IL SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE QUALE PERNO CENTRALE NELLA LOTTA ALLA POVERTA' E PER L'INCLUSIONE SOCIALE

Luigi Colombini, Ex docente di Legislazione ed organizzazione dei servii sociali Università Statale Roma Tre – Corsi DISSAIFE (assistenti sociali) e MASSIFE (laurea magistrale), Collaboratore SUNAS

UNA PREMESSA NECESSARIA

La povertà ha costituito da sempre un aspetto estremamente delicato e complesso, legata come è allo stesso modo di essere della società, nel suo modo di esprimersi e di determinarsi e delle conseguenti risposte che sono state date nel corso dei secoli.

In tale contesto lo Stato, in quanto espressione organizzata di uomini su un territorio, retto da ordinamenti e da leggi, ha da sempre cercato di affrontare il bisogno ed il disagio con norme specifiche.

In estrema sintesi, già al tempo dell'impero romano gli "humiliores" erano oggetto di attenzione e di prestazioni sociali volte a far loro superare i disagi e la precarietà delle loro condizioni, e in tale contesto, a parte l'impegno della Chiesa verso i poveri (che amministrava le "decimae quae pauperis sunt), in effetti si è dovuto aspettare il '600, con la iniziale affermazione dello Stato sociale in Inghilterra (1601), dove sono state emanate le prime leggi sui poveri, con la istituzione di un sistema assistenziale che consentiva ai sudditi poveri con più di 60 anni di età di fruire di un aiuto economico (Prof. Emmanuel Todd).

In Francia, con un decreto del 1793 l'assistenza ai poveri venne proclamata "debito nazionale" e venne istituito il domicilio di soccorso e l'assistenza medica gratuita.

In Italia il primo ad occuparsi dell'assistenza ai poveri fu Camillo Benso, conte di Cavour, che in un discorso alla Camera dell'allora Regno di Sardegna il 17 febbraio 1851, dopo avere studiato il sistema assistenziale inglese, preconizzò il concetto di "carità legale" – contrapposta alla "carità confessionale" – assoluto monopolio della Chiesa - amministrata e gestita dallo Stato, e governata da savie norme. In particolare ebbe ad affermare "l'assoluta necessità di stabilire, in tutti i paesi che hanno raggiunto un alto grado di prosperità e di ricchezza, sovra solide e prudenti basi, il principio della carità legale, affinché sia riconosciuto, quale uno stretto dovere sociale, il non lasciare nessun individuo esposto a cadere vittima delle estreme miserie".

Tale impostazione concettuale e giuridica si concretizzò con la con la legge 3 agosto 1862, n.753, prima normativa unitaria sull'amministrazione delle Opere Pie, e il relativo regolamento attuativo contenuto nel regio decreto 27 novembre 1862 n. 1007, istitutiva della "Congregazione di carità", intesa quale organo pubblico dell'assistenza generica, finalizzata a sovvenire i bisogni immediati e temporanei, mediate soccorsi in denaro o in natura.

Il '900 è stato caratterizzato da una progressiva attenzione verso programmi di lotta alle disuguaglianze ed alle povertà, anche in relazione alle condizioni di drammatico disagio e crisi economica scaturite alla fine della prima guerra mondiale e dalla gravissima tragedia negli USA scaturita dal "martedì nero" del 29 ottobre 1929.

Un primo approccio alle azioni di contrasto alla povertà risalgono alla legge istitutiva degli ECA (Enti Comunali di assistenza – legge n. 847/1937) che in effetti ha sancito il primo atto legislativo che ha introdotto il concetto di assistenza legale, e quindi il passaggio dall'assistenza facoltativa all'assistenza obbligatoria.

Da tale obbligo derivava la necessità di una individuazione chiara e certa degli utenti, che pertanto venivano inseriti in appositi elenchi dei poveri, che davano anche titolo all'assistenza sanitaria gratuita, e per quali si provvedeva ad erogare l'assistenza "continuativa", con l'indicazione dei provvedimenti adottati, mentre per coloro che venivano a trovarsi in contingenti e provvisorie condizioni di bisogno veniva erogata l'assistenza "straordinaria".

Tale livello di organizzazione e realizzazione dei primi interventi economici in campo assistenziale era peraltro oltremodo critico ed inefficiente: basti pensare che, secondo studi svolti negli anni '60, molti Enti assistenziali (intesi quali enti autarchici territoriali e quindi non dipendenti dai Comuni) destinavano fino all'80 per cento delle proprie risorse agli stipendi per i propri dipendenti, e quindi con un rapporto costi-benefici assolutamente irrazionale, se si tiene conto di quanto il prof. Valente Simi affermava già negli anni '60, e cioè che le spese amministrative per gli enti assistenziali, sanitari e previdenziali non dovevano superare il 3-5% della spesa complessiva.
Le prestazioni economiche variavano dalle 1.000 lire alle 3.000 lire al mese; l'eccezionalità era l'erogazione di sussidi di 10.000 lire, secondo una media calcolata su dati ISTAT.
Tale situazione, riferita agli anni 50-60, era indicativa di un livello di precarietà e di scarsa incidenza dell'assistenza economica ai fini della reale autonomia economica degli assistiti.
Oltre a quanto veniva erogato dall'ECA, esistevano anche diverse prestazioni economiche destinate a particolari categorie di cittadini, sempre legati ad una specifica condizione di assistibilità (lavoratori affetti da tubercolosi, dal morbo di Hansen. Invalidi civili, profughi, sordomuti, ecc.)
Era quindi evidente una condizione oltremodo variegata e pelle di leopardo, che, fra l'altro, non era tale da prefigurare parità di trattamento rispetto alla parità di bisogno, legata inoltre alla mancanza di parametri omogenei di definizione del bisogno.

