



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

## ARCHIVIO ISTITUZIONALE DELLA RICERCA

### Alma Mater Studiorum Università di Bologna Archivio istituzionale della ricerca

Covid-19 e welfare dei servizi in Italia. Linee emergenti nel contrasto alla povertà e alla vulnerabilità sociale

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

*Published Version:*

Eduardo Barberis, Alessandro Martelli (2021). Covid-19 e welfare dei servizi in Italia. Linee emergenti nel contrasto alla povertà e alla vulnerabilità sociale. *POLITICHE SOCIALI*, 2, 349-368 [10.7389/101684].

*Availability:*

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/849163> since: 2024-05-03

*Published:*

DOI: <http://doi.org/10.7389/101684>

*Terms of use:*

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).  
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

# **“Covid-19 e welfare dei servizi in Italia. Linee emergenti nel contrasto alla povertà e alla vulnerabilità sociale”**

di Eduardo Barberis e Alessandro Martelli

## **Introduzione. La pandemia come emergenza “anomala”**

Nella costruzione del welfare novecentesco, il fronteggiamento delle crisi è la norma. Il welfare compensa i fallimenti di mercato, sia con interventi ordinari e continuativi rispetto a rischi sempre presenti (anzianità, infortuni), sia con interventi tampone e investimenti mirati in momenti di crisi cicliche. Queste costituiscono un'interruzione della normalità di breve durata e non comportano un cambiamento strutturale dell'organizzazione sociale e dei rischi, mentre le crisi strutturali portano anche ad una riarticolazione del welfare, in termini di estensione e focalizzazione delle *policies*. A partire dalle crisi petrolifere degli anni Settanta e fino almeno alla grande recessione 2007-2013, gli effetti strutturali sui rischi sociali e sulle coperture di welfare sono radicali, con una tendenza alla vulnerabilizzazione di gruppi sociali meno marginali e risposte limitate dall'austerità (Ferrera 2008; Steinebach et al. 2019)

La crisi (post-)pandemica ha tutte le carte in regola per avere effetti dirompenti, tali da non consentire il ritorno alla normalità pre-crisi, come forse si era ancora sperato dopo la prima ondata. Plausibilmente, avrà effetti di lungo periodo sulla struttura delle disuguaglianze e sulle condizioni di vulnerabilità di fette importanti della popolazione, sia la parte già fragile prima della pandemia, sia la parte fragilizzata durante e dopo la stessa. Ma avrà effetto anche sul trattamento istituzionale di tale vulnerabilità, con il dubbio se si riproporrà la tendenza vista negli ultimi quarant'anni o se ci sarà un mutamento nella compensazione dei rischi. Per citare fattori diversi, ma parimenti radicali, che possono indicare qualche nuova direzione, si pensi alla condivisa idea di meritevolezza dei destinatari delle politiche di contrasto alla povertà (non considerati in questa occasione come “colpevoli”), alla ampiezza delle platee di beneficiari degli interventi, al rescaling degli stessi con forme di riaccentramento, ma anche alla legittimazione di un corposo intervento europeo (il *Next generation EU*).

L'ombra dell'incertezza si allunga sul futuro di individui e famiglie, ma anche degli operatori del sociale. Dopo i primi interventi tampone, sarà infatti necessario interrogarsi su come la vasta area di vulnerabilità pregresse, acute, accresciute, cronicizzate, sorte in fase pandemica troverà soluzione e copertura. Se tali interventi hanno principalmente una forma monetaria, bisognerà capire come riparte il welfare sociale e che ruolo giocheranno le sue professioni, che si sono trovate e si troveranno in una posizione importante nel fronteggiare gli effetti compositi della crisi pandemica.

In questo contributo intendiamo soffermarci su quanto avvenuto durante la pandemia nel campo delle politiche sociali dedicate al contrasto della vulnerabilità, non considerando il lato *cash* (oggetto di future riflessioni su questa rivista), ma la componente riconducibile al lato *in kind*, ovvero al welfare dei servizi. In particolare, con riferimento ai 15 mesi successivi al primo lockdown, ci focalizzeremo su due dimensioni e due target: da un lato la dimensione “macro” regolativa, con le risposte istituzionali nazionali e la loro evoluzione (§ 2); dall'altro la dimensione “micro” delle prassi operative nel sociale, ricostruite tramite repertori raccolti *just in time* durante l'emergenza (si vedano, fra gli altri, i contributi su [welforum.it](http://welforum.it) e [animazione sociale.it](http://animazione sociale.it), ma anche i volumi di Sanfelici et al. 2020 e MLPS 2020).

Queste dimensioni verranno analizzate con un inquadramento dei servizi sociali dedicati al contrasto della vulnerabilità sociale: nella crisi pandemica sono stati registrati processi di nuovo o ulteriore impoverimento, come anche battute d'arresto (se non passi indietro) nei percorsi, sostenuti dai servizi, per l'integrazione sociale e il raggiungimento dell'autonomia familiare o individuale, in senso economico, formativo, lavorativo, abitativo, di gestione familiare, ecc. In questo senso il contributo approfondisce anche un ambito particolare di servizi sociali, dedicato ad una popolazione e utenza

specifica, quella con background migratorio (in riferimento sia alle migrazioni economiche, sia di fuga gestite nell'accoglienza), che classicamente somma diverse condizioni di svantaggio (Saraceno *et al.* 2013) e presenta un'inclusione particolarmente segmentata (e, nel caso dei migranti nella filiera dell'accoglienza, con limitate interazioni con il welfare dei servizi *mainstream*). L'emergenza Covid-19, infatti, oltre a generare nuovi bisogni verosimilmente avrà un effetto di accelerazione di processi e rischi sociali già in atto o, come detto, di interruzione di percorsi di fuoriuscita dalla condizione di bisogno precedentemente in corso, ed è dunque di rilievo capire l'eventuale risposta istituzionale a nuovi e vecchi rischi in emergenza.

Al di là dei processi di destrutturazione e ristrutturazione di breve periodo, questo contributo cercherà di cogliere le principali tendenze e criticità che possiamo aspettarci dal welfare (post-)pandemico. Senza pretese di esaustività, in assenza di evidenze empiriche sufficientemente solide in questa fase, ancora troppo a ridosso degli eventi, qui intendiamo presentare una riflessione che agganci le evoluzioni recenti alle caratteristiche di fondo del nostro *welfare*. Le prime evidenze qui raccolte mostrano infatti risposte che ancora non sembrano delineare un disegno sistematico di lungo raggio: saranno un 'incidente di percorso' di tipo reattivo lungo una traiettoria consolidata, o saranno il primo elemento di una *critical juncture* (si veda l'introduzione al Focus)? E in quest'ultimo caso, quale sarà la direzione? Il welfare (post-)pandemico sarà una nuova normalità – in cui l'emergenza diventa quotidianità – o una sorta di palingenesi, con risposte *path breaking* che riarticoleranno le risposte istituzionali?

