A cura di

ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

IL REDDITO DI INCLUSIONE (ReI). *Un bilancio*

Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà

MAGGIOLI EDITORE

Con il contributo di

Fondazione CARIPLO

© Copyright 2019 by Maggioli S.p.A.

Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2008

47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8
Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622595
www.maggiolieditore.it
e-mail: clienti.editore@maggioli.it

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione
e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Gli Autori e l'Editore declinano ogni responsabilità per eventuali errori e/o inesattezze
relativi alla elaborazione dei testi normativi e per l'eventuale modifica e/o variazione
degli schemi e della modulistica allegati.

Gli Autori, pur garantendo la massima affidabilità dell'opera,
non rispondono di danni derivanti dall'uso dei dati e delle notizie ivi contenuti.
L'Editore non risponde di eventuali danni causati da involontari refusi o errori di stampa.

Finito di stampare nel mese di novembre 2019
nello stabilimento Maggioli S.p.A.
Santarcangelo di Romagna (RN)

Indice

Prefazione di Cristiano Gori ..... Pag. 7

Introduzione di Francesca Carrera, Nunzia De Capite, Valentina Di Pietro e Luca Fanelli ..... » 11

Ringraziamenti ..... » 19

Parte prima
Le politiche

1. Il Reddito di Inclusione: principali caratteristiche e confronto con il Reddito di Cittadinanza
Maurizio Motta ..... » 23
1.1. Il Reddito di Inclusione ReI ..... » 24
1.1.1. Criteri di accesso ed *iter* dei richiedenti ..... » 24
1.1.2. I contenuti della prestazione: erogazione monetaria e progetto ..... » 28
1.1.3. Le infrastrutture ..... » 31
1.1.4. *Governance* e raccordi tra attori ..... » 31
1.2. Reddito di Cittadinanza (RdC) – Pensione di Cittadinanza (PdC). » 34
1.2.1. Criteri di accesso ed *iter* dei richiedenti ..... » 34
1.2.2. I contenuti della prestazione: erogazione monetaria e progetto ..... » 38
1.2.3. Le infrastrutture ..... » 42
1.2.4. *Governance* e raccordi tra attori ..... » 43
1.3. Dati sui volumi degli interventi effettuati e sui beneficiari ..... » 44

2. Il sistema di *governance* multilivello del ReI
Chiara Agostini e *Ileana Piazzoni* ..... » 49
Introduzione ..... » 49
2.1. Il ReI, un'innovazione di merito e di metodo ..... » 50

2.2. Il REI: quadro istituzionale e Livelli Essenziali delle Prestazioni ..... Pag. 52
2.2.1. La *governance* del REI: Ambiti Territoriali, Regioni e Stato ..... » 52
2.2.2. I Livelli Essenziali delle Prestazioni nel quadro del REI » 54
2.3. L'attuazione del REI: cosa è stato fatto sul fronte dei servizi.... » 57
2.3.1. Le risorse destinate al rafforzamento dei servizi ..... » 58
2.3.2. I Piani regionali..... » 63
2.3.3. L'assistenza della Banca Mondiale..... » 69
2.4. Cosa rimane dell'esperienza del REI? ..... » 71

PARTE SECONDA
La survey nazionale

3. Il REI negli Ambiti Territoriali Sociali: una survey nazionale
Luca Fanelli, Giuliano Ferrucci e *Danilo Catania* ..... » 77
3.1. Premessa metodologica..... » 77
3.1.1 La domanda di REI: costruzione di un indice di previsione..... » 80
3.1.2 Osservazioni sulla metodologia adottata..... » 82
3.2. Il take-up della misura e il profilo dei beneficiari..... » 84
3.2.1. Il take-up ..... » 84
3.2.2. Le domande accolte..... » 85
3.2.3. Le domande in un'ottica di genere..... » 86
3.2.4. Beneficiari REI e poveri "assoluti" ..... » 88
3.3. La *governance* territoriale per l'attuazione del REI..... » 91
3.3.1. La spinta del REI: le collaborazioni tra gli attori locali... » 92
3.3.2. La consistenza delle reti di collaborazione..... » 98
3.4. La presa in carico ..... » 100
3.4.1. I punti di accesso al REI ..... » 100
3.4.2. Gli operatori dei servizi sociali ..... » 101
3.4.3. Eterogeneità delle procedure..... » 103
3.4.4. La sfida della presa in carico..... » 105
3.4.5. Progetti personalizzati e patti di servizio..... » 108
3.4.6. Gli interventi previsti nei progetti personalizzati ..... » 112
3.5. L'opinione degli operatori sul REI..... » 118

PARTE TERZA
Il welfare locale

4. Il ReI nei sistemi locali di welfare: studi di caso
Francesca Carrera e *Nunzia De Capite* ..... Pag. 123
4.1. Premessa metodologica ..... » 123
4.2. Il passaggio dal SIA al ReI: una continuità che ha rafforzato e consolidato ..... » 126
4.2.1. I beneficiari ..... » 127
4.2.2. Risposte e interventi ..... » 129
4.3. Il mosaico dell'attuazione del ReI ..... » 132
4.3.1. I finanziamenti e le risorse umane ..... » 132
4.3.2. L'*iter* della presa in carico ..... » 134
4.3.3. Centri per l'Impiego e servizi sociali ..... » 136
4.3.4. Le caratteristiche dei progetti personalizzati ..... » 140
4.3.5. L'integrazione con altre misure di contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro ..... » 142
4.4. La *governance* istituzionale del ReI ..... » 143
4.5. L'impatto del ReI: un equilibrio (ancora) imperfetto ..... » 147
4.6. Come migliorare la misura: suggerimenti per ripartire ..... » 151

5. L'analisi dell'implementazione del Reddito di Inclusione. Indicazioni e riflessioni
Alessandro Martelli ..... » 155
5.1. Introduzione ..... » 155
5.2. La cornice istituzional-discorsiva intorno al ReI. Due tendenze » 157
5.3. Il ReI in azione: aspetti emergenti ..... » 159
5.4. Considerazioni finali ..... » 166

PARTE QUARTA
Una visione d'insieme

6. Il bilancio complessivo del ReI
Cristiano Gori ..... » 173
6.1. Introduzione ..... » 173
6.2. Gli utenti ..... » 174
6.3. Gli importi ..... » 176
6.4. Il contesto politico-istituzionale ..... » 177
6.5. La rete del welfare locale ..... » 180
6.6. La presa in carico ..... » 186

Postfazione di Roberto Rossini ..... Pag. 195

Bibliografia ..... » 201

Allegati
I. Appendice metodologica ..... » 209
II. Appendice statistica ..... » 219
III. I contesti territoriali degli studi di caso: quadro sinottico ..... » 229
IV. Lista acronimi ..... » 231

Gli Autori ..... » 233

Le Organizzazioni che fanno parte dell'Alleanza contro la povertà ..... » 237

Prefazione

Cristiano Gori

Il volume presenta i risultati di un monitoraggio indipendente sull'attuazione del Reddito d'Inclusione (ReI) svolto dall'Alleanza contro la Povertà in Italia. Diverse ragioni hanno spinto l'Alleanza a impegnarsi in questo compito.

Primo, non disperdere il patrimonio di apprendimenti ricavabili dall'attuazione del ReI. Quello qui presentato costituisce – a mia conoscenza – l'unico monitoraggio del Reddito d'Inclusione condotto su scala nazionale. In sua assenza, pertanto, non sarebbe rimasta alcuna traccia sistematica dell'esperienza del ReI e di tutti gli insegnamenti che se ne possono trarre, riguardanti le strade da seguire così come gli errori da non ripetere. Anche per il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) – l'intervento transitorio precedente al ReI – quello da noi realizzato è stato l'unico monitoraggio su scala nazionale.

In proposito, però, bisogna essere chiari: esiste una precisa responsabilità istituzionale di monitoraggio delle politiche ed è in capo all'ente pubblico. Lo sforzo di una realtà come l'Alleanza non dovrebbe essere sostitutivo – come avvenuto sinora – bensì complementare a quello dell'attore pubblico. Anche nella nostra attività di advocacy abbiamo sempre dedicato un'attenzione particolare a promuovere il monitoraggio di responsabilità pubblica, attraverso prima una parte dedicata nel *Memorandum* tra Governo ed Alleanza sul ReI dell'aprile 2017, e poi alcuni nostri emendamenti di rafforzamento degli impegni di monitoraggio e valutazione da parte dello Stato per il Reddito di Cittadinanza (RdC) approvati dal Parlamento. Se le previsioni riguardanti il ReI non hanno avuto esito, ci si augura che diverso sarà il caso del RdC.

Secondo, promuovere un dibattito basato sull'evidenza empirica. L'intento è fornire un insieme di dati, informazioni e analisi utili a stimolare discussioni a più voci tra tutti coloro i quali – decisori, operatori, studiosi, associazioni ed altri – sono coinvolti e/o interessati alle politiche contro la povertà nel nostro Paese. Un confronto plurale è più che mai necessario nel-

la fase cruciale della lotta alla povertà che stiamo vivendo in Italia, ma per essere proficuo deve necessariamente basarsi su elementi di realtà e sull'osservazione delle dinamiche effettivamente in atto nei territori. Sono questi, appunto, gli aspetti che il monitoraggio intende portare alla luce.

Terzo, offrire indicazioni utili per il Reddito di Cittadinanza. Nel disegnarlo – come noto – il Legislatore non ha ritenuto di verificare l'attuazione del ReI e le indicazioni che ne derivavano. Invece, se prima di scrivere una nuova norma si fosse analizzato l'andamento della precedente, se ne sarebbero potuti trarre indubbi benefici. In ogni modo, guardando avanti, il monitoraggio del ReI fornisce una serie di spunti che potrebbero essere presi in considerazione per eventuali aggiustamenti successivi del Reddito.

Quarto, fornire un termine di paragone per l'attuazione del Reddito di Cittadinanza. Il testo contiene una "fotografia" del welfare locale scattata al tempo del ReI. Quando, in futuro, si discuteranno i risultati ottenuti dall'implementazione del Reddito, servirà farvi riferimento. L'unico modo per giudicare quanto avvenuto, i passi in avanti compiuti ed i problemi incontrati, infatti, consisterà nel metterlo a confronto con la realtà precedente, quella del ReI appunto.

Quinto, seguire la *mission* dell'Alleanza, che assegna un ruolo centrale alle dinamiche attuative. Il nostro operato, infatti, è sempre stato guidato dalla grande attenzione alla traduzione degli obiettivi nella pratica ed all'effettiva articolazione delle politiche, ovvero alla dimensione attuativa. Che altro non è se non la ricaduta concreta degli interventi disegnati nella realtà e – quindi – nella vita delle persone coinvolte. Questa tensione ha guidato la proposta del REIS, ha ispirato le nostre proposte di miglioramento al RdC e si ritrova nel lavoro di monitoraggio.

Sesto, verificare l'operato dell'Alleanza. Il Reddito d'Inclusione – come noto – riprende in ampia parte la proposta del Reddito d'Inclusione Sociale (REIS) avanzata dall'Alleanza contro la Povertà. Provare a capire com'è andata con il ReI serve anche a verificare la bontà della proposta da noi presentata anni fa.

Realizzare quest'attività di monitoraggio ha richiesto un notevole impegno, materiale ed intellettuale, a tutti i soggetti coinvolti, con difficoltà da non sottovalutare. Desidero, dunque, ringraziare le organizzazioni – sia appartenenti all'Alleanza che esterne ad essa – che hanno reso possibile l'iniziativa, decidendo di investirvi con varie modalità, così come i nostri coordinamenti regionali, senza il cui notevole sforzo questo lavoro non sarebbe stato realizzato. Un particolare ringraziamento è rivolto a Fondazione Cariplo, senza la quale non avremmo potuto concretizzare l'idea del monitoraggio. La realizzazione del monitoraggio si deve, innanzitutto, all'intelligenza, la determinazione e la creatività dei coordinatori: Francesca Carrera (Fondazione Di Vittorio), Nunzia De Capite (Caritas Italiana), Valentina Di Pietro (ActionAid) e Luca Fanelli (ActionAid). Voglio porgere un grande ringraziamento a loro, così come agli altri ricercatori e ai referenti territoriali che vi hanno contribuito.

Introduzione

Francesca Carrera, Nunzia De Capite, Valentina Di Pietro e Luca Fanelli [1]

L'Alleanza contro la Povertà ha realizzato nel corso del 2018-2019 il monitoraggio dell'attuazione del Reddito di Inclusione, la misura di contrasto alla povertà in vigore in Italia fino al marzo 2019, quando è stata sostituita dal Reddito di Cittadinanza[2]. In questa introduzione si ricostruiscono gli obiettivi e la metodologia del monitoraggio e si presenta il volume nella sua articolazione complessiva.

Gli obiettivi

Nata alla fine del 2013, l'Alleanza ha sempre affiancato a un'azione di pressione politica nei confronti del Governo indirizzata all'introduzione di una misura di contrasto alla povertà, un contributo tecnico di merito elaborando una propria proposta di reddito minimo, il REIS (Reddito di Inclusione Sociale), dopo il quale il contributo dell'Alleanza ha riguardato, seppure con modalità differenti, tanto la fase di elaborazione del Reddito di Inclusione, quanto quella del Reddito di Cittadinanza. Parallelamente a ciò l'Alleanza ha realizzato un'azione di monitoraggio delle misure introdotte a partire dal SIA.

Riconoscendo che la fase di attuazione di una misura è importante quanto il disegno della norma, l'Alleanza ha dato grande rilievo all'analisi delle modalità di applicazione del provvedimento, allo scopo di fornire ai decisori politici elementi utili a migliorarne l'impostazione, per renderlo più efficace rispetto all'obiettivo di contrastare la povertà.

Il monitoraggio del ReI curato dall'Alleanza, di cui si presentano i risultati in questo volume, si pone in continuità con quello già realizzato sul Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) nel 2016-2017 e costituisce l'unico monitoraggio svolto sul tema a livello nazionale. Esso costituisce una prima valutazione

---

(1) Gli autori costituiscono il gruppo di coordinamento del monitoraggio ReI.

(2) Il monitoraggio si è svolto nell'arco di un anno, dal luglio 2018 al luglio 2019.

indipendente da parte di una rete di soggetti e organizzazioni impegnati da anni e a diverso titolo sul fronte del contrasto alla povertà.

La finalità della ricerca realizzata è stata duplice: da una parte osservare i processi di attuazione della misura nei territori facendone emergere le logiche, le dinamiche, nonché le implicazioni sui beneficiari e sui soggetti territoriali coinvolti; dall'altra contribuire a fornire elementi utili al dibattito sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia, elementi basati sull'esperienza degli operatori locali che hanno sperimentato personalmente le difficoltà a realizzare gli interventi previsti dal provvedimento.

Le motivazioni

Viene da chiedersi perché e a chi un lavoro di questo tipo possa risultare utile, adesso che il ReI non esiste più. Due sono le risposte a queste domande. La prima è che, se è vero che il ReI non è più in vigore, l'impegno ad affrontare il problema della povertà non subisce battute d'arresto, nemmeno quando le misure nazionali cambiano in breve tempo, come è accaduto in Italia negli ultimi tre anni. Inoltre il Reddito di Cittadinanza ha mantenuto sostanzialmente l'impostazione del ReI nella parte relativa ai processi di inclusione realizzati dai servizi sociali, per cui sotto questo profilo vi è una innegabile continuità tra ReI e Reddito di Cittadinanza. Di conseguenza ragionare su quello che è accaduto col ReI nei territori consente di consolidare quanto appreso per avvalersene in prospettiva. La seconda risposta è che non basta una misura di contrasto alla povertà per risolvere il problema. L'attuazione di una norma è di per sé un processo complesso che coinvolge le istituzioni, i territori e i beneficiari e che fa i conti con la disomogeneità dei contesti territoriali rispetto alle condizioni del welfare locale, col rischio di creare squilibri nell'applicazione della misura e acuire le iniquità nell'accesso.

La combinazione di queste risposte spiega e rafforza l'utilità di un monitoraggio dell'attuazione della misura che dà voce, peso e valore all'esperienza degli attori locali.

La metodologia e le azioni

Il monitoraggio ha previsto la definizione di un disegno di ricerca basato su una metodologia quanti-qualitativa ([3]). La ricerca si è sviluppata lungo tre filoni distinti: una survey nazionale, dodici studi di caso e l'analisi dei piani

---

([3]) In allegato al presente volume sono disponibili gli strumenti di rilevazione utilizzati.

regionali di lotta alla povertà. Queste tre azioni risultano integrate fra loro a partire dalla condivisione delle domande di ricerca trasversali a tutto l'impianto metodologico e di seguito riportate:

- *sui beneficiari*: il ReI ha raggiunto la platea dei beneficiari prevista? Quali sono le principali categorie di nuclei beneficiari della misura?
- *sui percorsi di inclusione*: quali sono stati i percorsi a cui sono stati indirizzati i beneficiari tra progetti di inclusione e patti di servizio? Quali sono i contenuti dei progetti personalizzati?
- *sui rapporti tra gli attori istituzionali*: quali sono state le dinamiche e le interazioni tra i diversi attori coinvolti nella attuazione della misura (servizi sociali, CPI, Terzo Settore, INPS, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Regioni)?
- *sulle risorse economiche*: qual è stato il ruolo delle risorse del Fondo PON Avviso 3? Qual è stato il ruolo delle risorse del Fondo povertà istituito col ReI e dedicato al rafforzamento dei servizi?
- *sulla programmazione regionale sul contrasto alla povertà* prevista dal ReI: quale ruolo hanno svolto le Regioni, attraverso i Piani regionali di lotta alla povertà, nel supportare i contesti locali sull'attuazione della misura?
- *sul sentiment* degli operatori dei servizi sociali sul ReI: qual è la percezione degli operatori rispetto al funzionamento e all'impatto della misura sui beneficiari? Quali sono, nell'opinione degli operatori, le criticità e gli aspetti positivi del ReI? Che cosa propongono gli operatori a partire dalla loro esperienza per migliorare la misura?

A queste domande si è risposto attraverso le tre azioni realizzate in parallelo e di seguito riportate.

Survey nazionale

Quest'azione consiste in una rilevazione quantitativa rivolta agli Ambiti Territoriali Sociali dell'intero Paese, ai quali è stato somministrato un questionario strutturato allo scopo di ricostruire il quadro d'attuazione del ReI in termini aggregati su alcune dimensioni: le modalità di gestione dei servizi da parte degli Ambiti; l'accesso al ReI (punti di accesso, domande accolte e respinte, progetti personalizzati di inclusione); la *governance* territoriale (accordi e soggetti coinvolti nella rete territoriale); la percezione degli operatori sulla misura (miglioramento condizioni economiche e processi di inclusione).

Il questionario, la cui affidabilità metodologica è stata garantita da un test preliminare finalizzato a ridurre i rischi insiti nelle indagini *field* ([4]), è stato compilato dagli operatori degli Ambiti Territoriali che potevano scegliere fra la versione cartacea e quella digitale su piattaforma on line. La somministrazione del questionario ha visto coinvolte le organizzazioni che compongono l'Alleanza a livello territoriale, tramite i Referenti regionali ([5]). In termini di risultati, ha partecipato alla survey il 51% dei 585 Ambiti Territoriali attivi in Italia alla fine del 2018.

Studi di caso territoriali

Sono stati realizzati dodici studi di caso in altrettanti Ambiti Territoriali. Trattandosi di un lavoro in continuità con il monitoraggio del SIA, otto sono stati i *follow up* (Corigliano Calabro, Mercogliano, Reggio Emilia, Pordenone, Roma – XIV Municipio, Brescia, Modugno-Bitetto-Bitritto e Palermo), mentre quattro i nuovi (Teramo, Napoli, Forlì, Milano e Roma – II Municipio). L'obiettivo è stato quello di realizzare degli approfondimenti qualitativi dei processi di attuazione della misura a livello locale, valorizzando il punto di vista degli attori sociali coinvolti e integrando le informazioni rilevate con la survey. Sotto il profilo metodologico gli studi di caso sono stati realizzati attraverso la conduzione di interviste qualitative a testimoni privilegiati (operatori dei servizi sociali, del Terzo Settore, dei Centri per l'Impiego, ecc.). È stata a tal fine predisposta e utilizzata una traccia di intervista strutturata su diverse dimensioni: il passaggio dal SIA al ReI, evidenziandone gli elementi di continuità e i cambiamenti; i vari aspetti del funzionamento della misura (il profilo dei beneficiari, la presa in carico, i progetti personalizzati, il rapporto tra CPI e servizi sociali, il rafforzamento dei servizi e l'uso delle risorse economiche); la *governance* istituzionale (rapporti tra gli attori territoriali e nazionali); l'impatto del ReI nell'opinione degli operatori; le proposte di miglioramento della misura.

Nel complesso sono stati intervistati circa cinquanta testimoni privilegiati nel periodo compreso tra dicembre 2018 e marzo 2019 ([6]). Su ciascun Ambito Territoriale è stato redatto un report di ricerca ([7]) sulla cui base è stata

---

([4]) I dettagli sulla metodologia utilizzata per la survey e per gli studi di caso sono riportati in premessa nei rispettivi capitoli.

([5]) I nominativi sono riportati nella parte dedicata ai ringraziamenti.

([6]) I nominativi sono riportati nella parte dedicata ai ringraziamenti.

([7]) I dodici report sono disponibili in download nella versione digitale del volume.

realizzata la lettura trasversale che ha previsto un'analisi qualitativa ([8]) e la predisposizione di quadri sinottici.

Piani regionali per la lotta alla povertà

Questa azione consiste nell'analisi dei Piani regionali per la lotta alla povertà che le Regioni, come previsto dal decreto n. 147/2017 d'istituzione del ReI, hanno elaborato per l'assegnazione delle quote del Fondo povertà alle loro strutture di servizio sociale. I Piani sono stati analizzati attraverso una griglia di lettura che ha fornito elementi comparativi sulle diverse scelte programmatorie delle Regioni. I risultati di questa analisi fanno da corollario a una analisi più ampia del sistema di *governance* multilivello del ReI, oggetto specifico di una parte del volume.

Logica e struttura del volume

Il volume è stato pensato per restituire i risultati del monitoraggio ma anche per fare il punto sulla prima misura di contrasto alla povertà con vocazione universalistica. Per ricompattare gli elementi di riflessione intorno al ReI e non disperdere il patrimonio di conoscenza e competenza accumulato, è sembrato utile e necessario collegare agli esiti del monitoraggio una ricognizione sullo stato degli studi e delle ricerche sul ReI. Inoltre, non volendo limitare il lavoro a una ricostruzione statica dell'esistente ma puntando piuttosto al miglioramento dell'efficacia delle misure di contrasto alla povertà, a partire dalle evidenze empiriche del monitoraggio sono stati proposti suggerimenti migliorativi per le politiche attuali e future.

Il volume, che si apre con la prefazione di Cristiano Gori, l'ideatore e il coordinatore scientifico dell'Alleanza contro la Povertà, si articola in quattro parti: la prima, che contiene due capitoli, è dedicata alla presentazione delle principali caratteristiche del ReI e al confronto con il Reddito di Cittadinanza (capitolo 1 di M. Motta) nonché all'analisi del sistema di *governance* multilivello, con un focus sulla programmazione regionale per il contrasto alla povertà (capitolo 2 di C. Agostini e I. Piazzoni); la seconda è interamente dedicata alla presentazione della survey nazionale sull'attuazione del ReI (capitolo 3 di L. Fanelli, G. Ferrucci e D. Catania); la terza parte sul welfare locale e il contrasto alla povertà ospita un capitolo dedicato alle evidenze empiriche emerse dai dodici studi di caso sul ReI (capitolo 4 di F. Carrera e N. De Capi-

([8]) Per l'analisi qualitativa dei testi è stato utilizzato il software N-vivo.

te) e un altro capitolo sulla disamina degli studi e delle ricerche condotte sul ReI (capitolo 5 di A. Martelli). Infine una sezione conclusiva (capitolo 6 di C. Gori) contiene una lettura trasversale dei risultati del monitoraggio, offrendo per tesi una visione d'insieme. In chiusura la postfazione di Roberto Rossini, portavoce dell'Alleanza contro la Povertà.