LA SVOLTA EPOCALE: L'AFFERMAZIONE DEI DIRITTI

Dopo la seconda guerra mondiale, con le sue tragiche, atroci nefandezze, con l'assoluto disprezzo per la vita umana, ridotta a semplice oggetto di sterminio, si è affermato il principio che ciascun individuo è titolare e portatore di diritti, e il 10 dicembre 1948, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvò la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, ed all'art. 25 proclamò che "Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà".
A livello europeo, l'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea riafferma che l'Unione europea "si fonda si principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri."
Con la prima Carta Sociale del 1961, poi aggiornata nel 1999, è stata trattata anche l' "Europa sociale", e nella stessa Carta all'art. 30 è affermato che "Ogni persona ha diritto alla protezione dalla povertà e dall'emarginazione sociale".
Si è quindi pervenuti alla definizione dei "diritti sociali", nel quale ambito è assolutamente necessario che ciascun cittadino europeo sia consapevole del proprio diritto di cittadinanza e di appartenenza alla comunità europea, con la conseguente imprescindibile necessità di definire i livelli essenziali per l'esercizio dei diritti civili e sociali, fra i quali rientra il diritto alla protezione dalla povertà e all'inclusione sociale.
Tale approccio sancisce il passaggio da una dimensione "concessoria" delle prerogative individuali, riconosciute in un contesto paternalistico, ad una affermazione piena e certa dello
stato di diritto, così come sancito a livello internazionale, a livello europeo e a livello nazionale.

LE AZIONI DI CONTRASTO ALLA POVERTA' E PER L'INCLUSIONE SOCIALE NELL'UNIONE EUROPEA

Nel lungo percorso di oltre sessantacinque anni, l'"Europa sociale" ha avuto una progressiva attenzione attraverso il FSE, il POR, il PON, il FEAD e relativi regolamenti.
Il cammino è stato connesso alla individuazione di specifici percorsi di inclusione e di lotta alla povertà, prevedendo il co-finanziamento e modalità di attuazione riferite all'emanazione di bandi e

di avvisi, coinvolgendo in tale contesto il terzo settore, e la società civile, intesa quale portatrice di interessi diffusi e di rappresentazione dei bisogni.
Ma l'obiettivo è stato anche quello di superare il confinamento delle azioni di lotta alla povertà in una dimensione ristretta, e quindi con il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020 collegato con Fondi europei e relativi regolamenti, si è puntato, secondo l'art.174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, per realizzare il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale.
In tale contesto è venuta sempre più emergendo la constatazione che il tema della povertà non è rappresentato solo dalla semplice erogazione monetaria per superarlo, ma richiede, nella sua complessità, il concorso dei soggetti istituzionali e della società civile onde pervenire alla definizione di un intervento coordinato e articolato con l'approntamento di azioni concertate per i programmi di lotta alla povertà, ed alle sue diverse forme (economica, abitativa, sociale, educativa, nonché la deprivazione di servizi essenziali).

GLI ORIENTAMENTI PER LA LOTTA ALLA POVERTÀ IN ITALIA NELLA SECONDA META' DEL SECOLO SCORSO

La Commissione parlamentare sulla miseria, presieduta dal Sen. Ludovico Montini nel 53, puntualizzò con assoluto rigore la drammatica condizione di indigenza in cui versavano milioni di italiani (per inciso, fu rilevato che in una città come Napoli, nel 1953, 90 mila cittadini non sapevano se avrebbero avuto di che cibarsi nel corso della giornata).
Negli anni '60 furono istituite apposite commissioni parlamentari, fra le quali va ricordata la Commissione Scalfaro, che portò avanti un progetto di riforma che attribuiva alla competenza delle istituende Regioni il compito di svolgere attività di assistenza in denaro o in natura ai cittadini bisognosi.
Pertanto si cominciava a superare il concetto di indigenza, lasciata ad una sorta di limbo indeterminato, per pervenire invece ad un compiuto "sistema di sicurezza sociale" tale da garantire all'individuo il soddisfacimento dei suoi diritti fondamentali, costituzionalmente sanciti (previdenza, sanità, assistenza).
Nel prosieguo di un'azione decisa volta a superare vetuste concezioni più orientate verso la beneficenza che verso politiche di promozione sociale basate sulla realizzazione di azioni volte a emancipare le persone e le famiglie dal bisogno e dalla precarietà, negli anni '70 vennero a delinearsi linee di intervento volte a individuare l'assistenza economica di base nella sua funzione di garantire il "minimo vitale" in favore di individui, famiglie, in condizioni di disagio economico.
Il nodo essenziale da sciogliere era peraltro quello di considerare non adeguata l'esaustività dell'intervento economico, per giungere ad un concetto di intervento assistenziale atto a portare le persone ad una condizione di autosufficienza.
Pertanto la complessità del minimo vitale portò ad una conseguente azione di approfondimento sia dei rapporti che esistevano fra previdenza ed assistenza, sia del ruolo sostitutivo ed integrativo del reddito, sempre in riferimento al perseguimento dell'obiettivo del minimo vitale.
In particolare le prestazioni legate alla previdenza sociale facevano riferimento ad uno "status" del cittadino nella sua qualità di lavoratore e comunque di soggetto tutelato (anche in riferimento alla sua modificazione in termini di integrità fisica o di condizione lavorativa), e quindi norme di sostegno economico che si traducevano nel trattamento pensionistico.
Le prestazioni assistenziali in quanto tali, peraltro, sono state oggetto di interventi normativi successivi, anche sul piano della interpretazione giuridica, così che la stessa pensione sociale, introdotta alla fine degli anni '60 ha rappresentato un passo di adeguamento al dettato costituzionale, prevedendo, almeno sul piano delle intenzioni, la prospettiva di garantite agli anziani ultrasessantacinquenni un reddito minimo di trattamento economico.

