incertezza riguardo gli importi e i tempi di erogazione dei finanziamenti. Com'è risaputo, il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS) è erogato alle regioni su base annuale con un decreto collegato alla legge finanziaria. A titolo esemplificativo, fino al luglio 2005 le regioni non hanno avuto modo di conoscere gli importi assegnati, tantomeno i tempi di erogazione delle risorse da parte dello Stato. Conseguentemente, molte regioni aspettano di avere notizie al riguardo prima di elaborare linee di indirizzo e di assegnare le risorse ai comuni. Le difficoltà che ne conseguono si scaricano direttamente sui comuni, i quali hanno pochi strumenti per governare queste incertezze e far fronte ad eventuali rischi. (Allegato al Decreto regionale 28 ottobre 2005, 10).

Nel medesimo documento si fa, anche, presente come a fronte dell'approvazione dei 55 Piani di zona presentati dai 55 distretti socio-sanitari e «nonostante la quasi totalità dei distretti socio-sanitari abbia ottenuto le risorse assegnate per l'attuazione dei servizi/interventi programmati in ambito dei piani di zona per la prima annualità» solo il 20% sono riusciti, al giugno 2005, ad avviare i progetti a livello locale; i rimanenti si sono impantanati

nella condivisione e gestione delle procedure di affidamento dei servizi. Viene, infine, evidenziato un deficit di competenze progettuali e di capacità di programmazione: «oltre a ciò, in molti casi i comuni afferenti al distretto socio-sanitario hanno spesso serie difficoltà e scarse competenze culturali e professionali nella programmazione sociale e nel project management sociale».

Negli anni successivi anche il servizio sociale sarebbe stato interessato da questo bisogno formativo e avrebbe promosso tra gli assistenti sociali l'acquisizione di questa 'nuova' competenza della progettazione sociale, considerata come pienamente rientrante nella *mission* della professione. Il Decreto regionale del 23 marzo del 2007 ripropone nuovamente la necessità di riallineare i tempi della programmazione dei piani di zona decretando come limite massimo per la spesa dei Comuni il 31 dicembre 2009. Nel Decreto regionale dell'11 novembre 2013, *Linee guida per l'attuazione delle politiche sociali e sociosanitarie 2013-2015* si legge inoltre che:

al riguardo va specificato che su 55 distretti socio-sanitari: - n. 7 distretti non hanno ancora concluso la programmazione 2004-2006, determinando la perenzione amministrativa di euro 9.683.173,36 e una somma non ancora spesa di euro 21.411.355,75; - n. 20 distretti non hanno concluso il riequilibrio previsto nel 2007-2009 con uno scarto tra somme erogate dalla Regione e somme spese dai distretti di euro 5.144.019,59;- circa 30 distretti non hanno ancora utilizzato pienamente la prima annualità trasferita dalla Regione per la realizzazione del Piano di zona 2010-2012. In merito all'ultimo ciclo di programmazione (2010-2012) si registra un forte ritardo non solo nella spesa ma anche nell'avvio dei servizi previsti nei Piani di zona; soltanto cinque distretti, alla data sopra indicata, hanno già richiesto la terza annualità e completeranno le Azioni secondo la tempistica programmata (Decreto regionale 11 novembre 2013, articolo 5).

La frammentarietà dell'erogazione delle prestazioni e dei servizi nella Regione permarrà anche negli anni a seguire. Nel rapporto annuale dell'ISTAT (2018), in riferimento alla spesa per i servizi sociali in Sicilia, si può vedere come siano con-presenti sul territorio, Comuni definiti «ad assistenza alta e diversificata» (Catania e Siracusa) e altri invece, «ad assistenza media e specializzata o media e diversificata» e altri ancora classificati come «poveri di assistenza».

In Sicilia persistono ad oggi situazioni di ritardo che comportano differenze tra i diversi territori. Una recente circolare autorizza, ad esempio, i distretti che ancora non hanno speso i fondi relativi alle annualità 2013-2015, ma estendendola anche agli anni precedenti, alla riprogrammazione della spesa per rispondere ai bisogni emersi durante l'emergenza sanitaria relativa al fronteggiamento del COVID-19<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Circolare 4 del 19 giugno 2020: Emergenza COVID-19. Direttive per rimodulazione Piani di Zona 2013-2015 e implementazione 2013-2015. Integrazione disposizioni circolare 2 del 1° aprile 2020.

### 18.3. Le misure di contrasto alla povertà in Sicilia

Le misure di contrasto alla povertà, prima nella fase sperimentale (Consoli, Castro, 2015) poi con l'applicazione del SIA e, in seguito, a pieno regime dal 2018 con il Decreto-legislativo 147 del 2017 «Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà», si sono innestate nella programmazione dei piani di zona e, in particolare, nella analisi dei bisogni a livello locale e nella definizione delle prestazioni e dei servizi offerti ai residenti nei diversi territori.

La Sicilia presenta numeri consistenti in termini di povertà assoluta e relativa. Nel già citato Decreto presidenziale del 2002 si sottolinea che la regione «presenta un elevato numero di famiglie relativamente povere (435.000) e di assolutamente povere (175.000), le quali costituiscono rispettivamente ben il 23,6% ed il 9,5% delle famiglie complessive siciliane. Per una più corretta lettura di questo dato, occorre tenere conto del fenomeno del lavoro sommerso, particolarmente diffuso nel sud d'Italia e in Sicilia e non riscontrabile statisticamente». In Italia, negli anni successivi, i dati nazionali sottolineano un aumento delle famiglie che versano in una situazione di povertà relativa ed assoluta indicando nelle regioni del Mezzogiorno le percentuali più alte (CARITAS, 2019).