Coerentemente con l'obiettivo di rendere il più possibile fruibili e utili i risultati dell'indagine, in aggiunta al tradizionale formato cartaceo, si è scelto di rendere il presente volume integralmente disponibile anche in versione scaricabile gratuita in cui sono collazionati i dodici report integrali sugli studi di caso e gli strumenti di rilevazione utilizzati per il monitoraggio.

Che cosa monitorare nel futuro prossimo

Il lavoro realizzato dall'Alleanza contro la Povertà, che ambisce a chiudere temporaneamente il cerchio sul ReI, considerati i dati e le informazioni disponibili nel momento in cui si scrive, lascia intravedere ancora alcune piste da esplorare in futuro per monitorare le misure di contrasto alla povertà.

Innanzitutto non si può non considerare il punto di vista dei beneficiari in ordine all'impatto della misura sulle loro effettive condizioni di vita, anche in una prospettiva longitudinale di medio e lungo termine. Tenendo conto infatti che dal 2016 ad oggi il contrasto alla povertà si è gradualmente consolidato nel nostro Paese, è necessario monitorare gli effetti di medio periodo che hanno avuto sulla vita delle persone le diverse misure che si sono susseguite.

È necessario poter disporre dei dati e delle informazioni contenuti nei progetti personalizzati di inserimento sociale e lavorativo predisposti dagli operatori dei servizi territoriali sociali e che coinvolgono i percettori delle misure. Ciò consentirebbe, da una parte, di fornire agli operatori locali strumenti per supportare in maniera sistematica i beneficiari nei loro percorsi di attivazione e, dall'altra, di ricostruire, attraverso analisi aggregate a livello nazionale e territoriale, le tendenze generali sui percorsi di inclusione dei beneficiari.

Infine occorre rendere accessibili agli operatori dei servizi sociali i dati relativi ai beneficiari del loro Ambito Territoriale: nei 15 mesi di attuazione del ReI, infatti, benché siano stati gli stessi operatori a registrare i dati sulla piattaforma INPS, essi non hanno avuto la possibilità di consultarli per svolgere attività di monitoraggio e controllo.

Alla luce di ciò, l'eterogenea composizione dell'Alleanza, unita alla presenza capillare sui territori delle organizzazioni che ne fanno parte, garantisce valore aggiunto nell'integrazione delle diverse fonti informative, con-

tribuendo ad arricchire l'articolato quadro dell'attuazione delle politiche di contrasto alla povertà.

Il gruppo di lavoro

Il monitoraggio dell'Alleanza contro la Povertà sul ReI è frutto di un lavoro corale che ha coinvolto le organizzazioni che fanno parte dell'Alleanza attraverso la presenza degli istituti di ricerca ad esse collegate e/o di loro personale esperto in tema di povertà e politiche sociali.

Il gruppo di lavoro che ha realizzato il monitoraggio, coordinato da Cristiano Gori, è composto da ricercatori di diversa provenienza disciplinare i cui nomi sono riportati di seguito in ordine alfabetico: Francesca Carrera (Fondazione Di Vittorio); Danilo Catania (Iref/Acli); Caterina Cortese (Fio. PSD); Nunzia De Capite (Caritas Italiana); Valentina Di Pietro (ActionAid Italia); Luca Fanelli (ActionAid Italia); Giuliano Ferrucci (Fondazione Di Vittorio); Maurizio Motta (Comitato scientifico Alleanza); Walter Nanni (Caritas Italiana); Urban Northdurfter (Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali); Ileana Piazzoni (Albero della Vita); Pier Paolo Prandi (Confcooperative); Arianna Saulini (Save The Children).

Hanno inoltre collaborato alle attività di ricerca esperti esterni all'Alleanza: Chiara Agostini (Secondo Welfare), Lorenzo Daneri, Alessandro Martelli (Università di Bologna), Stella Volturo (Università di Bologna), Roberta Pascucci e, per le attività di comunicazione, Lorenzo Bandera (Secondo Welfare).

Ringraziamenti

Il monitoraggio è stato possibile soprattutto grazie al fondamentale sostegno della Fondazione Cariplo che ha riconosciuto l'utilità di questo lavoro promosso da un organismo come l'Alleanza contro la povertà. Per la concreta realizzazione del monitoraggio ci si è avvalsi del prezioso contributo e della disponibilità di numerose persone che sentiamo di ringraziare vivamente in questa sede.

Per la *survey* si ringraziano i referenti delle Alleanze regionali contro la povertà (riportati di seguito in ordine alfabetico): Andrea Baracchino (Caritas, Friuli-Venezia Giulia); Davide Caviglia (ACLI, Liguria); Roberto Cellini (CGIL, Lazio); Melicia Comberiati (CISL, Campania); Fabio Corradini (ACLI, Marche); Carlo Di Somma (Confcooperative, Umbria); Paola Gilardoni (CISL, Lombardia); Rosanna Laplaca (CISL, Sicilia); Giacomo Martelli (ACLI, Toscana); Fabio Meloni (ACLI, Sardegna); Antonella Morga (CGIL, Puglia); Elena Muscela (Federsolidarietà/Basilicata); Giacomo Panizza in collaborazione con Isabella Saraceni (Comunità Progetto Sud/Caritas, Calabria); Agnese Ranghelli (ACLI/Forum Terzo Settore, Abruzzo); Walter Raspa (ACLI, Emilia-Romagna); Cristian Rosteghin (ACLI, Veneto); Massimo Tarasco (ACLI, Piemonte).

Per gli *studi di caso* il ringraziamento va a tutti i testimoni privilegiati intervistati nei territori (assessori, sindaci, assistenti sociali, operatori dei servizi territoriali, esperti), a coloro che hanno in vari modi facilitato il contatto con i soggetti territoriali e a coloro che con passione e competenza hanno fornito spunti di riflessione e fatto luce sul lavoro quotidiano degli operatori impegnati nel contrasto alla povertà a livello locale: Alessandra Arco (Municipalità VIII, Napoli); Daniela Attardo (Comune di Milano); Matteo Benini (Cooperativa sociale CAD); Carla Carollo (Comune di Palermo); Alessandro Cassuto (Comune di Milano); Valeria Cerqueti (Comune di Teramo); Melicia Comberiati (CISL, Campania); Marcello Copertino (Caritas di Forlì-Bertinoro); Fulvio Cupaiolo (Comune di Teramo) Cecilia D'Elia (Municipio II, Roma); Serena Della Torre (Comune di Forlì); Anna D'Eustacchio (Caritas

diocesana di Teramo); Ilaria del Biondo (Anpal); Tina De Rosis (Ambito Territoriale Sociale di Corigliano Calabro); Adriano Di Simone (Centro per l'Impiego di Teramo); Lucia Fortini (Regione Campania); Roberta Gaeta (Comune di Napoli); Silvia Guidi (Ambito Territoriale Sociale di Reggio Emilia); Maria Laura Gurioli (Comune di Forlì); Rossella Ibba (Comune di Forlì); Sabrina Innocenti (Municipalità VIII, Napoli); Maria Iside (Municipalità VIII, Napoli); Antonella Lenoci (Comune di Modugno); Liliana Leone (Comune di Roma); Miralda Lisetto (Comune di Pordenone); Filomena Marra (Municipalità VIII, Napoli); Isabella Medicina (AFOL metropolitana di Milano); Porfidio Monda (Azienda speciale consortile agro solidale Comune capofila Pagani); Maria Agnese Montella (Municipalità VIII, Napoli); Emanuele Montini (Comune di Roma) Lucilla Moro (Comune di Pordenone); Raoul Mosconi (Comune di Forlì) ; Simona Napoletano (Municipalità VIII, Napoli); Lara Nespoli (Comune di Teramo); Domenica Orioli (Centro per l'Impiego Forlì); Sonia Palmeri (Regione Campania); Silvia Radici (ATS Brescia); Fabrizia Paltrinieri (Regione Emilia Romagna); Serena Quarta (Università di Salerno); Veronica Ricottini (Municipio II, Roma); Pierluigi Rosetti (Comune di Forlì); Francesca Russo (Municipalità VIII, Napoli); Paola Santini (Ambito Territoriale di Forlì-Cesena); Gianpaolo Santoro (Comune di Modugno); Elvira Sartore (Comune di Corigliano Calabro); Mario Silvestri (Ambito Territoriale Sociale di Mercogliano); Federica Straccialini (Comune di Teramo); Milena Terrazzino (Municipio II, Roma); Elisa Toffolo (Ambito Territoriale Sociale di Brescia); Rosalba Toli (Municipio XIV, Roma) Maria Carmela Tricarico (Comune di Corigliano Calabro); Edoardo Trulli (Municipio XIV, Roma); Daniela Ulissi (Comune di Teramo); Giocondo Vivona (Municipalità VIII, Napoli).

Parte prima
Le politiche

1. Il Reddito di Inclusione: principali caratteristiche e confronto con il Reddito di Cittadinanza

Maurizio Motta

In queste pagine si descrivono gli elementi costitutivi del Reddito di Inclusione (ReI) introdotto dal d.lgs. 16 settembre 2017, n. 147 (e modificato dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205), per poi metterli a confronto con quelli del Reddito di cittadinanza (RdC) – Pensione di Cittadinanza (PdC), derivante dalla conversione del d.l. n. 4/2019 con la legge 28 marzo 2019, n. 26.

Ci si limita qui a descrivere le due misure, utilizzando la stessa articolazione per facilitare comparazioni, senza proporre spunti di discussione sulle rispettive criticità (che pure non mancano) ([1]). Al termine sono esposti dati sui volumi degli interventi effettuati.

Il ReI poteva essere richiesto dal 1° dicembre 2017 sino al 28 febbraio 2019, il RdC dal 6 marzo 2019. In note a piè di pagina sono segnalati i provvedimenti che erano previsti per completare il sistema del RdC, ma che non sono ancora stati emanati.

Merita richiamare che prima del ReI ha operato il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), dal 2013 in 12 grandi Comuni in via sperimentale, e dal giugno 2016 in tutto il Paese. Il SIA prevedeva un beneficio economico tramite una Carta prepagata a famiglie con questi requisiti:

- Con almeno un minorenne, o un figlio disabile (anche maggiorenne) o una donna in stato di gravidanza accertata.
- Il richiedente doveva essere cittadino italiano o comunitario, o suo fami-

---

([1]) Analisi di nodi e possibili miglioramenti sono: sul ReI in M. Motta, *ReI. Contrasto alla povertà e reddito minimo*, Maggioli, 2018, ed in D. Mesini (a cura di), *Lotta alla povertà: i servizi al centro*, Maggioli, 2018; su ReI e RdC in M. Motta *Un confronto tra il ReI ed il Reddito di cittadinanza: cosa cambia? Quali nodi da sciogliere?*, in Welfare Oggi n. 2/2019; ed anche in *https://welforum.it/il-punto/welforum-it-sul-reddito-di-cittadinanza/reddito-di-cittadinanza-strumenti-per-discuterne-e-confrontarlo-con-il-REI/*. Sul RdC, tra i molti materiali pubblicati, gli articoli di C. Gori, C. Saraceno, M.C. Guerra, F. Pesaresi, L. Lusignoli reperibili in *www.welfoum.it* (cercando il cognome dell'autore), e quelli di G. Proto, M. Baldini, C. Gori in *www.lavoce.it*.

liare con diritto di soggiorno, o straniero non UE in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. E con residenza in Italia da almeno 2 anni.

- Il nucleo richiedente doveva avere un ISEE inferiore o uguale a 3 mila euro e non beneficiare di altri trattamenti assistenziali superiori a 600 euro mensili (900 se nella famiglia c'era una persona non autosufficiente). Né fruire di sostegno al reddito dei disoccupati (NASPI, ASDI o altri strumenti di sostegno al reddito dei disoccupati). Il nucleo non doveva disporre di autoveicoli immatricolati la prima volta nei 12 mesi antecedenti la domanda oppure autoveicoli di cilindrata superiore a 1.300 cc o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc immatricolati nei tre anni antecedenti la domanda. Erano esclusi gli autoveicoli e i motoveicoli con agevolazione fiscale per disabili.
- Per accedere al SIA il nucleo familiare doveva ottenere un punteggio in una valutazione multidimensionale dei bisogni non inferiore a 25 punti (un tetto iniziale di 45 punti è stato abbassato a 25 punti dal 30 aprile 2017). La valutazione considerava la situazione economica e lavorativa, favorendo i nuclei con il maggior numero di figli minorenni, specie se piccoli (età 0-3); con un genitore solo; con persone gravemente disabili o non autosufficienti. La scala attribuiva un punteggio massimo di 100 punti sulla base di precisi criteri.

Nel SIA il nucleo doveva anche aderire ad un progetto di inserimento attivato dai servizi sociali dei Comuni (coordinati a livello di Ambiti Territoriali), in rete con gli altri servizi del territorio (i Centri per l'Impiego, i servizi sanitari, le scuole). Alcuni dati sui fruitori del SIA, che evidenziano come l'utenza del ReI sia stata molto più ampia, sono nel capitolo di L. Fanelli, G. Ferrucci e D. Catania in questo volume.

1.1. Il Reddito di Inclusione (ReI)

1.1.1. *Criteri di accesso ed* iter *dei richiedenti*

Livelli Essenziali – diritti soggettivi esigibili

Il ReI è connotato come Livello Essenziale delle Prestazioni, ma nel limite delle risorse del Fondo povertà, e sono Livelli Essenziali anche l'informa-

zione ai cittadini e l'accesso, la valutazione dei bisogni, il progetto personalizzato, l'offerta integrata di diversi interventi nel progetto ([2]).

L'informazione ai potenziali beneficiari

Anche tramite i punti per l'accesso, i Comuni coordinati a livello di Ambito offrono l'informazione sul ReI. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha promosso una campagna informativa nazionale e gestito nel suo sito (e sul sito dell'INPS) una sezione dedicata ad informare sul ReI.

Chi può richiedere: le categorie dei beneficiari

Accessibile dal 1° dicembre 2017 solo a famiglie con minori, disabili, donne in gravidanza, o ultracinquantacinquenni disoccupati, dal 1° luglio 2018 il ReI poteva essere richiesto da qualunque tipo di nucleo familiare. Ma non se qualche componente fruiva della NASpI o di altri ammortizzatori sociali per la disoccupazione involontaria.

Chi può richiedere: il permesso di soggiorno e la residenza anagrafica

La persona richiedente (al momento della richiesta e per tutto il periodo di fruizione del ReI) deve essere congiuntamente:

- cittadino UE (o familiare di un cittadino dell'Unione ed in possesso di diritto di soggiorno), o di Paesi non UE (o apolide) in possesso di permesso di soggiorno UE di lungo periodo, o titolare di protezione internazionale (asilo politico, protezione sussidiaria). Il permesso di soggiorno UE di lungo periodo si può ottenere dopo 5 anni di permanenza regolare in Italia e se si è in possesso di una definita soglia minima di reddito fondata sull'importo dell'assegno sociale INPS;
- residente in Italia, in via continuativa, da almeno 2 anni al momento della domanda.

Condizioni economiche di chi può richiedere

Per ottenere il ReI il nucleo familiare deve possedere:

([2]) Il conferimento ad interventi della natura di "livello essenziale" (in base all'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione) implica che la pubblica amministrazione debba garantirli in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, e che per i cittadini assumano natura di diritto esigibile.

- un ISEE in corso di validità non superiore a 6.000 euro e un ISRE non superiore a 3.000 euro ([3]);
- patrimoni immobiliari non superiori a 20.000 euro (ma non si considera la casa di abitazione), come sono inseriti nell'ISEE (valore ai fini IMU meno quota residua del mutuo ancora da pagare);
- Patrimoni mobiliari non superiori a 6.000 euro più 2.000 per ogni componente oltre il primo (sino a un massimo di 10.000 euro). Questi patrimoni sono quelli inseriti nell'ISEE del nucleo, ma senza le riduzioni e franchigie che l'ISEE prevede su di essi.

Nessun componente del nucleo deve essere intestatario a qualunque titolo od avere piena disponibilità di auto-motoveicoli immatricolati per la prima volta entro 24 mesi antecedenti la richiesta del ReI, salvo quelli con agevolazione fiscale per disabili. Né essere intestatario od avere piena disponibilità di navi o imbarcazioni da diporto.

Dove si richiede? I luoghi di primo accesso

I punti di accesso per richiedere il ReI sono identificati dai Comuni coordinati a livello di Ambito, e devono fornire orientamento non solo sul ReI ma anche sulla rete integrata degli interventi e dei servizi sociali. Il "Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-20" ([4]) prevedeva almeno un punto di accesso ogni 40.000 abitanti, elevati a 70.000 nei Comuni capoluogo. Il tema è ripreso nel capitolo di C. Agostini e I. Piazzoni in questo volume.

([3]) L'ISRE è la parte dell'ISEE che riguarda i redditi e non i patrimoni, ed è il solo Indicatore Situazione Reddituale dell'ISEE (l'ISR) diviso la scala di equivalenza connessa alla composizione del nucleo familiare, ma senza le eventuali maggiorazioni che la scala può contenere. Ossia:

$$\text{ISEE} = \frac{\text{Redditi meno le loro franchigie}}{\text{Parametro scala di equivalenza}} + \frac{\text{20\% dei Patrimoni meno le loro franchigie}}{\text{Parametro scala di equivalenza}} =$$

$$= \frac{\text{ISR}}{\text{Par. scala}} + \frac{\text{20\% dell'ISP}}{\text{Par. scala}} = \frac{\text{ISE}}{\text{Par. scala}} \qquad \text{L'ISRE è} = \frac{\text{ISR}}{\text{Par. scala (senza maggiorazioni)}}$$

([4]) Emanato il 18 maggio 2018 con decreto dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze.

*La procedura per gestire l'intervento e l'*iter *degli utenti*

Il cittadino presenta la richiesta del ReI nei punti di accesso che entro 15 giorni lavorativi la trasmettono all'INPS previa verifica dei requisiti di residenza e permesso di soggiorno; entro 5 giorni lavorativi l'INPS verifica il possesso dei requisiti economici tramite gli archivi anche di altre amministrazioni (come l'Agenzia delle entrate e l'Anagrafe tributaria).

Il ReI riconosciuto dall'INPS è condizionato alla sottoscrizione del progetto personalizzato nei servizi locali. Entro 25 giorni dalla richiesta è programmata "l'analisi preliminare" per la valutazione del nucleo. Se dall'analisi emerge che la povertà dipende solo da problemi lavorativi, il progetto personalizzato consiste nei percorsi attivabili dal Centro per l'Impiego. Se invece occorre una valutazione più articolata viene costituita una équipe multidisciplinare con operatori di più servizi. Se dall'analisi preliminare non emergono bisogni complessi, al progetto personalizzato provvede il solo servizio sociale.

Entro 20 giorni dall'analisi preliminare i componenti il nucleo sottoscrivono il progetto personalizzato. Poste Italiane emette la Carta ReI e tramite lettera invita il beneficiario a ritirarla; per utilizzarla il suo titolare dovrà attendere il PIN, che riceverà in busta chiusa.

Il ReI è erogato dal mese successivo a quello della richiesta del cittadino.

Questo *iter* formalmente previsto è stato tradotto in pratica con assestamenti progressivi e con varianti nel tempo, come emerge anche nel monitoraggio presentato in questo volume.

Le dichiarazioni dei richiedenti ed i controlli

I richiedenti il ReI devono:

- presentare un ISEE in corso di validità, ed alla scadenza naturale dell'ISEE presentarne uno nuovo. Se nel nucleo vi sono minorenni occorre un "ISEE per minorenni". Il richiedente deve dichiarare anche i requisiti di residenza in Italia (almeno 24 mesi continuativi) e permesso di soggiorno;
- se varia il nucleo familiare mentre si riceve il ReI, presentare una DSU aggiornata (per ottenere un nuovo ISEE) entro due mesi dalla variazione;
- chi svolge attività lavorative avviate dopo il primo gennaio dell'anno dei redditi che sono inclusi tra i redditi nel suo ISEE, deve comunicarlo all'INPS (tramite il modulo "ReI_COM), indicando qual è il reddito previsto per l'anno in corso;

- chi inizia un'attività lavorativa durante la fruizione del ReI deve entro trenta giorni comunicarlo all'INPS indicando qual è il reddito lordo totale previsto per l'anno in corso.

Se queste attività lavorative proseguono vanno dichiarate ad ogni successivo mese di gennaio.

L'INPS, tramite i propri archivi, procede ogni tre mesi a ricontrollare la permanenza dei requisiti dei fruitori e può di conseguenza revocare il beneficio concesso.

1.1.2. *I contenuti della prestazione: erogazione monetaria e progetto*

In che cosa consiste la prestazione economica: denaro o carta acquisti?

Il ReI viene erogato tramite una carta acquisti (Carta ReI), con la facoltà del beneficiario di prelevare in contanti non più del 50% dell'erogazione al mese. Ai prelievi in contante si applica il costo (a carico di chi preleva) di 1 euro se presso sportelli automatici di Poste Italiane e di 1,75 euro se presso altri sportelli bancari.

Come si calcola l'importo da erogare

L'importo erogato è la differenza tra il massimale erogabile per il ReI e l'ISR del nucleo, dal quale sono però tolti gli eventuali trattamenti assistenziali inclusi (l'IRS è la componente dell'ISEE che contiene i soli redditi ([5]). I massimali erogabili crescono con la numerosità del nucleo familiare (quello dell'ISEE), secondo la scala di equivalenza dell'ISEE (ma senza le sue maggiorazioni), come descritto nella tabella seguente.

Numero di componenti il nucleo	Scala di equivalenza dell'ISEE (ma senza le maggiorazioni che l'ISEE prevede)	Importo massimo erogabile del ReI mensile in euro
1	1,00	187,50
2	1,57	294,38
3	2,04	382,50
4	2,46	461,25
5	2,85	534,37
6 e più	2,88	539,82

([5]) Si veda la nota a piè di pagina numerata come 3.

Il ReI erogato è uguale all'importo massimo erogabile per il nucleo meno il suo ISR (decurtato dei trattamenti assistenziali che contiene), e dunque l'ammontare del ReI vuole integrare l'ISR sino a portarlo ai massimali previsti per ogni tipo di nucleo. Ma l'INPS detrae dall'erogabile anche gli eventuali trattamenti assistenziali soggetti a test dei mezzi (ad esempio pensioni/assegni sociali, assegni per nuovi nati e/o tre minori) che sono percepiti da membri del nucleo; a chi riceve il c.d. "bonus bebè" viene tolto solo l'aumento del bonus per le famiglie con ISEE inferiore a 7.000 euro. Invece l'assistenza economica dei Comuni, se prevista entro il progetto personalizzato, non è inclusa tra i trattamenti assistenziali che sono detratti dall'importo del ReI erogabile.

Quanto erogare al massimo?

L'importo erogato non può superare l'ammontare annuo dell'assegno sociale INPS, poi maggiorato del 10% dalla legge n. 205/2017, e dunque il massimale erogabile più alto sopra descritto in tabella. Era ipotizzata la possibilità di aumento del massimale erogabile fino al raddoppio, nel Piano nazionale contro la povertà, modifica non introdotta con il piano emanato nel 2018.

La durata dell'intervento

Il ReI è riconosciuto per un periodo di 18 mesi, dopo i quali non può essere rinnovato se non trascorsi 6 mesi, ed il rinnovo prevede il beneficio per un periodo non superiore a 12 mesi. Il Piano nazionale per la lotta alla povertà poteva prevedere ulteriori rinnovi del ReI con durate diverse; quello emanato nel 2018 non ha previsto nulla sul punto.