Il livello minimo, peraltro, è stato più che altro riferito alle risorse a disposizione piuttosto che ad un livello di vita commisurato all'effettiva rispondenza al bisogno.

GLI INDICATORI

Molteplici sono state le analisi e le proposte sulla base di appostiti indicatori sociali, volte a definire il livello minimo di vita, sia in riferimento alle esigenze primarie della persona, sia in riferimento a quelle che sono state considerate immateriali e che debbono essere soddisfatte.
In particolare sono stati istituti specializzati (ISTAT, DOXA, Camere di commercio, ecc.) che hanno svolto studi e ricerche.
In tale contesto, si ritiene opportuno ricordare che la Regione Trentino Alto Adige, fin dal 1968, portò avanti una decisa politica volta al superamento dei criteri tradizionali dell'assistenza (molto più vicini alla beneficenza) e della individuazione di adeguati livelli di una vita dignitosa sulla quale commisurare servizi ed interventi.
Lo sforzo scaturito da detti studi ed analisi è stato pertanto quello di prefigurare un livello di vita intermedio tenendo conto di indicatori fondamentali riferiti a:

- Alimentazione
- Abbigliamento,
- Igiene sanità,
- Governo della casa,
- Vita di relazione,
- Affitto,
- Riscaldamento.

Tali indicatori sono stati individuati in quanto rispondenti a ciò che sono da considerare necessità irrinunciabili della persona.
Attualmente l'indicatore della povertà distingue fra la povertà relativa, povertà assoluta, fino alla povertà estrema.
Negli anni '80, come evidenziato dal prof. Gori, è scoppiata una crisi economica grave, complessa e strutturale, determinata da fattori interni (progressivo aumento della spesa sociale, insufficiente copertura finanziaria, rallentamento della crescita economica, inflazione, disoccupazione) e da fattori esterni (crisi monetaria, crisi petrolifera), che hanno portato ad affermare un maggiore impegno politico volto ad affrontare il complesso fenomeno della povertà.
Le gravi crisi economiche sopra indicate hanno in effetti provocato preoccupanti ripercussioni sul fronte dell'occupazione, e pertanto lo stesso termine povertà ha coinvolto nella sua estensione milioni di persone e famiglie; l'asse delle politiche volte a contrastare la povertà si è spostato verso la determinazione di interventi economici volti a caratterizzarsi quali "ammortizzatori sociali" (con l'azione dei Sindacati volta a definire un sistema di protezione sociale basato sulla Cassa Integrazione Guadagni, e anche, in seguito sull'impiego di ex lavoratori in LSU (lavori socialmente utili) gestiti dagli Enti Locali, e orientati verso politiche di inclusione.

LO SVILUPPO SUCCESSIVO: LE DISPOSIZIONI NORMATIVE PER LA LOTTA ALLA POVERTÀ NEL PERCORSO DEI GOVERNI NEL VENTICINQUENNIO 1996-2021

Governo 1996-2001. Viene vviato un deciso orientamento volto a promuovere azioni concrete verso la lotta alla povertà: il decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237 ha disciplinato l'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449",e costituisce il primo provvedimento al riguardo.
In particolare il reddito minimo di inserimento, introdotto in via sperimentale, viene inteso :

- quale misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli.
- è costituito da interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatari, attraverso programmi personalizzati, e da trasferimenti monetari integrativi del reddito.

Gli obiettivi della sperimentazione sono stati così individuati:
a) verificare l'efficacia di una misura quale il reddito minimo di inserimento ai fini del superamento, in contesti differenziati, del bisogno economico e della marginalità sociale dei soggetti privi di redito e delle persone a loro carico;
b) verificare l'idoneità e gli effetti della mobilitazione delle risorse a livello locale, finalizzata all'inserimento ed all'inclusione sociale dei soggetti deboli;
c) verificare la messa in opera degli strumenti di controllo del reddito;
d) individuare strumenti di verifica in itinere e di valutazione finale delle attività di integrazione.
In relazione alla conseguente necessità di definire il sistema istituzionale preposto alla attuazione del programma sperimentale, con assoluta chiarezza è stato individuato il Comune che quindi è tenuto a:
a) definire le modalità di presentazione della domanda, prevedendo un termine non superiore a sessanta giorni per la risposta;
b) stabilire le modalità di verifica e di controllo successivo della sussistenza dei requisiti:
c) procedere al controllo e alla verifica della attuazione, con riferimento tanto agli obblighi dei beneficiari che alle responsabilità dei soggetti che cooperano per la realizzazione dei programmi di integrazione sociale;
d) individuare il responsabile del programma di integrazione sociale;
e) riferire al Ministro per la solidarietà sociale sulla sperimentazione e sui costi legati all'attuazione, con riferimento sia alle erogazioni monetarie che ai costi di gestione e di realizzazione dei programmi di integrazione sociale. A tal fine curare la tenuta di una adeguata documentazione, con particolare riferimento ai soggetti beneficiari, agli interventi promossi, alla loro durata, alle singole modalità di cessazione ovvero ai motivi della permanenza.
Viene infine individuato il servizio sociale quale strumento fondamentale per la realizzazione del programma, presumibilmente presente nei Comuni.
Al di là di una mera concezione monetaristica, gli interventi di integrazione sociale sono stati quindi previsti allo scopo di favorire il superamento dell'emarginazione dei singoli e delle famiglie attraverso la promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica delle persone, secondo quella tecnica di intervento sociale che è stata definita "empowerment".
Il Comune, pertanto, viene indicato quale sede istituzionale per l'elaborazione, anche in relazione agli interventi previsti nell'ambito delle politiche attive del lavoro, dei programmi di integrazione sociale personalizzati, del progetto di lotta alla povertà, tenendo conto delle caratteristiche personali e familiari dei soggetti e concordando con gli stessi il contenuto e gli impegni derivanti dall'attuazione del programma.
Tale provvedimento costituisce il primo tassello di un processo organico che sfocerà nella legge quadro n. 328/2000, dove viene quindi introdotto il principio della titolarità dei Comuni – singoli o associati nell' ambito territoriale - quanto a gestione, programmazione e controllo del sistema locale di welfare, e la individuazione fra gli obiettivi prioritari, delle azioni di contrasto e di lotta alla povertà.
Sul fronte delle Regioni, in armonia con quanto disposto dalla legge n. 328/2000, sono individuati, fra gli obiettivi fondamentali, le azioni di lotta e di contrasto alla povertà, con l' adozione di specifici