Di padre in figlio, di figlio in figlio, le storie raccolte presso i centri CARITAS evidenziano percorsi di fragilità e di deprivazione vissute da bambini e minori all'interno di nuclei già protagonisti in passato di analoghe situazioni. Osserviamo preoccupati il crescere di episodi di trasmissione intergenerazionale della povertà, che vanno a corroborare quanto già evidenziato ormai da tempo dalla letteratura sociologica e dalla statistica pubblica: correlazioni molto strette, oggi più che in passato, tra la condizione di partenza della famiglia di origine e quella dei figli in termini di reddito, ricchezza e istruzione che denotano bassissimi livelli di mobilità sociale (CARITAS, 2019, 5).

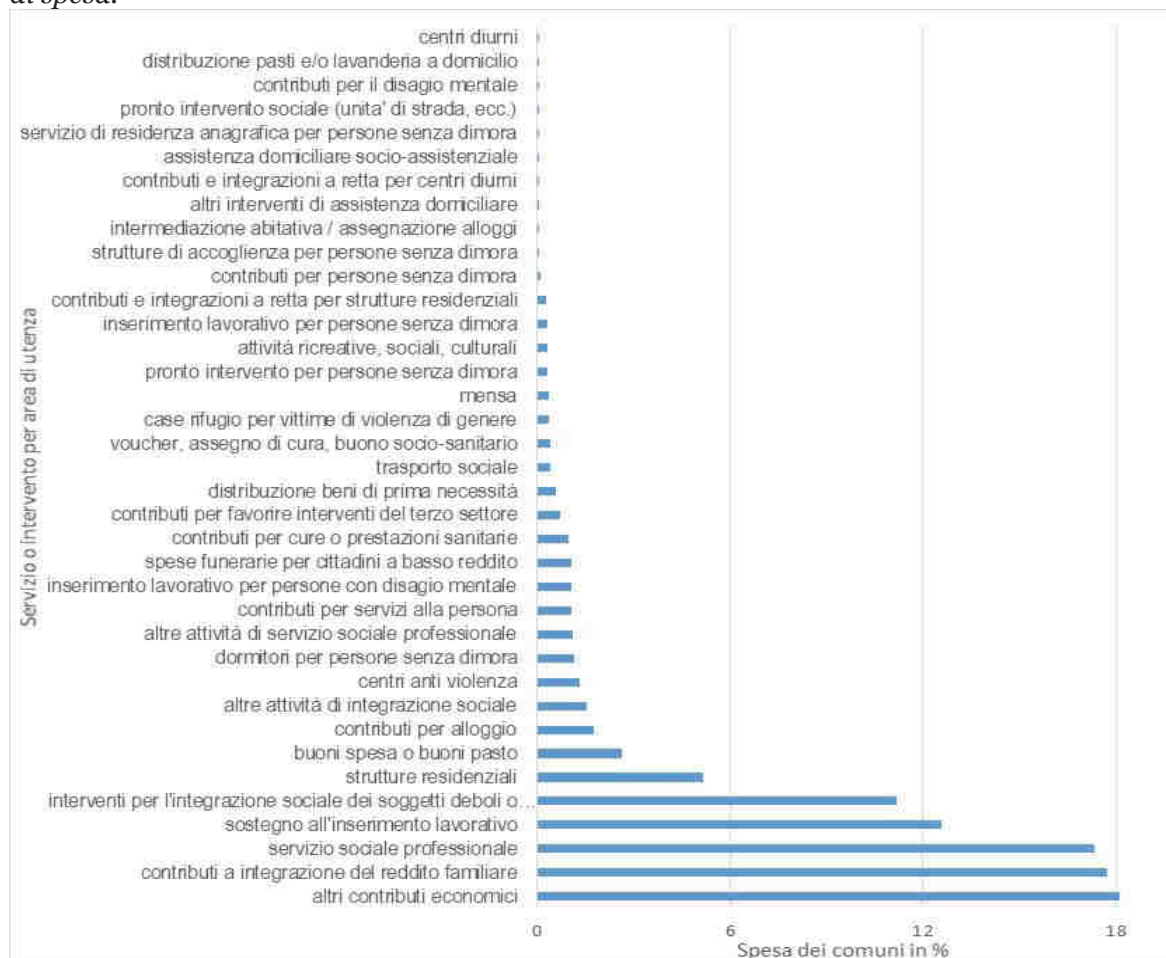
Se osserviamo i dati relativi al 2018 è possibile leggere come in Sicilia la spesa dei Comuni in relazione all'area 'povertà, disagio adulti e senza fissa dimora' si concentri maggiormente su alcune voci come 'contributi per l'integrazione al reddito familiare', 'altri contributi economici' e 'servizio sociale professionale'. Queste voci di spesa interessano solitamente le persone e le famiglie che vivono una situazione di povertà estrema o che comunque versano in una condizione di forte deprivazione economica.

Il Rapporto ISTAT 2019 relativo agli indicatori del *Benessere Equo e Sostenibile* (BES) evidenzia, inoltre, come nella regione Sicilia persista un dato negativo su alcuni valori che ci interessa mettere in rilievo proprio perché interagiscono con la dimensione della povertà. Gli indicatori con valore negativo corrispondono alle voci 'reddito e disuguaglianza', 'condizioni economiche minime', 'relazioni sociali' e 'qualità dei servizi'. Se per il primo indicatore la linea di tendenza è comune con le altre regioni del Mezzogiorno, per i rimanenti invece la Sicilia è rimasta indietro. Per le altre regioni

meridionali, infatti, la variazione tra il 2017 e il 2018 è maggiore o uguale a +0,5 e quindi è da considerarsi come positiva.