## **1. I servizi di contrasto alla povertà e per gli immigrati. Una sintesi del quadro pre-pandemico**

### *1.1 Il contrasto alla povertà*

Il Reddito di Cittadinanza (RdC), istituito nel marzo del 2019, dopo aver erogato sin dal suo primo avvio il beneficio economico ai nuclei accolti nella misura, si accingeva ad entrare a regime per la parte non monetaria, legata ai Patti per l'inclusione sociale (Comuni) e ai Patti per il lavoro (Centri per l'impiego), grazie ad una serie di provvedimenti assunti nell'autunno/inverno 2019/20, tra i quali il decreto del MLPS del 22 ottobre 2019 relativo alla definizione dei profili attuativi dei Progetti utili alla collettività (PUC), l'ampliamento progressivo dell'operatività della piattaforma per la Gestione della presa in carico dei Patti per l'Inclusione sociale (GEPI), la disponibilità dei Fondi PON Inclusione FSE 2014-2020 sui diversi Avvisi e le Linee Guida per l'utilizzo della Quota servizi del Fondo Povertà<sup>1</sup>, la definizione operativa dell'Assegno di ricollocazione (Adr) da parte di Anpal attraverso la delibera del 23 del dicembre 2019 e il successivo Avviso pubblico del 10 gennaio 2020, rivolto ai Soggetti erogatori. Alla fine di luglio del 2019, poi, erano stati assunti da Anpal poco meno di 3000 'Navigator' per affiancare gli operatori dei servizi per l'impiego (a loro volta previsti in aumento per rinforzare le politiche attive del lavoro) nelle azioni di supporto alla ricerca di un'occupazione per i beneficiari del RdC.

Naturalmente non mancavano le criticità, relative tanto all'impianto della misura e ai suoi effetti in termini di disuguaglianze di accesso e redistributive, quanto alla dimensione attuativa, ovvero alle difficoltà di implementazione legate alla sua 'messa a terra' entro i sistemi di welfare locale, in riferimento ai progetti di inclusione attiva di tipo sociale e lavorativo (Gori 2020). Ma la 'progressione' operativa dello schema di reddito minimo nazionale era in corso.

### *1.2. Le politiche per gli immigrati*

Per quanto riguarda gli immigrati come *target* di politiche di welfare, negli ultimi anni – caratterizzati dalla cosiddetta "crisi dei rifugiati" – il tradizionale doppio binario della politica italiana (accesso ai servizi per l'integrazione e politiche di controllo, cfr. Einaudi 2007) si è decisamente orientato sulle politiche di ingresso, con l'accrescimento di un welfare parallelo dell'accoglienza emergenziale –

---

<sup>1</sup> Da non dimenticare le Linee Guida del 13 novembre 2019 specificamente rivolte all'impiego della quota per la povertà estrema del Fondo Povertà.

sempre più residuale, in particolare a seguito dei cosiddetti “decreti Salvini”. Questo ha significato anche una attenzione molto limitata nei confronti dei lungo residenti e delle generazioni figlie dell’immigrazione, cui ad una parziale attenzione politica (la mobilitazione degli “italiani senza cittadinanza” e la proposta di riforma della cittadinanza bocciata in Senato nel 2017) non è seguito alcuna attenzione per interventi sociali di supporto. Gli ultimi anni hanno dunque visto un rincorrersi di soglie di inclusione/esclusione (Gargiulo, 2016), con una tendenza alla limitazione all’accesso ai servizi di welfare – talora bocciata per via giurisprudenziale – per esempio nell’accesso all’edilizia residenziale pubblica, ma anche al reddito di cittadinanza.

## **2. I servizi di contrasto alla povertà e per gli immigrati. Evoluzione delle risposte istituzionali**

A partire dal marzo 2020 l’assetto delle politiche di lotta alla povertà e delle politiche rivolte alle persone immigrate straniere, come quello più generale del sistema di welfare, è stato investito dagli effetti dell’emergenza pandemica. In quel mese, diversi provvedimenti in forma di DPCM e di Decreti Legge hanno predisposto misure volte a contrastare la diffusione del virus, adottando la logica generale del cosiddetto ‘distanziamento sociale’, ovvero più precisamente del ‘distanziamento fisico’, in termini di limitazione degli spostamenti e di mantenimento di uno spazio minimo fra le persone, con l’adozione dei dispositivi di protezione individuali. Con assoluta evidenza, per un’area di *policy* come quella dei servizi sociali e, in modo specifico, per le azioni di contrasto alla povertà e di supporto ai percorsi migratori, queste restrizioni alla mobilità ordinaria e all’interazione in presenza hanno costituito un forte vincolo alla consueta modalità di lavoro e di contatto con gli utenti, inducendo a sviluppare adattamenti e rimodulazioni degli interventi e delle pratiche operative.

In particolare, i provvedimenti che hanno regolato la fase emergenziale sono il D.L. n. 18 del 17/3/2020, cosiddetto “Cura Italia” e il D.L. n. 34 del 19/5/2020, cosiddetto “Decreto Rilancio”. La ‘scena’ dei servizi e degli interventi sociali nei primi mesi della pandemia, con riguardo alle priorità cui far fronte e alle sfide di adattamento, si ricava anche dalla circolare n. 1 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 27/3/2020, che la Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale ha specificamente riferito al sistema dei servizi sociali in tempo di Coronavirus, nonché dall’emissione da parte della Protezione Civile dell’ordinanza n. 658 del 29/3/2020 relativa a Misure di solidarietà alimentare (400 milioni di euro lo stanziamento) per supportare chi fosse incorso in un drastico e repentino calo del reddito e si trovasse in difficoltà nel reperire di che vivere.

La circolare ministeriale del 27/3/2020 ha richiamato espressamente il ruolo fondamentale del sistema dei servizi sociali di fronte all’emergenza, ai fini sia della più efficace attuazione delle direttive governative, sia del mantenimento della coesione sociale. A fronte di questi obiettivi, è stata raccomandata una rimodulazione dell’organizzazione interna e delle prestazioni per assicurare continuità d’intervento, soprattutto a favore delle fasce di popolazione più fragili. Il riferimento esplicito è stato l’art. 22 (comma 2) della L. 328/2000, laddove vengono indicati gli interventi che costituiscono livello essenziale delle prestazioni erogabili sotto forma di beni e servizi; tra questi sono ricompresi quelli per il contrasto alla povertà e la promozione di una vita autonoma. Non è stata dunque prevista la sospensione delle attività, anche in riferimento alle strutture residenziali e semi-residenziali e alla stessa domiciliarità, autorizzando anzi le organizzazioni non profit all’erogazione di servizi connessi, entro un auspicato coordinamento da parte dei servizi pubblici territoriali. È altrettanto evidente, tuttavia, che le condizioni di emergenza, incidendo profondamente sugli spazi di manovra degli operatori e sul rapporto con i cittadini, hanno costretto a rivedere le pratiche operative, limitando ad esempio l’accesso alle strutture e ridefinendo nuove modalità sia per la domiciliarità sia per le funzioni informative.

Se la circolare ha quindi rimarcato lo statuto di essenzialità dei servizi sociali anche entro lo scenario emergenziale, nondimeno i territori hanno dovuto far fronte a sfide legate proprio alle necessità di adattamento organizzativo sia interno sia verso l’utenza per assicurare il più ampio e tempestivo presidio delle richieste di sostegno da parte dei cittadini, reinterpretando dunque la finalità dell’inclusione sociale attraverso forme diverse. Lo stanziamento dei fondi per le misure di solidarietà

alimentare sopra menzionato, deliberato in condizioni di ‘stato di necessità’ e, quindi, orientato ad accelerare quanto più possibile la distribuzione ai cittadini bisognosi lasciando ai Comuni piena libertà in ordine a criteri e modalità di erogazione, ha richiesto ai servizi sociali territoriali un enorme lavoro di tipo attuativo-operativo che, nella situazione emergenziale, ha verosimilmente accentuato quella differenziazione, di dotazione infrastrutturale e di strategie, notoriamente esistente fra i diversi sistemi di welfare locale italiani.