provvedimenti che vanno sia nella istituzione del reddito minimo (Basilicata, Campania, Friuli V.G. Puglia), che alla utilizzazione dei Fondi europei per la realizzazione di specifiche iniziative di contrasto alla povertà e di inclusione sociale.
Occorre peraltro sottolineare che secondo una analisi della spesa sociale svolta da ISTISSS nell' ambito del proprio Osservatorio sulla spesa sociale, in relazione alle specifiche poste di bilancio nei capitoli di spesa relativi alla povertà ed all'inclusione sociale, nel periodo 2002-2011, risulta comunque un loro scarso peso rispetto al complesso degli interventi, e una notevole difficoltà nella spesa, con la presenza di economie (risorse non utilizzate) assolutamente gravi.

Governo 2001-2006. E' stato caratterizzato da una discontinuità e da una interruzione del processo riformatore avviato con la legge n. 328/2000 e dal primo Piano nazionale per l'integrazione dei servizi sociali (maggio 2001)
Infatti in particolare i provvedimenti non eseguiti sono:

- mancata individuazione delle figure professionali sociali, che pur sarebbero sovute essere definite entro centottanta giorni dalla entrata in vigore della legge 328/00 (art 12);
- non è stata definita la carta dei servizi sociali, che pur sarebbedovuta essere definita entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge;
- mancata attuazione di interventi volti all'integrazione e al sostegno sociale delle persone disabili (art.14);
- mancata determinazione del fondo nazionale per la non autosufficienza (art. 15);
- mancata definizione dei livelli essenziali per le prestazioni sociali (LIVEAS);
- mancata attuazione del sistema informativo dei servizi sociali /art. 21);
- mancata definizione del reddito minimo di inserimento (art, 23);
- mancato riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo (art.24);
- ritardi notevoli nella erogazione del Fondo nazionale per le politiche sociali;
- mancata determinazione dei livelli essenziali per l'esercizio dei diritti civili e sociali, così come disposto dalla Costituzione.

Governo 2006-2008. Si è ripresa la politica volta rilanciare e consolidare quanto già realizzato in precedenza, e si sono disposti significativi provvedimenti volti a definire misure di contrasto e di lotta alla povertà.
Viene istituita la Commissione per l'esclusione sociale, e vengono approvati interventi volti alla costituzione del Fondo per le non autosufficienze, nonché poderosi interventi a favore delle famiglie.

Governo 2008-2011. La brusca interruzione della legislatura 2006-2008 porta alla costituzione del nuovo governo, caratterizzato dall'interruzione degli interventi in materia di politiche sociali, e gli unici significativi provvedimenti sono costituiti dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha istituito la sperimentazione della "carta acquisti", rivolta a rivolta a fasce deboli della popolazione, dal D.L. 31 maggio 2010 n. 78 , convertito nella L. 30 luglio 2010 n. 122, artt. 13 e dal Decreto 6 luglio 2010:Modalità di funzionamento del registro delle persone senza fissa dimora, a norma dell'articolo 2, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, come modificato dall'articolo 3, comma 39, della legge 15 luglio 2009, n. 94.
Con il primo provvedimento viene istituito presso l'INPS il casellario dell'assistenza, da intendere quale banca dati unitaria e generale delle prestazioni di natura assistenziale erogate su tutto il territorio nazionale (che sembra riprendere quanto già a suo tempo disposto con l'art. 12 della legge 241/90 sulla trasparenza amministrativa).

Il Casellario costituisce l'anagrafe generale delle posizioni assistenziali e delle relative prestazioni, condivisa tra tutte le amministrazioni centrali dello Stato, gli enti locali, le organizzazioni "no profit" e gli organismi gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie che sono tenute a fornire i dati e le informazioni contenute nei propri archivi e banche dati, per la realizzazione di una base conoscitiva per la migliore gestione della rete dell'assistenza sociale, dei servizi e delle risorse.

Governi 2011-2021. Con i governi successivi del periodo 2011-2021, si è rilanciata la politica sociale, con provvedimenti che hanno portato sia alla ridefinizione dell'ISEE che alla ripresa di interventi di lotta e contrasto alla povertà.
Già con la legge 9 febbraio 2012, n. 35 all'art. 60 è stata prorogata la sperimentazione della "carta acquisti", introdotta dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, rivolta a fasce deboli della popolazione.
In successione, nell'arco di quattro anni, dal 2015 al 2019, sono stati quindi disposti decisi provvedimenti volti ad incidere decisamente sulla complessa problematica della lotta alla povertà.