Il Rapporto evidenzia inoltre come in Sicilia si registrino, da parte degli studenti, livelli insufficienti nell'acquisizione di competenze in italiano (43,2%) e in matematica (57,1%) (ISTAT, 2019a). In questo senso è utile ricordarci come, diversi rapporti di ricerca, evidenzino una correlazione inversa tra tasso di istruzione della popolazione e situazione di indigenza in cui versano le persone (ISTAT, 2019b) e tra il titolo di studio e l'accesso ai servizi sanitari specialistici e di prevenzione (Consolazio et al., 2020). Nel rapporto del 2018, si rimarca inoltre come i livelli occupazionali siano di molto inferiori rispetto alla media nazionale: «la Sicilia registra un tasso di occupazione di poco superiore al 44% (-30% rispetto al valore nazionale) seguita da Campania e Calabria [...] la maggiore percentuale di trasformazioni di contratti da instabili a stabili si registra in Veneto (+56% rispetto alla media nazionale), quella più bassa in Sicilia (-38% rispetto alla media nazionale) dove si segnala anche la più alta percentuale di 'lavoratori precari' (35%) quasi il doppio rispetto alla media nazionale» (ISTAT, 2018, 48).

**FIG. 18.1** – Spesa dei Comuni (in euro) Sicilia 2018. Distribuzione in percentuale delle voci di spesa.



Fonte: ISTAT, Interventi e servizi sociali dei comuni. Utenti e spesa - Ambiti Territoriali Sociali (ATS). dati estratti nel maggio 2021.

La Sicilia fa registrare livelli inferiori alla media nazionale in riferimento a due indicatori in particolare ‘grave deprivazione materiale’ (20,9%) e ‘bassa intensità lavorativa’ (25,8%) (ISTAT, 2019). In base a questo rapporto il rischio di povertà (su 100 persone nel 2017) in Sicilia è il doppio (40,7%) della media italiana (20,3%) e comunque superiore al valore del Mezzogiorno pari a 34,4%.

Fin dal primo rapporto ISTAT sul BES (2013) i dati relativi alla Sicilia rimangono critici mettendo in evidenza una cronicità della situazione più volte rilevata. Infine, anche nel report CARITAS del 2018, possiamo leggere:

Bisogna tener conto del fatto che il ReI non ha magicamente cambiato le realtà e la sua efficacia è stata condizionata dalle forti disparità territoriali esistenti tra un’area e l’altra del paese. Laddove i sistemi di welfare locale e le reti di collaborazione erano esistenti e collaudate, il ReI ha funzionato meglio, si è installato bene; dove invece questo sostrato era più debole, il ReI ha incontrato maggiori difficoltà. Come possiamo immaginare che la misura agisca nello stesso modo se in media, come emerge dal monitoraggio, in Italia un operatore dei servizi sociali ha avuto in carico 44 domande ReI, mentre nel Mezzogiorno la media è di 87 domande ad operatore? Con la Sicilia che aveva un carico per operatore 8 volte superiore a quello delle Marche? (CARITAS, 2019, 24).

#### **18.4.L’applicazione del Reddito di Inclusione nella Regione Sicilia**

Come previsto dall’articolo 14 della Legge 147 del 2017 il Piano regionale è lo strumento in cui la Regione stabilisce i livelli di prestazione essenziali da promuovere sul territorio, definisce le priorità di intervento per il consolidamento del welfare regionale e che, una volta accettato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, permette di ricevere le somme utili a realizzare le politiche e i servizi previsti. Nel suo contributo per il Rapporto CARITAS, Salvatore Rizzo, assistente sociale, ricorda come «la Sicilia non ha ancora redatto (agosto 2018) un Piano Regionale per la lotta alla povertà e questo impedisce di ridisegnare il sistema di welfare locale rendendolo omogeneo su tutta l’isola» (CARITAS, 2018, 339). La Regione Sicilia si è dotata del proprio *Piano regionale per la lotta alla povertà* con la delibera del 19 gennaio 2019. Il Piano regionale è articolato in parti. In una prima sezione si evidenzia «il peggioramento delle condizioni delle famiglie povere, [e...] si intercetta un progressivo scivolamento sotto la soglia di povertà di numerose famiglie e un contestuale incremento delle famiglie ‘quasi povere’, che hanno spesa superiore alla linea di povertà di non oltre 20% e che, pertanto, sono particolarmente esposte al rischio di povertà» (Regione Sicilia, 2019, 5). Nel Piano si passano in rassegna le principali risposte nazionali ai bisogni legati alle povertà sottolineando le potenzialità che offre un intervento strutturale.

La Regione Sicilia, riprendendo la norma nazionale ed evidenziando un deficit di personale specializzato nell'organico dei Comuni, individua nel potenziamento dei servizi sociali la prima priorità così da garantire almeno un assistente sociale ogni 5000 residenti. A quanto detto si collega l'intento di prestare attenzione per la formazione degli operatori coinvolti da queste misure.

In questo senso è interessante rilevare il punto di vista di coloro che hanno partecipato al campione: su 586, in 201 hanno risposto di non aver preso parte ad attività formative ad hoc per la gestione delle misure di contrasto della povertà, in 238 invece hanno dichiarato di essere state formate ma «ritiene insufficiente tale formazione» e solo in 147 hanno risposto di aver partecipato e di essere soddisfatti della formazione ricevuta. Bisogna guardare a questo dato considerando anche che solo una minima parte dei rispondenti al questionario è stata effettivamente impiegata nel ReI (197) anche se tutti si sono occupati, trasversalmente, di povertà.

Nel Piano viene anche ribadita l'esigenza di costruire e implementare le reti formali e interistituzionali tra servizi sociali territoriali, enti del Terzo Settore e assessorati con la finalità di rafforzare la co-progettazione e «supportare i Comuni e i distretti per la costruzione di un sistema locale di contrasto alla povertà e di inclusione sociale, basato sull'attivazione e mobilitazione delle risorse esistenti sul territorio» e «armonizzare la programmazione per il comparto sociale, sanitario e delle politiche per il lavoro». Il Piano, infine, si concentra sull'importanza di utilizzare un sistema informativo e di monitoraggio e valutazione degli interventi.

