

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2020

ISSN 2465-2059

**Le politiche di contrasto alla povertà a Bari:
questioni organizzative, caratteri dell'utenza e
attivazione socio-lavorativa**

Armida Salvati

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2020
LE CITTÀ PROTAGONISTE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE
ottobre 2020

Abstract

Il *paper* è focalizzato sull'implementazione, nella città di Bari, delle misure di contrasto alla povertà (Reddito di dignità, Sostegno di Inclusione Attiva, Reddito di inclusione). In particolare, vengono riportati il numero di beneficiari, la percentuale di tirocini socio-lavorativi avviati, e gli effetti di sovrapposizione/sostituzione tra i diversi interventi di volta in volta succedutisi, che insistono, di fatto, sulla stessa platea. Altresì viene preso in considerazione il ruolo del servizio sociale, che a Bari si è dotato di una struttura organizzativa ad hoc per rispondere all'elevato numero di utenti raggiunti dalla misura.

The paper focuses on the implementation of anti-poverty measures in Bari (Dignity Income, Active Inclusion Support, Inclusion Income). We analyse the number of beneficiaries, the percentage of activation projects that have been carried on, and the effects of the overlap/substitution between different policies that, from time to time, have followed. We also take into account the role of social services, which in Bari are specifically organised to deal with an high number of anti-poverty measures social users.

Parole chiave / Keywords

Povertà, Welfare locale, Politiche sociali, Servizi sociali, Attivazione
Poverty, Local welfare, Social policies, Social services, Activation

Al fine di attuare le misure di contrasto alla povertà (Reddito di dignità, Reddito di inclusione e, infine, Reddito di cittadinanza), il Comune di Bari, a livello del servizio sociale professionale, è stato interessato da recentissimi processi riorganizzativi. Questo riassetto si è reso necessario per rispondere all'impatto che la città ha conosciuto con i numeri dei beneficiari raggiunti dalla misura Sia (Sostegno di inclusione attiva), integrata alla misura regionale Reddito di dignità (Red), introdotta in Puglia dalla L.R. n.3, 14 marzo 2016 e disciplinata dal regolamento attuativo R.R. n.8 del 23 giugno 2016.

Di seguito, proviamo a riassumere l'antefatto, che spiega la condizione particolare nella quale si sono trovate a lavorare le équipes territoriali baresi. In particolare,

la difficoltà di far funzionare in maniera integrata la misura nazionale (Sia) con quella regionale (Reddito di Dignità, Red) ha avuto come conseguenza l'accumularsi di ritardi che hanno portato il sistema in affanno, pur in presenza di un'organizzazione che ha potuto giovare del finanziamento del Pon Metro, e che aveva, dalla sua, l'esperienza dei Cantieri di cittadinanza [Salvati 2017]. L'andamento tumultuoso delle domande pervenute per richiedere il beneficio Sia-Red, 25.000 per tutta la Puglia solo a ottobre 2016, dopo un paio di mesi dall'apertura della procedura, ha fatto sì che il decisore regionale stabilisse di 'congelare' il trattamento delle domande inoltrate sino al 2016¹.

All'esito di un monitoraggio datato 3 maggio 2017, e diffuso in cabina di regia per gli ambiti territoriali il 16 dello stesso mese, il Comune di Bari aveva completato l'istruttoria comunale della II fase, cioè la verifica dei requisiti di residenza, e familiari, per 860 domande sulle 2.594 presentate, aveva completato le schede di pre-assessment e assessment per 300 domande, non aveva sottoscritto nessuna attivazione socio-lavorativa e quindi non aveva avviato nessun percorso di inclusione. C'è da dire che Bari e pochi altri ambiti socio-territoriali, spesso capoluoghi di provincia, hanno detenuto la maglia nera dei ritardi².

La cabina di regia, tenuta il 10 ottobre 2017, ha fatto il punto sullo stato di attuazione del Sia-Red: Bari appare tra gli ambiti più indietro nelle prese in carico, essendosi fermata a una percentuale di tirocini attivati sulle domande ammesse del 37,89%. In termini assoluti, il dato si traduce in 374 prese in carico completate e 613 non completate, per le quali, cioè, non era stato firmato il patto di attivazione. Se si riflette sul fatto che trattavasi di domande inoltrate, al più tardi, a dicembre 2016 e sull'evenienza che al 31 ottobre 2017 si interrompeva la procedura Sia-Red per lasciare il posto al Rei, vediamo bene che molti dei cittadini baresi che avevano appena cominciato il percorso di attivazione e che avevano cominciato a percepire il beneficio monetario a esso connesso, sono tentati dall'abbandonare il percorso di attivazione (vincolante) del Red per inoltrare istanza per il Rei³.

