

Nuove governance locali di contrasto alla povertà economica?

Maurizio Motta, | 24 marzo 2017

La messa in opera del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) evidenzia notevoli criticità rispetto ai criteri di erogazione della prestazione, troppo selettivi e con inadeguati importi erogati, ma costringe tutti i territori italiani a mettere in atto nuove connessioni (anche formali) tra servizi sociali e soggetti delle politiche attive del lavoro. Non si tratta di una novità assoluta, perché da molto tempo numerosi Comuni ed Enti gestori delle loro funzioni socio assistenziali hanno attivato questi raccordi per accompagnare le erogazioni di assistenza economica a percorsi di inserimento lavorativo, basti pensare ai molti percorsi dei "cantieri di lavoro", delle "borse lavoro", dei tirocini formativi incentivati.

Il dato di rilievo di questa prima metà del 2017 consiste però in due fatti importanti:

1. tramite il SIA deve essere attivato questo raccordo in ogni ambito gestionale locale dei servizi sociali, e secondo criteri indicati sul tema dalle Linee Guida ministeriali per i progetti di inserimento abbinati al SIA ([scaricabili qui](#)). Dunque siamo in presenza del vincolo/opportunità di una nuova governance locale generalizzata per il contrasto alla povertà, almeno per i beneficiari del SIA, e certo sarà interessante osservare come si declinerà davvero nei diversi territori.
2. Con l'approvazione della legge delega per il contrasto alla povertà (il 9/3/2017 al Senato) il meccanismo di una erogazione monetaria da abbinare a percorsi di inserimento sociale e lavorativo è stato confermato come criterio di base per il futuro reddito di inserimento (REI) che man mano sostituirà il SIA. Dunque la governance locale che deve consentire questo raccordo assume rilievo strategico per dare gambe concrete in tutta Italia anche a questa strategia futura di contrasto alla povertà.

Mettiamo a fuoco alcuni aspetti rilevanti di questo processo, e per ciascuno di essi da un lato opportunità/risorse e dall'altro nodi da affrontare per una governance più efficace:

1) La rete delle istituzioni coinvolte

- Sul punto è una opportunità il fatto che il SIA preveda un rilevante ruolo degli Ambiti, intesi come i soggetti territoriali dei Comuni associati, ossia che il disegno del sostegno del reddito implichi ovunque attori istituzionali sovracomunali per superare la problematica frammentazione nei singoli Comuni.
- Non vanno però dimenticati snodi critici da gestire: il SIA prevede una suddivisione di compiti tra Ambito e Comuni che rischia di spaccare funzioni territoriali assegnandole a diversi soggetti (i Comuni singoli svolgono funzioni di ricezione delle richieste di intervento e di prima istruttoria e successivamente gli Ambiti attivano i progetti personalizzati), mentre un governo unico del processo garantirebbe maggiore efficacia. Inoltre alcune Regioni (ad esempio il Piemonte) hanno individuato come Ambiti territori più ampi degli Enti che gestiscono i servizi sociali per conto dei Comuni, con il rischio di una proliferazione di istituzioni sovrapposte che può rendere confusivi i rispettivi ruoli.

Peraltro la fragilità di un soggetto gestore dei servizi sociali che operi su scala sovracomunale è da sempre presente laddove questo soggetto di fatto non esiste, oppure gestisce poche funzioni, o è disegnato con un reticolo territoriale diverso da quello di altri attori importanti del welfare, come le Aziende Sanitarie e i Centri per l'impiego. La possibilità di programmare raccordi tra servizi locali di diverse Amministrazioni (come appunto i servizi sociali e quelli delle politiche attive del lavoro) rischia inoltre di essere più debole nei territori che hanno abbandonato la costruzione dei Piani di Zona senza sostituirla con altri strumenti.

2) I meccanismi organizzativi di interazione servizi sociali/servizi per il lavoro

- Può essere una risorsa il fatto che il Ministero (ad esempio nelle Linee Guida del SIA prima richiamate) abbia descritto

con molti dettagli l'assetto operativo ed il funzionamento delle équipes multidimensionali (in primis tra servizi sociali e servizi per il lavoro) nelle attività di valutazione dei richiedenti e di progettazione del percorso di inclusione attiva. Risorse possono essere anche gli atti messi in opera da diverse Regioni per favorire intese tra Centri per l'impiego e gestori dei servizi sociali.