A questo proposito, la maggior parte degli interessati dalla ricerca hanno risposto che non ci sono forme di gestione associata (315). I rimanenti hanno, invece, dichiarato che operano in Comuni (203) che lavorano insieme con forme di alleanza diverse (103 sotto forma di Unione, 68 tramite la formula dell'Associazione dei Comuni e 32 sono aggregati in un Consorzio o aziende consortili). In 68 dichiarano di avere convenzioni per l'esercizio associato dei servizi. Come già detto la misura è pensata come il risultato dell'integrazione tra diversi settori e aree di intervento che però confermano la difficoltà a collaborare e co-progettare interventi per fornire un supporto globale e sistemico alla persona e alla famiglia. Nella maggior parte dei casi, gli assistenti sociali intervistati dichiarano una scarsa integrazione con il settore delle politiche sanitarie (il 74,5% risponde che l'«integrazione è del tutto assente» o «quasi del tutto assente»), così come nel caso delle politiche abitative (il 68,9% risponde che l'«integrazione è del tutto assente» o «quasi del tutto assente»), con le politiche educative, culturali e dello sport (il 60,7% risponde che l'«integrazione è del tutto assente» o «quasi del tutto assente») ma anche con quelle attive per il lavoro (il 57,2% risponde che l'«integrazione è del tutto assente» o «quasi del tutto assente»). In tutti i casi le risposte rimanenti sono concentrate sul valore intermedio (21,9% nel caso della prima risposta, 27,6% nella seconda, 29,6% nella terza e 30,6% nell'ultima). Questi dati confermano quanto emerso da un'altra ricerca realizzata a livello nazionale per monitorare l'effettiva integrazione tra le diverse aree nell'applicazione delle misure

di contrasto alla povertà. Si legge, infatti, come «l'integrazione (media) è costantemente più bassa nelle regioni del Mezzogiorno (in particolare Basilicata, Calabria e Sicilia), accompagnate da alcune Regioni del Centro (in particolare Lazio e Abruzzo). Tale aspetto apre necessariamente delle riflessioni connesse al fatto che, essendo la gran parte dei beneficiari del ReI residenti nel Mezzogiorno (INPS, 2019), sia più complicato in questi contesti garantire un'efficace offerta (integrata) di servizi» (D'Emilione et al., 2018, 60). La stessa ricerca registra inoltre la grande eterogeneità tra i livelli di integrazione degli ATS presenti nella regione.

In Sicilia, così come nella maggior parte delle regioni italiane, i distretti coincidono con gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS). IL 31 maggio 2019 sono state varate le Linee guida per il Piano di Attuazione Locale (PAL) per la programmazione delle risorse della quota servizi del fondo povertà (annualità 2018) della Regione Sicilia. Si è così stabilito che il Gruppo piano venisse integrato con il rappresentante del Centro per l'impiego perché coinvolto nei progetti personalizzati dei beneficiari del ReI e poi del patto di inclusione del Reddito di Cittadinanza. La scadenza dell'invio alla Regione dei PAL è stata fissata per il 30 giugno 2019, previa approvazione dal Comitato dei sindaci. Dalla lettura di alcune delle schede sintetiche di programmazione, il lavoro dei PAL è stato supportato, così come indicato dalla normativa, dal coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni locali. In questo senso, per uscire anche da una retorica della collaborazione e del lavoro di rete, potrebbe essere interessante approfondire il monitoraggio, nei diversi ambiti siciliani, degli strumenti di coinvolgimento, dell'ampiezza della popolazione raggiunta e del livello di pervasività di queste collaborazioni (ivi).

Altro tema di rilievo è quello del rapporto numerico tra operatori e persone che fanno richiesta della misura. Il Rapporto di monitoraggio realizzato dall'Alleanza contro la povertà in Italia ha confermato i livelli alti di disegualianza presenti nella Regione e registrato come «il numero di domande accolte per operatore è stimato in Sicilia pari a 8 volte quello delle Marche o della Lombardia» (Alleanza contro la povertà in Italia, 2019, 102). Il sovraccarico dei servizi sociali sembra comunque essere un dato trasversale a tutte le regioni (Ancora, 2018) anche se in alcune regioni, come in Sicilia, l'alto numero di domande ha reso, probabilmente, più complicato il lavoro degli assistenti sociali e dei servizi.

Con 16.336 delle domande presentate, al 2 gennaio 2018<sup>87</sup>, la Sicilia si colloca al secondo posto (prima la Campania e terza la Calabria) per numero di richieste effettuate. In relazione a quanto dichiarato in questi articoli le richieste sono state, nella maggior parte dei casi, accettate e con il risultato che la Sicilia è, insieme con la Campania e la Calabria, la regione in cui è presente la percentuale maggiore di beneficiati dal ReI (Nutti, 2018). Su «il Sole 24 ORE» in riferimento alla città di Palermo si legge: «in base ai dati trasmessi dal Comune, al 12 febbraio risultavano essere stati fissati 8.526

<sup>87</sup> [Reddito di Inclusione, quasi 76mila domande già arrivate all'Inps](#), in «il Sole 24 ORE», 2 gennaio 2018.

appuntamenti per presentare domanda per il reddito di inclusione (ma circa il 30% non si è poi presentato). Le domande inserite nel sistema ReI sono 3.758, di cui 48 in bozza, 185 da completare, 84 in verifica alla sede INPS, 1.688 in lavorazione dall'INPS, 84 in attesa di ReI/Com, 956 con controlli mensili positivi, 708 respinte e 5 sospese» (Ramirez, 2018). È un dato confermato anche dai professionisti ascoltati nella nostra ricerca. In riferimento alla percentuale delle domande prese in carico, coloro che hanno avuto modo di predisporre gli interventi nell'ambito della misura ReI, hanno dichiarato di aver approntato numerose domande: ad esempio, c'è chi ha seguito, durante l'arco temporale di applicazione della misura, anche 100 (in 18) o 200 (in 18) domande. Alcuni professionisti sono arrivati anche ad accogliere tra 200 e 300 domande (56), altri tra i 301 e i 500 (9), 700 (3), 800 (5), 900 (1) e 999 (1). In 116 hanno istruito tra 1 e 99 pratiche.