A fine 2017 per Bari la situazione era la seguente (domande pervenute entro il 2016):

- domande presentate: 2.594,
- ammessi definitivi: 987, di cui Red 568, Sia-Red 419;
- istruttorie da completare: 6,
- percentuale di domande ammesse su quelle presentate: 38,05

1 Le forti diseguaglianze economiche che caratterizzano il contesto socio-economico pugliese [Ipres 2015], si riverberano nel dato dell'alto numero di domande Siapervenute. D'altra parte, per far fronte al carico di lavoro prevedibile per le équipes che sarebbero state impegnate nell'implementazione delle misure Sia, la quota di finanziamento dal Fondo sociale europeo (vedi infra, nota 9), destinata alla regione è tra le più alte d'Italia, 62.387.129,00 terza dopo la Sicilia (circa 114 mln di euro e mezzo) e la Campania, (circa 101 mln di euro). Cfr. Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Direzione Generale per l'Inclusione e le Politiche Sociali, Tabella 3, Riparto delle risorse per ambito Territoriale. Per l'ambito di Bari la cifra stanziata è stata di 4.993.298,00 euro.

2 A un ulteriore appuntamento di monitoraggio avente per oggetto lo stato delle prese in carico, i cui dati sono stati aggiornati al 10 settembre 2017, e diffusi il 10 ottobre 2017, Lo stato di attuazione delle misure Sia-Red, in occasione di una riunione della Cabina di regia alla presenza dei Rup referenti degli ambiti territoriali, emerge un forte ritardo rispetto alle prese in carico effettuate dagli ambiti territoriali, tra gli altri, di Taranto, Bari, Lecce, Foggia, che a ottobre 2017 devono ancora prendere in carico una percentuale delle domande ammesse tra il quaranta e il sessanta.

3 Il dato ci è stato riportato più volte nel corso delle interviste (interviste con le assistenti sociali case manager delle équipes 1 e 1 bis, Ufficio Rei-Red, Bari, 22 luglio 2019).

- tirocini: 83, che si traducono in 421 percorsi di attivazione socio-lavorativa (o 'posti di tirocinio').

L'entrata in vigore del Reddito di inclusione (Rei), attuato dal D. Lgs. 147/17, è il primo di questi 'cambi della guardia'. Il passaggio dalla misura Sia-Red a quella Rei è stato gestito, a livello regionale per quanto riguarda la raccolta delle istanze, servendosi della piattaforma informatica già implementata e attivata il 26 luglio 2016 per il Sia-Red⁴.

Per quanto riguarda, invece, la gestione degli utenti, cioè di coloro i quali, al momento dell'apertura delle procedure per inoltrare richiesta per il Rei, avessero avuto già in corso un beneficio/tirocinio Sia-Red o Red, abbiamo assistito a un massiccio spostamento da una misura all'altra, che, soprattutto nel Comune di Bari, ha assunto i toni di un vero e proprio 'esodo'⁵. In verità, il trasferimento degli utenti era stato pensato, dal legislatore, in maniera da non conoscere soluzione di continuità⁶, ma, nei fatti, questo si è tradotto in una brusca interruzione di adempimenti, sia da parte del servizio che da parte di utenti/beneficiari già impegnati in un percorso di attivazione e/o tirocinio, con questo annullando quanto costruito sino a quel momento⁷.

L'Ufficio Rei/Red/Rdc del Comune di Bari, che somma a sé le procedure dedicate agli interventi di contrasto alla povertà tuttora in essere, fa capo alla Ripartizione "Politiche educative, giovanili, e del lavoro" e collabora con il Servizio socio-educativo, a sua volta facente capo alla Ripartizione "Servizi alla Persona". A marzo 2018 il servizio si è dotato di un assetto per cui, ai cinque Municipi in cui si articola il servizio socio-educativo corrispondono sei équipe Rei/Red/Rdc più una di raccordo con funzione di coordinamento. Le équipe numero 1 e numero 1bis sono dedicate al Municipio 1, il più popoloso (attualmente ha in essere il maggior numero di percorsi⁸. Nello stesso Municipio

⁴ La piattaforma, attivata il 26 luglio 2016, (vedi link: <http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/SistemaPuglia/red>), resta in funzione sino al 31 ottobre 2017, quando, alle ore 12,00 la procedura si interrompe. Si riaggraverà al Reisolato a partire dal 1° dicembre 2017. Fino a quel momento, le domande venivano immesse su una piattaforma unica, e il sistema, a seconda dei requisiti esibiti, stabiliva se l'utente avesse diritto al Sia-Red o solo al Red (se il nucleo familiare, richiedente non comprendeva minori). La piattaforma funzionante dal 1° dicembre 2017 (<http://www.sistema.puglia.it/SistemaPuglia/reired2018>) che tiene conto della normativa successiva, invece, si compone di due sezioni distinte, dove l'utente immette, già in partenza, l'istanza per un beneficio o per l'altro. Il riferimento normativo per l'adeguamento della piattaforma informatica, reso necessario dall'emanazione del D.Lgs. n. 147 del 15 settembre 2017, istitutivo del Reddito di inclusione, è la deliberazione della Giunta regionale 29 novembre 2017, n. 2085.