Se la fruizione è interrotta per motivi diversi da quelli che producono revoca o sanzioni, il ReI può essere richiesto nuovamente solo per una durata non superiore al periodo non residuo non goduto.

Rendere conveniente lavorare, ed evitare il lavoro sommerso

Nel ReI non vi sono espliciti riferimenti al tema o incentivi mirati, ma operano meccanismi connessi:

- i redditi entro l'ISEE sono abbattuti del 20% (sino ad un massimo di 3.000 euro) quando sono redditi da lavoro, come accade in tutti gli ISEE;
- per limitare il lavoro irregolare, nel progetto personalizzato con il nucleo familiare vanno previsti impegni a carico dei beneficiari, ed una loro frequenza di incontri con i servizi.

La valutazione del bisogno e il progetto personalizzato

Quando il ReI è accordato dall'INPS viene programmata una analisi preliminare dei problemi del nucleo familiare, eseguita da operatori sociali identificati allo scopo. Se dall'analisi emergono problemi complessi, una valutazione più approfondita e la progettazione sono affidate ad una équipe multidisciplinare, con diversi servizi locali da far interagire. Allo scopo di fornire ai servizi locali strumenti tecnici uniformi, il Ministero del lavoro e politiche sociali ha trasmesso agli Ambiti nel maggio 2018 le "Linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e per la definizione dei progetti personalizzati rivolti ai beneficiari del ReI".

Il progetto personalizzato può assumere diverse forme:

- Patto di servizio o di ricerca dell'occupazione (se la povertà dipende solo da problemi lavorativi), a cura dei Centri per l'impiego. In questo caso il progetto consiste nei percorsi attivabili autonomamente dai Centri per l'Impiego.
- Progetto "semplificato" in assenza di problemi complessi, a cura dei soli servizi sociali. Previsto quando non sono rilevati come necessari interventi anche di servizi diversi dal servizio sociale.
- Progetto in presenza di problemi complessi a cura di equipe multidisciplinari. Questo progetto deve cioè coordinare azioni di più servizi locali (per il lavoro, sanitari, sociali, educativi, abitativi) quando la povertà derivi da bisogni complessi del nucleo. Se la persona o il nucleo sono già stati valutati e presi in carico da specifici servizi (ad esempio per la salute mentale o per le dipendenze), questa valutazione e progetto sono acquisiti entro il percorso valutativo e progettuale da costruire per il ReI.

È quindi l'analisi preliminare rivolta a tutti i richiedenti del ReI che guida ai diversi tipi di progetto; e se si rilevano bisogni complessi l'équipe multidisciplinare deve poggiare il suo progetto su un ulteriore "quadro di analisi approfondito". Il progetto personalizzato individua tra gli operatori una "figura di riferimento", che ne curi attuazione e monitoraggio, e deve essere l'esito di negoziazione con i beneficiari (dei quali si favorisce la condivisione), esporre impegni a specifiche attività, esplicitare gli obiettivi da raggiungere, i sostegni forniti al nucleo, gli impegni dei beneficiari.

La condizionalità e le sanzioni previste

La sanzioni sono di due tipi:

- Attivate dai servizi locali: la mancata presentazione agli appuntamenti programmati con i diversi servizi, od a qualcuna delle attività ed im-

pegni previsti nel progetto (anche da parte di un solo componente del nucleo), determina la decurtazione e poi la revoca del beneficio. Se si decade dal ReI per questi motivi, il beneficio può essere richiesto nuovamente solo dopo 6 mesi.

- Attivate dall'INPS a chi ha percepito impropriamente il ReI dichiarando importi patrimoniali o reddituali inferiori a quelli effettivi, prevedendo, oltre al recupero delle somme indebitamente percepite, decurtazioni del beneficio e l'impossibilità di presentare nuove richieste del ReI per periodi da 6 mesi ad un anno in base alla sanzione (un anno nel caso di false dichiarazioni nella DSU per l'ISEE).

1.1.3. *Le infrastrutture*

Il potenziamento dei servizi sociali locali

Il Fondo per la povertà nazionale contiene ogni anno una quota per lo sviluppo dei servizi sociali locali non inferiore al 15% delle risorse (poi innalzata al 20%). Il "Piano per gli interventi contro la povertà 2018/20", emanato nel luglio 2018, prevede il potenziamento del servizio sociale professionale per raggiungere il rapporto di almeno 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti e un punto di accesso al ReI ogni 40.000 abitanti. Il tema sarà ripreso nel capitolo di C. Agostini e I. Piazzoni in questo volume.

I sistemi informativi

Si delinea la costruzione del "Sistema informativo unitario dei servizi sociali" (SIUSS), che include il Casellario dell'assistenza dell'INPS come base di dati fortemente integrata con i sistemi informativi sanitari, del lavoro e delle politiche sociali, nonché con i sistemi gestionali delle prestazioni già nelle disponibilità dei Comuni.

I dati sulle prestazioni diverse dal ReI sono trasmessi all'INPS dai Comuni e da ogni altro ente erogatore; il loro mancato invio costituisce illecito disciplinare, e se ne deriva una fruizione illegittima di prestazioni si determina responsabilità erariale del funzionario responsabile dell'invio.

1.1.4. Governance *e raccordi tra attori*

La governance *territoriale ed il ruolo dei Comuni*

I Comuni (in forma singola o associata) sono i soggetti attuatori del ReI insieme all'INPS, con il ruolo di favorire l'informazione sul ReI, coinvolgere Terzo Settore e forze produttive, facilitare per i fruitori del ReI l'accesso ad

altre prestazioni comunali, adottando un atto di programmazione per il rafforzamento degli interventi e servizi sociali, in attuazione dei Piani regionali contro la povertà.

Gli Ambiti e i Comuni identificano i punti di accesso per chiedere il ReI ed eseguono le verifiche dei requisiti di residenza e soggiorno dei richiedenti.

Le Regioni e le Province autonome adottano ogni tre anni un "Piano regionale di lotta alla povertà" ed atti di indirizzo per la promozione di accordi tra i servizi sociali e gli altri attori competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e formazione, le politiche abitative e per la salute; prevedono Ambiti Territoriali omogenei per la programmazione sociale, sanitaria e delle politiche per il lavoro, facendo coincidere i perimetri per l'erogazione di interventi dei distretti sanitari, dei Centri per l'Impiego e dei servizi sociali.

Ove non sia già previsto, sono introdotte forme strumentali per la gestione associata dei servizi sociali a livello di Ambito Territoriale; sul punto il ReI non introduce (per le Regioni e i Comuni) obblighi più cogenti di quelli già vigenti, ma il richiamo nella normativa di fatto sottolinea come una gestione associata possa essere ingrediente utile per il sistema.

La governance *nazionale ed i Piani contro la povertà*

Si istituiscono tre appositi organismi di governance nazionale:

- La "Rete della protezione e dell'inclusione sociale", composta da Ministeri, componenti delle giunte regionali e delle Province autonome, dall'ANCI, dall'INPS. La Rete consulta periodicamente parti sociali ed enti del Terzo Settore, si articola in "tavoli regionali e a livello di Ambito Territoriale" ed elabora un Piano sociale nazionale (per l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali), un Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà (per potenziare i servizi locali), un Piano per la non autosufficienza (per l'utilizzo del Fondo per le non autosufficienze). La Rete elabora linee di indirizzo per gli interventi dei servizi sociali ed esprime parere sul Piano nazionale per la lotta alla povertà.
- Il "Comitato per la lotta alla povertà", di confronto permanente tra i diversi livelli di governo, composto da ciascuna delle Amministrazioni della "Rete della protezione ed inclusione sociale", per condividere esperienze e proporre linee guida.
- Un "Osservatorio sulle povertà", con rappresentanti delle Amministrazioni incluse nella Rete, INPS, ISTAT, parti sociali ed enti del Terzo Settore, per evidenziare problemi attuativi del ReI e predisporre un "Rap-

porto biennale sulla povertà" con analisi e proposte ([6]). Esprime inoltre parere sul "Rapporto annuale di monitoraggio" sull'attuazione del ReI predisposto dal Ministero del lavoro e politiche sociali.

Nel 2018 sono stati emanati due atti di programmazione nazionale:

- Il "Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-20" ([7]), che indica le priorità di rafforzamento del sistema ReI.
- Il "Piano sociale nazionale 2018-20" (con decreto interministeriale dell'ottobre 2018), che prevede obiettivi per il welfare locale ed il riparto delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali. L'argomento sarà ripreso nel capitolo di C. Agostini e I. Piazzoni in questo volume.

Valutazione degli esiti e monitoraggio

Il Ministero del lavoro e politiche sociali ha la responsabilità della valutazione e predispone un "Rapporto annuale di monitoraggio" sul ReI, nonché sulle altre prestazioni di contrasto alla povertà (anche con l'analisi di un campione di Ambiti Territoriali), da pubblicare sul sito internet istituzionale ([8]).

Ricomposizione delle prestazioni nazionali di sostegno del reddito

Ai nuclei fruitori del ReI sono applicate automaticamente (se ne hanno i requisiti) le riduzioni tariffarie sull'energia elettrica ed il gas per famiglie economicamente svantaggiate. Il ReI ha assorbito l'ASDI che dall'1 gennaio 2018 non è più operativo.

Il rapporto tra il ReI e le prestazioni locali di sostegno del reddito

Le erogazioni economiche locali (su risorse dei Comuni e/o degli Ambiti) aggiuntive al ReI se sono espressamente previste come parte del progetto personalizzato connesso al ReI non vengono incluse tra i trattamenti assistenziali che sono detratti dall'INPS dall'importo erogabile con il ReI; ossia il ReI non viene decurtato di tali importi (come invece accade per i trattamenti assistenziali nazionali percepiti al momento della richiesta del ReI). Le Regioni e le Province autonome possono integrare il ReI con proprie misure e diverse Regioni hanno istituito negli anni scorsi proprie misure di "reddito minimo", con diversi obiettivi e gradi di interazione con il ReI.

([6]) Questo rapporto non è mai stato pubblicato.
([7]) Si veda la nota numerata come 4.
([8]) Anche questo rapporto non è mai stato pubblicato.

I rapporti tra enti pubblici e Terzo Settore

Il Terzo Settore partecipa al Comitato per la lotta alla povertà e all'Osservatorio sulla povertà. La Rete della protezione e dell'inclusione sociale deve consultare le parti sociali e gli organismi rappresentativi del Terzo Settore.

A livello regionale il Terzo Settore va consultato per la redazione del Piano regionale ed è coinvolto nelle azioni a livello comunale. Il Terzo Settore può essere coinvolto nella progettazione personalizzata delle équipe multidisciplinari e sono previste forme specifiche di collaborazione con gli enti che si occupano di distribuzione di alimenti. Vanno inoltre promossi accordi che includono il Terzo Settore sui temi dell'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute.

1.2. Reddito di Cittadinanza (RdC) – Pensione di Cittadinanza (PdC)

La prestazione qui sarà per brevità denominata unicamente come RdC, utilizzando PdC solo ove sia necessario per esporre differenze tra le due misure.

1.2.1. *Criteri di accesso ed* iter *dei richiedenti*

Livelli Essenziali – diritti soggettivi esigibili

Il RdC è Livello Essenziale nei limiti delle risorse disponibili, e lo sono il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale, e la valutazione che eventualmente li precede.

L'informazione ai potenziali beneficiari

L'INPS può inviare informazioni sul RdC alle famiglie con ISEE idonei ad accedervi, e si abroga quanto il ReI prevedeva sui compiti di informazione a cura dei punti di accesso. Un decreto può definire come far presentare richiesta per RdC/PdC mentre si presenta un ISEE ([9]). Operano campagne mediatiche nazionali, e siti dedicati presso l'INPS ed il Ministero.

Chi può richiedere: le categorie dei beneficiari

Il RdC è fruibile da tutti i tipi di nucleo, ma non da persone disoccupate per dimissioni volontarie (salvo per giusta causa) nei 12 mesi successivi

([9]) Non emanato al momento di questa pubblicazione (inizio novembre 2019).

alla dimissione, e condannati nei 10 anni precedenti per truffa e associazione mafiosa, o sottoposti a misura cautelare. Il RdC è compatibile con la NASpI e altre erogazioni per la disoccupazione. Fruiscono della Pensione di Cittadinanza i nuclei solo di componenti con 67 anni o più, o di tali persone che vivono solo con disabili gravi o non autosufficienti (previsti nell'ISEE) di qualunque età.

Chi può richiedere: il permesso di soggiorno e la residenza anagrafica

Il richiedente deve essere congiuntamente:

- Cittadino di Paesi UE o suo familiare con diritto di soggiorno. Se cittadino di Paesi non UE deve disporre di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo ([10]).
- Residente in Italia da almeno 10 anni al momento della domanda, dei quali gli ultimi 2 in modo continuativo.

Condizioni economiche di chi può richiedere

Il nucleo familiare deve possedere:

- Un ISEE in corso di validità inferiore a 9.360 euro (se nel nucleo vi sono minorenni occorre un "ISEE per minorenni"). Dal valore ISEE sono sottratti gli importi inclusi nell'ISEE (divisi per la scala di equivalenza ISEE) del RdC, del SIA, del ReI e di interventi regionali oggetto di intesa tra Regioni e Ministero del lavoro e politiche sociali.
- Un reddito familiare del nucleo inferiore a 6.000 euro annui, crescente con questa scala di equivalenza: si moltiplicano i 6.000 euro per 0,4 per ogni componente successivo al primo se maggiorenne, e per 0,2 se minorenne, sino a un massimo di 2,1. Oppure di 2,2 se sono presenti disabili gravi o non autosufficienti come definiti dall'ISEE. La soglia dei 6.000 euro è incrementata a 7.560 euro per l'accesso alla Pensione di Cittadinanza. Ed a 9.360 se il nucleo vive in affitto. Il reddito familiare è la somma dei redditi entro l'ISEE, senza i trattamenti assistenziali eventualmente inclusi nell'ISEE, e senza le detrazioni operanti nell'ISEE ([11]),

---

([10]) La norma istitutiva del RdC non esplicita che la prestazione può essere richiesta anche da apolidi (con permesso di soggiorno di lungo periodo) e da titolari di protezione internazionale, come esplicitava il ReI. Ma il modulo INPS per presentare la domanda di RdC invece espone anche queste due possibilità.

([11]) Questo reddito familiare non coincide dunque con quello usato per l'Indicatore della Situazione Reddituale dell'ISEE, perché dai redditi non vengono sottratte componenti che invece si sottraggono per calcolare l'ISR: spese sanitarie per disabili, assegni per

ma aggiungendo il valore annuo dei trattamenti assistenziali in corso di fruizione, salvo quelli non soggetti a test dei mezzi e salvo il c.d. "bonus bebè".

Se nel nucleo vi sono persone detenute, in misura cautelare, condannate per false dichiarazioni, ricoverate in strutture a totale carico di una pubblica amministrazione, la scala di equivalenza che aumenta la soglia dei 6.000 euro non tiene conto di tali persone.

- Patrimoni immobiliari in Italia o all'estero, come definiti ai fini ISEE, non superiori a 30.000 euro (non si considera la casa di abitazione).
- Patrimoni mobiliari, come definiti ai fini ISEE, non superiori a 6.000 euro più 2.000 per ogni componente oltre il primo, sino a un massimo di 10.000 euro incrementato di ulteriori 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo. Questi massimali sono aumentati di 5.000 euro per ogni componente disabile e di 7.500 se disabile grave o non autosufficiente.
- Nessun componente del nucleo deve essere intestatario o avere piena disponibilità di auto-motoveicoli immatricolati nei 6 mesi antecedenti la richiesta del RdC, o di autoveicoli superiori ai 1.600 cc e motoveicoli superiori ai 250 cc immatricolati nei 2 anni precedenti, salvo quelli con agevolazione fiscale per disabili. Né essere intestatario od avere piena disponibilità di navi o imbarcazioni da diporto.

Il nucleo familiare è quello ISEE, ma i coniugi fanno parte dello stesso nucleo se risiedono nella stessa abitazione anche se separati o divorziati (e se separazione o divorzio sono avvenuti dopo il 1° settembre 2018 il cambio di residenza va certificato dalla polizia locale). Il figlio maggiorenne non convivente fa parte del nucleo dei genitori solo se di età inferiore ai 26 anni, può essere a loro carico IRPEF, non è coniugato né ha suoi figli.

Con la legge n. 58/2019 sono state introdotte importanti modifiche agli ISEE da costruire nel 2020, tra i quali il fatto che la DSU avrà validità dal 1° gennaio sino al 31 dicembre, e che redditi e patrimoni entro l'ISEE possono essere quelli dell'anno solare precedente la DSU oppure del secondo anno solare precedente ([12]).

---

il coniuge divorziato, deduzione per redditi da lavoro dipendente o pensione, spese per il canone di locazione.

([12]) Gli effetti, e non solo su RdC/PdC, potranno essere di grande rilievo, e problematici. Per una discussione si veda M. Motta, *Come cambia l'ISEE e la misura della povertà*, articoli I e II, in *www.welforum.it.*

Dove si richiede? I luoghi di primo accesso

La richiesta è presentata, dopo il quinto giorno di ogni mese, a Poste Italiane, ai CAF od ai Patronati; oppure con modalità telematiche all'INPS.

*La procedura per gestire l'intervento e l'*iter *degli utenti*

La richiesta è inviata all'INPS entro 10 giorni lavorativi. L'INPS verifica entro 5 giorni lavorativi i requisiti per accedere al RdC anche tramite archivi di altre amministrazioni. Spetta ai Comuni verificare residenza e permesso di soggiorno, comunicandoli all'INPS. Entro 30 giorni dalla concessione dell'INPS le persone (salvo quelle esentate descritte più avanti) sono convocate dai Centri per l'Impiego per il Patto per il lavoro, o dai servizi sociali per il Patto per l'inclusione sociale ([13]).

Le dichiarazioni dei richiedenti ed i controlli

- La richiesta è possibile dopo il quinto giorno di ciascun mese su un modulo che rimanda all'ISEE in corso di validità Se il nucleo varia, entro 2 mesi va presentata una DSU aggiornata e (solo se le variazioni non derivano da nascite o decessi) anche una nuova richiesta di RdC.
- Quando si presenta la richiesta di RdC si deve dichiarare ai CAF o ai Patronati insieme alla richiesta o entro 30 giorni se vi sono redditi da lavoro che non erano presenti in tutti i mesi dei redditi dell'ISEE presentato. Inoltre va dichiarato se durante la fruizione del RdC si avvia una nuova attività lavorativa e quale reddito lordo ne deriva nell'anno solare successivo, e se sopravvengono nel nucleo componenti detenuti o ricoverati a totale carico pubblico, o che si dimettono volontariamente dal lavoro. Entro 15 giorni va comunicata ogni variazione del patrimonio immobiliare e dei beni posseduti, come autoveicoli, che faccia venir meno i requisiti per il RdC.
- Ogni variazione dei patrimoni mobiliari che comporti la perdita del RdC va comunicata entro il 31 gennaio, se non è compresa in una DSU già presentata. Se tale variazione deriva da donazioni, successioni o vincite, va comunicata non oltre 15 giorni dalla loro acquisizione.

Gli stranieri non dell'UE devono produrre certificazione rilasciata dallo Stato estero, tradotta in italiano e legalizzata dai consolati italiani per com-

---

([13]) Merita segnalare che le piattaforme che devono consentire ai servizi sociali di vedere e convocare i fruitori sono operanti solo da metà ottobre 2019. Dunque sino ad allora non sono stati attivati Patti per l'inclusione sociale per nessun beneficiario dell'RdC.

provare composizione del nucleo e requisiti reddituali e patrimoniali per l'ISEE. Tale obbligo non si applica a chi ha status di rifugiato politico, è cittadino di Stati con convenzioni che dispongono diversamente, o di Stati nei quali è impossibile acquisire tali certificazioni; un decreto definirà l'elenco di tali Paesi ([14]).

I requisiti economici di accesso al RdC (fatti salvi gli obblighi di dichiarare le variazioni sopra descritte) si considerano posseduti per la durata dell'attestazione ISEE.

1.2.2. *I contenuti della prestazione: erogazione monetaria e progetto*

In che cosa consiste la prestazione economica: denaro o carta acquisti?

Il beneficio è erogato attraverso la Carta RdC, che permette prelievi in contante entro 100 euro mensili per persona (moltiplicati per la scala che innalza il reddito familiare per accedere al RdC ([15])), di effettuare un bonifico al locatore dell'alloggio, o per pagare il mutuo dell'abitazione in proprietà. Come precisato in apposito decreto ([16]) è vietato l'utilizzo del beneficio economico per giochi con vincite in denaro, acquisto di armi, ed altri usi.

La Pensione di Cittadinanza può invece essere erogata anche con le altre modalità utilizzate per il pagamento delle pensioni ([17]).

Occorre spendere dalla Carta RdC ogni mese: il non speso (o prelevato) nel mese viene detratto (sino al massimo del 20% del beneficio) dall'RdC del mese successivo; ed ogni 6 mesi viene decurtato l'importo non utilizzato dei 6 mesi precedenti (meno una mensilità) ([18]).

([14]) A inizio novembre 2019 questo decreto non è ancora stato emanato. L'INPS in attesa del decreto ha sospeso l'istruttoria di tutte le domande presentate da aprile 2019 da parte di richiedenti non comunitari.

([15]) Descritta in precedenza a proposito del "reddito familiare".

([16]) Del 19 aprile 2019, Ministeri del lavoro e politiche sociali, e dell'economia e finanze.

([17]) Il meccanismo va attivato da un decreto, che al momento di questa pubblicazione (inizio novembre 2019) non è stato emanato. Il decreto deve anche definire come il RdC viene suddiviso tra ogni componente il nucleo familiare.

([18]) Ad inizio novembre 2019 non è stato emanato il decreto che deve stabilire come verificare il non speso e attuare quanto previsto. Lo stesso dicasi per il decreto previsto che deve individuare ulteriori esigenze da soddisfare con la Carta, nonché diversi limiti ai prelievi in contante.

Come nel ReI ai prelievi in contante si applica il costo (a carico di chi preleva) di 1 euro se presso sportelli automatici di Poste Italiane e di 1,75 euro se presso altri sportelli bancari.

Come si calcola l'importo da erogare

Il beneficio economico si compone di due elementi, che l'INPS denomina "Quota A" e "Quota B" ([19]):

A) Una integrazione del reddito familiare sino a 6.000 euro annui (500 mensili), soglia che cresce in base alla composizione del nucleo con la scala di equivalenza descritta in precedenza a proposito del ''reddito familiare''; per la Pensione di Cittadinanza la soglia è 7.560 euro annui.

B) Una componente per le spese di abitazione, pari al canone annuo previsto nel contratto di locazione, come dichiarato nell'ISEE, sino ad un massimo di 3.360 euro annui (280 euro mensili). Per la Pensione di Cittadinanza questo massimale è di 1.800 euro. Per chi vive in casa di abitazione e paga mutuo è di 1.800 euro.

L'erogazione per la quota A (integrazione del reddito) è pari al massimale erogabile per il reddito (6.000 euro annui per il RdC e 7.560 per la PdC) moltiplicato la scala di equivalenza da applicare a quel nucleo, meno il reddito familiare di quel nucleo (ricavato dall'ISR come descritto al precedente punto ''Condizioni economiche di chi può richiedere''), e meno i trattamenti assistenziali in corso.

La quota B (che può essere erogata anche a nuclei il cui reddito non dà diritto alla A) è pari al massimale erogabile complessivo (9.360 euro sia per RdC che per PdC) moltiplicato la scala di equivalenza da applicare a quel nucleo, meno il reddito familiare di quel nucleo (ricavato dall'ISR) e meno i trattamenti assistenziali in corso. Ma la quota B non può superare le spese effettive del nucleo per l'abitazione.