Non tutte le domande accolte dagli assistenti sociali sono state poi accettate (105 su 149 intervistati dichiarano che sono state accettate tra il 70% e il 100% del totale delle domande). Tra i motivi di diniego che sono stati rilevati il 48,7 % dichiara, come prima scelta, che alle persone mancavano «le informazioni e l'accompagnamento alla richiesta», il 23,1% sottolinea come i potenziali beneficiari non avessero «i requisiti di residenza continuativa», il 15,9% risponde che il motivo principale risiede nel «livello superiore di Isee rispetto a quanto stabilito per legge», il superamento dell'indicatore economico viene scelto dal 45,5% di professionisti mentre nella terza scelta emerge per quasi la metà (47%) la «presenza di altri benefici previdenziali per uno o più componenti del nucleo familiare», il 29,5% sottolinea anche la presenza di «situazioni particolari del nucleo familiare». A livello nazionale il calcolo dell'indice di equivalenza e la composizione del nucleo familiare sono stati tra i temi dibattuti in relazione all'efficacia quantitativa del ReI. Ci si è chiesti se tutti coloro che ne avessero veramente bisogno fossero stati raggiunti dalla misura. In risposta la legge che introduce il Reddito di Cittadinanza sembra ampliare il parco di beneficiari e modifica il calcolo dell'indice relativo all'ISEE così da valorizzare situazioni particolari che possono essere presenti nei nuclei familiari (Maitino et al., 2019).

### **18.5. Composizione e risposte del gruppo di intervistati**

In base ai dati degli iscritti tratti dal sito del Consiglio dell'Ordine regionale il numero complessivo degli assistenti sociali è di 6017. Il nostro campione interessa quasi il 10% dell'intera popolazione di professionisti residenti sul territorio.

Gli assistenti sociali intervistati in Sicilia sono in tutto 586, di cui 547 donne e 39 uomini. 142 assistenti sociali hanno una età compresa tra i 25 e i 35 anni, 149 tra i 36 e i 46 anni, 202 tra i 47 e i 57 e infine 93 tra i 58 e 70. Più della metà (353) è assunta con un contratto a tempo indeterminato mentre i rimanenti 233 hanno un contratto a termine. Oltre l'acquisizione del titolo di

studio utile, dopo aver superato l'esame di stato, ad abilitarsi all'esercizio della professione, il 19,5 % dichiara di aver frequentato un master e l'1,7% di avere il titolo di Dottore di ricerca. 10 assistenti sociali con il titolo di studio più alto hanno una età molto eterogenea (tra i 25 anni e i 70), lavorano in zone diverse della regione, e solo la metà ricopre ruoli dirigenziali o di coordinamento. Nella maggior parte dei casi gli intervistati (411) ricoprono le funzioni di assistenti sociali di base, 13 sono invece assistenti sociali con funzioni di coordinamento di ambito territoriale sociale, 12 ricoprono il ruolo di coordinatori di area, 19 di coordinatori di *équipe* e 19 di dirigenti. Sono 2 gli assistenti sociali responsabili del piano di zona, 22 quelli che svolgono mansioni come responsabili di progetto e 88 come responsabili di servizio. In numero maggiore si occupano di attività professionali di base come l'accoglienza del pubblico (82,1%), la presa in carico e la gestione del processo di aiuto (89,8%) e il segretariato sociale (78,3%). In percentuale minore, ma comunque pari a più della metà del campione, si occupano di lavoro di comunità (51,5%) e di interventi con gruppi di persone (59,9%) ma anche di attività di programmazione (60,2%), di monitoraggio e valutazione (61,4%). Una parte conduce azioni di coordinamento (44,5%), di pronto intervento (33,6%), di gestione dei dati (37,4%) e della supervisione (21%), di organizzazione della formazione (17,7%) e di vigilanza e accreditamento (18,4%). Le province maggiormente rappresentate nel campione sono il capoluogo, Palermo con 135 intervistati, a seguire Catania con 104, Messina con 82, Agrigento con 79, Trapani con 77, Caltanissetta con 41, Ragusa 28, Enna 22 e Siracusa 18. Nella maggior parte dei casi (314) le professioniste e i professionisti intervistati lavorano da più di 16 anni, 76 di loro hanno una anzianità di servizio compresa tra gli 11 e i 15 anni mentre 56 tra i 6 e i 10 anni. Infine, 75 lavorano da 3-5 anni e 65 da due anni o meno. Il campione è composto per lo più da professionisti che operano dentro enti pubblici (203 presso ente locale, 98 presso l'ASL, 35 al Ministero di Giustizia, 6 al Ministero degli Interni, 2 all'INAIL). In 171 si muovono, invece, nell'ambito di organizzazioni del Terzo Settore, in 39 nel no profit e in 20 sono liberi professionisti.

Coloro che hanno risposto al questionario lavorano per lo più in Comuni di media grandezza (tra i 10.000 e i 50.000 abitanti e tra i 50.000 e i 100.000 abitanti). Una parte minore (116) in Comuni piccoli al di sotto dei 10.000 abitanti. All'opposto, 68 e 94 rispondenti operano in Comuni grandi con un numero di abitanti pari, rispettivamente, a 100.000 - 500.000 e a 500.000-1.000.000.