⁵ Cfr. articoli di giornale e interviste già riportati in Salvati 2018.

⁶ La circolare Inps che disciplina il passaggio degli utenti Siaal Rei (Circolare numero 172 del 22-11-2017, vedi in particolare art.14.1 Sia) ha previsto, per coloro che fossero in graduatoria per il Sia, il passaggio automatico della propria domanda sulla piattaforma Rei. Per una ulteriore casistica di utenti, quelli che avevano completato i dodici mesi di beneficio Siaa ottobre 2017, il beneficio è stato prorogato per altri sei mesi, poiché per effetto del D.Lgs. n. 147/2017 i diciotto mesi di Reddito di inclusione sono consecutivi (fonte: intervista con la coordinatrice dell'Unità di raccordo Rei-Red, Comune di Bari, 28 marzo 2018).

⁷ Fonte: interviste alle assistenti sociali *case manager* dell'équipe 1 e 1bis, Comune di Bari, 22 luglio 2019.

⁸ Nel solo quartiere Libertà, si contano, a luglio 2019, 95 'cantieri aperti', cioè percorsi Rei di attivazione lavorativa in corso. Dei 170 beneficiari (sui quasi 700 complessivi) ai quali era stato proposto un tirocinio il numero si è progressivamente ridotto: "6-700, beneficiari, 170 proposto il tirocinio, che poi è arrivato effettivamente a svolgerlo un 105, man mano sta calando, molti hanno rinunciato in fase di avvio, è stato revocato perché hanno superato le assenze, o magari non si sono presentati dopo 3 giorni con assenze ingiustificate, attualmente ne ho 90" (fonte: assistente sociale case manager équipe 1, Bari, 22 luglio 2019). Per dare un'idea della proporzione tra quartieri basti dire che i restanti 5 quartieri che compongono il Municipio 1, Murat, San Nicola, Japigia, Madonnella, Torre a Mare, arrivano, insieme, a contare una cinquantina di percorsi di tirocinio in essere.

1, dalla primavera del 2018, è stato insediato l'ufficio con funzione di coordinamento; successivamente, cinque équipe su sei, insieme a quella di raccordo, sono state spostate nella sede dell'Ufficio Rei/Red, sita al quartiere Libertà. Questo assetto, però, è durato poco, essendosi attuato, nei mesi successivi, il trasferimento di ogni équipe nei rispettivi municipi di riferimento. Questa innovazione, dettata dall'esigenza di avvicinare i servizi ai cittadini, decentrandoli, è stata salutata con favore sia dal personale, che dagli utenti (cfr. intervista all'assistente sociale case manager dell'équipe 2, Bari, 16 luglio 2019).

Parte dei ritardi di cui abbiamo riferito sopra sono certamente dovuti alla lentezza con la quale sono andate a costituirsi le équipe, nella loro conformazione di un assistente sociale per il Segretariato Sociale, un assistente sociale per il Servizio Sociale Professionale, un orientatore esperto in formazione e lavoro, spesso psicologo del lavoro, un/a assistente sociale con mansioni amministrative, ritardo dovuto al perdurarsi delle procedure di selezione per l'assunzione di figure di rafforzamento degli ambiti territoriali in merito all'implementazione del Sia⁹.

Su queste premesse viene attuata, a partire dalla primavera del 2018, una ulteriore riorganizzazione, che decentra le équipe Red-Rei-Rdc presso i rispettivi Municipi, realizzando l'obiettivo di una maggiore vicinanza sia ai colleghi del servizio sociale professionale presso i Municipi, sia all'utenza, per la quale la nuova ubicazione degli uffici risulta più facilmente raggiungibile.

Come abbiamo potuto riscontrare nel corso di interviste alle assistenti sociali del Comune di Bari¹⁰, con incarichi di case manager delle équipe specificamente dedicate all'implementazione delle misure di contrasto alla povertà, raccolte durante l'estate 2019, al momento dell'avvio del Rdc, il modello attuato, attraverso una supervisione quindicinale, a opera dell'équipe di coordinamento, consente il confronto delle prassi attuate e la condivisione di strategie di azione.

Anche la nuova dislocazione spaziale ha contribuito a migliorare il servizio, con ciò valorizzando quella dimensione, che va assumendo importanza nello studio dei servizi sociali, sul significato della ripartizione e progettazione degli spazi in cui il servizio sociale viene erogato, in cui si attua quell'incontro con l'utenza che le norme, i regolamenti, le circolari prefigurano, immaginano, ma che poi si verifica nella cornice di spazi concreti [Sabatinelli 2017].