IL S.I.A.
Nel 2015, con la legge finanziaria 208/2015, è stata introdotto il "Sostegno per l'Inclusione attiva" (SIA).
Tale provvedimento è la conclusione dell'Accordo 11 febbraio 2016 tra Governo, Regioni, Province Autonome e Autonomie locali.
A monte di tale provvedimento va ricordato Il Programma Operativo Nazionale (PON) "Inclusione", a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali — Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali (approvato con Decisione della Commissione C(2014) 10130 del 17 dicembre 2014), con l'obiettivo principale di supportare l'implementazione del Sostegno all'Inclusione Attiva, quale politica di prevenzione e contrasto alle povertà.
Pertanto i provvedimenti disposti a livello statale si intrecciano con le decisioni europee, da una parte, e dall'altra con il ruolo strategico delle Regioni e del sistema dei servizi sociali operanti negli Ambiti territoriali, di competenza dei Comuni singoli o associati, e sul ruolo, quanto ad istruttoria, selezione e valutazione, degli Uffici di piano sociale.
Le prospettive sono individuabili quindi nelle seguenti azioni:
I Comuni, coordinandosi a livello di Ambito territoriale, svolgono i seguenti compiti:
a. predispongono in favore dei beneficiari un progetto personalizzato, volto al superamento della condizione di povertà, al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale . L'adesione al progetto rappresenta una condizione necessaria al godimento del beneficio.
b. ai fini della predisposizione e attuazione dei progetti personalizzati attivano un sistema coordinato di interventi e servizi sociali con le seguenti caratteristiche:
* servizi di segretariato sociale per l'accesso;
* servizio sociale professionale per la valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare e la presa in carico.

IL Re.I
Nel 2017 con il d.lgs 15 settembre 2017, n. 147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà" è stato introdotto il Rei (reddito di inclusione) individuato quale livello essenziale, e quindi obbligatorio e diffuso in tutto il territorio nazionale, superando le pregresse sperimentazioni.
Il ReI non solo ha confermato il ruolo del Servizio Sociale Professionale nello svolgimento delle politiche di lotta e contrasto alla povertà, ma individuato anche il rapporto di un Assistente Sociale

ogni 5.000 abitanti, superando le perduranti incertezze relative alla loro collocazione, e destinando specifiche risorse per raggiungere questo primo obiettivo.

IL REDDITO DI CITTADINANZA

A conclusione di un lungo percorso iniziato con il decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237 (oltre venti anni or sono), proseguito con il SIA e con il ReI, con il Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni" si è vieppiù rafforzata una politica di welfare che indica, secondo un orientamento che è presente in vari studi ed analisi condotte sia a livello europeo sia a livello nazionale, l'opportunità di superare modelli vetusti di lotta alla povertà, per giungere alla costruzione di un intervento chiaro di "sistema", a cui i cittadini possono fare riferimento per avviarsi con l'aiuto e l'orientamento di professionisti competenti, a superare la condizione di "stagnazione assistenziale" onde costruire il proprio progetto di inclusione e di realizzazione.

Pertanto Ii Reddito di cittadinanza (RdC) si pone quale 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 di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro.

Riprendendo quanto già sancito per il ReI, Il Rdc costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili.

LA RICADUTA SULLE REGIONI

Le Regioni hanno nei loro piani di azione di contrasto e di lotta alla povertà indicato con forza il ruolo del Servizio Sociale Professionale, e quindi analizzato in base a specifici parametri il fabbisogno di assistenti sociali ed al loro ruolo.

Un esame analitico dei vari piani regionali mette in evidenza i seguenti aspetti fondamentali:

- gli Ambiti territoriali sono stati individuati quali destinatari del Fondo povertà;
- nel contesto degli Ambiti territoriali è prevista la formulazione del piano di zona specifico di contrasto alla povertà;
- il Servizio Sociale Professionale rappresenta l'articolazione centrale per l'attivazione e la realizzazione delle misure di contrasto della povertà. Dalla fase d'accesso si avvia il percorso di conoscenza, valutazione, progettazione condivisa e accompagnamento come indicato nella documentazione nazionale;
- è stato previsto il rafforzamento del Servizio Sociale Professionale nei territori, individuato quale elemento chiave per l'attuazione di tutti gli interventi di contrasto alla povertà e all''esclusione, con specifici finanziamenti;
- è stato messo a punto il quadro del fabbisogno degli Assistenti Sociali, secondo il parametro di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti, il che fa presumere, per rendere operativo il Piano povertà, il fabbisogno a livello nazionale, di 12.118 unità "dedicati" a tempo pieno allo svolgimento del "lavoro sociale";
- è stato individuato l'Assistente Sociale quale figura professionale competente per la presa in carico e per lo svolgimento, assieme all'equipe multisciplinare, del progetto personalizzato di inclusione.
- è prevista in varie disposizioni la formazione congiunta degli Assistenti Sociali (d'intesa con gli Ordini professionali regionali) e degli altri operatori interessati e operanti nel sistema di contrasto alla povertà (centri per l'impiego, terzo settore, ecc.).

I PIANI NAZIONALI

Con Decreto Ministeriale del 18 maggio 2018 è stato adottato il primo Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, relativo al triennio 2018-2020.

Il Piano è stato approvato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale, prevista dall'articolo 21 del decreto legislativo n. 147 del 15 settembre 2017.