A fronte di tale sintetico quadro delle risposte istituzionali comuni all’ambito dei servizi sociali, per le aree di policy della lotta alla povertà e del supporto ai percorsi degli immigrati si possono aggiungere considerazioni più circostanziate.

### *2.1. Le azioni di contrasto alla povertà in tempo pandemico*

La prima conseguenza delle misure emergenziali adottate per far fronte al Covid-19 è stata dunque quella di rallentare fortemente, se non di arrestare, l’evoluzione del sistema di lotta alla povertà verso una piena attuazione del disegno a due pilastri, in cui all’erogazione economica si vanno a sommare azioni di inclusione attiva sul territorio: il perseguimento di tali obiettivi, infatti, in lockdown è stato reso ancor più difficile, in particolare per la componente *in kind*, stanti i contraccolpi della pandemia sul sistema economico-occupazionale (Busilacchi 2020; Natili 2020) che si sono sommati alle problematiche e ai ritardi già registratisi per il pilastro non monetario.

Sul piano normativo, il D.L. “Cura Italia” (art. 40) ha disposto la sospensione per due mesi delle condizionalità previste per i beneficiari da esse non esclusi e non esonerati, prorogata poi di ulteriori 60 giorni, pertanto sino al 16 luglio 2020, dal “Decreto Rilancio”. Allo stesso tempo, va segnalata - entro quest’ultimo Decreto - l’adozione di una misura denominata Reddito di Emergenza (REM) per le persone non coperte da altri strumenti di tutela del reddito (Reddito di cittadinanza, ammortizzatori sociali, ristori). Il REM ha assunto le forme di un intervento ad hoc che ha coinvolto, nel corso del 2020, 422.000 nuclei per un totale di 965.000 persone (MLPS et al. 2020), evidenziando una consistente area di bisogni non altrimenti intercettata (Gallo e Raitano 2021). Il REM ha una fisionomia tipicamente riconducibile alla forma monetaria degli interventi di protezione sociale, che coinvolge solo in forma sussidiaria – in termini di ampliamento della portata della campagna informativa – il comparto dei servizi sociali territoriali.

Lo sforzo di rimodulazione e adattamento della fase emergenziale è stato sostenuto finanziariamente anche grazie all’introduzione di margini di flessibilità nell’utilizzo dei fondi a valere sulla quota servizi del Fondo Povertà, che ha esteso l’utilizzo di tali risorse ai bisogni di assistenza emergenti nello scenario pandemico, non esclusivamente espressi dai beneficiari del RdC, nonché alla riorganizzazione dei servizi, all’approvvigionamento di dispositivi di protezione e alla riconfigurazione degli spazi.

Osservando il campo della lotta alla povertà e all’impoverimento, nel complesso l’emergenza pandemica ha “messo in mostra un sistema dei servizi sociali in trincea, con modalità innovative e creative, in presenza o a distanza, ma comunque presente e visibilmente indispensabile: nella gestione dei bandi emergenziali; dei buoni spesa; nell’intercettazione dei bisogni della cittadinanza; nella divulgazione di corrette informazioni; nella promozione di buone prassi per il sostegno ai nuclei familiari; nella presa in carico di situazioni complesse; a prescindere dall’erogazione di ReI o RdC” (Cerro et al. 2020, 143). L’esigenza di reagire a condizioni di grave stress sia sanitario sia socio-economico con forti limitazioni delle modalità ordinarie di lavoro ha fatto risaltare l’importanza dell’azione delle organizzazioni non profit, che combinando attivismo, radicamento territoriale e flessibilità di intervento hanno contribuito al perseguimento degli obiettivi di sostegno della popolazione in difficoltà. Ciò è accaduto, ad esempio, supportando chi – nell’impossibilità di avere un contatto diretto con i servizi – era però sprovvisto di canali e/o competenze di comunicazione in remoto, ma anche attraverso la consegna diretta al domicilio di beni alimentari e medicinali.

A fronte di un innegabile sforzo del sistema di welfare locale, la prima fase pandemica ha tuttavia indebolito fortemente la possibilità di promuovere processi di capacitazione e di inclusione attraverso gli interventi ordinari, basati sulla prossimità, sull’interazione, sull’attivazione; ciò ha consegnato

all'esperienza dei servizi sociali la piena consapevolezza dei rischi, delle esigenze e delle sfide che si sono generati in maniera inedita a causa della specificità delle forme con cui la crisi si è manifestata. Come si è evoluta la situazione dopo il primo *lockdown*? Pur se l'emergenza nazionale non è mai venuta meno ed è anzi è stata via via rinnovata<sup>2</sup>, come noto la pandemia ha avuto un andamento variabile, con una diminuzione dei casi di contagio e di ricovero per patologie acute dalla tarda primavera alla prima parte dell'autunno, una successiva ripresa di contagi e patologie che ha portato ad ulteriori provvedimenti restrittivi di natura preventiva, l'avvio di un allentamento delle misure restrittive a partire dalla fine di aprile 2021.

Nel corso della fase di provvisoria attenuazione del fenomeno pandemico, che ha consentito un parziale recupero economico-occupazionale, l'attività dei servizi sociali ha goduto di una minor pressione e, nel campo della lotta alla povertà, ha dunque potuto sviluppare un'azione di più ampio respiro e riprendere alcune dinamiche necessariamente interrotte. Sul fronte della misura nazionale di reddito minimo, dalla metà di luglio è cessato il blocco delle condizionalità e sia Comuni sia Centri per l'impiego hanno progressivamente intensificato le prese in carico tramite colloquio, ora in presenza ora a distanza, definendo progetti di inclusione sociale e lavorativa rispetto ai quali le circostanze organizzative e socio-economiche legate al Covid non hanno fatto che accentuare criticità che erano già evidenti in precedenza, segnatamente in relazione alla estensione delle prese in carico e al grado di efficacia delle stesse.

La L. 178/2020 (legge di bilancio per il 2021) ha incrementato gli stanziamenti per il Rdc, il Fondo di Solidarietà comunale, il Fondo per l'assegno universale sino ai 21 anni e i servizi alla famiglia; ha poi istituito il Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive, con una dotazione di 500 milioni di euro a sostegno del programma nazionale "Garanzia di occupabilità", finalizzato ad incentivare l'inserimento nel mondo del lavoro anche dei beneficiari di Reddito di Cittadinanza. In riferimento ad un problema crescente – quello degli sfratti per mancato pagamento del canone – il D.l. 31 dicembre 2020, n. 183 (cosiddetto "Milleproroghe") ha esteso il blocco dell'esecuzione degli sfratti al 30 giugno 2021. Questi provvedimenti vanno ad integrare con proprie peculiarità la lotta alla povertà.