La fase attuativa delle misure Reie Rdc rappresenta un momento di specifica autonomia dell'operatore sociale, molto rilevante ai fini della qualificazione dell'intervento e della sua efficacia. I resoconti delle assistenti sociali coinvolte nella rilevazione restituiscono l'immagine di una professionalità impegnata a 'dare un senso' a interventi stretti tra tempi dettati dalle politiche e difficoltà derivanti dall'alto numero degli utenti. Dalle interviste risulta evidente come le soluzioni trovate nei confronti di un utente recalcitrante o sfiduciato, o demotivato, costituiscano altrettante scorciatoie rispetto all'orientamento mainstream della misura. Nel caso, per esempio, di beneficiario

⁹ Si veda l'Avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo sociale Europeo, programmazione 2014-2020, Programma Operativo Nazionale (Pon) "Inclusione", proposte di intervento per l'attuazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva: <file:///D:/Vecchio%20Desktop/Articolo%20Sia-%20Red/Notizie%20da%20Puglia%20sociale/Avviso-Pubblico-3.2016-Pon-Inclusione.pdf>

¹⁰ Durante l'estate 2019 sono state svolte, presso le sedi di servizio, 7 interviste in profondità alle assistenti sociali responsabili delle rispettive équipe, oltre che alla responsabile dell'équipe di coordinamento. Parziali risultati della rilevazione sono stati presentati alla XII conferenza annuale Espanet Italia, Urbino, 19-21 settembre 2019: A. Salvati, P. D'Argento, M.F. Grassi, *L'implementazione del Reddito di inclusione da parte degli assistenti sociali. L'esperienza del Comune di Bari*.

avviato al tirocinio di attivazione con scarse aspettative di inserimento lavorativo, la scelta dell'equipe è stata di intervenire, in parallelo, sul nucleo familiare, attraverso i suoi componenti più giovani, che non avevano completato l'obbligo formativo. L'iscrizione alla frequenza di scuole serali ha rappresentato, spesse volte, un intervento più incisivo, nella percezione dello Slb, delle azioni più direttamente contemplate dalla policy. Tra i risultati emersi, vanno annoverati come ostacoli all'esercizio della discrezionalità alcuni limiti della misura a partire dal suo disegno. Per quanto essa si presti a un approccio paternalista (o pedagogico, come riferito in un'intervista), non è contemplata la possibilità di revoca della misura stessa in caso di inadempimento degli obblighi derivanti dal tirocinio socio-lavorativo come invece avviene per il reddito di Cittadinanza [Gallo e Scicchitano 2019]. In caso di assenze reiterate, il tirocinio risulta semplicemente decaduto. Guardando all'utenza che ha prima usufruito del Reddito di inclusione e che si candida, o che ha già cominciato a percepire, il Reddito di cittadinanza, si registra una difficoltà finanche a spostarsi dal quartiere cittadino di residenza per recarsi presso la sede del tirocinio lavorativo. In sintesi, si delinea un profilo dell'utente che accede ai servizi sociali baresi, per queste misure, come scarsamente adattabile ai percorsi di attivazione lavorativa.

L'utenza del Reddito di cittadinanza, dalla visuale delle assistenti sociali intervistate, appare più numerosa e maggiormente, rispetto alla domande accolte di Reddito di inclusione, costituita da 'monocomponenti' anche ultra 55enni, o nettamente avanti con gli anni, che accedono alla Pensione di cittadinanza. L'ostacolo maggiore, rispetto all'interpretazione del versante di attivazione della misura, sta, nella percezione degli operatori sociali, nella difficoltà da parte degli utenti, di rispettare gli impegni di convocazione, sia presso gli uffici di servizio sociale per i diversi colloqui che costituiscono il percorso previsto dalla misura, che presso le aziende per le quali si sia adombrata la possibilità del tirocinio.

BIBLIOGRAFIA

Gallo, G. e Scicchitano, S.

2019 *Reddito di cittadinanza e disponibilità a trasferirsi per lavoro*, in «Sinappsi», IX, 1-2, p. 22-36.

Ipres, Comune di Bari

2015 *Relazione sociale 2014. ambito di Bari*. Bari, Cacucci.

Sabatinelli, S.

2017 *Il ruolo dello spazio nell'innovazione del welfare locale*, in «Territorio», 83, p. 75-80. DOI:10.3280/TR2017-083011

Salvati, A.

2017 *Dai Cantieri di Cittadinanza al Reddito di dignità. Prove di contrasto alla povertà in Puglia*, in «Politiche Sociali/Social policies», 2, p. 245-258 .

2018 *Le misure di contrasto alla povertà in Puglia: tra Reddito di Dignità (Red) e Reddito di inclusione (ReI)*, in «Sinappsi», VIII, 3, p. 94-110.