Quanto erogare al massimo?

Il contributo erogato non può essere superiore:

- Per la componente mirata ad integrare il reddito familiare a 6.000 euro annui moltiplicati per la scala di equivalenza che aumenta la soglia del reddito familiare da considerare in base al numero dei componenti il nucleo. Per la Pensione di Cittadinanza il massimo è 7.560.

([19]) Circolare INPS 5 luglio 2019, n. 100.

- Per la componente mirata alle spese di abitazione a 3.360 euro annui. Per la Pensione di Cittadinanza questo limite è 1.800.
  L'erogato totale non può essere inferiore a 480 euro annui.

La durata dell'intervento

Il RdC dura per massimo di 18 mesi, e può essere rinnovato previa sospensione per un mese prima del rinnovo. La sospensione non opera per la Pensione di Cittadinanza. Se una interruzione del RdC non deriva da sanzioni, il beneficio può essere richiesto per la durata del periodo non goduto.

Rendere conveniente lavorare, ed evitare il lavoro sommerso

Permane il meccanismo interno all'ISEE che abbatte i redditi da lavoro del 20% (sino ad un massimo di 3.000 euro), ma questo abbattimento non è considerato nel calcolare l'importo del RdC. Per chi fruisce del RdC e trova lavoro come dipendente il maggior reddito viene calcolato solo all'80% ed a partire dal mese successivo; se il lavoro è da attività autonoma riceve ancora il RdC senza riduzioni per due mesi, oppure se il lavoro autonomo inizia entro i primi 12 mesi di fruizione del RdC percepisce un beneficio addizionale pari a 6 mensilità del RdC, nei limiti di 780 euro mensili ([20]).

Chi assume a tempo pieno e indeterminato il beneficiario del RdC riceve uno sgravio contributivo pari al RdC percepito (ma al massimo per 780 euro), per una durata di 18 mesi meno le mensilità già fruite del RdC (ma per non meno di 5 mesi). Se licenzia il fruitore del RdC entro 36 mesi dall'assunzione deve restituire l'incentivo, salvo licenziamento per giusta causa.

Lo svolgimento non dichiarato di lavoro anche irregolare è punito con reclusione da uno a tre anni; il RdC non potrà essere richiesto prima di dieci anni dalla condanna.

La valutazione del bisogno e il progetto personalizzato

Viene eliminata l'analisi preliminare per tutti i nuclei prevista nel ReI, ed entro 30 giorni dal riconoscimento della prestazione da parte dell'INPS il richiedente è convocato:

- Dal Centro per l'Impiego (per redigere il Patto per il lavoro) se nel nucleo c'è almeno un componente con uno o più dei seguenti requisiti: assenza di occupazione da non più di due anni, fruitore di NASpI o

---

([20]) Ad inizio novembre 2019 non è stato emanato il decreto che deve stabilire le modalità attuative per il lavoro autonomo e di impresa individuale.

altro ammortizzatore (o ex fruitore da non più di 1 anno), con un Patto di servizio in corso di validità sottoscritto negli ultimi 2 anni presso i Centri per l'Impiego, senza un progetto personalizzato creato con il ReI. Sono anche convocati tutti i maggiorenni sino ai 29 anni di età. Se emergono problemi più complessi il Centro per l'impiego invia le persone ai servizi sociali (criteri sul punto vanno definiti con accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni-Enti locali ([21])).

- Se non vi sono tali requisiti il nucleo è convocato dai servizi sociali per costruire il Patto per l'Inclusione Sociale, come avveniva nel ReI. Sono esentati dagli obblighi dei Patti connessi al RdC: i minorenni, gli occupati, i frequentanti un regolare corso di studio, i titolari di Pensione di cittadinanza o di pensione diretta, chi ha 65 anni o più, i componenti disabili (ai sensi della legge n. 68/1999). Altre tipologie potranno essere definite con atto nazionale. Possono essere esentati i componenti con carichi di cura verso minori di tre anni o disabili/non autosufficienti come definiti nell'ISEE, chi ha lavori a bassa retribuzione o frequenta corsi di formazione. Con decreto devono essere emanati criteri che i servizi dovranno adottare per valutare tali esoneri ([22]).

Nel luglio 2019 sono state emanate dal Ministero del lavoro e politiche sociali le Linee guida per la valutazione e la redazione dei Patti di inserimento sociali, ed impostata una piattaforma (GEPI) per la loro gestione ([23]).

Tra gli obblighi dei non esonerati c'è l'immediata disponibilità al lavoro e l'accettazione di offerte di lavoro congrue: nei primi 12 mesi di fruizione del RdC è congrua se è una prima offerta entro 100 chilometri dalla residenza (o in sede raggiungibile in cento minuti con i trasporti pubblici), o 250 chilometri dalla residenza se è una seconda offerta, ovvero ovunque in Italia se è una terza offerta (salvo vi siano disabili nel nucleo).

Dopo 12 mesi di fruizione del RdC è congrua una offerta entro 250 chilometri dalla residenza se è prima o seconda offerta, ovvero ovunque in Italia se è una terza offerta (salvo vi siano disabili nel nucleo). In caso di rinnovo del RdC dopo i primi 18 mesi è congrua una offerta ovunque in Italia anche se è una prima offerta (salvo vi siano disabili nel nucleo, o figli minori anche di genitori separati).

([21]) Ad inizio novembre 2019 non ancora emanati.

([22]) Ad inizio novembre 2019 non sono ancora stati emanati.

([23]) Accessibili con *https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Pagine/default.aspx*. Ma si veda la nota a pié pagina numerata come 13).

Chi accetta una offerta oltre 250 Km dalla residenza continua a percepire il RdC per 3 mesi dal nuovo impiego, o per 12 mesi se nel nucleo vi sono minori o disabili. Oltre agli impegni del Patto per il lavoro o per l'inclusione sociale, i beneficiari non esonerati devono essere disponibili al lavoro in progetti dei Comuni utili alla collettività, per almeno 8 ore settimanali, aumentabili sino a 16 su consenso di entrambe le parti. Le modalità attuative sono da precisare in un decreto ministeriale ([24]).

La condizionalità e le sanzioni previste

Operano sanzioni penali (con reclusione da due a sei anni) per chi fornisce dichiarazioni o documenti non veritieri. L'omessa comunicazione di variazioni di patrimonio o reddito, anche da attività irregolari, da parte dei fruitori del RdC è punita con reclusione da uno a tre anni. In caso di dolo il RdC non potrà essere richiesto prima di dieci anni dalla condanna. La decurtazione e poi la decadenza dal RdC sono previste quando si accertano dichiarazioni non corrispondenti al vero, e quando un componente non adempie agli impegni inclusi nel suo progetto.

Si decade dal RdC se uno dei componenti il nucleo non sottoscrive il Patto per il lavoro o per l'inclusione sociale. In caso di decadenza per sanzioni non penali, il RdC si può richiedere solo dopo 18 mesi dalla decadenza (6 se vi sono minorenni o disabili). La mancata comunicazione di fatti che possono produrre decurtazione/decadenza del RdC determina responsabilità disciplinare e contabile del funzionario che la omette.

1.2.3. *Le infrastrutture*

Il potenziamento dei servizi sociali locali

È attivato un potenziamento dei servizi per il lavoro. Resta la previsione di risorse del Fondo per la povertà attribuite agli Ambiti per lo sviluppo dei servizi sociali locali.

I sistemi informativi

È istituito il Sistema Informativo del Reddito di Cittadinanza, promuovendo interoperabilità tra servizi e amministrazioni. Le Regioni possono concordare interazioni con tali sistemi da parte dei propri sistemi informativi.

([24]) Ad inizio novembre 2019 è in corso di emanazione.

Il sistema gestisce tutte le informazioni per il RdC: valutazioni per attivare i progetti personalizzati e loro sottoscrizione, per irrogare sanzioni, verifiche sui requisiti di residenza e soggiorno eseguite dai Comuni, progetti dei Comuni per la collettività.

Un decreto deve definire un piano di attivazione dei sistemi ([25]).

1.2.4. Governance *e raccordi tra attori*

La governance *territoriale ed il ruolo dei Comuni*

Sono eliminate le funzioni che il ReI attribuiva ai Comuni, ai quali rimangono il coordinamento dei servizi territoriali, l'esecuzione dei controlli anagrafici sui richiedenti, l'invio di ogni informazione per individuare omissioni o falsi nelle dichiarazioni dei richiedenti. È abrogato l'impegno (previsto dal ReI) di un Piano regionale contro la povertà, ma atti regionali devono pianificare i rafforzamenti dei servizi locali.

La governance *nazionale ed i Piani contro la povertà*

Si eliminano, rispetto al sistema ReI:

- Il "Comitato per la lotta alla povertà" e l'"Osservatorio sulle povertà" Viene mantenuta la "Rete della protezione e dell'inclusione sociale", entro la quale viene istituita una cabina di regia tra i diversi livelli di governo, che consulta parti sociali e Terzo Settore.
- Il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Valutazione degli esiti e monitoraggio

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è responsabile del monitoraggio del RdC secondo un piano definito da un Comitato scientifico. Il Ministero pubblica un rapporto annuale sull'attuazione del RdC ([26]).

Ricomposizione delle prestazioni nazionali di sostegno del reddito

Ai beneficiari del RdC sono automaticamente estese le agevolazioni relative alle riduzioni tariffarie sull'energia elettrica ed il gas per famiglie economicamente svantaggiate. Di fatto la Pensione di Cittadinanza tenderà ad

---

([25]) Ad inizio novembre 2019 è stato pubblicato il decreto 2 settembre 2019 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sul sistema informativo del Reddito di Cittadinanza.

([26]) Il decreto che doveva attivare il Comitato e il piano di ricerca ad inizio novembre 2019 non è stato ancora emanato.

incorporare in parte gli assegni sociali/pensioni sociali erogate dall'INPS ad anziani poveri, processo che meriterà attente analisi.

Il rapporto tra reddito minimo nazionale e le prestazioni locali di sostegno del reddito

Nel RdC è abrogato quanto disponeva il ReI, ossia che le erogazioni economiche locali aggiuntive al ReI, se parte del progetto, non vengono incluse tra i trattamenti assistenziali che sono detratti dall'INPS dall'importo erogabile con il ReI.

Negli ISEE valutati per RdC/PdC sono sottratti gli interventi attivati dalle Regioni oggetto di intesa con il Ministero del lavoro e politiche sociali. Gli interventi che dal 2020 siano attivati dalle Province autonome di Trento e Bolzano non saranno detratti.

I rapporti tra enti pubblici e Terzo Settore

Essendo aboliti, rispetto al ReI, il Comitato per la lotta alla povertà e l'Osservatorio sulla povertà, lo è anche la presenza del Terzo Settore in tali organi, mentre è mantenuta la "Rete della protezione e dell'inclusione sociale" e le relative forme di partecipazione del Terzo Settore, consultato da una cabina di regia tra i diversi livelli di governo che opera in tale Rete.

Restano raccordi tra servizi territoriali e Terzo Settore entro il Piano di inclusione sociale e il coinvolgimento del Terzo Settore sui temi dell'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute.

1.3. Dati sui volumi degli interventi effettuati e sui beneficiari

Il sito dell'INPS pubblica report periodici su utenza e interventi del ReI e del RdC ([27]). Per il ReI sono disponibili 5 report per periodi crescenti (dal trimestre gennaio/marzo 2018 al periodo gennaio 2018/marzo 2019). Per il RdC, invece, un report aprile/giugno 2019, ed uno aprile/agosto 2019 ([28]).

([27]) Ci si arriva dal sito *www.inps.it*, digitando Osservatorio Reddito di Cittadinanza nella riga di ricerca in home page.

([28]) Ricordiamo che il ReI si è potuto richiedere dal 1° dicembre 2017 sino al 28 febbraio 2019. E che gli interventi per il RdC potevano essere richiesti dal 6 marzo 2019 e sono iniziati dal 1° aprile 2019.

Nella tabella seguente si presenta una elaborazione di questi dati anche per favorire comparazioni tra ReI ed RdC, sebbene i report dell'INPS non espongano tutti i dati che sarebbero utili al confronto. Per favorire un confronto tra ReI e RdC/PdC si presentano per entrambe le misure:

– due colonne di dati relativi a periodi di pochi mesi: quelli relativi a gennaio/marzo 2018 per il ReI, e quelli dal 1° aprile 2019 al 17 luglio 2019 per RdC/PdC;
– due colonne di dati relativi a periodi più lunghi: quelli da gennaio 2018 a marzo 2019 per il ReI, e da aprile a fine agosto 2019 per RdC/PdC.

Ulteriori approfondimenti statistici sugli interventi e fruitori del ReI e del RdC/PdC si possono trovare nel XVII Rapporto Annuale dell'INPS, e nel "Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica" della Corte dei Conti.

DOMANDE PRESENTATE E BENEFICIARI				
	REDDITO DI INCLUSIONE		REDDITO/PENSIONE DI CITTADINANZA	
NEL PERIODO:	Gennaio/marzo 2018	Gennaio 2018/marzo 2019	Da aprile 2019 al 17 luglio 2019	Aprile 2019/agosto 2019
DOMANDE PRESENTATE IN TOTALE	Dato non disponibile	Dato non disponibile	1.395.770, delle quali il 56% nel Sud e Isole, il 28% al Nord, il 16% al Centro ([29])	1.460.463, con distribuzioni tra i territori identiche alla colonna di sinistra ([30])
DOMANDE RESPINTE	Dato non disponibile	Dato non disponibile	387.013. Le domande respinte sono per il 47% al Sud/Isole, 19% al Centro, 33% al Nord	409.644. con distribuzioni tra i territori identiche alla colonna di sinistra
DOMANDE ANCORA IN ESAME	Dato non disponibile	Dato non disponibile	103.500	90.812
LUOGO DI PRESENTAZIONE DELLE DOMANDE	100% Punti di accesso del ReI	100% Punti di accesso del ReI	78% ai CAF e Patronati, 22% a Poste Italiane (presso Poste il 33% delle domande nel Nord, 16% di quelle nel Sud/isole)	Dato non disponibile
NUCLEI FAMILIARI CHE HANNO RICEVUTO (BENEFICIARI)	110.138	505.549	793.547 Reddito di Cittadinanza 111.710 Pensione di Cittadinanza	842.787 Reddito di Cittadinanza 117.220 Pensione di Cittadinanza
PERSONE ENTRO I NUCLEI FAMILIARI BENEFICIARI	316.693	1.437.202 ([31])	2.089.280 Reddito di Cittadinanza 127.639 Pensione di Cittadinanza	2.214.911 Reddito di Cittadinanza 133.512 Pensione di Cittadinanza

([29]) Per i dati delle prime tre righe della tabella non è disponibile una articolazione tra RdC e PdC.

([30]) Per i dati delle prime tre righe della tabella non è disponibile una articolazione tra RdC e PdC.

([31]) Va ricordato che da luglio 2018 la platea dei possibili fruitori del ReI è stata ampliata. Tra gli effetti i report INPS segnalano, oltre all'aumento dei nuclei beneficiari (ad esempio a maggio 2018 erano 225.159 ed a novembre 2018 erano 339.754), anche una minor incidenza dei nuclei numerosi (con un aumento dei nuclei di un solo componente), ed una leggera diminuzione dell'importo mensile del ReI erogato.

PROFILI DEI BENEFICIARI				
	REDDITO DI INCLUSIONE		REDDITO/PENSIONE DI CITTADINANZA	
NEL PERIODO:	**Gennaio/marzo 2018**	**Gennaio 2018/marzo 2019**	**Da aprile 2019 al 17 luglio 2019**	**Aprile 2019/agosto 2019**
COMPOSIZIONE DEI NUCLEI BENEFICIARI	Con 1 solo componente: 23%, con 2, 3, 4 componenti circa 20% ogni gruppo. Il 52% dei nuclei ha minori, il 20% ha disabili	Con 1 solo componente: 26%, con 2, 3, 4 componenti circa 20% ogni gruppo. Il 51% dei nuclei ha minori, il 18% ha disabili	Nel RdC [32] Con 1 solo componente 38%, con 2 componenti 20%, e % in diminuzione per nuclei più numerosi. Il 36% dei nuclei ha minori, il 21% ha disabili	Nel RdC dati identici alla colonna di sinistra
VARIAZIONI DEI NUCLEI BENEFICIARI NEI TERRITORI	Il 72% dei nuclei beneficiari è al Sud/Isole (per il 76% delle persone beneficiarie). Il 15% al Nord, il 13% al Centro	Il 68% dei nuclei beneficiari è al Sud ed Isole (per il 71% delle persone beneficiarie). Il 20% al Nord, il 12% al Centro	RdC: il 62% dei nuclei beneficiari è al Sud e Isole, il 23% al Nord, il 15% al Centro PdC: il 50% dei nuclei beneficiari è al Sud e Isole, il 32% al Nord, il 18% al Centro	RdC: dati identici alla colonna di sinistra PdC: dati identici alla colonna di sinistra
PERCETTORI DEL REI CHE RICEVONO RDC/PDC	Il 34% dei fruitori di RdC/PdC ha ricevuto almeno 1 mensilità del ReI tra gennaio 2018 e giugno 2019. Per il 93% di essi l'importo medio del RdC è di 382 euro in più rispetto al ReI. Gli RdC erogati risultano in media dell'80% più elevati del ReI, mentre le PdC risultano inferiori al ReI in media del 31%			
CITTADINANZA NON ITALIANA DEL RICHIEDENTE DEL NUCLEO BENEFICIARIO	Dato non disponibile	I fruitori extra UE sono in Italia l'11% del totale. Nel Nord il 29%, nel Centro il 21%, al Sud/Isole il 3%	Nel RdC: il 6,1% dei nuclei ha il richiedente cittadino extra UE, il 3,6% cittadino UE non italiano, l'1,5% loro familiare. Considerando invece tutte le persone dei nuclei beneficiari: il 7,6% è cittadino extra UE, il 3,7% cittadino UE non italiano, l'1,8% loro familiare [33] Per la PdC: l'1,5% dei nuclei ha il richiedente cittadino extra UE, lo 0,8% cittadino UE, lo 0,3% loro familiare. Considerando tutte le persone dei nuclei le percentuali sono identiche	Nel RdC: il 6,2% dei nuclei ha il richiedente cittadino extra UE, il 3,7% cittadino UE non italiano, l'1,4% loro familiare. Considerando invece tutte le persone dei nuclei beneficiari i dati sono identici alla colonna di sinistra [34]. Per la PdC i dati sono identici alla colonna di sinistra

(32) Il dato non è disponibile per la Pensione di Cittadinanza.

(33) Queste differenze indicano i volumi dei nuclei beneficiari che al loro interno hanno cittadini non italiani oltre al richiedente. Il dato non è disponibile nei report INPS sul ReI.

(34) Queste differenze indicano i volumi dei nuclei beneficiari che al loro interno hanno cittadini non italiani oltre al richiedente. Il dato non è disponibile nei report INPS sul ReI.

IMPORTI EROGATI				
	REDDITO DI INCLUSIONE		REDDITO/PENSIONE DI CITTADINANZA	
NEL PERIODO:	Gennaio/marzo 2018	Gennaio 2018/marzo 2019	Da aprile 2019 al 17 luglio 2019	Aprile 2019/agosto 2019
IMPORTO MEDIO MENSILE EROGATO PER NUCLEO	In Italia 297 euro (da 177 a nuclei di 1 persona a 429 a nuclei di 6 e più)	In Italia 292 euro (da 176 a nuclei di 1 persona a 428 a nuclei di 6 e più)	In Italia 526 euro per RdC e 207 per PdC. Nel RdC dai 387 euro medi a nuclei di 1 persona, sino a 614 a nuclei con 5 persone	In Italia 518 euro per RdC e 209 per PdC. Nel RdC dai 381 euro medi a nuclei di 1 persona, sino a 610 a nuclei con 5 persone
VARIAZIONI DELL'IMPORTO MEDIO MENSILE NEI TERRITORI	257 euro al Nord, 272 al Centro, 309 al Sud/Isole (dai 225 euro in Valle d'Aosta sino ai 328 in Campania) (35)	255 euro al Nord, 273 al Centro, 305 al Sud/Isole (dai 234 euro in Valle d'Aosta sino ai 324 in Campania)	RdC: 465 euro nel Nord, 492 nel Centro, 555 nel Sud e Isole (dai 391 in Trentino Alto Adige sino ai 591 in Campania) PdC: 187 euro nel Nord, 205 nel Centro, 220 nel Sud e Isole	RdC: 459 euro nel Nord, 486 nel Centro, 547 nel Sud e Isole (dai 385 in Trentino Alto Adige sino ai 582 in Campania) PdC: 188 euro nel Nord, 207 nel Centro, 222 nel Sud e Isole

STANZIAMENTI APPROVATI (36)	
PER IL ReI	PER RdC/PdC
1.747 milioni di euro per il 2018 2.198 milioni di euro per il 2019 2.158 milioni di euro per il 2020 2.130 milioni di euro dal 2021	5.907 milioni di euro per il 2019 7.167 milioni di euro per il 2020 7.391 milioni di euro per il 2021 7.246 milioni di euro dal 2022

(35) Nell'ultimo bimestre del 2017 gli importi medi erogati del SIA sono stati di 228 euro mensili al Nord, 236 al Centro e 250 al Sud.

(36) Fonte: atti normativi.

2. **Il sistema di *governance* multilivello del ReI**

Chiara Agostini e Ileana Piazzoni (*)

Introduzione

Il ReI è il frutto di un lungo e complesso percorso iniziato nel 2013, quando (in 12 città) fu avviata la sperimentazione della Nuova Carta Acquisti, e proseguito, nel 2016, con l'estensione del Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) in tutto il territorio nazionale. Quello del ReI è stato un percorso incrementale caratterizzato dal graduale aumento delle risorse investite nel campo della povertà e dall'allargamento progressivo della platea dei beneficiari. Inoltre, il ReI non è una misura disegnata in maniera unilaterale dalla politica. Il percorso che ha portato alla sua introduzione è stato infatti caratterizzato dal costante confronto fra i Governi che si sono succeduti, il Parlamento e l'Alleanza contro la Povertà. L'Alleanza ha quindi contribuito in maniera significativa alla nascita e al disegno di questa misura giocando un ruolo di primo piano in tutte le fasi che hanno portato alla sua introduzione.

In questo contesto, l'obiettivo del capitolo è quello di analizzare il sistema di *governance* definito dal ReI e quanto concretamente fatto dal livello nazionale e regionale per supportare l'attuazione della misura a livello locale. Come si vedrà, la *governance* del ReI riflette l'idea, avanzata dall'Alleanza contro la Povertà, di una "infrastruttura nazionale per il welfare locale" in cui lo Stato e le Regioni operano a supporto dei contesti territoriali.

Il capitolo si articola in quattro paragrafi. Il primo, dopo aver brevemente analizzato le caratteristiche della politica italiana di lotta alla povertà, si concentra su quegli aspetti del ReI che ricalcano le proposte avanzate dall'Alleanza. Il secondo si focalizza sul quadro istituzionale che caratterizza il ReI e quindi sul ruolo attribuito ai diversi livelli di Governo (centrale, regionale e di Ambito Territoriale) (par. 2.2.1) e sui contenuti dei Livelli Essenziali di Assistenza (par. 2.2.2), che costituiscono una delle principali novità connesse

---

(*) Le autrici desiderano ringraziare Arianna Saulini (Save the Children), per il supporto all'analisi dei Piani regionali contenuta nel presente capitolo.

all'introduzione della misura. Il terzo paragrafo si concentra su quanto concretamente fatto nella fase di attuazione del ReI dallo Stato e dalle Regioni a sostegno del rafforzamento dei servizi territoriali. In particolare, l'analisi si focalizza sulle risorse messe in campo (par. 2.3.1), sull'attività di programmazione regionale (par. 2.3.2) e sull'attività a supporto dei territori promossa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e realizzata dalla Banca Mondiale (par. 2.3.3). Il quarto paragrafo conclude.