Sempre attraverso la legge di bilancio per il 2021, una specifica azione di potenziamento dei servizi sociali è stata decisa definendo come livello essenziale delle prestazioni la presenza di un operatore ogni 5000 abitanti, con un ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4.000 abitanti. Nell'ottica del potenziamento è stata inoltre prevista l'erogazione di un contributo economico a favore degli Ambiti sociali territoriali, in ragione del numero di assistenti sociali impiegati in proporzione alla popolazione residente (art. 1, commi 794-804). Il finanziamento, a valere sul Fondo povertà, ha natura strutturale. Si tratta di un provvedimento rilevante, che investe in modo deciso sulla componente *in kind* delle politiche sociali, valorizzando l'efficacia di saperi e interventi professionali in relazione al contrasto alla povertà. Sul piano delle misure di sostegno economico ai soggetti coinvolti in processi di impoverimento, dopo la prima definizione di una capienza pari a due mensilità, nel corso del 2020 il REM è stato prorogato per ulteriori tre quote, poi con il D.L. n. 41 del 22/3/2021 (cosiddetto "Decreto Sostegni") è stata approvata un'ulteriore proroga per 3 quote mensili aggiuntive, con possibilità di fare domanda sino al 31/5/2021 e, infine, con il D.L. n. 73 del 25/5/2021 (Decreto "Sostegni bis") sono state riconosciute, sempre su domanda, altre 4 quote da richiedere entro il 31/7/2021. Con il D.L. n. 154 del 23/11/2020 è stato disposto un ulteriore stanziamento di 400 milioni di euro per misure di solidarietà alimentare gestite dai Comuni. Il Decreto "Sostegni bis" ha istituito per il 2021 un Fondo di 500 milioni di euro al fine di adottare misure urgenti di solidarietà alimentare e di sostegno alle famiglie che versano in stato di bisogno, per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche.

## *2.2. Il supporto ai percorsi degli immigrati in tempo pandemico*

---

<sup>2</sup> Al momento in cui si scrive, sino al 31 dicembre 2021.

Per quanto riguarda le politiche rivolte alle persone immigrate, nella prima fase emergenziale immobilità e controlli hanno di fatto limitato le opportunità di vita dei soggetti migranti particolarmente vulnerabili – per i quali peraltro sono venuti spesso meno anche quegli interventi a bassa soglia che tamponavano le situazioni più critiche. L'esclusione si è radicalizzata a fronte dell'identificazione di alcune categorie di migranti come “untori” e “capri espiatori”: chi veniva percepito come asiatico prima, i migranti in arrivo nel Mediterraneo e nel sistema di accoglienza poi (Ambrosini 2020), in particolare per la gestione approssimativa di alcuni grandi centri nel Nord-Est e del loro rapporto con la autorità locali e la sanità territoriale (Geraci et al. 2020).

Per analizzare le risposte istituzionali alla pandemia che hanno coinvolto le persone immigrate e le loro famiglie, è opportuno distinguere – secondo una classica tipologia – fra misure di *immigration policy* (controlli, visti, permessi) e di *immigrant policy* (misure di incorporazione, incluse quelle di welfare).

La prima fase emergenziale si è concentrata prevalentemente sulle prime – con i decreti “Cura Italia” e “Rilancio”, ma anche con il decreto interministeriale n. 150 del 7 aprile 2020 che, dichiarando i porti italiani “non sicuri” per tutta la durata dell'emergenza sanitaria, ha sostanzialmente sospeso i passi iniziali della filiera dell'accoglienza. Si tratta di un orientamento coerente con quello sbilanciamento delle politiche sul lato del controllo dei flussi.

Inoltre, sono state più volte prorogate le scadenze dei permessi di soggiorno in essere – a fronte della limitazione dell'operatività degli uffici immigrazione delle Prefetture; sono state un po' ampliate (almeno formalmente) le maglie per l'inserimento in accoglienza o la proroga della stessa nel caso dei migranti già inseriti nel sistema; si è avviata una sanatoria per alcune categorie di lavoratori immigrati e per chi era caduto nell'irregolarità da poco<sup>3</sup>.

Questi provvedimenti sono stati giustificati in base a due ordini di motivi (Chiaromonte e D'Onghia 2020): la tutela della salute pubblica da un lato (in fase emergenziale, per rendere visibile e tracciabile la popolazione reale presente sul territorio), la funzionalità economica dall'altro (con la limitazione dei canali di reclutamento stagionale dall'estero, in particolare in agricoltura, si temeva per alcune filiere produttive). Meno successo hanno avuto gli appelli per svuotare i centri di detenzione per migranti al fine di ridurre i rischi di esplosione epidemica in contesti ad alto contatto sociale e limitata qualità degli spazi (Esposito et al. 2020) – specie in Italia, dove si è fatto ricorso a navi quarantena, con il rischio di alimentare focolai al loro interno e – soprattutto – di comprimere i diritti dei richiedenti protezione.

Si può dire che i due obiettivi della sanatoria siano andati disattesi: da un lato, l'idea di rendere visibili gli invisibili si è persa nella regolazione complessa delle fattispecie “sanabili”, lasciando fuori un'ampia platea di irregolarmente presenti (in particolare quelli espulsi negli ultimi anni dal sistema di accoglienza) e – paradossale per una norma giustificata anche dal miglioramento delle condizioni lavorative in agricoltura – non contrastando adeguatamente l'intermediazione illecita (stante il ruolo fondamentale che i datori di lavoro veri o fittizi hanno nella regolarizzazione (si veda Bonizzoni *et al.* 2021); dall'altro, la funzionalità economica è svanita perché la gestione è stata fallimentare (le possibilità di elusione erano piuttosto alte – cfr., per il lato del lavoro di cura, Castegnaro e Pasquinelli 2021 – e, comunque, la gestione delle pratiche sta andando molto a rilento).

L'assenza di un'attenzione al tema della diversità nelle risposte istituzionali si evince anche dalla scelta di non fare da subito comunicazione multilingue. La cosa si inserisce, inoltre, in una generale disattenzione verso le popolazioni immigrate e le minoranze nei *National pandemic influenza preparedness plans* a livello globale (Wickramage et al. 2018). Dunque, in prima istanza si è fatto carico di questo tema il privato sociale, con diverse iniziative indipendenti fra loro – locali e nazionali

---

3 Il Decreto-Legge “Rilancio” ha previsto due possibilità di regolarizzazione: il rinnovo di un contratto di lavoro scaduto o l'emersione di un rapporto di lavoro in nero nei settori primario e dell'assistenza alla persona/lavoro domestico; il rilascio di un permesso di soggiorno semestrale per quanti avessero già un permesso scaduto dal 31 ottobre 2019. La *ratio* della norma era volta a non alimentare l'irregolarità in un momento particolarmente delicato e a garantire forza lavoro in settori ritenuti particolarmente meritevoli e bisognosi in emergenza.

– che poi hanno avuto risonanza dentro a reti formali e informali di operatori e attivisti e sono state poi fatte proprie nella comunicazione istituzionale.

Possiamo qui osservare separatamente quanto avvenuto nel sistema di accoglienza e quanto ha riguardato invece le migrazioni economiche.