Dal punto di vista organizzativo e lavorativo coloro che hanno risposto al questionario sottolineano una certa fatica dovuta a diversi elementi di criticità legati alla professione stessa: la percezione di precarietà viene scelta come prima risposta da 212 assistenti sociali e come seconda da 50 intervistati. Come seconda scelta, viene segnalato inoltre, uno squilibrio dei tempi lavorativi sul fronte amministrativo- burocratico (111). Questo dato è stato considerato prima scelta per 75 professionisti. Anche il sovraccarico di lavoro ha un suo peso: in 61 lo hanno considerato come prima scelta, in 124 come seconda e in 67 come terza. Tra le terze scelte emergono 'stereotipi e

immaginari collettivi' (122), la 'mancanza di supervisione esterna' (107) e la 'la formazione e aggiornamento poco sviluppati' (96) così come la mancanza di prevenzione per il *burnout* (91). A queste considerazioni si aggiunge anche una generale insoddisfazione per la retribuzione percepita: 264 sono 'poco soddisfatti', 83 'per nulla', mentre 211 lo sono abbastanza e solo 28 si dichiarano «molto soddisfatti». A fronte di queste considerazioni legate alla professione, gli assistenti sociali evidenziano invece una complessiva soddisfazione rispetto al proprio ambiente di lavoro. In 355 professionisti si dichiarano 'abbastanza soddisfatti' del proprio stato di benessere fisico e psichico e altri 53 sono 'molto soddisfatti'. Nella maggior parte dei casi sono 'abbastanza soddisfatti' del proprio orario e carico di lavoro (323) e in 49 sono anche 'molto soddisfatti'. I rimanenti si dichiarano 'poco soddisfatti' (174) o per 'nulla soddisfatti' (40). Una minima percentuale dichiara la mancanza di autonomia come una criticità riguardante la professione (47). La richiesta della stessa informazione in riferimento alla propria organizzazione conferma questo dato più ampio. La maggior parte dei rispondenti dichiara di essere 'abbastanza' (345) e 'molto' (107) soddisfatta della propria autonomia. In 120 manifestano la loro 'poca o nulla (14) soddisfazione'. Nella maggior parte dei casi si dichiarano anche 'abbastanza' (374) e 'molto' (119) soddisfatti del proprio rapporto con i colleghi e così con i cittadini (425 e 84). Ritengono infine di riuscire ad utilizzare le proprie competenze tecniche-professionali nel proprio lavoro quotidiano: 395 sono 'abbastanza soddisfatte' e 99 'molto', invece 86 'poco' e 6 'per nulla'.

### **18.6. 'Povertà è sinonimo di esclusione sociale e di perdita'**

La definizione di povertà che emerge dalle risposte al questionario è per lo più di tipo materiale. Vengono, infatti, messi in evidenza il disagio economico e quello abitativo. È utile anticipare, in questa fase, che anche l'idea di una vulnerabilità familiare e dell'esclusione sociale vengono prese in considerazione soprattutto nella sezione in cui viene dato spazio ai professionisti di descrivere autonomamente il fenomeno. Incrociare le informazioni che provengono dalle due domande ci permette di restituire alla povertà un ampio spettro di caratteristiche e definizioni.

Più della metà degli intervistati identifica la povertà con la carenza di mezzi di sussistenza (rispondono 'abbastanza d'accordo' in 190, 'd'accordo' e 'molto d'accordo' rispettivamente 96 e 135 professionisti) e, ancora di più, con le condizioni precarie (rispondono «abbastanza d'accordo» in 133, 'd'accordo' e 'molto d'accordo' rispettivamente 170 e 173 professionisti), con l'impossibilità a soddisfare i bisogni principali di sopravvivenza (rispondono 'abbastanza d'accordo' in 123, 'd'accordo' e 'molto d'accordo' rispettivamente 155 e 220 professionisti) e con la mancanza totale di risorse materiali (rispondono 'abbastanza d'accordo' in 135, 'd'accordo' e 'molto d'accordo' rispettivamente 147 e 188 professionisti).

In concordanza con quanto detto fino ad ora un'ampia parte dei professionisti siciliani ascoltati (61,3%) considerano rilevante per il miglioramento delle condizioni economiche delle persone che versano in una situazione di povertà l'uso delle carte ricaricabili per l'acquisto di *basic needs*. Ricordiamo inoltre che Catania e Palermo sono state tra le 12 città scelte per la sperimentazione della carta acquisti nel 2015 ed è possibile che tra gli intervistati siano presenti assistenti sociali che abbiamo partecipato a questa prima fase del lavoro sui territori. A conferma di questo dato i responsabili ReI siciliani coinvolti in una ricerca su scala nazionale evidenziano come l'applicazione della misura abbia contribuito al miglioramento «delle condizioni di vita dei destinatari finali» (Ancora, 2018, 53).

La condizione di povertà viene, inoltre, legata all'assenza di un lavoro duraturo nel tempo e ad un reddito stabile (rispondono 'abbastanza d'accordo' in 167, 'd'accordo' e 'molto d'accordo' rispettivamente 152 e 126 intervistati) così come è considerata una dimensione da includere in una situazione di marginalità sociale più ampia (rispondono 'abbastanza d'accordo' in 138, 'd'accordo' e 'molto d'accordo' rispettivamente 166 e 165 assistenti sociali).

In linea con queste prime indicazioni sul fenomeno della povertà gli assistenti sociali danno rilievo all'inserimento in attività formative e di orientamento (525 su 586 sono d'accordo) e a tutte quelle azioni di sostegno professionale accompagnate da sgravi fiscali per le aziende (556 su 586 concordano) che, secondo gli intervistati, possono condurre ad un miglioramento delle condizioni economiche delle persone. Quasi la metà (48,8%), invece, non si trova d'accordo con la considerazione che descrive la povertà come la situazione in cui 'una famiglia oppure un individuo ha una spesa per consumi inferiore alla spesa media nazionale' (rispondono 'per nulla d'accordo' in 112, 'poco d'accordo' e 'abbastanza d'accordo' rispettivamente 174 e 159 professionisti).