2.1. Il ReI, un'innovazione di merito e di metodo

In Italia, la lotta alla povertà si è tradizionalmente configurata come una politica residuale e questo si lega, in primo luogo, alle caratteristiche istituzionali del nostro modello di welfare. La presenza di istituzioni bismarkiane, in cui i benefici sono legati al possesso di un reddito e le prestazioni sono finanziate attraverso i contributi sociali, ha fatto sì che la protezione rivolta agli esclusi dal mercato del lavoro giocasse un ruolo secondario (Ferrera, 1993; 1996). In secondo luogo, anche i fattori politici hanno spinto nella medesima direzione. Infatti, durante la Seconda Repubblica, la lotta alla povertà non è mai stata una priorità politica (Gori *et al.,* 2014).

Inoltre, come altri "servizi sociali" (o servizi socio-assistenziali) di competenza comunale, la lotta alla povertà è tradizionalmente caratterizzata da elevati livelli di differenziazione territoriale. Il sistema socio-assistenziale italiano è fortemente impregnato di localismo e questa caratteristica ha origini lontane che possono essere rintracciate fin dalla nascita dello Stato unitario. Inoltre, in questo settore, è tradizionalmente mancato un intervento di regolazione nazionale in grado di fornire una direzione unitaria. Solo nel 2000, la "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (legge n. 328) ha regolamentato per la prima volta l'intero assetto dei servizi sociali territoriali costituendo il punto di partenza per la strutturazione di un sistema nazionale di servizi sociali e per il superamento della differenziazione territoriale. Successivamente, la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha attribuito alle Regioni potestà legislativa esclusiva in materia di servizi sociali. In un sistema di questo tipo, l'omogeneità territoriale è assicurata dalla definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, come si vedrà meglio nel par. 2.2.2, i LEP nel campo dei servizi sociali non erano mai stati definiti.

In questo quadro, il ReI non solo ha permesso di avvicinare l'Italia agli altri Paesi europei che possiedono un "reddito minimo di inserimento" ma ha anche reso concreto un sistema multilivello di coordinamento che, defini-

to per la prima volta con la legge n. 328/2000 nel campo dei servizi sociali, è rimasto sulla carta per quasi venti anni. L'introduzione del ReI si è infatti accompagnata alla definizione dei primi Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), ovvero all'individuazione di una serie di servizi che devono essere attuati su tutto il territorio nazionale.

Come anticipato, il sistema di *governance* introdotto con il ReI, che è al centro dell'analisi del presente capitolo, è anche il frutto del confronto realizzato fra Alleanza contro la povertà e Governo. L'Alleanza ha infatti elaborato una propria proposta di politica sociale (il Reddito di Inclusione Sociale – REIS) (Gori *et al.*, 2016), che il disegno del ReI riprende in ampia parte, come la stessa denominazione rivela. Questo risultato è stato reso possibile grazie alla partecipazione dell'Alleanza a tutte le fasi del *policy making* che ha portato all'introduzione della misura (Agostini, 2017).

Fra gli elementi presenti nella proposta del REIS e accolti dal ReI due sono particolarmente rilevanti. Il primo riguarda l'articolazione della misura in una parte passiva (trasferimento monetario) e una parte attiva (progetto personalizzato). Il secondo riguarda invece il fatto che il ReI (per entrambe queste componenti) costituisce un LEP e introduce quindi un diritto che assicura una tutela a chiunque si trovi in condizione di povertà assoluta. Per rendere concretamente operativi questi elementi, la pressione dell'Alleanza ha mirato a garantire lo stanziamento di risorse strutturali utili a finanziare non solo la parte passiva della misura ma anche il rafforzamento dei servizi territoriali necessari all'attivazione dei progetti personalizzati. Inoltre, con riferimento alla parte attiva, la pressione dell'Alleanza si è indirizzata non solo sulla previsione di risorse da destinare al rafforzamento dei servizi, ma anche sull'introduzione di strumenti utili a sostenere i contesti locali nell'implementazione del ReI.

Infatti, nella visione dell'Alleanza, l'attuazione della misura nazionale deve essere sostenuta dalla "infrastruttura nazionale per il welfare locale" (Gori *et al.*, 2016) ovvero da un insieme di regole, risorse e strumenti che lo Stato mette in campo per costruire le condizioni adeguate al funzionamento del welfare locale. In particolare, allo Stato spetta il compito di attivare quell'insieme di elementi utili a mettere gli enti locali e gli altri soggetti impegnati nel territorio in condizione di implementare il ReI in linea con le caratteristiche del proprio contesto e garantendo un certo livello di omogeneità territoriale. Il governo centrale quindi non solo definisce le regole di funzionamento della misura ma fornisce ai territori strumenti utili a tradurre tali regole in pratica pur nel rispetto delle autonomie locali.

Nel disegno dell'"infrastruttura nazionale per il welfare locale", un ruolo di primo piano è poi attribuito alle Regioni, le cui funzioni si articolano in quattro direzioni. La prima riguarda la dimensione organizzativa: a partire da quanto stabilito con i LEP, ogni Regione deve provvedere a disciplinare l'organizzazione dei propri servizi. In particolare, le Regioni devono produrre regolamenti e indicazioni utili a contestualizzare i LEP nei diversi contesti territoriali. La seconda dimensione riguarda invece l'accompagnamento dei territori: in particolare, le Regioni devono gestire attività di supporto tecnico a sostegno dei Comuni, del Terzo Settore e degli altri soggetti locali coinvolti nell'attuazione della misura. La terza funzione riguarda i poteri sostitutivi in caso di gravi inadempienze. Infine, le Regioni sono chiamate a giocare un ruolo di raccordo fra la misura nazionale e le altre politiche di welfare pertinenti con gli obiettivi della riforma.

2.2. Il ReI: quadro istituzionale e Livelli Essenziali delle Prestazioni

Il d.lgs. n. 147/2017 definisce il quadro istituzionale in cui il ReI prende corpo attribuendo specifiche funzioni a ciascun livello di governo (Stato, Regioni e Comuni). L'introduzione del ReI è stata accompagnata alla definizione dei LEP e ha quindi reso concreto un sistema di coordinamento multilivello rimasto sulla carta per quasi venti anni. Entrambi questi aspetti sono analizzati in questo paragrafo.

2.2.1. *La* governance *del ReI: Ambiti Territoriali, Regioni e Stato*

Il d.lgs. n. 147/2017 individua quali soggetti attuatori del ReI i Comuni (singoli o associati in Ambiti Territoriali) e l'INPS e disciplina le funzioni delle Regioni e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in merito all'attuazione del ReI.

Ai Comuni sono attribuite una serie di funzioni che riguardano: 1) la diffusione della conoscenza del ReI fra i potenziali beneficiari; 2) il coinvolgimento degli enti del Terzo Settore, delle parti sociali, delle forze produttive del territorio e della comunità territoriale, nella promozione degli interventi di contrasto alla povertà; 3) le verifiche relative al possesso di alcuni dei requisiti che i richiedenti devono possedere; 4) l'adozione di atti di programmazione in attuazione del Piano regionale per la lotta alla povertà.

I Comuni inoltre sono chiamati a: favorire la più ampia partecipazione dei nuclei familiari beneficiari del ReI nell'adozione degli interventi che li

riguardano; favorire la coprogettazione con il Terzo Settore; facilitare e semplificare l'accesso dei beneficiari del ReI alle altre prestazioni sociali di cui il Comune ha la titolarità.

Con riferimento alle Regioni, a differenza del SIA (la misura sperimentale che ha preceduto il Reddito di inclusione), il ReI attribuisce loro specifiche competenze. In particolare, il decreto prevede invece che esse adottino, con cadenza triennale, il Piano regionale (o altro atto di programmazione) per la lotta alla povertà. In particolare, attraverso il Piano, le Regioni sono chiamate a definire gli specifici rafforzamenti su base triennale del sistema di interventi e servizi sociali a valere sulla quota del Fondo povertà e tenuto conto delle indicazioni contenute nel Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà.

Qualora non siano già definiti, attraverso il Piano, le Regioni devono adottare Ambiti Territoriali di programmazione omogenei per il comparto sociale, sanitario e delle politiche del lavoro, prevedendo che gli Ambiti sociali trovino coincidenza con le delimitazioni dei distretti sanitari e dei Centri per l'Impiego. Nel caso in cui gli Ambiti sociali, sanitari e del lavoro non coincidano, nelle more dell'adozione di tali provvedimenti, le Regioni devono individuare specifiche modalità per favorire la progettazione integrata degli interventi in favore dei nuclei familiari residenti in Comuni appartenenti ad Ambiti Territoriali non coincidenti. Le Regioni, inoltre, disciplinano le modalità per la costituzione delle équipe multidisciplinari e per il lavoro in rete finalizzato alla realizzazione dei progetti personalizzati. Infine, il decreto prevede la possibilità di integrare il ReI con risorse e misure regionali di contrasto alla povertà in linea con le modalità operative proprie del ReI che amplino la platea dei beneficiari o incrementino l'ammontare del beneficio economico. A questo fine, il decreto prevede la possibilità che la Regione integri il Fondo povertà con le necessarie risorse.

Infine, il decreto attribuisce al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni. Inoltre, il MLPS sostiene l'attuazione del ReI attivando un apposito servizio di informazione, promozione, consulenza e supporto tecnico, nonché il monitoraggio e la valutazione della misura.

Presso il MLPS è inoltre istituita la "Rete della protezione e dell'inclusione sociale", un organismo, si legge nel decreto, "di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali di cui alla legge n. 328 del 2000". La Rete che è presieduta dal MLPS e di cui fanno parte, oltre a due

rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, e quattro rappresentanti ministeriali ([1]); un componente per ciascuna giunta regionale e venti componenti designati dall'ANCI (Associazione nazionale dei Comuni d'Italia) ([2]), mira a favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e definisce le linee guida per gli interventi.

La normativa prevede inoltre, come specifica articolazione tecnica della Rete, l'istituzione del "Comitato per la lotta alla povertà", un organismo di confronto permanente tra i diversi livelli di governo. Il Comitato, presieduto dal MLPS, è composto da un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni parte della Rete della protezione e dell'inclusione sociale. Il Comitato svolge funzioni che riguardano: 1) la condivisione di esperienze, metodi e strumenti di lavoro, adottati a livello locale; 2) l'elaborazione di linee guida; 3) l'elaborazione di pareri su atti di coordinamento operativi per l'attuazione del ReI, inclusi protocolli formativi e operativi; 4) la collaborazione all'attività di monitoraggio e l'attuazione del ReI.

2.2.2. *I Livelli Essenziali delle Prestazioni nel quadro del ReI*

Il d.lgs. n. 147/2017 (comma 13 art. 2) definisce il ReI come un Livello essenziale delle prestazioni che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale. Come anticipato (par. 2.1), il legislatore ha qualificato come LEP non solo la parte passiva della misura ma anche la parte attiva. Nel campo del contrasto alla povertà, e più in generale delle politiche socio-assistenziali, si tratta dei primi LEP che riguardano dei servizi. Prima del ReI, l'unico LEP definito in questo settore era stato l'ISEE ([3]) che costituisce tuttavia uno strumento (utile a determinare la situazione economica di coloro che richiedono prestazioni agevolate) piuttosto che un intervento.

Nello specifico, il d.lgs. n. 147/2017 ha definito quali Livelli Essenziali delle Prestazioni: 1) i servizi per la valutazione multidimensionale del bisogno; 2) il progetto personalizzato e i sostegni in esso previsti; 3) i servizi volti

---

([1]) Si tratta, in particolare, del Ministero dell'economia e delle finanze; del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; del Ministero della salute e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

([2]) Cinque componenti sono individuati in rappresentanza dei Comuni capoluogo delle Città metropolitane e cinque in rappresentanza di Comuni il cui territorio sia coincidente con quello del relativo Ambito Territoriale.

([3]) Art. 2, d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159.

a garantire l'informazione e l'accesso al ReI. Successivamente, il "Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà" (vedi par. 2.3) ha disciplinato l'attuazione delle risorse destinate ai LEP e ha definito degli obiettivi specifici per ciascun Livello Essenziale. Di seguito vediamo nel dettaglio i LEP e i relativi obiettivi specifici.

La valutazione multidimensionale è finalizzata all'identificazione dei bisogni ed è quindi propedeutica alla definizione degli interventi. Questa valutazione è organizzata in un'analisi preliminare (*pre-assessment*) e in un quadro di analisi più approfondito (*assessment*). L'analisi preliminare è realizzata da operatori sociali dedicati e mira a orientare le scelte successive: ha come esito l'attivazione di tre distinti percorsi. Qualora l'analisi preliminare evidenzi che la situazione di povertà è esclusivamente connessa alla dimensione lavorativa, i beneficiari sono inviati ai Centri per l'Impiego per la redazione di un patto di servizio. Nel caso in cui il *pre-assessment* rilevi la presenza di bisogni non complessi e l'assenza di particolari criticità, si procede alla redazione di un progetto personalizzato in versione semplificata, cui può provvedere direttamente il servizio sociale. Quando, invece, l'analisi evidenzia la necessità di sviluppare un quadro più approfondito, deve essere costituita un'équipe multidisciplinare che procede all'*assessment* (e quindi a un'ulteriore analisi del bisogno) e dà vita, in rete con gli altri servizi territoriali competenti, a una progettazione unitaria.

Dato che la valutazione multidimensionale del bisogno è realizzata dal servizio sociale professionale, il Piano fissa un obiettivo quantitativo specifico in relazione al numero di assistenti sociali presenti nei Comuni. In particolare, il Piano chiarisce che, per il primo triennio di attuazione del ReI, un numero congruo di assistenti sociali è quantificabile in uno ogni 5.000 abitanti. Gli Ambiti che hanno un numero di operatori inferiore a questo target sono allora chiamati a vincolare parte delle risorse della "quota servizi" del Fondo povertà all'assunzione di nuovi assistenti sociali. Il vincolo definito dal Piano è tanto maggiore quanto più l'ambito è lontano dall'obiettivo fissato e passa dal 60%, al 40% e al 20% se la dotazione di partenza è inferiore rispettivamente a: 1 assistente sociale ogni 20.000 abitanti; 1 assistente sociale ogni 10.000 abitanti; 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti (tabella 2.1).

Tabella 2.1 - Quota da destinare al potenziamento degli assistenti sociali in base alla dotazione di partenza

Criteri	Risorse
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

Fonte: MLPS 2018; 5.

Il progetto personalizzato definisce gli obiettivi legati all'attivazione del beneficiario, indica i risultati attesi e individua le azioni necessarie per far fronte ai bisogni (emersi a seguito della valutazione multidimensionale). Allo stesso tempo, il progetto personalizzato prevede una serie di impegni che il nucleo fa propri e il cui rispetto è necessario per l'ottenimento del beneficio e dei sostegni messi a disposizione dai servizi locali. Il progetto è definito, anche nella sua durata, secondo principi di proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza, rispetto alle necessità di sostegno rilevate in coerenza con la valutazione multidimensionale e sulla base delle risorse disponibili. Centrale per il funzionamento del progetto personalizzato è il coinvolgimento, oltre che del nucleo familiare, della comunità (in particolare del Terzo Settore), delle forze produttive e delle parti sociali. In sostanza, l'idea di fondo è che i servizi possano progettare in maniera unitaria e intervenire sulle diverse dimensioni del bisogno solo organizzandosi in rete.

Il Piano prevede che, per tutti i nuclei familiari per i quali emerge un bisogno complesso e quindi l'attività di *assessment* dà luogo all'attivazione dell'équipe multidisciplinare, attraverso il progetto personalizzato sia attivato almeno un servizio volto a promuovere l'inclusione sociale del nucleo. Inoltre, quando in questi nuclei è presente un minore nei suoi primi mille giorni di vita, il Piano prevede che sia obbligatoriamente realizzato un percorso di sostegno alla genitorialità.

I servizi da includere nei progetti personalizzati e che sono finanziabili attraverso la "quota servizi" del Fondo povertà riguardano: 1) i tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione; 2) il sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare; 3) l'assistenza domiciliare socio-assistenziale e i servizi di prossimità; 4) il sostegno alla genitorialità; 5) la mediazione culturale; 6) il pronto intervento sociale.

Infine, i "punti per l'informazione e l'accesso al ReI" sono degli uffici, chiaramente identificati nel territorio, presso i quali i cittadini possono ricevere informazioni, consulenza, orientamento sulla rete integrata degli interventi e dei servizi e, se necessario, assistenza nella presentazione della domanda di ReI. Il Piano fissa l'obiettivo di garantire almeno un punto di accesso ogni 40 mila abitanti. Questo target deve tuttavia tener conto sia dei Comuni molto piccoli, nei quali deve essere garantita una presenza più capillare, sia delle città metropolitane, nelle quali, vista la maggior concentrazione della popolazione, gli uffici possono soddisfare platee più ampie. In considerazione di questo, se in un Ambito Territoriale sono presenti Comuni con meno di 10 mila abitanti, per questi Comuni va complessivamente previsto un punto di accesso ogni 20 mila abitanti; se dell'ambito fa invece parte un Comune capoluogo di Città metropolitana, per questo Comune l'obiettivo è fissato in un punto di accesso ogni 70 mila abitanti.

Il Piano chiarisce inoltre che l'obiettivo relativo ai punti di accesso al ReI deve essere perseguito solo dopo aver soddisfatto i requisiti relativi al numero degli assistenti sociali e ai servizi da attivare attraverso i progetti personalizzati.

2.3. L'attuazione del ReI: cosa è stato fatto sul fronte dei servizi

Come abbiamo visto (par. 2.1), nel quadro dell'infrastruttura nazionale per il welfare locale, il rafforzamento dei servizi territoriali assume un ruolo di primo piano. Le azioni promosse dal livello centrale di governo – coerentemente con le richieste dell'Alleanza – sono tre. La prima riguarda la previsione di specifiche risorse economiche da destinare al rafforzamento dei servizi; la seconda concerne l'attribuzione di un ruolo di programmazione alle Regioni. Tale ruolo si concretizza nella predisposizione, da parte delle Regioni, dei Piani relativi all'utilizzo delle risorse destinate al rafforzamento dei servizi. Attraverso i Piani, le Regioni hanno esercitato quelle funzioni, previste dall'infrastruttura nazionale, relative alla definizione di indirizzi utili a contestualizzare i LEP nei diversi contesti territoriali. La terza riguarda infine l'attività a supporto dei territori, sviluppata dal MLPS in collaborazione con la Banca Mondiale. Questa attività ha dato corpo a quella funzione, anch'essa prevista dall'infrastruttura nazionale, relativa alla fornitura, da parte dello Stato, di strumenti volti a sostenere i territori nell'implementazione della misura.

2.3.1. *Le risorse destinate al rafforzamento dei servizi*

Già l'avvio del SIA si era accompagnato alla consapevolezza della necessità di rafforzare i servizi territoriali. A questo scopo, è stato destinato lo stanziamento del Programma Operativo Nazionale – PON "INCLUSIONE" del Fondo Sociale Europeo. Nel quadro del PON Inclusione, ad agosto del 2016, il MLPS ([4]) ha emanato un avviso pubblico (rivolto alle amministrazioni degli Ambiti Territoriali) volto al finanziamento di progetti di rafforzamento dei servizi di accompagnamento e attivazione dei beneficiari del SIA. Le risorse, da destinare a interventi da realizzare per il periodo 2016-2019 ([5]), sono state assegnate tramite un "bando non competitivo", ovvero un bando che, a seguito della verifica dei progetti, mirava a raggiungere tutti i territori senza promuovere quindi una competizione fra gli Ambiti Territoriali.

Il PON prevedeva che gli interventi fossero attuati dai territori sulla base di linee di intervento comuni: a tal fine la Conferenza Unificata ha approvato le "Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'inclusione attiva" ([6]).

Le risorse destinate al finanziamento dei progetti presentati dagli Ambiti Territoriali ammontano (per il triennio 2016/2019) complessivamente a 486.943.523,00 euro e sono state ripartite tenendo conto delle tre tipologie di Regioni (meno sviluppate, in transizione, più sviluppate), del contributo regionale al finanziamento dei PON e del numero di residenti in ciascun Ambito.

([4]) L'avviso è stato emanato, con decreto direttoriale del 3 agosto 2016, dalla Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del MLPS.

([5]) Il decreto direttoriale n. 167 del 3 maggio 2019 ha esteso tale periodo al 31 dicembre 2020.

([6]) A partire da ottobre 2018, sono state sostituite dalle "Linee guida sugli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e per la definizione dei progetti personalizzati rivolti ai beneficiari del ReI", sostituite a loro volta (giugno 2019) dalle "Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale".

Tabella 2.2 - Ripartizione Fondi PON Inclusione per Regione – stanziamento per il triennio 2016-2019

REGIONE	FONDI PON INCLUSIONE
ABRUZZO	5.381.486
BASILICATA	16.439.540
CALABRIA	53.336.147
CAMPANIA	101.223.233
EMILIA-ROMAGNA	10.377.919
FRIULI-VENEZIA GIULIA	5.188.959
LAZIO	16.180.626
LIGURIA	4.965.778
LOMBARDIA	17.575.507
MARCHE	6.416.455
MOLISE	2.188.077
PIEMONTE	16.236.421
PUGLIA	62.387.129
SARDEGNA	17.977.713
SICILIA	114.522.636
TOSCANA	12.944.501
UMBRIA	6.081.684
VALLE D'AOSTA	1.227.496
VENETO	11.326.438
P.A. BOLZANO	2.733.968
P.A.TRENTO	2.231.810

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2016; 7).

Le proposte progettuali degli Ambiti dovevano riguardare:

- AZIONE A: rafforzamento dei servizi sociali (potenziamento del segretariato sociale, dei servizi per la presa in carico e degli interventi sociali rivolti alle famiglie destinatarie del SIA; informazioni dell'utenza e strutture informatiche);
- AZIONE B: interventi socio-educativi e di attivazione lavorativa (servizi socio-educativi; attivazione lavorativa, tirocini, work-experience; orientamento, consulenza e informazione per l'accesso al mercato del lavoro; formazione per il lavoro);
- AZIONE C: promozione degli accordi di collaborazione in rete (attività per l'innovazione e l'*empowerment* degli operatori dei sistemi collegati

al SIA; azioni di networking per il sostegno all'attuazione delle azioni connesse al SIA).

Priorità è stata comunque data al rafforzamento dei servizi legati alla predisposizione e attuazione dei progetti personalizzati. L'adeguatezza dell'organico relativo alle funzioni del servizio sociale professionale è stata quantificata in 1 assistente sociale ogni 10.000 abitanti. Questo tetto poteva poi essere portato a 1 ogni 5.000 su indicazione della Regione.

I tempi richiesti dalla redazione dei progetti e dalla loro successiva approvazione da parte del MLPS hanno di fatto posticipato il rafforzamento dei servizi. Infatti, i fondi PON Inclusione previsti nell'ambito del SIA, nella maggior parte dei casi, sono stati concretamente utilizzati dagli Ambiti in concomitanza con l'avvio del ReI. In alcuni casi poi, il rafforzamento dell'organico è stato realizzato quando il ReI era già stato sostituito dal Reddito di Cittadinanza.