Sul primo fronte, la percezione di abbandono nella prima fase emergenziale è stata ivi particolarmente marcata, segnalando criticità specifiche del welfare residuale dell'accoglienza. La mancanza di indicazioni dalle istituzioni di coordinamento e controllo, in particolare quelle sanitarie, ha lasciato i singoli gestori a fare scelte difficili con un panorama estremamente variabile di interlocutori istituzionali e di scelte operative, come evidenziato da un primo monitoraggio effettuato dal Tavolo Nazionale Asilo e dal Tavolo Immigrazione e Salute nel giugno 2020. Si tratta di problemi affrontati in modo non dissimile da quanto avvenuto per altri servizi residenziali e semiresidenziali che coinvolgono altri target, almeno fino all'uscita a luglio delle "Indicazioni operative ad interim per la gestione di strutture con persone ad elevata fragilità e marginalità socio-sanitaria nel quadro dell'epidemia Covid 19" (la cui attuazione, tuttavia, non è esente da criticità, cfr. Tavolo Nazionale Asilo e Tavolo Immigrazione e Salute 2021), ma certo con alcune specificità legate alla sostanziale estraneità del sistema di accoglienza rispetto al welfare dei servizi territoriale.

Un aspetto preoccupante da questo punto di vista è stato – nelle more di chiare indicazioni in materia – il sostanziale blocco dei nuovi ingressi in diverse strutture: anche ove formalmente non vi fossero ostacoli all'accesso, "la chiusura delle Questure ha a dir poco rallentato l'identificazione e la possibilità di manifestare la volontà di chiedere asilo. Ancor più difficile poi ottenere accoglienza, così che nella maggior parte dei casi i nuovi richiedenti asilo sono semplicemente rimasti all'addiaccio" (Bazurli et al. 2020, 34). Il rischio qui è che la pandemia abbia contribuito all'ulteriore vulnerabilizzazione di soggetti già particolarmente fragili, come le vittime di tratta.

Il monitoraggio successivo, ad otto mesi di distanza (Tavolo Nazionale Asilo e Tavolo Immigrazione e Salute 2021), vede la standardizzazione di alcune prassi ma – nelle parole degli estensori – anche l'evidenza della differenza fra sistemi di accoglienza dotati di coordinamento nazionale più forte (il Servizio Centrale del Sistema Accoglienza Integrazione), rispetto a quelli con coordinamento più debole (CAS, servizi antitrattra e per minori non accompagnati).

Per quanto riguarda le migrazioni economiche, si pone in particolare il problema dell'esclusione dai benefici di lavoratori essenziali ma inseriti nel lavoro nero o grigio in diversi settori (dall'agricoltura, al terziario della ristorazione, al lavoro domestico e di cura), che si sono trovati dunque in situazione di radicale esclusione anche per la preclusione della "via di fuga" verso paesi di origine o altri paesi di diaspora con la chiusura delle frontiere.

Un esempio evidente da questo punto di vista riguarda l'erogazione delle misure di solidarietà alimentare (di cui alla citata ordinanza della Protezione Civile n. 658 del 29 marzo 2020), che in alcuni casi (Roma, Ferrara, Matera, L'Aquila, per fermarsi ai comuni maggiori) aveva portato all'esclusione dei migranti (o di alcune tipologie di migranti) da una misura che doveva essere generalizzata e di bassa soglia, per l'accesso alla quale sono serviti diversi interventi giurisprudenziali (Biondi dal Monte, 2020).

Problemi analoghi si verificano per il Reddito di Cittadinanza che – dato il vincolo dei dieci anni di residenza in Italia per l'accesso – non ha costituito nel 2020 una rete tanto forte quanto lo è stata per i cittadini italiani.

### **3. Un sistema in affannosa rincorsa**

Dentro a questo quadro istituzionale si sono generati i meccanismi operativi dei servizi, gli spazi di azione e reazione delle professionalità nelle filiere del welfare, le effettive pratiche di intervento. Gli operatori e i servizi si sono trovati da subito sotto pressione, mentre al contempo dovevano ripensare funzionamento dei servizi e metodologie di intervento – cosa non facile in una situazione di emergenza che in teoria avrebbe potuto comprimere la riflessività nelle comunità professionali e di pratica. L'intervento sociale *street-level* si è dunque trovato a fronteggiare ora bisogni nuovi, ora

bisogni noti ma acuitizzati, con un armamentario metodologico limitato dai vincoli nelle possibilità di interazione faccia a faccia.

### 3.1. Prassi operative e sfide future nel lavoro sociale (post-)pandemico

Sia nelle sue fasi acute (primavera 2020, autunno 2020, inizio 2021) sia nelle fasi di relativa e provvisoria attenuazione, si è prodotto un aumento di situazioni di povertà, legate in particolare agli effetti economici della crisi pandemica (FIO.psd et al. 2020, Istat 2021). Tale aumento è stato caratterizzato da un significativo numero di nuovi casi, mai entrati prima in contatto né con i servizi sociali territoriali né con gli sportelli del Terzo Settore.

L'azione congiunta di pressione dei bisogni e difficoltà operative ha generato situazioni particolarmente complesse in alcune aree di intervento, come nel caso delle persone senza dimora, per definizione impossibilitate a 'rimanere a casa'. Sebbene la risposta all'emergenza abbia portato ad innovazioni quali l'estensione degli orari di apertura delle strutture di accoglienza, in modo da tutelare chi ne era già ospite, le difficoltà di accesso per nuovi utenti, la faticosa integrazione socio-sanitaria nella gestione della salute degli ospiti, la sospensione (soprattutto nella prima fase) di percorsi di promozione sociale e di accompagnamento, la ridefinizione delle prassi operative (spesso nella direzione di una limitazione dei servizi a quelli ritenuti strettamente essenziali), con un ulteriore coinvolgimento di operatori del volontariato, sono temi che hanno mostrato le difficoltà del welfare per i più fragili (FIO.psd et al. 2020, Gnan 2021).

Tuttavia, se gli interventi per persone senza dimora hanno evidenziato alcuni problemi specifici, anche di programmazione e coordinamento, vi sono problematiche che – nelle varie fasi dell'emergenza – hanno toccato in senso più generale i servizi sociali (Sanfelici et al 2020).

In termini sintetici, si può fare riferimento alle esigenze di: adattare ed irrobustire le funzioni informative; snellire le procedure e l'erogazione delle prestazioni per rendere tempestiva la risposta; superare le carenze del sistema di assistenza domiciliare; far fronte al segnalato incremento delle situazioni di bisogno, non da ultimo – come ricordato – in relazione alla comparsa di utenti in precedenza non conosciuti, portatori *in primis* di esigenze di supporto monetario. Con specifico riferimento al RdC, come si diceva, la sfida davvero complessa è stata quella di conciliare l'adattamento all'emergenza con la prosecuzione dell'implementazione della componente non monetaria di inclusione sociale dei beneficiari, il cui ritardo – già evidente – è stato aggravato proprio dalle condizioni e dai condizionamenti pandemici.

Le funzioni di informazione e 'gate-keeping' relative alla fruizione di risorse monetarie hanno assunto probabilmente un rilievo centrale nella prima fase emergenziale. Ma è necessario porre nuova attenzione anche alla dimensione *in kind* delle politiche territoriali: un compito fondamentale attiene proprio ad una più matura ed efficace definizione e operativizzazione di finalità, mansioni, articolazioni organizzative e forme di monitoraggio dei percorsi non monetari di inclusione attiva. Si ripropone dunque una questione non nuova, ma troppo spesso trascurata o ridotta ad un rango secondario nella discussione e nello sviluppo del sistema di welfare italiano: riprendendo le parole di Chiara Saraceno, "quanto più una misura è mirata a situazioni di povertà per mancanza grave sia di reddito che di capacità, tanto più ha bisogno di misure integrative non monetarie (...). Se il limite spesso denunciato delle erogazioni monetarie – e sentito in modo particolarmente intenso in Italia stanti tradizioni radicate di clientelismo, lavoro nero e grigio, evasione fiscale, puro e semplice imbroglio – è quello dell'azzardo morale e dell'abuso, non è meno grave il rischio di deresponsabilizzazione dei servizi sociali e della comunità una volta erogata la prestazione monetaria" (2006, XXVII).