Le risposte al questionario mostrano come per concettualizzare il fenomeno della povertà, attingendo alla propria esperienza diretta, i professionisti abbiano sottolineato alcuni aspetti come ad esempio, il mancato raggiungimento di uno standard minimo di sostentamento e la sussistenza di uno stato di disuguaglianza sociale anche in riferimento alla collocazione dei beneficiari nel mercato del lavoro (situazione economica), alla marginalità ed esclusione sociale (posizione sociale) e infine alla mancanza di risorse e del soddisfacimento dei bisogni primari (condizioni materiali). Sono dimensioni (Morlicchio, 2012) che di fatto svelano la complessità del fenomeno e la difficoltà di misurare quantitativamente il grado di miseria e le sue caratteristiche in maniera circostanziata. In questo senso, le risposte alla sezione dedicata alle definizioni libere della povertà ne arricchisce il significato e ne conferma la sua multidimensionalità.

Mettendo insieme le due sezioni si rileva un'attenzione per gli aspetti materiali ma anche per le conseguenze della mancanza di relazioni e di istruzione, per la difficoltà di accesso ai servizi, per una scarsa partecipazione sociale e per il condizionamento della propria capacità di progettare un futuro possibile. Si parla di povertà come di 'incapacità di respiro', come

‘impossibilità di credere nel domani’, ma anche come ‘consapevolezza che la propria condizione non cambierà mai’. La povertà, dice una assistente sociale, ‘è prendere tutto quello che si può perché si è certi che non ci sarà di meglio’, è anche ‘carenza di capacità», è ‘essere esclusi da qualsiasi opportunità di miglioramento e non accorgersene neanche’, è, ‘una complessa condizione di vita correlato alla mancanza di risorse economiche, all’inadeguatezza culturale e alla difficoltà di accesso al mondo del la-voro, nonché una certa predisposizione all’assistenzialismo quale condizione normale di sopravvivenza» ma anche, ‘non voler accedere ai circuiti di supporto messi a disposizione in quanto non si comprendono è, infine ‘una condizione di solitudine esistenziale di ‘stallo’ che non riesce a cogliere intorno a sé le risorse presenti e disponibili per emanciparsi dai propri limiti e bisogni’. Altre risposte definiscono la povertà, d’altra parte, come ‘sinonimo del fallimento del Welfare’. Viene così richiamata una povertà appresa che socializza a comportamenti riconoscibili, che si combina con uno sguardo sistemico che inserisce le situazioni di indigenza in una visione di ingiustizia sociale e di funzionamenti da acquisire (Sen, 1994). Gli assistenti sociali che hanno risposto al questionario sembrano, così, attribuire alla povertà sia cause strutturali che individuali. Questa informazione trova conferma anche nei risultati emersi da un’altra ricerca nazionale in cui si sottolinea la convergenza e compresenza di queste due visioni nelle risposte delle assistenti sociali che lavorano nel Meridione dell’Italia (Guidi et al., 2020).

Per la maggior parte degli assistenti sociali la presenza della povertà sul territorio in cui operano ha una consistenza significativa (il 70,4% ha dato un valore tra il 7 e il 10).

Il 65,2% dichiara, infatti, che la dimensione della povertà interessa trasversalmente, ‘spesso’ e ‘molto spesso’, l’analisi dei bisogni e la definizione degli interventi nel proprio quotidiano lavorativo con le persone. Alcuni indicatori sembrano informare gli intervistati della condizione di povertà in cui versano gli utenti: in molti casi si sottolinea il disagio abitativo, a seguire quello economico, la disoccupazione e l’esclusione sociale. Il 52,9% ritiene che i costi di locazione troppo alti incidano in maniera rilevante sulla condizione di disagio delle persone, si sottolinea (in 241 rispondono che influisce in modo ‘rilevante’ e in 314 in modo ‘molto rilevante’) anche come il dato strutturale di una disoccupazione elevata sul territorio contribuisca a generare e implementare situazioni di indigenza.

Inoltre, quasi la totalità dei professionisti individuano nella mancanza di alloggi popolari un fattore che concorre alla precarietà delle famiglie e delle persone che vivono una situazione di difficoltà (il 50,7% risponde che è ‘rilevante’ e il 32,6% che è ‘molto rilevante’) allo stesso modo ritengono che abbia rilievo (42%) anche la scarsa manutenzione degli stabili dovuta al ‘disimpegno degli enti preposti’ e lo stato di degrado di questi edifici e appartamenti (per 246 professionisti è ‘rilevante’ e per 88 è ‘molto rilevante’, per i rimanenti 202 lo è ‘poco’ o ‘per nulla’). Il disagio abitativo è uno degli elementi ricorrenti nelle situazioni di marginalità sociale e di indigenza e rientra tra gli indicatori di povertà fin dalle prime inchieste sulla miseria realizzate in Italia

nel Dopoguerra e considerate anche tra le prime ricerche sociali sul tema che hanno coinvolto in prima persona gli assistenti sociali come ricercatori sul campo. A conferma di quanto detto, il 90,8% dei professionisti risponde che una misura che preveda l'inserimento in alloggi di edilizia popolare e un supporto economico per le abitazioni potrebbe migliorare la situazione economica delle persone che accolgono nei servizi.

La quasi totalità degli assistenti sociali (400) che ha risposto al questionario ritiene che le persone che rientrano nell'utenza dei diversi servizi potrebbero essere avvantaggiati da un reddito a termine, di base con un accesso condizionale e in 420 considerano, infatti, poco utile l'erogazione di 'un reddito universale, di base, erogato in maniera incondizionata'. A conferma di questa idea il 63,1% delle risposte vedono con grande favore le 'misure di sostegno economico basate sulla condizionalità' (il 41,6% risponde che giudica queste misure 'sufficientemente adeguate' e il 21,5% 'pienamente adeguate'). A fronte di questa considerazione però il 35,7% è 'd'accordo' e 'molto d'accordo' e il 25,5% 'abbastanza d'accordo' con l'idea che la 'misura è positiva ma, misure simili, andrebbero slegate dall'inserimento lavorativo poiché esistono scarse domande di lavoro'. Il 38,8% rimanente considera questa affermazione meno convincente.