- Per contro sono nodi da gestire il fatto che le Linee Guida prevedano solo la forma un po' utopistica di una "équipe multidimensionale", mentre le modalità organizzative realistiche potrebbero essere altre: dall'estremo di équipes tra servizi sociali e Centro per l'Impiego i cui operatori incontrano sempre insieme i fruitori del SIA, sino (all'opposto) a modalità nella quale il fruitore del SIA deve recarsi in sedi diverse, prima ai servizi sociali e poi ai Centri per l'impiego. Scelte che possono anche essere imposte da oggettivi fattori limitanti locali, che peraltro stanno emergendo, come l'impossibilità per i Centri per l'impiego di fornire operatori in numero adeguato.

3) Gli strumenti di lavoro

- Sono possibili risorse per gli operatori le schede che il Ministero ha annunciato di voler pubblicare per guidare alla valutazione dei problemi del nucleo, ed alla progettazione degli interventi di inserimento sociale e lavorativo.
- Restano invece snodi da affrontare almeno i seguenti: come definire il profilo degli utenti (e dei nuclei) rispetto alle loro effettive possibilità di intraprendere percorsi sociali, formativi, lavorativi; come attivare una pluralità di diversi percorsi il più possibile articolati (dal gruppo di auto aiuto per la gestione del bilancio familiare sino ad un inserimento lavorativo robusto); come effettuare l'abbinamento tra la persona (e sue capacità) ed il percorso; come mettere in atto sanzioni in caso di inadempienza della persona rispetto agli impegni che ha assunto, ma con modalità non automatiche bensì fondate sulla graduazione delle sanzioni e l'appropriatezza alle capacità reale di "tenuta" delle persone.

Peraltro sarebbe assai utile costruire e socializzare (anche a cura del Ministero) una banca di buone pratiche e strumenti adottati su questi snodi, visto che non possono che derivare dall'esperienza. C'è inoltre una rilevante criticità strutturale da affrontare: come evitare che ogni nuova prestazione (il SIA, ed in futuro il REI) debba essere gestita con un sistema informativo ad hoc, del tutto separato dagli altri sistemi che i servizi locali utilizzano, per altre prestazioni nazionali o per le proprie. E come il sistema informativo che gestisce prestazioni sociali possa essere automaticamente connesso alle anagrafi dei Comuni per importare le variazioni anagrafiche dei nuclei familiari, automatismo di grande utilità nella gestione. [note]Una analisi dei sistemi informativi nelle prestazioni contro la povertà, con ipotesi per un loro riordino, è nel capitolo IX di AA. VV., *Il Reddito d'Inclusione Sociale (REIS). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2016[/note].

Infine due snodi che per brevità possono solo essere accennati:

- **Rispetto alle risorse finanziarie** sono importanti opportunità le consistenti risorse che arriveranno agli Ambiti territoriali in seguito ai progetti che hanno presentato al Ministero del Lavoro e Politiche Sociali entro il febbraio 2017, destinate anche al rafforzamento della struttura dei servizi (personale, formazione, strumenti) ed a connessioni tra diversi tipi di servizi. I possibili rischi riguardano la continuità dei finanziamenti per il futuro REI, e l'attenzione a prevedere anche risorse strutturali che siano mirate al potenziamento dei servizi per le politiche attive del lavoro (Centri per l'impiego e Agenzie accreditate).
- **Come estendere l'abbinamento tra erogazione economica e percorsi di inserimento anche a non beneficiari del SIA.** Nulla vieta che sin d'ora i governi locali estendano, se possono, anche a beneficiari di prestazioni economiche diverse dal SIA i percorsi di inserimento che riescono ad attivare tramite il SIA, se la messa in opera di quest'ultimo serve come volano. Tuttavia possibili criticità derivano dal fatto che attualmente le prestazioni locali di assistenza economica sono diversissime tra territori, ed il SIA è offerto ad una parte molto ridotta di poveri. Né la legge delega che avvia il REI sembra aver messo in agenda una forte ricomposizione entro il REI dell'attuale caotico mix di prestazioni nazionali a sostegno del reddito (dagli assegni per il primo e il terzo figlio, ai bonus energia o ai contributi per l'affitto) dirette a segmentate categorie di utenti e poco efficaci.

Bibliografia

Per una discussione sulla ricomposizione delle prestazioni attuali entro una più organica misura di sostegno del reddito:

- Bosi P., Ranci Ortigosa E. (a cura di), "Nella crisi, oltre la crisi. Costruiamo il welfare di domani. Proposta per una riforma delle politiche e degli interventi socio-assistenziali attuale e attuabile", [Prospettive Sociali e Sanitarie, speciale, 8-10, 2013](#);
- *Il Reddito d'Inclusione Sociale (REIS). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2016.