I prossimi mesi, come detto, vedranno quali esiti avrà il cammino incrociato della gestione della fase pandemica e del pieno dispiegamento delle misure non monetarie. Proprio il forte incremento delle risorse – discendente sia dal Fondo povertà per i servizi territoriali sia dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – richiede una dimostrazione dell'efficienza e dell'efficacia dei percorsi non monetari, così come un'ulteriore riflessione su peculiarità e complementarietà del servizio sociale professionale e della società civile nelle strategie di fronteggiamento dell'emergenza e del post-

emergenza, che nei suoi riflessi socio-economici potrebbe anche essere di lunga durata. Per esempio, in termini di vulnerabilizzazione di nuovi gruppi sociali, così come di cronicizzazione delle criticità di soggetti già conosciuti dai servizi.

Qui si concretizzano diverse sfide per la presa in carico. Ne menzioniamo due a mero titolo di esempio: fra i nuovi utenti (questione peraltro manifestatasi già con riguardo alla platea dei beneficiari del RdC stesso) verosimilmente una quota non trascurabile può essere refrattaria o cognitivamente lontana dall'idea di una presa in carico complessa (*cash + in kind*): occorrerà perfezionare modelli di accoglienza e trattamento adeguati a tali profili; sul piano dell'organizzazione interna dei servizi, il ruolo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (peraltro oggetto di copiosi investimenti nel quadro del PNRR), la presa in carico "a distanza", la persistenza di forme di operatività 'agili' potrebbero non essere solo un "incidente di percorso" emergenziale. In termini di connessioni a distanza fra operatori ed anche di relazione burocraticamente snella, diretta, prossima con gli utenti, sarà necessario osservare con attenzione gli scenari futuri. Quanto e per chi sarà adeguata l'interazione a distanza? Quanto – nel rapporto tra operatori, e nel rapporto tra operatori e cittadini – tali forme di lavoro agile verranno adottate stabilmente (e selettivamente) fra le modalità del lavoro sociale?

### 3.2. Il caso del lavoro sociale con le persone immigrate

Nel caso dell'utenza immigrata, ai problemi comuni sopra menzionati si aggiungono alcune specificità: la distanza linguistica per alcuni gruppi; la stratificazione civica (il set variabile di diritti di cittadinanza associato ai diversi *status* legali, ma anche alle pratiche locali) che ha limitato l'accesso a servizi; la maggior vulnerabilità di una quota rilevante della popolazione migrante.

La letteratura grigia e il dibattito fra operatori hanno messo in evidenza, per esempio, le criticità associate ad uno dei dispositivi di *policy* dell'immigrazione più oggetto di attenzione degli ultimi anni, quello del sistema di accoglienza per richiedenti e titolari di protezione.

Lì l'acuirsi dell'isolamento da una parte e la convivenza forzata dall'altro hanno aggravato fragilità psico-sociali preesistenti. Ciò ha reso necessari interventi di sostegno, assicurazione, informazione – ma anche di mediazione dei conflitti (Simone 2020, Tavolo Nazionale Asilo e dal Tavolo Immigrazione e Salute 2021) e di utilizzo del tempo in modo "produttivo". Il tempo sospeso dell'accoglienza può essere *disempowering* in condizioni normali, già aggravate dalle condizioni operative post-decreto "Salvini", che ha limitato la presenza di figure professionali con competenze sanitarie, psicologiche, socio-educative (Dessi 2020). In emergenza la situazione può essere peggiorata, benché l'intervento nei centri di piccola dimensione sia stato probabilmente più agevole, sia per la possibilità di effettuare interventi in presenza in condizioni di sicurezza (distanziamento, dispositivi di protezione), sia per una maggior possibilità di interventi a distanza – di mediazione, educativi – individualizzati (D'Ambrosio 2020).

Rispetto alle migrazioni economiche, nei servizi territoriali, la fragilizzazione delle famiglie immigrate ha più facilmente comportato la caduta in difficoltà estreme – dalla povertà alimentare alla difficoltà a sostenere le spese abitative (Simone 2020) – con la necessità di strutturare reti di ultima istanza in cui il privato sociale è stato importante. L'indagine di ISMU su alcune province lombarde durante il primo *lockdown*, per esempio, evidenzia il suo ruolo primario negli aiuti economici e nella fornitura di beni di prima necessità – superiore anche a quello delle *kinship network* (Papavero e Menonna 2021). A livello più aneddotico, ma consistente con le ricerche in materia degli ultimi anni (Ambrosini ed Erminio 2020), si è riscontrato anche un certo grado di attivismo da parte dell'associazionismo degli immigrati e delle minoranze – su base religiosa o etno-nazionale – che ha contribuito a sostenere azioni sociali non solo nei confronti degli immigrati, ma della popolazione in generale (Saggiomo 2020).

L'evolversi della situazione epidemica e l'adattamento e riorganizzazione dei servizi ha portato a nuove modalità di intervento (e.g. colloqui e attività formative) a distanza anche per questa popolazione *target*. Nel sistema di accoglienza la cosa è stata relativamente facilitata da possibilità di

accompagnamento in presenza e dall'apparente buona disponibilità di strumentazione adeguata all'uso.

Nei servizi territoriali, le fonti (ancora frammentarie) ad oggi esistenti (Simone 2020, MLPS 2020) non sembrano evidenziare una particolare attenzione dei servizi sociali territoriali, supportando l'idea che i confini interni si siano alzati e che la popolazione immigrata non sia stata considerata fra quelle prioritarie. A tal proposito, è abbastanza indicativo che delle 233 schede di iniziative locali di servizio sociale in risposta all'emergenza Coronavirus raccolte in Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020), solo una quindicina (6%) riflettano esplicitamente sul target migratorio (percentuale simile anche nelle storie raccolte da Animazione Sociale).

C'è da chiedersi se l'elevata politicizzazione del fenomeno migratorio, accompagnata ad un contesto di impoverimento di altre categorie sociali, abbia fatto optare per un lavoro sotto traccia – fatto, ma non detto – o abbia invece ridefinito le priorità.

### **Riflessioni conclusive**

La pandemia ha impegnato e sta impegnando duramente il welfare dei servizi, nella combinazione fra rischi per la salute (sia di portatori di bisogno sia di operatori) ed accresciuto disagio per ampie fasce di popolazione. Gli effetti socio-economici del Covid-19 saranno di lunga gittata e richiederanno un forte impegno delle politiche di protezione sociale.