Il Piano costituisce l'atto di programmazione nazionale delle risorse afferenti alla Quota servizi del Fondo Povertà e individua, nel limite di tali risorse, lo sviluppo degli interventi e dei servizi necessari per l'attuazione del REI come livello essenziale delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

Nel contesto del suddetto Piano vengono definite le priorità di impiego del Fondo per la lotta alla povertà, e quale prima priorità viene individuato il Servizio Sociale Professionale

Infatti il Servizio Sociale Professionale rappresenta una funzione traversale, e pertanto la Quota servizi del Fondo di competenza di ciascun Ambito viene confermata, rispetto a quanto già indicato nel ReI, e deve essere impiegata per garantire sul territorio la presenza di almeno 1 assistente sociale ogni 5 mila abitanti

Nello specifico, il target previsto nel Piano Povertà è che vi sia in ogni Ambito territoriale almeno un assistente sociale ogni 5.000 abitanti, con vincoli via via maggiori sulla spesa al crescere della distanza della situazione di partenza rispetto all'obiettivo (il vincolo massimo sulla quota del Fondo Povertà è comunque fissato nel 60% delle risorse trasferite in caso vi sia meno di un assistente sociale ogni 20 mila abitanti). Soddisfatto il requisito, le risorse possono essere indirizzate dove più necessitano coerentemente con gli indirizzi del Piano.

Viene, quindi, con assoluta chiarezza specificato che gli Ambiti territoriali che presentano un numero di operatori inferiore al target dovranno vincolare parte delle risorse della quota servizi del Fondo Povertà nazionale, loro attribuite, all'acquisizione di tali operatori al fine di rafforzare il Servizio Professionale.

Il vincolo è tanto maggiore quanto più lontana è la situazione dell'ambito da quella desiderata, secondo lo schema seguente:

Meno di 1 assistente sociale ogni 20.000 abitanti Almeno il 60%
Meno di 1 assistente sociale ogni 10.000 abitanti Almeno il 40%
Meno di 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti Almeno il 20%
Almeno 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti Requisito soddisfatto.

Con il DECRETO 30 dicembre 2021, è stato approvato il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, e ripartito il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale relativo al triennio 2021-2023.

Anche il suddetto Piano individua fra le priorità, indicandolo come LEPS, il potenziamento del Servizio Sociale Professionale le cui funzioni, viene sottolineato, sono essenziali per dare concreta attuazione al percorso di accompagnamento dei beneficiari.

Viene anche sottolineato che "tale servizio costituisce infatti il perno attorno a cui ruota tutto l'impianto di attivazione e inclusione sociale della misura, dal momento del pre-assessment (l'analisi preliminare in cui si decide il successivo percorso nei servizi) alla progettazione".

Tale espressione, pienamente condivisibile, ha ispirato il titolo del presente saggio.

Per ciò che concerne concretamente i professionisti del sociale, espressamente titolati e competenti nella realizzazione del SSP, ossia gli Assistenti Sociali, viene altresì confermato come primo obiettivo di servizio quello di assicurare un numero congruo di Assistenti Sociali, quantificabile in almeno un assistente ogni 5.000 abitanti.

Inoltre, viene ricordato che nel primo Piano 1018-2020 veniva data esplicita indicazione che "al fine di assicurare continuità degli interventi e anche di evitare conflitti di interessi, appare opportuno che il servizio sia erogato dall'ente pubblico": tale affermazione ci fa riandare a quanto già negli anni

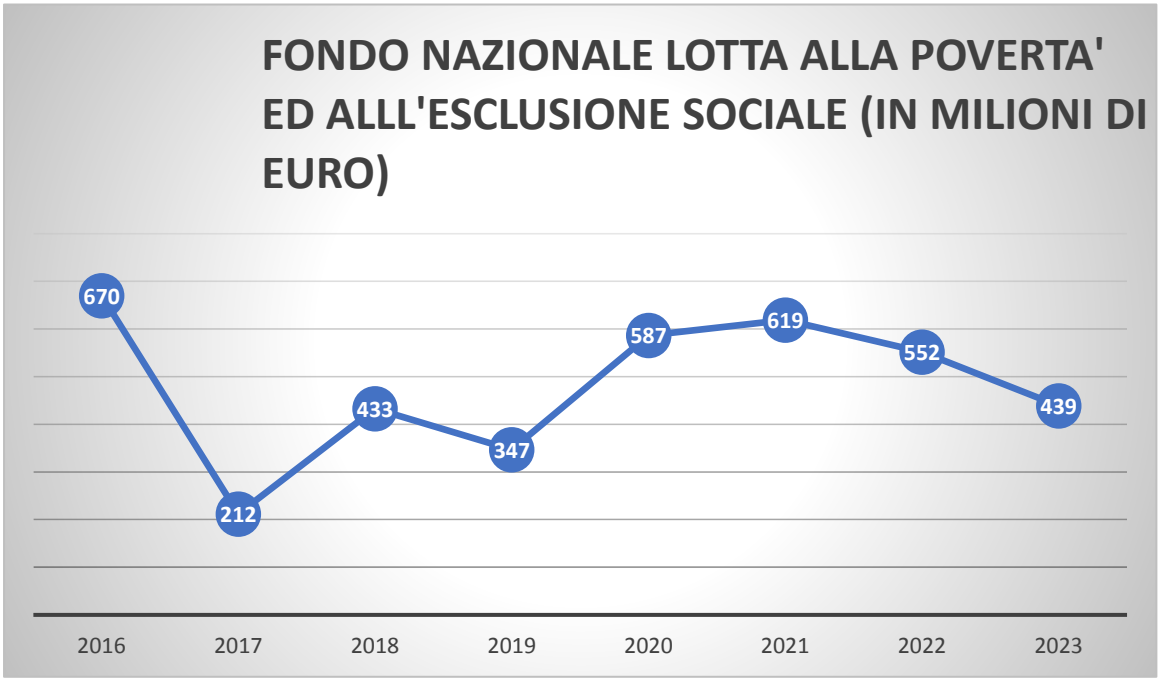
'60 propugnava il Prof. Franco Ferrarotti, il grande pioniere della sociologia e del servizio sociale, ossia che il Servizio Sociale non poteva essere che pubblico.
Riprendendo gli ulteriori decreti intervenuti ne corso del 2021 che hanno confermato il deciso orientamento volto a superare le condizioni di precariato in cui sono vissuti per anni gli assistenti sociali, viene altresì evidenziato che la Legge di bilancio 2021 (L. 178/2020), all'art. 1, comma. 797, conferma la rilevanza di tale obiettivo che viene espressamente individuato in norma come LEPS, con la duplice finalità di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, gestiti in forma singola o associata, e i servizi rivolti ai beneficiari del Reddito di Cittadinanza.
A tal fine è formalmente qualificato in norma un LEPS definito da un rapporto tra Assistenti Sociali e popolazione residente pari a 1 a 5.000, cui si aggiunge un ulteriore obiettivo di servizio "sfidante" definito da un operatore ogni 4.000 abitanti.
Inoltre, viene previsto che in sede di decreto annuale di riparto del Fondo povertà sia riservata una quota massima di 180 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021, per l'erogazione di un contributo economico a favore degli Ambiti sociali territoriali (ATS) in ragione del numero di Assistenti Sociali impiegati in proporzione alla popolazione residente.(comma 799).
Il contributo è così determinato:

- 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'Ambito, ovvero dai Comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 abitanti e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000;
- 20.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 abitanti e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000.

Viene inoltre affermato che la stabilità del rapporto di lavoro e la dipendenza organica dagli enti titolari della funzione sociale degli operatori preposti alla presa in carico dei cittadini residenti costituisce essa stessa una garanzia dell'esigibilità di un LEPS appropriato e qualitativamente uniforme sull'intero territorio nazionale.

A conclusione di quanto sopra illustrato, è evidente lo sforzo portato avanti della ristrutturazione del Servizio Sociale, e nella stessa legge di bilancio 2022 è specificato che "entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, sono definiti i LEPS, negli altri ambiti del sociale diversi dalla non autosufficienza, con riferimento alle aree di intervento e ai servizi già individuati ai sensi dell'articolo 22, commi 2 e 4, della legge 8 novembre 2000, n. 328….. In sede di prima applicazione sono definiti ulteriori LEPS, individuati come prioritari nell'ambito del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021- 2023, approvato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo n. 147 del 2017, nella seduta del 28 luglio 2021, e, fra questi, la supervisione del personale dei servizi sociali.
Tale ultima disposizione è assolutamente importantissima, perché postula in effetti la ristrutturazione del Servizio Sociale Professionale secondo i classici canoni della sua organizzazione.

L'ANDAMENTO DEL FONDO



Il fondo nazionale per la lotta alla povertà. istituito dalla legge finanziaria 208/2015, connesso al SIA, ha preso avvio con il Decreto 26 maggio 2016, del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, che ha riassunto tutte le risorse disposte da vari provvedimenti di legge: decreto-legge 76/2013, relativa alla sperimentazione del programma "Promozione dell'inclusione sociale" sociale; la legge 147/2013 che in effetti ha introdotto la misura "sostegno per l'inclusione attiva"; la legge 208/2015. Le risorse complessive sono state di 670 mli di euro.

Nel 2017, nelle more della costituzione della Rete della protezione e dell'inclusione sociale e dell'adozione del Piano sociale nazionale, nonché del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, viene introdotta la programmazione dei "macrolivelli", fra i quali «Servizi per l'accesso e la presa in carico» e 5 «Misure di inclusione sociale - sostegno al reddito. Le risorse complessive sono pari a 212 mln di euro.

Nel 2018, connesso al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, nel decreto relativo al riparto fra le Regioni delle risorse, è stato determinata sia l'entità della Quota regionale di riparto del Fondo Povertà, sia le somme assegnate al complesso degli Ambiti territoriali della regione sia le somme a valere sul PON Inclusione riferibili al 2018, per complessivi 433 mln di euro circa.

Con la Legge di Bilancio 145/2019, con l'introduzione del ReI, che è finanziato con specifiche risorse, a decorrere dal 2019 il Fondo Povertà è ridotto e interamente destinato agli Ambiti territoriali risorse pari a 347 mln per il 2019, e 587 mln per il 2020

Nel 2021, con il Decreto 30 dicembre 2021, in sede di approvazione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, è stato ripartito il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale relativo al triennio 2021-2023.

Per il 2021 le risorse sono pari a 619 mln di euro, 552 mln per il 2022, e 439 mln per il 2023.