Lo stanziamento delle risorse del PON Inclusione è stato ed è ancora adesso molto importante per l'avvio della misura di contrasto alla povertà nazionale, tuttavia ben presto è emersa la necessità che i servizi di presa in carico e attivazione dei beneficiari fossero finanziati anche con uno stanziamento permanente. In particolare, nel Memorandum firmato tra Governo e Alleanza contro la Povertà il 14 aprile 2017, il MLPS si è impegnato a introdurre nel Fondo per la lotta alla povertà una specifica linea di finanziamento strutturale destinata ai servizi d'inclusione sociale connessi al ReI. Nello specifico, il Governo si è impegnato ad assicurare che una quota non inferiore al 15% del totale del fondo fosse destinata al rafforzamento dei servizi e ad assicurare che, complessivamente, gli stanziamenti destinati a questo scopo, comprensivi di interventi non strutturali (es. PON Inclusione) non fossero inferiori al 25% del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Il successivo d.lgs. n. 147/2017 ha di conseguenza previsto che la cosiddetta "quota servizi" del Fondo povertà fosse pari ad almeno il 15% del Fondo povertà. Una successiva modifica, introdotta dalla legge di bilancio per il 2018 ([7]), ha portato questa quota al 20% a partire dal 2020.

La "quota servizi" è stata fissata a 297 milioni di euro nel 2018, 347 milioni nel 2019 e 470 milioni di euro a decorrere dal 2020. Con il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 18 maggio 2018 le risorse sono state ripartite a livello regionale ed è stato approvato il "Piano nazionale per

([7]) L. 27 dicembre 2017, n. 205, articolo 1, comma 199.

gli interventi e servizi di contrasto alla povertà", lo strumento programmatico per l'utilizzo della "quota servizi" del Fondo povertà.

La prima ripartizione del Fondo ha riguardato le finalità di intervento: per ciascuna annualità, 20 milioni sono destinati a interventi a favore di persone in povertà estrema o senza dimora; 5 milioni ai neo-maggiorenni in uscita da un percorso di presa in carico a seguito di allontanamento dalla famiglia di origine; la quota restante, pari rispettivamente a 272 milioni nel 2018, 322 milioni nel 2019 e 445 milioni nel 2020, è invece destinata a finanziare l'attuazione dei Livelli Essenziali connessi al ReI.

Il decreto ha poi provveduto al riparto delle risorse a livello regionale tenendo conto della: 1) quota dei beneficiari del ReI nell'anno precedente (per il 2018, il riferimento è ai beneficiari del SIA); 2) quota delle persone in povertà assoluta; 3) quota delle persone in grave deprivazione materiale; 4) quota delle persone a rischio povertà; 5) quota dei cittadini residenti.

Nella tabella 2.3 si riporta la ripartizione regionale delle risorse destinate agli Ambiti Territoriali dalla "quota servizi" del Fondo povertà per il 2018.

Tabella 2.3 - Ripartizione della "quota servizi" Fondo povertà per Regione – Stanziamento per l'anno 2018

REGIONE	FONDO SERVIZI ReI
ABRUZZO	6.147.200
BASILICATA	2.828.800
CALABRIA	12.811.200
CAMPANIA	45.886.400
EMILIA-ROMAGNA	12.566.400
FRIULI-VENEZIA GIULIA	3.563.200
LAZIO	24.534.400
LIGURIA	5.331.200
LOMBARDIA	31.715.200
MARCHE	5.576.000
MOLISE	1.414.400
PIEMONTE	16.401.600
PUGLIA	23.419.200
SARDEGNA	8.540.800
SICILIA	42.676.800

segue

REGIONE	FONDO SERVIZI ReI
TOSCANA	11.723.200
UMBRIA	3.209.600
VALLE D'AOSTA	408.000
VENETO	13.246.400
BOLZANO*	0
TRENTO*	0

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2018a; 3).

* Le Province di Trento e Bolzano non ricevono risorse del Fondo Servizi secondo le norme statutarie che disciplinano la loro autonomia.

All'interno delle Regioni, la ripartizione della quota spettante a ogni Ambito Territoriale è stata definita dal Ministero considerando: 1) per il 50% la quota dei beneficiari del ReI residenti nell'Ambito Territoriale nell'anno precedente (per il 2018, il riferimento è ai beneficiari del SIA); 2) per il 50% la quota dei cittadini residenti nell'Ambito Territoriale. In linea con quanto previsto dal decreto del 18 maggio 2018, le Regioni potevano poi indicare al MLPS ulteriori criteri per la definizione della quota spettante agli Ambiti di propria competenza ([8]). Inoltre, è stata prevista la possibilità per le Regioni di incrementare le risorse nazionali e, in tal caso, di richiedere al MLPS il versamento della quota sul bilancio regionale per il successivo trasferimento agli Ambiti Territoriali di competenza ([9]). In assenza di questo incremento, è invece stato previsto che le risorse fossero trasferite direttamente agli Ambiti.

Infine, l'accesso alle risorse è stato subordinato alla presentazione, da parte delle Regioni, di un "Piano" o "Atto di programmazione" volto a disci-

---

([8]) Quasi tutte le Regioni hanno adottato i criteri previsti dal MLPS; fanno eccezione: il Piemonte (40% beneficiari SIA/ReI; 50% popolazione residente; 10% in parti uguali); l'Emilia-Romagna (criterio beneficiari SIA/ReI integrato con beneficiari RES); Lazio (40% beneficiari SIA/ReI; 60% popolazione residente); Umbria (30% beneficiari SIA/ReI; 40% popolazione residente; 30% popolazione in età lavorativa); Marche (30% beneficiari SIA/ReI; 40% popolazione residente; 30% beneficiari SIA/ReI + SIA-SISMA); Abruzzo (50% beneficiari SIA/ReI; 40% popolazione residente; 10% in proporzione inversa alla densità demografica); Puglia (30% beneficiari SIA/ReI e RED; 40% popolazione residente; 30% quota di incidenza di ciascun Ambito per il riparto del FNPS).

([9]) Solo quattro Regioni (Umbria, Lazio, Campania e Puglia) hanno destinato risorse proprie al rafforzamento dei servizi per l'attuazione del ReI, ottenendo così il trasferimento delle risorse nazionali nel proprio bilancio, prima di redistribuirle agli Ambiti Territoriali di propria competenza.

plinare il loro utilizzo in linea con quanto definito dal Piano nazionale. Per quanto riguarda l'impiego delle risorse non sono stati previsti limiti, tuttavia l'erogazione delle annualità 2019 e 2020 è condizionata dallo stato di avanzamento della rendicontazione della spesa relativa all'annualità 2018.

Il 22 novembre 2018, il MLPS ha emanato le Linee guida per l'impiego della "quota servizi" del Fondo povertà; successivamente (27 maggio 2019) queste linee guida sono state integrate con prime indicazioni per l'utilizzo di tutte le risorse (PON e "quota servizi" Fondo povertà) a favore dei beneficiari del RdC. Infatti, come le risorse PON, previste nell'ambito del SIA, sono state di fatto utilizzate con l'avvio del ReI, la "quota servizi" prevista per il ReI, di fatto, è utilizzata dagli Ambiti contestualmente all'avvio del RdC. Questo finanziamento è stato poi mantenuto anche a seguito del passaggio dal ReI al RdC: la legge di bilancio 2019 ([10]), che ha istituito il "Fondo per il Reddito di Cittadinanza" non ha svuotato completamente il Fondo povertà ma ne ha previsto una dotazione, finalizzata al rafforzamento dei servizi, di 347 milioni per il 2019, 587 milioni per il 2020 e 615 per il 2021. Si tratta, dunque, di un significativo aumento della dotazione per gli anni 2020 e 2021 che è dovuto anche alla previsione di una platea di beneficiari più ampia. Tuttavia, con il passaggio al RdC è venuto meno il rapporto percentuale fra "quota servizi" e il fondo previsto per il beneficio economico e questo rischia di comportare una certa instabilità del finanziamento.

2.3.2. *I Piani regionali*

Come abbiamo visto (par. 2.3.1) le Regioni sono state chiamate, a valle del Piano nazionale, a disciplinare (attraverso i Piani regionali, o altri atti di programmazione ([11])), le modalità con cui procedere al rafforzamento degli interventi e dei servizi territoriali rivolti ai beneficiari del ReI. In questo paragrafo si analizzano brevemente i Piani che le Regioni hanno presentato al MLPS con riferimento al triennio 2018-2020.

([10]) Art. 255, l. 30 dicembre 2018, n. 145.

([11]) Quasi tutte le Regioni hanno denominato il documento di programmazione "Piano di contrasto o lotta alla povertà"; fanno eccezione la Liguria e il Friuli-Venezia Giulia che fanno riferimento a un "Atto di programmazione", la Lombardia che lo definisce "Adempimenti e linee di sviluppo", la Toscana che lo intitola "Documento programmatico", il Lazio e la Sardegna che lo hanno definito "Programmazione regionale". In questo paragrafo, per semplicità, tutti i documenti saranno definiti "Piani".

Il fulcro centrale dei Piani è la declinazione degli obiettivi prioritari in conformità con quanto stabilito dal Piano nazionale con relative indicazioni agli Ambiti. Attraverso i Piani, le Regioni devono integrare gli obiettivi nazionali con quelli già previsti dalla programmazione regionale. Le differenze principali tra i vari Piani risiedono proprio nella modalità con cui forniscono il quadro complessivo del proprio sistema di welfare in relazione al contrasto alla povertà e di come esso debba modificarsi con l'introduzione del ReI. Chiaramente, tutti i Piani fanno proprie le indicazioni del Piano nazionale e le trasferiscono agli Ambiti Territoriali. Infatti, solo a seguito della positiva valutazione da parte del MLPS della coerenza del Piano regionale con le finalità del Piano nazionale, le risorse possono essere trasferite agli Ambiti o alle Regioni, nel caso di cofinanziamento (par. 2.3.1).

Con riferimento al modello di politiche messo in campo con il ReI; la maggior parte dei Piani condivide l'impianto del d.lgs. n. 147/2017. Fa eccezione solo la Lombardia che rivendica una propria specificità territoriale rispetto al quadro nazionale ([12]).

Nei Piani ritroviamo dei contenuti comuni che riguardano, in primo luogo, la presentazione della strategia regionale di contrasto alla povertà e degli strumenti regionali già in essere e finanziati con risorse della Regione, del Fondo nazionale per le politiche sociali e con risorse europee (PON e POR). Nel caso delle Regioni che hanno introdotto, o hanno programmato di introdurre, una propria misura di Reddito minimo ([13]), i Piani evidenziano come tali misure regionali siano evolute adattandosi ai cambiamenti realizzati a livello nazionale (e relativi, in particolare, al passaggio dal SIA al ReI) e indicano le modalità di coordinamento tra la misura regionale e quella nazionale. Nella presentazione della strategia regionale, tutti i Piani richiamano

---

([12]) Come si legge nel Piano (si veda in particolare pag. 24 Bollettino Ufficiale Regione Lombardia n. 42 del 18 ottobre 2018) tale specificità richiederebbe l'elaborazione di una strategia ad hoc fortemente incentrata sulle politiche attive. Ciò sarebbe dovuto sia alle caratteristiche del tessuto economico e sociale lombardo, sia alla presenza di un pluralismo sociale che tradizionalmente si fa carico delle situazioni più difficili concorrendo con un significativo apporto di risorse private all'impegno pubblico, sia regionale sia comunale.

([13]) Le misure di Reddito minimo istituite o programmate dalle singole Regioni sono: il Reddito di Autonomia della Lombardia; il RIA (Reddito di Inclusione Attiva) del Veneto; la MIA (Misura di inclusione attiva e di sostegno al reddito) del Friuli-Venezia Giulia, il RES (Reddito di Solidarietà) dell'Emilia-Romagna; il REIS (Reddito di inclusione sociale) della Sardegna; il RED (Reddito di Dignità) della Puglia; il RMI (Reddito Minimo di Inserimento) della Basilicata; il REIC (Reddito di Inclusione Calabria) della Calabria.

la necessità di promuovere l'integrazione fra politiche sanitarie, sociali, del lavoro, scolastiche e abitative.

In secondo luogo, i Piani contengono sempre un'analisi del contesto socioeconomico territoriale, con l'indicazione delle statistiche e degli indici di povertà. In alcuni casi (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Toscana, Marche, Lazio, Campania, Basilicata, Sicilia), i Piani forniscono un quadro molto approfondito della situazione socioeconomica utilizzando non solo dati sulla povertà ma anche dati demografici, sulla distribuzione dei redditi, sulla condizione occupazionale, sulla salute, sugli sfratti, sulle certificazioni ISEE ecc. In molti casi i dati europei e nazionali (Eurostat, ISTAT e INPS) sono accompagnati da dati elaborati direttamente dalla Regione o da altri soggetti territoriali ([14]). I Piani fanno inoltre riferimento a studi e approfondimenti di Banca Mondiale e Banca d'Italia, di Alleanza contro la povertà, Caritas, Save the Children, IRES.

Con riferimento all'organizzazione degli Ambiti, tutti i Piani richiamano l'importanza della gestione associata, come da indicazione della legge quadro 328/2000. Alcune Regioni richiamano le indicazioni dell'articolo 23 del d.lgs. n. 147/2017, segnalando l'avvenuta introduzione (Friuli, Toscana,) o l'impegno a introdurre (Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Campania, Molise, Puglia, Sicilia) forme di gestione associata più stabili ([15]).

Se nella maggior parte delle Regioni gli Ambiti sociali e sanitari coincidono (Veneto, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Sardegna, Campania, Basilicata, Sicilia), solo in pochi casi è stata già raggiunta (Valle d'Aosta ([16]), Emilia-Romagna) o sono stati emanati provvedimenti per raggiungere (Piemonte ([17]), Puglia) tale coincidenza anche con l'ambito di programmazione delle politiche del lavoro. In assenza di tale coincidenza,

---

([14]) È il caso, in particolare, di dati elaborati dall'Università della Valle d'Aosta, da PoliS Lombardia, dall'Ufficio di Statistica Regione Veneto, dall'Osservatorio sociale regionale della Toscana, dall'Osservatorio sulle povertà in Umbria e dall'Agenzia Umbria Ricerche.

([15]) In particolare, il passaggio auspicato e incentivato è quello dalla forma della Convenzione a quella dei Consorzi o delle Unioni di Comuni; la Sicilia è invece impegnata a promuovere la gestione associata a partire dalla forma della Convenzione.

([16]) La Regione Valle d'Aosta è organizzata in un unico Ambito Territoriale di programmazione per tutti i settori e la titolarità della gestione del servizio sociale professionale è in capo alla Regione.

([17]) Il Piemonte con la deliberazione della Giunta regionale 23 marzo 2018, n. 16-6646 ha avviato la costituzione dei Distretti della coesione sociale.

Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Abruzzo, Sardegna, Campania, Basilicata, Sicilia, Calabria, attraverso il piano, cercano di favorire l'incontro e la progettazione integrata degli Ambiti sociali, sanitari e dei Centri per l'Impiego.

Attraverso i Piani, le Regioni promuovono il lavoro di rete. Innanzitutto, ovunque si sottolinea la necessità di sviluppare modelli di coordinamento dei servizi fondati sulla partecipazione: oltre alla costituzione del "Tavolo regionale della Rete per la protezione e l'inclusione sociale" (art. 21, comma 5, d.lgs. n. 147/2017), tutte le Regioni si sono dotate (o si accingono a dotarsi) di una "Cabina di regia" considerata luogo di confronto, di raccordo strategico e di monitoraggio, composta da tutte le Direzioni regionali impegnate nell'attuazione del ReI e dalle rappresentanze degli Ambiti Territoriali. Centrale in tutti i Piani è il coinvolgimento della rappresentanza del Terzo Settore (quasi sempre individuata nell'Alleanza contro la povertà), delle parti sociali (sindacati confederali) e talvolta estesa all'INPS (esplicitamente in Liguria, Lombardia, Veneto, Marche, Molise, Calabria). Tutte le Regioni, poi, sollecitano gli Ambiti affinché costituiscano un Tavolo di coordinamento anche a livello territoriale.

Questo approccio mirato alla progettazione partecipata permea anche le indicazioni che i Piani danno agli Ambiti per la realizzazione dei progetti personalizzati e la costituzione delle équipe multidisciplinari. Le équipe devono infatti assicurare, nella definizione del progetto personalizzato, la collaborazione tra i servizi sociali e gli altri enti o organismi competenti in materia di inserimento lavorativo, istruzione, formazione, politiche abitative, salute. Quasi tutte le Regioni chiariscono di aver già disciplinato, con precedenti leggi o piani sociali regionali, la costituzione di équipe integrate. Nella maggior parte dei casi, queste équipe sono tuttavia limitate alle politiche sociali e sanitarie: ora l'obiettivo è quello di coinvolgere operatori delle politiche del lavoro e della formazione, delle politiche abitative e scolastiche, oltre a rappresentanti del Terzo Settore, per realizzare una progettazione unitaria e per rafforzare il lavoro in rete. Pur riconoscendo agli Ambiti autonomia nel disciplinarne la composizione, l'organizzazione e le modalità di funzionamento, in molti casi (Liguria, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Sardegna, Puglia, Basilicata, Calabria) i Piani forniscono precise indicazioni volte ad armonizzare a livello regionale i vari modelli di funzionamento delle équipe. Il rafforzamento del lavoro di rete a livello locale passa anche dall'elaborazione di specifici protocolli di collaborazio-

ne, che le Regioni, come si legge nei Piani, intendono sviluppare a supporto del lavoro degli Ambiti ([18]).

Come abbiamo visto (par. 2.2.2), il Piano nazionale traduce i LEP in obiettivi prioritari che riguardano: 1) il potenziamento del servizio sociale professionale, 2) gli interventi da prevedere all'interno del progetto personalizzato; 3) i punti di accesso al ReI.

Con riferimento al primo punto, tutte le Regioni riportano l'obiettivo fissato dal Piano nazionale di 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti (vedi par. 2.2.2), ed esprimono la necessità che sia raggiunto nel corso del triennio. Il Friuli-Venezia Giulia, attraverso il piano, integra l'obiettivo nazionale portandolo a 1 assistente sociale ogni 3.000 abitanti. La Sardegna lo integra con la specifica che si potrà considerare un'unità di personale solo laddove l'assistente sociale abbia un contratto di almeno 24 ore settimanali ([19]).

Rispetto alla dotazione degli organici, sono pochi i Piani regionali che forniscono i dati relativi allo stato del servizio sociale professionale nei Comuni del loro territorio; si tratta in particolare di Valle d'Aosta, Veneto, Toscana, Umbria, Lazio, Molise, Basilicata, Calabria. Solo una Regione, la Toscana, esplicita di avere già raggiunto l'obiettivo di 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti. In particolare, come si legge nel piano, in questa Regione è presente 1 assistente sociale ogni 2.856 abitanti. I piani di Veneto, Emilia-Romagna, Abruzzo Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, indicano invece che gli Ambiti Territoriali, nel redigere il proprio Piano di attuazione (vedi par. 2.2.1), dovranno fornire il quadro numerico degli assistenti sociali. Tuttavia, anche

---

([18]) In alcuni casi questo approccio è preesistente e riguarda tutta la programmazione sociale regionale e locale: è il caso ad esempio delle "Linee di indirizzo regionali per i percorsi finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione" della Regione Liguria, delle "Linee guida per la costruzione di reti di collaborazione interistituzionale e il coinvolgimento del Terzo Settore" e del Nucleo Operativo di Ambito in Veneto, del "Protocollo per l'attuazione del Reddito di solidarietà (RES) e delle misure a contrasto di povertà ed esclusione sociale in Emilia-Romagna", dei "Protocolli di Zona" in Umbria, delle "I.T.I.A. Intese territoriali di inclusione attiva" in Campania, del "Protocollo per l'attuazione del RED e delle misure a contrasto di povertà ed esclusione" in Puglia.

([19]) Alcune Regioni ricordano i parametri da esse assegnati in precedenza: l'Emilia-Romagna aveva già posto il medesimo obiettivo (1 ogni 5.000 abitanti) nelle precedenti linee guida emanate con la d.G.R. n. 1012/2014; lo stesso la Liguria con la delibera del Consiglio regionale n. 18 del 6 agosto 2013. La Basilicata aveva già stabilito il parametro di 1 assistente sociale (a tempo pieno per 38 ore) ogni 10.000 abitanti nel Piano regionale del 2012. Il Lazio aveva stabilito l'obiettivo di 1 assistente sociale ogni 6.000 abitanti nella legge regionale n. 11/2016.

in assenza di questa indicazione, dovendo ogni Ambito riportare nel proprio piano le integrazioni necessarie al raggiungimento dell'obiettivo, possiamo ipotizzare che nel breve periodo disporremo di un quadro più chiaro sullo stato del servizio sociale professionale in ogni Regione.

Con riferimento agli interventi da realizzare, le Regioni riportano quanto stabilito dal Piano nazionale, ovvero che il progetto personalizzato deve prevedere almeno uno degli interventi o dei servizi sociali previsti dal decreto legislativo n. 147/2017 (par. 2.2.2).

Per quanto riguarda i punti di accesso al ReI, tutti i Piani regionali riportano le indicazioni nazionali di un punto di accesso ogni 40 mila abitanti (vedi par. 2.2.2.), evidenziando la necessità di integrare i punti di accesso di nuova costituzione con gli sportelli di segretariato sociale già esistenti ([20]), e spesso disciplinati da pre-esistenti norme regionali. Soltanto Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Lazio, Basilicata, Puglia e Sardegna forniscono indicazioni di dettaglio sulla realizzazione dei punti di accesso, mentre le altre Regioni si limitano a richiamare l'obiettivo nazionale. Solo Valle d'Aosta, Piemonte, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Molise, Calabria, forniscono i numeri relativi ai punti di accesso effettivamente attivati a livello locale.

Per quanto attiene al sistema informativo, molte Regioni hanno già realizzato ([21]) o si propongono di realizzare ([22]) un sistema informativo unico regionale per facilitare il lavoro degli operatori e realizzare il monitoraggio della misura nazionale e, laddove presente, di quella regionale ([23]). Tutti i Piani richiamano inoltre la necessità di procedere alla raccolta di dati quantitativi e qualitativi necessari per la valutazione dei risultati. In particolare, le Regioni si impegnano a effettuare, in sede di Rete per la protezione e l'inclusione sociale, una prima valutazione intermedia dei dati, con eventi di appro-

---

([20]) Ad esempio: Sportello Sociale in Valle d'Aosta e in Emilia-Romagna, Uffici di Cittadinanza in Umbria, PUA in Molise e Basilicata, Centri Territoriali di Inclusione in Campania.

([21]) È il caso, in particolare, del Sistema informativo unico Res-Rei Emilia-Romagna, della Cartella sociale informatizzata in Lombardia, del Sistema Informativo Sociale Umbria, dell'Aster-Pua in Molise e della Piattaforma ReiReD2018 Puglia.

([22]) È il caso in particolare di Valle d'Aosta, Veneto, Sistema informativo delle politiche sociali SIRPS Marche; Sistema informativo sociale Campania, Piattaforma informatica ASSIST Calabria.

([23]) Tutte le altre Regioni si rifanno al Sistema informativo unitario servizi sociali (SIUSS) e alla Banca dati ReI (art. 24 d.lgs. n. 147/2017) per i medesimi scopi.

fondimento sul territorio regionale. Qualche Regione ha stipulato apposita convenzione con Università del proprio territorio ([24]).

2.3.3. *L'assistenza della Banca Mondiale*

Come anticipato (par. 2.1), nel quadro della "infrastruttura nazionale per il welfare locale" allo Stato spetta il compito di sostenere gli Enti locali e gli altri soggetti impegnati nel territorio nell'implementazione del ReI. In particolare, lo Stato dovrebbe promuovere lo scambio di esperienze fra Enti locali, lo sviluppo di strumenti di supporto tecnico, attività di formazione degli operatori e prevedere specifiche forme di accompagnamento nei territori in cui si registrano particolari criticità.