La crisi ha evidenziato l'importanza della figura dell'assistente sociale, producendo dunque un orientamento politico favorevole ad un miglioramento strutturale del rapporto tra numero di assistenti e popolazione, in termini di livello essenziale delle prestazioni. Tale orientamento può essere fatto risalire ad una più generale crescita di considerazione per la componente *in kind* delle politiche sociali e per i servizi territoriali, la cui prima, significativa manifestazione si ha – nell'ambito della lotta alla povertà – con il Memorandum di intesa tra Alleanza contro la povertà e Governo siglato il 14 aprile 2017, in cui si prevedeva una specifica quota del Fondo Povertà riservata al supporto dei servizi locali, superando così l'idea persistente che il welfare dei servizi possa dispiegarsi a risorse invariate. Al di là degli aspetti quantitativi, che avranno effetti nel medio periodo, per le professioni del sociale, specie operanti a livello territoriale, si è trattato di una grande occasione di ripensamento e riflessività professionale (non scontata proprio perché avvenuta in fase emergenziale), che ha probabilmente portato alla luce un fermento preesistente nelle professioni del welfare. Nel complesso, la salienza dei servizi sociali e la capacità di questi di influenzare i percorsi di prevenzione, oltre che di fuoriuscita dalla povertà, appare assai rilevante per l'agenda di ricerca futura.

Nel primo anno di pandemia i servizi sociali locali sono stati costretti a fronteggiare un'emergenza che ha generato inizialmente un inevitabile spiazzamento e una certa solitudine. Nonostante i molti vincoli che ne sono derivati, i servizi hanno dato dimostrazione di capacità reattiva e di dinamismo, soprattutto nella prima e più dura fase (MLPS 2020, Sanfelici et al. 2020, animazione sociale.it, welforum.it). Tale reattività è stata indiscutibilmente favorita da una forte collaborazione del terzo settore che, nei diversi territori, ha saputo mettere in campo le caratteristiche di prossimità, innovazione e flessibilità che gli vengono riconosciute (Ciani et al. 2021). Allo stesso tempo, alla luce della riconosciuta differenziazione nazionale dei sistemi di welfare locale, verosimilmente le risposte nei diversi territori sono state diverse per risorse, solidità ed efficacia. Si tratta di un aspetto che nel futuro meriterà approfondimenti, quando le traiettorie di risposte alla crisi saranno più consolidate, al fine di capire quanto le differenze territoriali abbiano assunto percorsi *path dependent* o *path breaking*.

Sul piano dei soggetti in condizione di povertà e grave disagio, il RdC si è dimostrato misura di garanzia importante, anche se la 'distorsione' interna al suo impianto che sfavorisce gli stranieri, solo attenuata dal REM, continua a lavorare sotto traccia, facendo di essi un gruppo di popolazione che sale alla ribalta per motivi politico-ideologici, più che per aver acquisito una stabile visibilità nel sistema istituzionale del welfare: ne sono testimonianza non solo le evidenziate vischiosità del sistema di supporto ed accoglienza, ma anche la sostanziale assenza di tale target dalle azioni del PNRR presentato a fine aprile 2021.

Se è difficile oggi poter rinvenire con certezza i contorni di una *critical juncture*, che come tale porterebbe ad una fase di innovazione trasformativa degli assetti precedenti alla fase pandemica, è possibile sottolineare alcuni aspetti che dovranno verosimilmente essere ricompresi nel processo di apprendimento istituzionale e professionale.

La mobilitazione dei servizi ha mostrato ampia capacità di innovazione in termini di sburocratizzazione delle routine istituzionalizzate, entro le quali la solidità formale delle procedure nascondeva però riconosciuti limiti di derive formalistiche e rischi di sclerotizzazione della relazione con i destinatari degli interventi. L'esperienza di uno "smart welfare" (Milani 2020) nel tempo pandemico ha allo stesso tempo indicato l'esigenza e la possibilità concreta di aggiornare e rafforzare la capacità di risposta dei servizi, anche nei termini di una nuova relazionalità con i beneficiari (residenziali e non): si vedono sia margini di evoluzione positiva, sia esigenze di verifica approfondita circa gli effetti problematici delle soluzioni alternative alla compresenza fisica e ai modelli standardizzati di relazione con l'utenza (effettiva e potenziale). Nella misura in cui l'emergenza potrà assumere caratteri strutturali (e potrebbe farlo in termini di apprendimento per la fase post-pandemica) si pone una questione di ripensamento di alcuni strumenti del lavoro sociale: i modelli e le forme di comunicazione con famiglie e utenti; l'accesso e l'accessibilità dei servizi, per esempio nel modo in cui permettono di accogliere l'utenza; le forme della presa in carico, per tenere conto soprattutto di chi non si era mai presentato ai servizi (questione già emersa con il RdC) e non ha idea/disponibilità di entrare in una presa in carico complessa/pesante, ma ne presuppone una leggera; la stessa formazione alle professioni sociali, che potrebbe incrementare le competenze sociologiche e psicologiche nella gestione dell'emergenza.

Entro una cornice di possibili ridefinizioni degli assetti e delle forme del welfare dei servizi, fondamentale appare lo sviluppo della co-progettazione tra enti locali e terzo settore, per potenziare la partnership pubblico-privato superando il mero rapporto committente/fornitore e, così, orientare maggiormente l'identificazione dei bisogni e la definizione di azioni ed interventi alle peculiarità locali e alle congiunture socio-economiche, entro una strategia di welfare abilitante che curi la prossimità e promuova le capacità sia individuali sia della comunità locale (Saraceno 2020).

Nel quadro di tale strategia riprende forza la valenza del lavoro di comunità, che nei termini dei servizi deve poter assistere alla diffusione di interventi territorialmente più capillari, che abbassino la soglia di accesso. Un ri-orientamento, insomma, verso una prospettiva che la teoria del lavoro sociale ritiene fondamentale, ma che fatica a trovare spazio ove prevalga un modello burocratico di gestione del servizio sociale.

Entro la strategia di un welfare abilitante e di comunità possiamo probabilmente collocare anche tutte le richieste di riacquisire una dimensione progettuale nel fare lavoro sociale (Gui 2020). Il presente dell'emergenza va affrontato, ma con uno sguardo verso la *longue durée* dei fenomeni sociali, degli impatti sui percorsi di vita, che richiedono interventi pianificati con uno sguardo rivolto al futuro, con maggior attenzione ai soggetti vulnerabili – in considerazione dell'estensione dell'area della vulnerabilità e degli effetti sistemici prodottisi sul tessuto socio-economico.

Ciò comporta la necessità di investire su rami di *policy* finora di scarso peso e successo nel nostro Paese, come le politiche attive del lavoro (Croce 2020), di fronte ad una disoccupazione qualitativamente e quantitativamente nuova, nel quadro di un mercato del lavoro in trasformazione rapida che a sua volta richiede interventi sia regolativi sia di stimolo; la necessità di migliorare il coordinamento fra forme di governo (verticalmente, fra livelli territoriali; orizzontalmente, fra settori e fra pubblico e privato), non certo un punto di forza del nostro welfare (Kazepov e Barberis 2013), per consentire agli operatori sociali di lavorare nelle condizioni migliori, come evidenziato anche dal presidente del Cnoas (Gazzi 2020); la necessità di dare un nuovo valore al lavoro sociale, non limitando l'intervento di welfare a sole erogazioni "tampone" *cash*. Più ampiamente, irrobustendo e rilegittimando la dimensione capacitante non *cash* del welfare sociale, che il PNRR stesso sembra cogliere quando identifica i servizi sociali territoriali come "strumento di resilienza" (2021, 208).