OSSERVAZIONI FINALI

Con il presente saggio si è inteso illustrare il lungo e ondeggiante percorso delle politiche sociali volte alla lotta alla povertà e per l'inclusione sociale, secondo un andamento che, partito da una impostazione concessoria legata al concetto di beneficenza, si è evoluta, anche alla luce della Costituzione della Repubblica (art. 2,3, 38, in particolare), e delle enunciazioni internazionali (Dichiarazione dei diritti dell'uomo nel 1948, Carta Sociale europea del 1961), nella direzione del riconoscimento delle persone a essere titolari di diritti ineludibili e fondamentali, fra i quali il "diritto alla protezione dalla povertà e dall'emarginazione sociale".
In tale contesto sia nelle politiche europee di contrasto alla povertà, sia nelle politiche portate avanti nel nostro paese, l'obiettivo comune è stato del superamento della condizione della povertà nelle sue drammatiche espressioni (estrema, assoluta. relativa, abitativa, educativa, familiare, ecc.), onde pervenire al superamento della cosiddetta "stagnazione assistenziale", per giungere alla inclusione ed integrazione sociale delle persone, delle famiglie, dei gruppi, in condizioni di emarginazione e di esclusione.
La conduzione del processo di emancipazione dal bisogno, secondo quanto indicato nelle politiche sociali portate aventi già nell'immediato dopoguerra, si è quindi espressa in quanto vero e proprio intervento sociale, tale da incidere profondamente sullo sviluppo e la riorganizzazione del tessuto sociale secondo principi e valori fondamentali indicati nella Costituzione.
Pertanto già con il Convegno di Tremezzo del 1946, su iniziativa del Ministro Emilio Sereni, si è individuato nell'Assistente Sociale il professionista adeguatamente preparato per promuovere la persone e le famiglie, verso lo loro piena affermazione e realizzazione.
Il Servizio Sociale Professionale ha costituito quindi la base, quanto a formazione, preparazione, "sapere sociale", per alimentare nel corso degli anni gli Assistenti Sociali, e a tal fine si sottolinea la tenacia e la perseveranza dell'Assistente Sociale Paola Rossi Gatti, che non solo ha promosso la legge n. 84/93 che ha riconosciuto la professione dell'Assistente Sociale, ma ha potato avanti, come primo Presidente dell'Ordine degli Assistenti Sociali, anche per merito della sua esperienza fin dagli anni '50, azioni determinanti per cambiare dal di dentro tutto il vecchio mondo della assistenza.
A tale riguardo si è delineato nel corso di oltre settanta anni il quadro operativo e professionale che è proprio dell'Assistente Sociale, secondo un modello di intervento che è sempre attuale, e che si illustra di seguito.
La presa in carico costituisce la fase più delicata del processo che si intende avviare, in cui è fondamentale ed esclusivo il percorso professionale che l'Assistente Sociale deve porre in essere secondo i principi, i metodi e le tecniche proprie del Servizio Sociale Professionale.
La prima fase deve essere attuata sulla base di una scheda o cartella sociale predeterminata che deve condurre, attraverso l'anamnesi "familiare", alla formulazione della "diagnosi sociale", in cui sono quindi raccolti ed analizzati tutti gli elementi necessari.
E' sulla base di tale presupposto che va quindi elaborata, con l'ausilio dei servizi di rete e con l'apporto delle risorse individuate in base ai bisogni espressi ed interpretati, il piano di lavoro che deve quindi avere un inizio ed una fine, articolato in più fasi.
Anche in questo caso deve essere predisposta apposita scheda sociale in cui sono individuabili tutti i percorsi, le risorse di rete attivate e lo sviluppo e i risultati dei colloqui individuali o di gruppo, secondo le tecniche del servizio sociale professionale.
La verifica non può essere presa solo con riferimento agli impegni presi dalla persona, ma con riferimento a tutto il complesso del percorso attivato, e deve essere legato ad una scadenza temporale.
Si richiama a tale proposito quanto disposto dalla Regione Lombardia, che ha istituito la Cartella Sociale, per contribuire con maggiore efficacia ed incisività alla piena affermazione del Servizio

Sociale Professionale nel contesto delle politiche rivolte alla persona, alle famiglie, ai gruppi ed alla comunità.
Ulteriore elemento da sottolineare è il riconoscimento, fra i LEPS, della supervisione degli operatori sociali, che introduce quindi il superamento della condizione dell' operatore "solo", che invece viene inserito in un sistema che richiede il superamento dell'indicatore generico che rapporta la presenza di 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti, ma lo commisura anche alla presenza di supervisori, adeguatamente preparati, con l'apporto delle Università che dovrebbero adeguare i loro corsi di laurea con particolare riferimento agli aspetti scientifici, didattici e professionali che lo stesso svolgimento della supervisione presuppone, così come la funzione ed il ruolo dell'Ufficio di Piano.
La documentazione normativa espressa nel corso degli ultimi cinque anni, partendo dal Reddito di Inclusione fino al Reddito di Cittadinanza, dai due Piani di lotta alla povertà, e dai Piani nazionali sociali, mette in evidenza la necessità di pervenire ad un Servizio Sociale Nazionale, che traspare dagli atti esaminati, dove sono affermati i LEPS da estendere su tutto i territorio nazionale, che fa riferimento agli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), da intendere quali strutture operative dei Comuni associati, secondo una impostazione lungimirante della legge 833/1978 istituiva del Servizio Sanitario Nazionale, e che è stata confermata dalla legge 328/2000, con il riconoscimento
pieno e totale dei Comuni, quanto a programmazione, gestione e controllo, del sistema degli interventi e dei servizi sociali a livello locale.
A fronte di un quadro internazionale, europeo, nazionale e locale, anche in relazione alla pandemia Covid, la povertà è aumentata in maniera assolutamente preoccupante, avendo come premessa la difficoltà di portare avanti adeguate politiche sociali - basate sia sull'osservanza dei diritti fondamentali della persona, sia sulla strategia complessiva di azioni volte allo svolgimento della politica delle tutele ed alla politica delle opportunità – connesse alle politiche fiscali che rappresentano la fonte finanziaria di riferimento per la realizzazione dei programmi di sviluppo e di lotta alla povertà, come illustrato con ampie statistiche dal prof. Pikketty.
L'insistenza nel Piani nazionali sul ruolo del Servizio Sociale Professionale quale perno intorno al quale ruota tutto il processo di inclusione e di integrazione sociale delle persone, delle famiglie, dei gruppi, confermano che le politiche di contrasto e di lotta alla povertà vanno inquadrate in un organico sistema di interventi e di azioni, volte a definire programmi di inclusione sociale e di promozione sociale condotti da Assistenti Sociali - opportunamente preparati e guidati con la supervisione - atti a intercettare, sostenere, accompagnare verso la piena autonomia le persone e le famiglie in difficoltà, superando il concetto di mera monetizzazione del bisogno, ma creando e sviluppando programmi per favorirne la crescita e la realizzazione: un antico proverbio cinese dice che se dai un pesce ad un affamato lo sfami per un giorno, ma se gli insegni a pescare lo sfami per tutta la vita.