In questo contesto, coerentemente con quanto previsto nel Memorandum siglato da Governo e Alleanza, si colloca l'accordo fra MLPS e Banca Mondiale (BM) effettivo dal 23 aprile 2018 e finalizzato alla realizzazione di un'attività di assistenza tecnica e accompagnamento a favore dei territori. Questa attività, sostenuta dal MLPS e realizzata da BM, si basa sull'ascolto attivo di operatori sociali e funzionari regionali e mira a contribuire all'implementazione omogenea del ReI e dei relativi Livelli Essenziali delle Prestazioni (Berliri, Marini, 2018).

La prima fase di lavoro, avviata a maggio 2018, ha riguardato la raccolta di informazioni dettagliate sugli elementi di difficoltà e i punti di forza dell'attuazione della misura in ciascuna Regione. Questa attività, che è stata realizzata attraverso uno strumento di indagine on-line (*survey monkey ReI*), ha permesso di individuare delle priorità di assistenza settoriale a livello regionale e di sottolineare aree di interesse per un potenziale supporto, legate per esempio alla formazione, al monitoraggio e allo scambio di buone pratiche.

In una seconda fase, la BM ha predisposto una serie di strumenti tecnici a supporto del Ministero e dei territori. Uno degli strumenti è il *ReI Dashboard*, un pannello di monitoraggio che consentirà al MLPS e alle Regioni di avere una fotografia sempre attuale dello stato di attuazione della misura sui territori, analizzandone variazioni a livello locale con specifico riferimento all'attuazione dei LEP. Il pannello di monitoraggio, utilizzabile anche per il RdC, tenta di rispondere alla pressante domanda di informazione e dati emersa dall'ascolto dei territori.

([24]) È il caso, in particolare, dell'Università della Valle d'Aosta, dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, dell'Università degli Studi di Bari.

Ulteriori strumenti sono poi stati previsti nel quadro del ReI e saranno implementati, di fatto, nell'ambito del RdC. In particolare, MLPS e BM stanno lavorando alla creazione di strumenti informativi a supporto degli operatori. È il caso della predisposizione di schede tecniche in cui si inseriscono in "pillole" le indicazioni base per gli operatori, o i manuali d'uso (utili ad esempio a chiarire come creare reti), le FAQ (*frequently asked questions* – domande frequenti) utili a tutti coloro che sono coinvolti nell'attuazione dei servizi territoriali.

Il team BM-MLSP, in stretta collaborazione con il CNOAS (Consiglio Nazionale Ordine degli Assistenti Sociali), ha inoltre sviluppato dei materiali di formazione a distanza, disponibili sul sito del Ministero, e basati su un approccio che favorisce l'apprendimento attraverso giochi, quiz e video. Il team ha poi realizzato attività di formazione in presenza sul Patto per l'Inclusione Sociale nell'ambito del ReI e del RdC in risposta all'esigenza degli operatori sociali di ottenere informazione e orientamento rispetto ai contenuti della nuova misura. In particolare, la formazione è stata offerta a tutte le Regioni che ne hanno fatto richiesta, coinvolgendo principalmente gli operatori dei Comuni/Ambiti Territoriali, ma anche gli operatori del Terzo Settore e dei Centri per l'Impiego.

Un ulteriore supporto riguarda poi la realizzazione di un sito web dedicato ai richiedenti e ai beneficiari della misura nazionale contenente informazioni relative ai passi da compiere per la partecipazione al programma.

Infine, è stato poi disegnato il *Case Management Information System* (CMIS), uno strumento per la gestione delle informazioni necessarie alla definizione e al monitoraggio dei progetti rivolti alle famiglie beneficiarie. Il CMIS traduce gli strumenti di valutazione e progettazione approvati in Conferenza unificata in formato elettronico, semplificando il lavoro di accompagnamento delle famiglie svolto dagli assistenti sociali. Questa strumento è stato realizzato nell'ambito del sito dedicato al Reddito di Cittadinanza ([25]) con il nome di Piattaforma GePI. Tale piattaforma consente: di attivare e gestire i Patti per l'inclusione sociale; di avere un immediato accesso ai dati rilevanti; di compilare gli strumenti per la valutazione e la progettazione personalizzata. La Piattaforma GePI permette poi l'analisi, il monitoraggio, la valutazione e il controllo della misura attraverso la condivisione delle informazioni sia tra le amministrazioni centrali e i servizi territoriali, sia tra i Centri per l'Impiego e

([25]) *www.redditodicittadinanza.gov.it*

i servizi sociali. La piattaforma consente inoltre i controlli anagrafici delle famiglie beneficiarie. Infine, questo strumento alimenta il Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS) che, istituito dal d.lgs. n. 147/2017, integra e sostituisce il Casellario dell'assistenza e mira a migliorare la capacità di programmazione degli interventi e dei servizi sociali.

2.4. Cosa rimane dell'esperienza del ReI?

Il modello di *governance* messo in campo con il ReI riflette l'idea, sostenuta dall'Alleanza contro la povertà in Italia, di una "infrastruttura nazionale per il welfare locale" in cui tutti i livelli di governo, pur nel rispetto delle autonomie locali, partecipano alla realizzazione del sistema dei servizi sociali territoriali. Il ReI ha inoltre dato seguito a un sistema di regolazione, basato sui Livelli Essenziali delle Prestazioni, che, introdotto nel 2000 con la legge n. 328, è rimasto sulla carta per quasi venti anni.

Come abbiamo visto, all'implementazione di questo modello di *governance* è effettivamente corrisposto un impegno, senza precedenti, del livello centrale di governo nel campo del contrasto alla povertà. Questo impegno è stato significativo non solo in termini di risorse investite a sostegno del welfare locale (attraverso il PON Inclusione prima e la "quota servizi" del Fondo povertà poi) ma anche sul fronte del supporto ai territori, che è stato realizzato attraverso la predisposizione di strumenti *ad hoc*. Grazie alla collaborazione con la Banca Mondiale, il MLPS sta infatti adempiendo alle funzioni di sostegno ai territori previste dall'infrastruttura nazionale per il welfare locale con l'obiettivo di garantire un certo livello di omogeneità territoriale nell'implementazione della misura. Si tratta di un elemento che non ha precedenti nella *governance* del settore e che è senza dubbio centrale se consideriamo che la lotta alla povertà, oltre a costituire un settore tradizionalmente residuale all'interno del nostro modello di welfare, è caratterizzata da un elevato livello di differenziazione territoriale. Questa differenziazione peraltro non è dovuta solo alla diversa capacità istituzionale dei contesti locali ma anche alla debole regolazione nazionale tipica di questo settore.

Anche le Regioni svolgono un ruolo centrale nell'implementazione del ReI, le funzioni loro attribuite, come abbiamo visto, sono di tipo programmatorio e si concretizzano nell'elaborazione dei Piani regionali. Un ruolo di questo tipo era stato già previsto dalla legge n. 328/2000 e con riferimento più generale ai servizi socio-assistenziali. Tuttavia ora le Regioni sono chia-

mate a programmare con specifico riferimento al settore della povertà, hanno modo di sostenere l'implementazione dei LEP (grazie alla presenza di risorse dedicate) e devono svolgere funzioni chiave relative ad esempio alla promozione dell'integrazione degli Ambiti socio-sanitari con quelli delle politiche del lavoro.

L'analisi dei Piani regionali (par. 2.3.2) mostra una certa debolezza di questi strumenti di programmazione. Nella maggior parte dei casi infatti i Piani si limitano a fare proprie le indicazioni del Piano nazionale ma offrono poche indicazioni su come declinare concretamente i LEP a livello territoriale. Due elementi spiegano questa debolezza. Il primo riguarda il fatto che la presentazione dei Piani era necessaria a garantire agli Ambiti l'accesso alle risorse e le Regioni hanno proceduto piuttosto rapidamente alla loro stesura al fine di accelerare i tempi di trasferimento. Il secondo riguarda invece la carenza delle informazioni necessarie per poter modulare la programmazione in modo più specifico. Questo è vero ad esempio con riferimento alle informazioni relative alla dotazione di assistenti sociali di cui i Comuni dispongono. Considerando questi due elementi, l'esperienza della programmazione regionale va comunque valutata positivamente. Peraltro, successivamente all'approvazione dei Piani attuativi locali, alla messa a regime dei sistemi informativi e delle attività di monitoraggio, le Regioni attraverso i Piani regionali potranno assumere un ruolo più incisivo. La volontà delle Regioni di contribuire attivamente alla costruzione dell'infrastruttura nazionale per il welfare locale è peraltro chiara come testimonia, ad esempio, il fatto che in tutti i territori sia stato istituito il "Tavolo regionale della Rete per la protezione e l'inclusione sociale" e tutte le Regioni si siano dotate (o si accingono a dotarsi) di una "Cabina di regia" composta da tutte le Direzioni regionali impegnate nell'attuazione del ReI e dalle rappresentanze degli Ambiti Territoriali.

In questo contesto cosa rimane del ReI a seguito dell'avvio del Reddito di Cittadinanza (RdC)? Nonostante il RdC sia stato presentato dal Governo molto più come politica attiva del lavoro che come una politica di contrasto alla povertà, in realtà parte del modello di *governance* messo in campo con il ReI è confermato. Infatti, la normativa che istituisce il RdC (legge n. 26/2019 di conversione del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4) non abroga interamente il d.lgs. n. 147/2017, ma ne lascia in vigore parti fondamentali. È il caso, in particolare, della parte relativa ai progetti personalizzati di inclusione di competenza dei servizi sociali, che sarà applicata a una delle categorie di utenti previste dalla normativa sul RdC: le famiglie che devono sottoscrivere un "patto di

inclusione sociale" e che devono quindi essere prese in carico dai servizi sociali comunali.

La legge n. 26/2019, però, individua altre due categorie di beneficiari, vale a dire le famiglie che non sono soggette agli obblighi relativi alla sottoscrizione di un percorso lavorativo o di inclusione (perché già occupate o non attivabili ad esempio per via della presenza di oneri di cura) e le famiglie soggette all'obbligo di sottoscrivere un patto per il lavoro e che devono quindi essere inviate ai Centri per l'Impiego. La definizione di queste categorie avviene però per via amministrativa, secondo criteri standardizzati, e non è più l'esito di un'attività di *pre-assessment*. Inoltre, la normativa sul RdC non prevede più i punti di accesso e di informazione presso i Comuni: la richiesta di RdC può essere presentata on-line, oppure rivolgendosi alle Poste, ai Caf, o ai Patronati. I servizi sociali comunali vedono quindi venir meno il loro essenziale ruolo di regia unitaria, con inevitabili ripercussioni sul lavoro di rete del welfare locale su cui, come abbiamo visto, iniziava a esserci un forte investimento da parte di tutte le Regioni e degli Ambiti Territoriali.

Nonostante questi cambiamenti nella *governance* della misura, come abbiamo visto (par. 2.3), l'investimento sul rafforzamento dei servizi sociali non ha subito un arresto a seguito del passaggio dal ReI al RdC e possiamo quindi aspettarci una certa continuità nei prossimi anni. A livello normativo, i LEP previsti per l'attuazione dei patti per l'inclusione sociale sono infatti stati previsti anche nell'ambito del RdC ([26]) e i fondi destinati al rafforzamento dei servizi sono stati confermati e ulteriormente incrementati. Anche il ruolo delle Regioni, nonostante l'abrogazione dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 147/2017 (Funzioni delle Regioni per l'attuazione del ReI) sembra restare identico per quanto riguarda la programmazione relativa all'utilizzo delle risorse destinate al rafforzamento dei servizi. Le funzioni di programmazione delle Regioni sembrano inoltre destinate a rafforzarsi ulteriormente se consideriamo il ruolo che le politiche attive del lavoro e i Centri per l'Impiego assumono nell'ambito del RdC.

([26]) Con il passaggio al RdC, venendo meno la funzione di raccolta delle domande che il ReI attribuiva ai Comuni, i LEP non includono più "i punti di accesso" ma fanno riferimento, più in generale, al rafforzamento del Segretariato sociale.

Parte seconda
La survey nazionale

3. Il ReI negli Ambiti Territoriali Sociali: una survey nazionale

Luca Fanelli, Giuliano Ferrucci e Danilo Catania

3.1. Premessa metodologica

L'obiettivo di questo capitolo è fornire un quadro d'insieme dell'attuazione della misura su tutto il territorio nazionale, usando come unità di osservazione l'Ambito Territoriale Sociale (ATS). La rilevazione è stata realizzata nel periodo compreso tra il mese di ottobre 2018 e febbraio 2019 ed è stata condotta mediante un questionario strutturato somministrato dai membri delle organizzazioni dell'Alleanza attraverso un capillare lavoro di contatto con gli ATS presenti nelle 20 Regioni italiane ([1]). Alla chiusura della rilevazione, i questionari compilati utilizzabili ai fini della ricerca sono stati 303, relativi ad altrettanti ATS, pari al 51,8% dei 585 attivi alla fine del 2018. Negli Ambiti monitorati risiedono circa 31,5 milioni di persone, pari al 52,2% del totale ([2]), di cui 2 milioni 608 mila di cittadinanza straniera (50,7% della popolazione straniera) ([3]).

In alcune Regioni il numero di ATS raggiunti supera l'80% (Piemonte 96,7%, Marche 95,7%, Campania 91,1% e Calabria 81,3%); seguono Veneto, Lombardia, Sicilia e Puglia, con una frazione di campionamento sopra il 50%; di contro Lazio, Abruzzo, Toscana, Emilia-Romagna, Basilicata e Friuli-Venezia Giulia hanno partecipato con un numero relativamente piccolo (o molto piccolo) di ATS (dal 35,1% del Lazio al 5,3% del Friuli-Venezia Giulia).

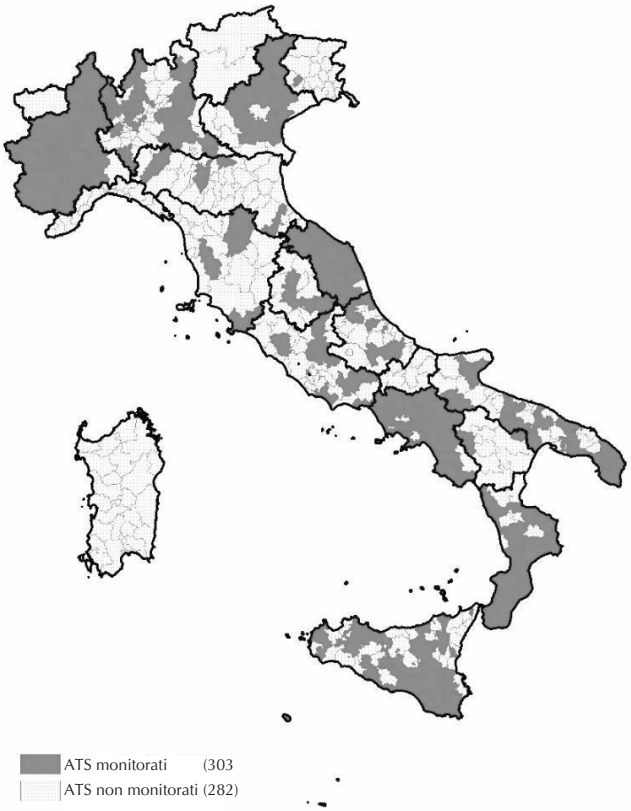
([1]) Per maggiori informazioni sulla rilevazione e i suoi strumenti, cfr. l'Appendice metodologica, sezione *Aspetti generali*. In alcune Regioni le organizzazioni che fanno parte dell'Alleanza contro la povertà a livello nazionale si sono strutturate in tavoli o raggruppamenti e hanno indicato un referente: in alcuni casi il rapporto con gli Ambiti è stato tenuto da più organizzazioni mentre in altri ha avuto un ruolo principale una sola organizzazione.

([2]) Dati aggiornati al primo gennaio 2018.

([3]) In quattro Regioni la copertura della popolazione straniera supera il 90% – Piemonte (96,3%), Marche (94,5%), Campania (91%) e Calabria (90,2%) – mentre con valori inferiori al 90%, ma ben al disopra della media generale, si collocano la Lombardia (73,7%) e il Veneto (65,3%).

Cinque Regioni non sono rappresentate: Sardegna, Liguria, Molise, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta ([4]) (cfr. Tabella 1 in Appendice statistica). Tra le Regioni che hanno fatto registrare un elevato tasso di partecipazione alla survey, la copertura ([5]) della popolazione residente supera il 90% in Piemonte (97,7%) e nelle Marche (93,3%), mentre è leggermente sotto in Campania e Calabria (rispettivamente 88,8% e 88,2%).

Figura 3.1 - Distribuzione geografica degli Ambiti monitorati



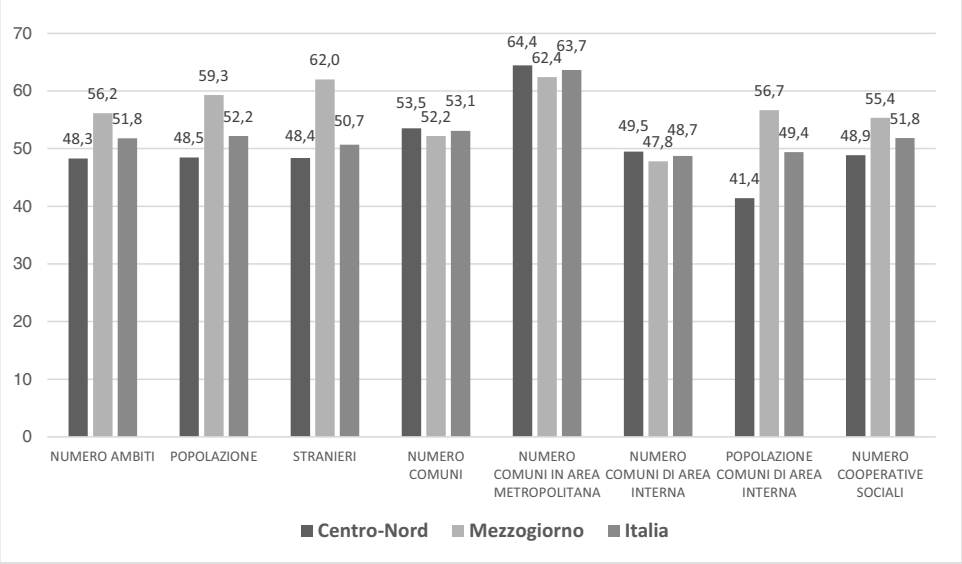
([4]) Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta (3 ATS in tutto) non sono presenti perché i dati inseriti sono con ogni evidenza parziali (non riferiti all'intero Ambito Territoriale e quindi non valutabili in relazione al contesto), mentre Sardegna, Liguria e Molise non hanno partecipato alla ricerca per difficoltà legate all'organizzazione territoriale della raccolta dei dati.

([5]) Data una qualunque grandezza rilevabile sul territorio nazionale, definiamo in questa sede "copertura" la parte di quella grandezza che risiede all'interno degli Ambiti monitorati rispetto al totale della stessa grandezza.

La survey interessa i principali contesti socioeconomici del Paese e restituisce uno spaccato significativo della domanda di ReI, con la presenza delle città metropolitane di Milano, Torino, Napoli, Palermo e Reggio Calabria – e la sola, significativa, assenza di Roma.

Il Grafico 3.1 illustra la copertura associata ad alcuni indicatori rilevanti, una misura della rappresentatività ([6]) dei dati raccolti sull'intero territorio nazionale e sulle due macroaree del Centro-Nord e del Mezzogiorno (popolazione totale residente, stranieri residenti, numero di Comuni, numero di Comuni all'interno delle Città metropolitane, popolazione e numero di Comuni di area interna, numero di cooperative sociali). A livello nazionale la copertura si attesta su quote sopra il 50% per la quasi totalità degli indicatori, con un picco nel numero di Comuni di Città metropolitana (63,7%); soltanto per due indicatori – il numero Comuni di area interna e la popolazione residente in Comuni di area interna – la copertura è poco sotto il 50%.

Grafico 3.1 - Copertura del campione (%)



([6]) I risultati della survey non sono rappresentativi, in senso stretto, né del contesto nazionale né delle macro-ripartizioni territoriali, poiché gli ATS valutati non sono stati scelti con procedura casuale sulla base di un disegno campionario predefinito.

Dal confronto tra i livelli di copertura relativi alle due macro-ripartizioni geografiche, le differenze maggiori, tutte appannaggio del Mezzogiorno, riguardano la popolazione totale residente (+10,8 punti), quella straniera (+11,6 punti) e quella residente in aree interne (+15,3 punti).

I dati dei questionari sono stati analizzati con procedure descrittive per valutare coerenza e completezza delle informazioni ([7]). Poiché solo alcune domande erano a risposta obbligatoria, non tutti i questionari sono stati compilati per intero. Pertanto, a seconda delle domande prese in considerazione, cambia il numero di Ambiti valutati: anche per questo i risultati della survey saranno presentati a livello nazionale, per macro-ripartizione (Nord e Centro, da un lato e Mezzogiorno, dall'altro) e, ove utile, per le Regioni con un numero maggiore di Ambiti valutati (rispetto al numero complessivo di Ambiti della Regione).

Nel presente capitolo sono stati usati anche dati di fonte ufficiale (ISTAT, INPS) per completare il quadro nazionale di applicazione della misura.

3.1.1. *La domanda di ReI: costruzione di un indice di previsione*

Nel tentativo di spiegare la domanda di Reddito di Inclusione (ReI) abbiamo costruito l'Indice di Domanda Attesa (IDA), sintesi di indicatori demografici, di reddito e di occupazione, che rimandano alle tre dimensioni – familiare, economica e lavorativa – su cui è impostata la selezione dei beneficiari ([8]). L'obiettivo è ordinare gli Ambiti sociali territoriali per incidenza del fabbisogno potenziale, anche al fine di mettere in relazione tale indicatore con alcuni risultati della survey ([9]). A ciascuno dei 585 ATS attivi in Italia alla fine del 2018 è stato associato un determinato valore dell'indice, quindi la distribuzione dei valori è stata ridotta in 4 classi corrispondenti a 4 livelli di domanda attesa (basso, medio-basso, medio-alto e alto) ([10]).

([7]) Maggiori informazioni sul trattamento dei dati sono nell'Appendice metodologica, sezione *Data cleaning*.

([8]) I dettagli sul calcolo dell'IDA sono nell'Appendice metodologica, sezione I*ndice di Domanda Attesa.*

([9]) In Italia non sono ad oggi disponibili dati disaggregati a livello di ATS sulle famiglie in "povertà assoluta", vale a dire "famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della spesa minima necessaria per acquisire i beni e i servizi che vengono considerati essenziali per conseguire uno standard di vita accettabile" (ISTAT, 2019a).

([10]) Il livello di domanda potenziale va interpretato in termini relativi, non assoluti. La costruzione delle classi è avvenuta in due fasi: prima si è stabilito il numero delle classi op-

La distribuzione degli ATS per classe di fabbisogno (Figura 3.2) mette in evidenza la spaccatura che divide il Paese a metà: a Nord e in gran parte delle Regioni del Centro Italia l'IDA si attesta su livelli bassi o al più medio-bassi, mentre nel Mezzogiorno e nel Lazio i valori dell'indice sono in prevalenza medio-alti o alti. L'IDA disegna una geografia della disuguaglianza a tinte forti, il cui confine corre lungo il 42° parallelo Nord ([11]), sotto il quale un bambino che nasce oggi ha un rischio maggiore del 300% di vivere in povertà rispetto ad un coetaneo che nasce al di sopra di questa linea immaginaria (Amendola, Salsano, Vecchi, 2011).