## Riferimenti bibliografici

- ActionAid (2020), *La pandemia che affama l'Italia*, Milano, ActionAid.
- Ambrosini, M. (2020), *L'immigrazione al tempo della pandemia*, in «Mondi Migranti», 2, pp. 9-26
- Ambrosini, M., Erminio, D. (a cura di) (2020), *Volontari inattesi*, Trento, Erickson.
- Barca F. e C. Gori (2020), *Una protezione sociale universale per affrontare subito l'emergenza*, in [www.forumdisuguaglianzediversita.org/](http://www.forumdisuguaglianzediversita.org/), 16 marzo.
- Bazurli, R., Campomori, F. e C. Marchetti (2020), *Dall'emergenza sanitaria alla sanatoria*, in OCIS (a cura di), *COVID-19 e la sfida della coesione in Italia*, Reggio Emilia, OCIS, pp. 32-40.
- Biondi Dal Monte, F. (2020), *Cittadini, stranieri e solidarietà alimentare al tempo del coronavirus*, in [www.asgi.it](http://www.asgi.it), 21 maggio.
- Bonizzoni, P., Artero, M., Hajer, M. (2021) *Una sanatoria tanto (dis)attesa?* Rapporto di ricerca. Doi: 10.6084/M9.FIGSHARE.14731257.V1
- Busilacchi G. (2020), *Le misure di contrasto alla povertà durante l'emergenza Covid-19*, in «Politiche Sociali», 2, pp. 325-330.
- Castegnaro, C. e S. Pasquinelli (2021), *Disabilità e non autosufficienza: dopo la pandemia serve altro*, in [welforum.it](http://welforum.it), 9 febbraio.
- Cerro A., Ferrante L., Laganà N. e C. Ripa (2020), *Servizi per l'implementazione delle misure di contrasto alla povertà*, in M. Sanfelici, L. Gui e S. Mordegli (a cura di), *Il servizio sociale nell'emergenza Covid-19*, Milano, Franco Angeli, pp. 135-160.
- Chiaromonte, W. e M. D'Onghia (2020), *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 3, pp. 1-32.
- Ciani, F., Gallerini S., Raffini L. (2021), *Le conseguenze socio-economiche della pandemia di Covid-19 in Italia e il ruolo del Terzo settore*, in «Salute e Società», 2, pp. 25-39.
- Croce, G. (2020) Le politiche attive del lavoro nella crisi da Covid-19, *Economia & Lavoro*, 2, pp. 91-116.
- D'Ambrosio, V. (2020) Nel chiaroscuro dei centri di accoglienza, [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org), 28 marzo.
- Dessi, C. (2020) Un anno dal "Decreto Salvini." Una "profezia" che si autoavvera, [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 3 febbraio
- Einaudi, L. (2007) *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'unità ad oggi*, Roma-Bari, Laterza.
- Esposito, F., Caja, E. e G. Mattiello (2020) "No one is looking at us anymore". *Migrant Detention and Covid-19 in Italy*, Oxford, University of Oxford.
- Ferrera, M. (2008) The European Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects, *West European Politics*, 31(1-2), pp. 82-107.
- Fio.PSD, Iref e Caritas (2020) *L'impatto della pandemia sui servizi per le persone senza dimora*, Roma, Fio.PSD.
- Gallo, G e M. Raitano (2021), *Le misure di contrasto alla povertà per la crisi sanitaria*, in Cnel (a cura di), *XXII Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020*, Roma, CNEL, pp. 117-131.
- Gargiulo, E. (2016), *Un lungo percorso ad ostacoli. Il difficile cammino dei non cittadini verso l'integrazione e la cittadinanza*, in «Società, Mutamento, Politica», n. 7(13), pp. 309-321.
- Gazzi, G. (2020), *Una comunità professionale e l'emergenza*, in M. Sanfelici, L. Gui e S. Mordegli (a cura di), *Il servizio sociale nell'emergenza Covid-19*, Milano, Franco Angeli, pp. 15-23.
- Geraci, S., Declich, S. e M. Marceca (2020), *Immigrazione, salute e pandemia da Covid-19*, in Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Roma, Idos, pp. 250-253.
- Gnan, E. (2021), "Covid-19 e disuguaglianze: quale impatto sui senza dimora?", in [welforum.it](http://welforum.it), 9 febbraio.
- Gori, C. (2020), *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social Card al Covid-19*, Roma-Bari, Laterza.
- Gui, L. (2020), *Spiazzamento e apprendimento dall'esperienza in tempo di COVID*, in M. Sanfelici, L. Gui e S. Mordegli (a cura di), *Il servizio sociale nell'emergenza Covid-19*, Milano, Franco Angeli, pp. 40-55.
- Istat (2021), *Le statistiche sulla povertà. Anno 2020*, «Statistiche Report», 16 giugno.
- Milani, P. (2020), *È nato un nuovo smart welfare?*, in «Animazione sociale», 334, pp. 31-34.

- MLPS (2020), *I servizi sociali al tempo del Coronavirus*, Roma, MLPS.
- MLPS, Istat, Inps, Inail, Anpal (2020), *Il Mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata*, Roma, Istat.
- Natili, M. (2020), *Covid-19 e politiche di contrasto alla povertà in Italia*, in OCIS, *Covid-19 e la sfida della coesione in Italia: imparare dall'emergenza per politiche più eque e inclusive*, in «Quaderni della Coesione Sociale», 3, pp. 41-48.
- Papavero, G., A. Menonna (2021), *Il lavoro durante il periodo del primo lockdown*, «ISMU Fact Sheet», Marzo.
- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), 30 aprile 2021
- Saggiomo, V. (2020) La solidarietà tra stranieri, *La Rivista delle Politiche Sociali*, online
- Sanfelici M., Gui L., Mordegli S. (a cura di) (2020), *Il servizio sociale nell'emergenza Covid-19*, Milano, Angeli
- Saraceno, C. (2006) , *Prefazione*, in P. Van Parijs e Y. Vanderborght, *Il reddito minimo Universale*, Milano, EGEA, pp. Ix-xxviii.
- Saraceno, C., Sartor, N., Sciortino, G. (a cura di) (2013), *Stranieri e diseguali*, il Mulino, Bologna.
- Saraceno, C. (2020), *Come ripensare il welfare nel dopo coronavirus?*, in «Animazione sociale», 334, pp. 6-17
- Simone, D. (2020), Servizi sociali e persone immigrate, pp. 96-115 in: M. Sanfelici, L. Gui, S. Mordegli, *Il servizio sociale nell'emergenza Covid-19*, Franco Angeli, Milano.
- Steinebach, Y., Knill, C., Jordana, J. (2019) Austerity or welfare state transformation? *Regulation & Governance*, 13(3), pp. 301-320.
- Tavolo Nazionale Immigrazione, Tavolo Immigrazione e Salute (2020), «Dossier Covid 19», 1, giugno.
- Tavolo Nazionale Immigrazione, Tavolo Immigrazione e Salute (2021), «Dossier Covid 19», 2, febbraio.
- Wickramage, K., Gostin, L.O., Friedman, E., Prakongsai, P., Suphanchaimat, R., Hui, C., Duigan, P., Barragan, E. e D.R. Harper (2018), *Missing: Where are the migrants in pandemic influenza preparedness plans?*, in «Health and Human Rights», 20(1), pp. 251-258.