## 18.7. Brevi riflessioni finali

In conclusione, è possibile dire che la misura del ReI in Sicilia sembra aver determinato un ampliamento delle attività e delle prestazioni in capo agli uffici di servizio sociale professionale inserendosi però in un sistema già affaticato e frammentato che ha potuto avvantaggiarsi, in quanto 'regione meno sviluppata', anche della possibilità di spendere una somma maggiore per riequilibrare l'assunzione dei professionisti a tempo determinato nei diversi Comuni. In considerazione di quanto detto dagli intervistati e nell'intento di collocare questo lavoro di ricerca dentro uno scenario più ampio di report e monitoraggi sul ReI, possiamo considerare come agli aspetti innovativi della Legge 147 del 2017 che, ricordiamolo, rafforza e consolida linee guida, procedure e modus operandi della Legge 328 del 2000, corrispondano, nella regione, alcune persistenze che hanno un'incidenza a livello micro e macro nell'applicazione delle misure di contrasto alla povertà. A fronte del numero significativo di domande acquisite dagli operatori, della multidimensionalità del fenomeno della povertà e della presa in carico di progetti personalizzati realizzati, si registra, la difficoltà all'integrazione inter-organizzativa, una carenza di domanda nel mercato del lavoro locale (questo dato potrà essere ulteriormente approfondito incrociandolo con le caratteristiche delle persone che accedono alle misure) che si combina con alcune storture ormai consolidate sul territorio come, ad esempio, le attività informali e il lavoro sommerso.

## Riferimenti bibliografici

- Ancora, A. (2018). «[L'azione di avvio e governance nel processo di implementazione del REI](#)», in INAPP (a cura di), *Primo Rapporto sull'analisi dei processi d'implementazione del REI*, Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche, Roma, pp. 7-11.
- Alleanza contro la povertà in Italia, (2019). [Il Reddito di inclusione \(ReI\). Un bilancio. Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà](#), Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- CNOAS, (2020). [Emergenza Covid19: interventi urgenti in materia di integrazione sociosanitaria, politiche sociali e servizi sociali, Stati Generali](#).
- CNOAS, (2019). [Audizione informale. 11ª Commissione 'Lavoro pubblico e privato' e 12ª Commissione 'Affari sociali' della Camera dei Deputati](#), Roma, 4 marzo.
- Consolazione, D., Sarti, S., Terraneo, M. (2020). «[Disuguaglianze di accesso alle cure e all'assistenza nelle regioni italiane prima e dopo la crisi](#)», *Autonomie locali e servizi sociali*, 2, 279-98.
- Consoli, M. T. (2020). «[Le politiche di contrasto alla povertà in Sicilia](#)», *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2, 1-9.
- Consoli, M. T., Castro, M.P. (2015). «[La Carta Acquisti Sperimentale per la lotta alla povertà. Il caso di Catania](#)», *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, 469-83.
- D'Emilione, M., Giuliano, G., Ranieri, C. (2018). «[L'integrazione tra servizi nelle misure di contrasto alla povertà. Teoria e pratica di un concetto complesso](#)», *Sinapsi*, 8 (3). 50-68
- Guidi, P., Kroll, C., Mordegli, S. Scaramuzzino, R. (2020). [Gli assistenti sociali in Italia. Uno sguardo sulla professione che cambia. Report della ricerca sulle opinioni degli assistenti sociali italiani](#), CNOAS, Lund University, University of Helsinki, Università degli studi di Genova.
- De Lauso, F. (2019). *Flash report su povertà e esclusione sociale*, Roma, CARITAS.
- Fargion, V., Gualmini, E. (2014). [Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi](#), Il Mulino, Bologna.
- ISTAT, (2019a). [Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà, anno 2019](#), Istituto Nazionale di Statistica, Roma.
- ISTAT, (2019b). [BES 2019, Il benessere equo e sostenibile in Italia](#), Istituto Nazionale di Statistica, Roma.
- ISTAT, (2018). [Rapporto annuale 2018. La situazione del paese](#), Istituto Nazionale di Statistica, Roma.
- Maitino, M. L. Ravagli, L., Sciclone, N. (2019). «[Dal Reddito di Inclusione al Reddito di Cittadinanza: gli effetti in Regione Toscana](#)», *Welforum.it.*, 16 settembre.
- MLPS, (2018). [Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-2020](#), Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma.
- MLPS, (2016). [Programma Operativo Nazionale Inclusione. Fondo Sociale Europeo 2014-2020](#), Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma.
- Morlicchio, E. (2012). [Sociologia della povertà](#), Il Mulino, Bologna.

- Nuti, V. (2018). *Sostegno antipoverità per 900mila italiani. Gentiloni: non buttare il lavoro fatto*, in «il Sole 24 ORE», 28 marzo.
- Ramirez, M. (2018). *I primi risultati sul territorio. Palermo*, in «il Sole 24 ORE», 1° marzo.
- Regione Sicilia, (2019). *Piano regionale per la lotta alla povertà*, Regione siciliana, Giunta regionale, Palermo.
- Rizzo, S. (2018). «*Visto da quaggiù: il REI nel sistema di welfare locale in Sicilia*», in CARITAS (a cura di), *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 331-345.
- Sen, A.K. (2000). *La diseguaglianza*, il Mulino, Bologna.
- Triglia C. (2019). «*Disuguaglianze pubbliche e private nel Mezzogiorno: una lettura istituzionalista*», *Meridiana*, 94, 119-135.