Figura 3.2 - IDA per ATS

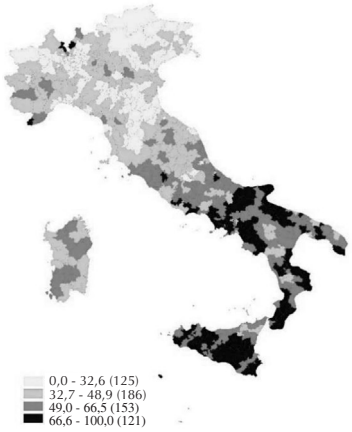
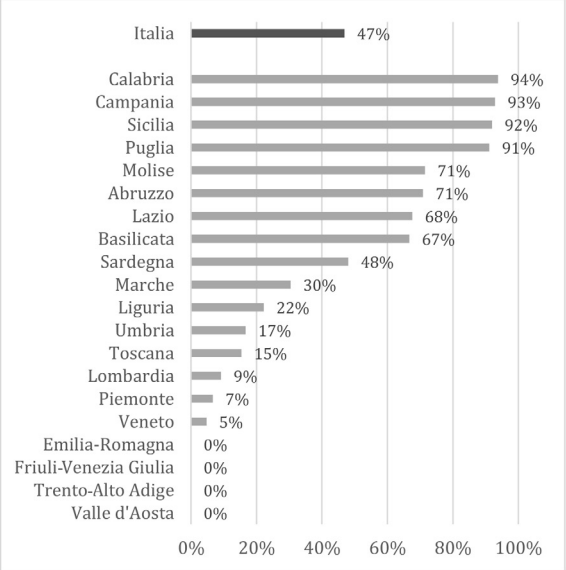


Grafico 3.2 - Percentuale di ATS con valori dell'IDA medio-alti o alti, all'interno delle singole Regioni



Gli Ambiti con valori medio-alti (da 49,0 a 65,5 punti) o alti (da 66,6 a 100,0 punti) sono 274, pari al 47% del totale, di cui 220 (80%) appartenenti alle

tando per quattro sulla base di considerazioni legate sia alla dispersione dei dati che alla leggibilità del cartogramma (criterio di parsimonia cromatica); quindi si è scelto il metodo di ottimizzazione Natural breaks, sviluppato da George Jenks, per definire i limiti delle classi. Per un approfondimento sull'algoritmo Natural breaks si veda: Jenks, 1967, pp. 186-190.

([11]) Il parallelo passa qualche chilometro a sud di Roma e attraversa tre Regioni: Lazio, Abruzzo e Molise.

Regioni del Mezzogiorno: in Calabria, Campania, Sicilia e Puglia la percentuale di ATS con valori alti o medio-alti supera il 90% (Grafico 3.2).

La disuguaglianza tra Nord e Sud del Paese è cresciuta negli ultimi anni: la popolazione residente negli Ambiti con punteggio IDA più alto (121 ATS), più esposta a condizioni di indigenza, supera di poco 10 milioni, di cui il 95% (9,8 milioni) abita nelle Regioni meridionali, in prevalenza nelle città metropolitane (55%).

Nella distribuzione territoriale dell'IDA, tuttavia, si scorgono aree che rompono l'omogeneità della rappresentazione cartografica. Nelle Regioni del Nord sono presenti Ambiti con livelli di IDA alti o medio-alti: si tratta di territori interni, lungo l'asse che collega le città di Brescia e Verona ([12]), di aree frontaliere della Lombardia (Ambiti di Luino, Arcisate e Menaggio) e della Liguria (ATS di Ventimiglia e, in generale, l'intera Provincia di Imperia), del cuneese in Piemonte. Nel Mezzogiorno gli Ambiti atipici, caratterizzati da un livello medio-basso di domanda attesa, si distinguono per la presenza di capoluoghi di Provincia ([13]) o di aree di pregio turistico come nel caso degli Ambiti messinesi di Lipari e Pagliara e l'ATS lucano di Lagonegro Pollino.

È interessante osservare la posizione delle principali città metropolitane: nel Nord Milano, Torino e Genova registrano bassi valori di IDA, mentre nel Mezzogiorno i dati non sono univoci, con Napoli e Palermo che si si attestano su valori particolarmente elevati e altre città metropolitane (Bari e Cagliari) che si collocano su valori relativamente bassi.

Considerando il campione di 303 ATS raggiunti dalla survey nazionale, osserviamo che 84 di questi presentano un valore dell'indice alto (pari al 69,4% degli ATS di quella classe IDA) e 75 un valore medio-alto (pari al 49,0% degli ATS della classe), mentre si contano diversi Ambiti atipici, vale a dire con valori sensibilmente diversi dal valore medio del contesto nel quale si inseriscono.

3.1.2. *Osservazioni sulla metodologia adottata*

Poiché la rilevazione è stata affidata al generoso impegno di tutte le persone interessate, tanto dei responsabili di Ambito quanto dei soggetti

---

([12]) In Lombardia gli Ambiti di Oglio Ovest, Bassa bresciana e Asola; in Piemonte e in Veneto, rispettivamente, gli ATS di Asti e di Legnago.

([13]) Gli ATS di Salerno e Avellino in Campania; Bari, Taranto e Lecce in Puglia; Cosenza in Calabria e Potenza in Basilicata.

coinvolti dalle organizzazioni che fanno parte dell'Alleanza, è stato necessario ridurre al minimo le domande del questionario, in particolare quelle obbligatorie, rinunciando a trattare molte questioni che sarebbe stato interessante indagare. In mancanza di dati di fonte istituzionale relativi ad alcuni aspetti quantitativi della misura riferiti ai singoli Ambiti Territoriali (per esempio il numero di richieste presentate o l'ammontare dei fondi PON/Avviso 3), abbiamo inserito domande *ad hoc*, raccogliendo in alcuni casi una base dati soddisfacente (è il caso delle richieste di ReI), in altri casi parziale e non valutabile (è il caso dei fondi PON/Avviso 3). In generale abbiamo escluso dall'analisi le osservazioni con dati tra loro non congruenti.

Va detto che l'indagine era stata concepita per raggiungere la totalità degli Ambiti Territoriali Sociali: il campione osservato, quindi, non risulta dalla applicazione di un disegno predisposto *ex ante* e non è rappresentativo dell'universo di riferimento. Le statistiche risentono infatti delle distorsioni causate dal modo in cui gli ATS coinvolti si sono auto-selezionati – in primo luogo per la diversa propensione dei responsabili di Ambito a rispondere al questionario ([14]). Come segnalato nel primo paragrafo, benché la frazione totale di campionamento sia soddisfacente, alcune Regioni non sono rappresentate. Inoltre, per alcuni quesiti il numero di risposte valutabili è molto più basso del numero di questionari ricevuti: si tratta, in particolare, delle domande relative alla distribuzione degli interventi tra patti di servizio e progetti personalizzati, domande che scontano un difetto di interpretazione legato ai destinatari, considerati in molti casi come soggetti individuali e in altri come nuclei familiari.

Nonostante i limiti illustrati, le informazioni raccolte attraverso la survey sono molto ricche e la maggior parte di queste sono presentate nelle pagine che seguono ([15]).

([14]) Tale effetto è controbilanciato dal fatto che, nella maggioranza dei casi, il questionario è stato proposto all'ambito da un membro dell'Alleanza e, pertanto, la compilazione si deve tanto alla proattività dell'incaricato proponente quanto alla disponibilità del soggetto chiamato a rispondere.

([15]) Non presenteremo i risultati relativi ad alcuni quesiti, che non hanno raggiunto una qualità sufficiente per essere divulgati; inoltre non sono presentati i risultati delle due domande libere presenti nel questionario, relative alle buone pratiche adottate dagli Ambiti e alle proposte di miglioramento suggerite dagli stessi alle amministrazioni regionali e al Ministero.

3.2. Il take-up della misura e il profilo dei beneficiari

3.2.1. *Il take-up*

Il Reddito di Inclusione, nella forma che ha assunto a partire dal luglio 2018, è stata una misura tendenzialmente universale, in quanto non circoscritta ad alcune tipologie di soggetti, ma selettiva, perché condizionata ad alcuni requisiti, in particolare relativi al reddito, alla ricchezza e alla cittadinanza.

Secondo fonti ufficiali, la platea dei potenziali beneficiari dei ReI, nella sua formulazione iniziale, era formata da 494.000 nuclei familiari; con la cancellazione dei criteri relativi alla composizione del nucleo familiare ([16]), vale a dire dal 1° luglio 2018, la stessa platea era di 773.000 nuclei familiari ([17]).

([16]) Fino al 30 maggio 2018, avevano diritto al ReI solo i nuclei familiari con la seguente composizione: *a*) presenza di un componente di età minore di anni 18; *b*) presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore ovvero di un suo tutore; *c*) presenza di una donna in stato di gravidanza accertata; *d*) presenza di almeno un lavoratore di età pari o superiore a 55 anni, con alcune specifiche caratteristiche. Dal 1° luglio tali requisiti sono state eliminati, permanendo quindi quelli relativi alla residenza e al soggiorno, quelli economici e patrimoniali (cfr. decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147).

([17]) Tali valori sono calcolati consolidando quanto indicato nella Relazione tecnica al decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Repubblica Italiana 2017) e nel Dossier sui profili finanziari relativi alla legge di bilancio 2018 (Repubblica Italiana/Senato, Repubblica Italiana/Camera dei deputati 2017). Essi sono in linea con quanto era presentato dal Direttore generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Raffaele Tangorra, nel novembre del 2017: "I nuclei beneficiari potenziali del ReI, in sede di prima applicazione sono circa 500 mila, di cui 420 mila con minori. Ma già da luglio potranno crescere a oltre 700 mila" (Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2017). Nel numero dei 773.000 sono inclusi anche coloro che hanno tutte le condizioni per essere beneficiari/ie del ReI, ma avrebbero avuto un ammontare pari a 0 (questa evenienza era possibile in quanto al valore di ReI attribuito al nucleo andava sottratto l'ammontare dei trattamenti assistenziali fruiti dal nucleo stesso; qualora l'ammontare di tali trattamenti fosse pari o superiore a valore del ReI, quest'ultimo era ridotto a 0). Il *Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-20* approvato dalla Rete della protezione e inclusione sociale nel marzo del 2018, dava dei numeri differenti. Si legge infatti che "la popolazione che si trova potenzialmente nelle condizioni economiche del ReI" è di "oltre un milione [di nuclei familiari]", ma viene precisato che tale numero va abbattuto per i seguenti motivi: non tutta la popolazione residente chiede l'ISEE, alcuni potenziali percettori ricevono altre misure più generose del ReI (ad es. il cosiddetto bonus bebè) e, infine, in sede di prima applicazione sarebbe stata coperta solo il 75% della soglia reddituale (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Rete della protezione e inclusione sociale 2018). Considerata l'indeterminatezza di questo dato, abbiamo preferito usare come platea di riferimento l'altro.

Secondo i dati INPS, i nuclei familiari beneficiari, ai quali è stato corrisposto almeno un euro, nel periodo gennaio-giugno 2018 sono stati 266.653, mentre nell'intero periodo di implementazione del ReI (gennaio 2018-marzo 2019) sono stati 505.549. Tali numeri vanno presi con cautela e comunque, tra i beneficiari, non si può distinguere tra coloro che hanno ricevuto il sussidio per appena un mese e coloro che l'hanno ricevuto per più mesi o per l'intero periodo. Con tali precauzioni, possiamo calcolare che il take-up, in relazione alle due platee potenziali, quella fino a giugno 2018 e quella successiva, è rispettivamente del 54% e del 65%.

Il dato appena citato appare promettente, soprattutto se confrontato con le stime di take-up relative a provvedimenti assistenziali di carattere monetario disposti dagli Stati membri dell'UE dal 2002 al 2015, contenuti in un report di Eurofound (Eurofound 2015). Considerando le misure simili al ReI, infatti, i valori di take-up si collocano tra il 38% e il 57% ([18]).

3.2.2. *Le domande accolte*

Sull'intero territorio nazionale, nei 303 Ambiti analizzati dalla survey, è stato accolto il 44% delle domande presentate, con una differenza tra il Centro Nord (39%) e il Mezzogiorno (46%) di 7 punti percentuali ([19]); il 15% delle

---

([18]) La fascia indicata nel testo è stata calcolata selezionando le misure più simili al ReI in 11 Paesi e stimando per ciascuna di queste un range entro il quale dovrebbe collocarsi il tasso di mancata corresponsione del beneficio (tasso di non take-up, complemento a 1 del tasso di take-up); quindi sono state calcolate la mediana dei valori minimi e la mediana dei valori massimi dei tassi di non take-up, successivamente convertite nel loro complemento (1 – mediana dei valori minimi di non take = valore massimo del take-up; 1 – mediana dei valori massimi di non take-up = valore minimo di take-up). I provvedimenti presi in esame sono: Subsistence support (Austria), Guaranteed income (Belgium), Guaranteed minimum income (Bulgaria), Material need benefit (Czech Republic), Social assistance for people with low incomes and high costs (Finland), Active solidarity income (France), Social assistance (Germany), Regular social assistance (Hungary), Family Income Supplement (Ireland), Minimum guaranteed income (Luxembourg), Supplementary minimum income (Netherlands), Special subsistence benefit (Netherlands), Long-term supplement (Netherlands), Minimum guaranteed income (Portugal), Benefit in Material Need (Slovakia), Income Support/Employment and Support Allowance (UK).

([19]) Non abbiamo un dato complessivo ufficiale sulle domande presentate, gli ultimi dati divulgati dall'INPS risalgono al gennaio 2018, quando erano 75.885 (*www.inps.it/NuovoportaleINPS/default.aspx?itemdir=51451&lang=IT*). Successivamente, nei report dell'INPS sul ReI usciti a luglio e a ottobre 2018 e a gennaio e aprile 2019, è indicato solo il nume-

domande presentate era ancora in valutazione al momento della rilevazione. Si tratta di un dato molto interessante, che può avere diverse chiavi di lettura. Infatti, una bassa percentuale di domande accolte può essere determinata dalla qualità dell'informazione giunta ai potenziali beneficiari (la non chiarezza sui criteri può indurre persone che non ne hanno diritto a fare domanda), da una blanda funzione di filtro svolta dal punto d'accesso che, a sua volta, può essere causata da mancanza di personale, oppure dalla scelta di accogliere il maggior numero di domande possibile ([20]), o ancora dalla mancanza di informazioni-chiave (ad es. sulle posizioni lavorative pregresse) in possesso dei servizi per fermare subito i richiedenti che non hanno diritto. Viceversa, un'alta percentuale di domande accolte, se siamo in presenza di un take-up elevato (o comunque di un elevato numero di beneficiari rispetto alla popolazione target), è un segno di efficienza del sistema, ma, in presenza di un basso take-up, può indicare invece che l'informazione è stata così limitata da raggiungere solo un ristretto numero di beneficiari "sicuri", escludendone molti altri.

Basandoci sui dati della survey, abbiamo potuto sondare una di queste possibili cause, vale a dire la relazione tra il numero di operatori (per 100 domande ricevute) e la percentuale di domande accolte: il valore del coefficiente di Pearson (+0,16; p=0,0136; 289 ATS valutati) suggerisce l'esistenza di una debole correlazione positiva tra le due variabili, ma non consente di riconoscere nella dotazione di personale una determinante dell'esito della domanda.

3.2.3. *Le domande in un'ottica di genere*

Il ReI era una misura rivolta al nucleo familiare, ma prevedeva un titolare, ovvero la persona del nucleo che ne faceva richiesta. Il sesso del richiedente è interessante perché permette di formulare alcune ipotesi sui diversi effetti della misura in un'ottica di genere ([21]). Nel 53% degli Ambiti

---

ro dei beneficiari. Per questo può essere utile guardare ai dati sulla relazione tra domande accolte e rifiutate, sulla base di quanto indicato dagli Ambiti rispondenti alla survey.

([20]) Questa pratica può avere la funzione di allentare una situazione di pressione e evitare falsi negativi (queste sono le quattro possibilità: *a*) il richiedente ha diritto e la sua domanda viene accolta => vero positivo; *b*) il richiedente ha diritto e la sua domanda non viene accolta => falso negativo; *c*) il richiedente non ha diritto e la sua domanda viene accolta => falso positivo; *d*) il richiedente non ha diritto e la sua domanda non viene accolta => vero negativo).

([21]) Per semplicità, nel questionario ci siamo limitati a chiedere quante domande

rispondenti ([22]) (236) il numero di richiedenti donne è superiore al numero di richiedenti uomini (cfr. Tabella 2 in Appendice statistica), benché, sul totale del numero di richieste, solo il 46% delle domande sia stato presentato da donne, con una lieve differenza tra il Centro Nord (42%) e il Mezzogiorno (48%) ([23]). Questa discrepanza suggerisce che negli Ambiti più grandi, con un maggior numero di domande, la titolarità delle richieste è in prevalenza maschile.

Se prendiamo in esame le Regioni con più Ambiti valutati (Piemonte e Lombardia nel Nord, Marche nel Centro e Campania nel Mezzogiorno), si osservano differenze non trascurabili: calcolando il rapporto tra domande presentate da donne e totale domande ricevute nell'insieme degli Ambiti valutati, Piemonte e Campania si attestano al 51%, le Marche al 47% e la Lombardia al 30%; se consideriamo gli ATS dove le donne richiedenti sono in maggioranza, questi rappresentano, rispettivamente, il 71 e il 63% degli Ambiti valutati in Piemonte e in Campania, nelle Marche sono il 53% e in Lombardia il 47%.

Le ipotesi sulla distribuzione delle domande tra uomini e donne riguardano in primo luogo i modelli culturali, che agiscono in direzioni divergenti: l'uomo può essere incentivato a richiedere il sussidio secondo il modello del *male breadwinner*, soprattutto laddove sia disoccupato, mentre al contrario, nella divisione dei compiti familiari, può essere attribuita alla donna la relazione con i servizi sociali, intesa come attinente all'ambito di cura. Un altro fattore che verosimilmente ha influenzato questa scelta è ritenere che l'impegno previsto dal ReI – ad es. la realizzazione di un tirocinio – possa essere preso più facilmente dalla donna, meno occupata fuori di casa dell'uomo, o il fatto che, essendo il personale dei servizi sociali prevalentemente di genere femminile, gli uomini possano sentirsi meno a loro agio. Infine, va sottolineato il fatto che nei primi mesi di implementazione del ReI esso era riservato

---

nell'Ambito fossero state presentate da donne, ma non quante di queste domande fossero state accolte.

([22]) Hanno indicato il numero di domande presentate da donne 236 Ambiti complessivamente.

([23]) Va tenuto conto che i nuclei monogenitoriali beneficiari del ReI al 31 marzo 2019 erano ca. 30.960, pari al 6% del totale dei nuclei percettori del ReI (INPS, 2019b). I nuclei monogenitoriali in Italia nel 2011 (data dell'ultimo Censimento generale) erano 2,4 milioni, ovvero quasi il 10% di tutti i nuclei familiari (8,1% aventi come capofamiglia una donna, l'1,8% un uomo) (ISTAT, 2014, p. 70).

ad alcune tipologie familiari (in particolare famiglie con figli) nelle quali la quota di famiglie monogenitoriali aventi come capofamiglia una donna è relativamente alta ([24]).

3.2.4. *Beneficiari ReI e poveri "assoluti"*

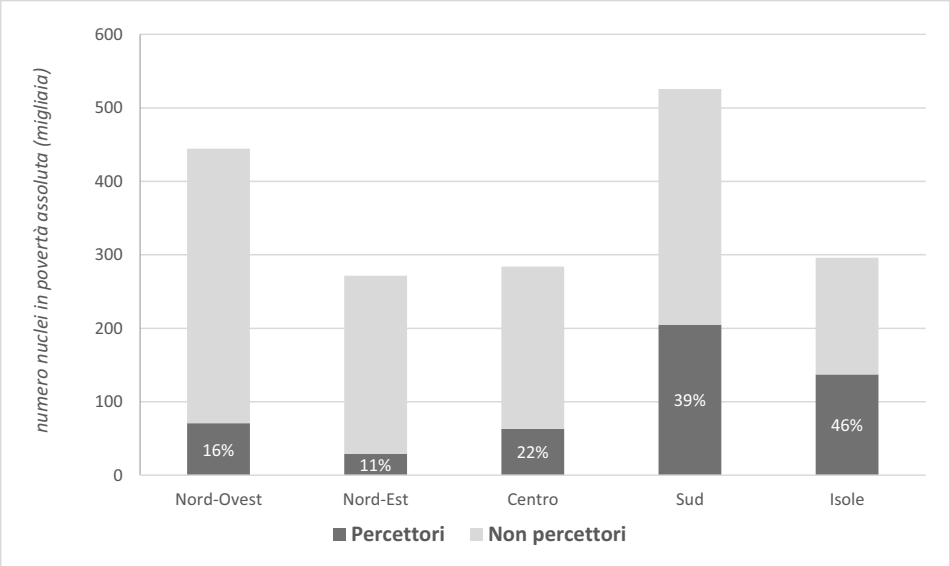
Un elemento cruciale da analizzare è se il ReI abbia avuto un'adeguata targetizzazione; con questo termine si intende il fatto che la misura raggiunga chi è maggiormente in linea con gli obiettivi della politica: nel caso del ReI, trattandosi di una misura universale di contrasto alla povertà assoluta, avrebbe dovuto raggiungere coloro che si trovano in questa condizione. Poiché, a causa dell'ammontare limitato delle risorse disponibili, non era comunque possibile coinvolgere tutte le persone in povertà assoluta, abbiamo cercato di valutare la bontà del provvedimento verificando la corrispondenza tra la composizione della platea dei beneficiari e la composizione della popolazione italiana in povertà assoluta derivabile dai dati ISTAT (distribuzione territoriale, per cittadinanza, per tipologia del nucleo familiare) ([25]).

Abbiamo per questo calcolato, in prima battuta, il rapporto tra numero di nuclei beneficiari del ReI nei 15 mesi di attuazione (almeno un euro incassato, fonte INPS) e numero di nuclei in povertà assoluta nelle singole ripartizioni (fonte ISTAT, report annuale sulla povertà assoluta). Come si vede nel Grafico 3.3, le differenze sono macroscopiche: a fronte di una media nazionale del 28%, nel Nord-Est quel rapporto si attesta all'11% mentre nelle Isole sale al 46%, col Nord-Ovest al 16% e il Sud al 39%.

([24]) Cfr. nota 23.

([25]) Tale analisi presenta alcuni significativi ostacoli, sia metodologici, sia in termini di disponibilità di dati: il primo è rappresentato dal fatto che la povertà assoluta, misurata dall'ISTAT, è basata sui consumi, mentre l'assegnazione del ReI – così come gran parte delle misure che prevedono un test dei mezzi – è basata principalmente su redditi e patrimoni (misurati dall'ISEE) e solo in forma residuale sui consumi (ad es. il possesso o meno di un veicolo). Poiché redditi e patrimoni, da un lato, e consumi, dall'altro, non sono associati in modo direttamente proporzionale e visto che i primi hanno sistematici problemi di *under reporting*, dovuto alla manchevole dichiarazione, è evidente che la popolazione in povertà assoluta misurata dall'ISTAT e quella raggiunta da una misura di contrasto alla povertà che si basi su questo tipo di test dei mezzi non potranno mai combaciare. L'altro ostacolo, di ordine più pratico, è rappresentato dal fatto che sarebbero necessari molti più dati riguardanti le caratteristiche dell'universo dei beneficiari del ReI, rispetto a quelli che abbiamo a disposizione.

Grafico 3.3 - Percentuale di nuclei percettori del ReI sul totale dei nuclei in povertà assoluta nelle cinque ripartizioni territoriali



Fonte: rielaborazione su dati ISTAT e INPS.

Queste differenze mettono in luce la natura implicitamente iniqua del ReI, le cui condizioni di accesso, uguali in tutta Italia, finiscono col privilegiare i nuclei poveri del Mezzogiorno: come è noto, infatti, la povertà assoluta definita dall'ISTAT dipende dal costo della vita, e questo è notoriamente più elevato nelle Regioni del Nord e più basso in quelle del Sud e delle Isole ([26]).

Oltre alla distribuzione geografica, i caratteri per i quali è possibile fare una comparazione tra incidenza della povertà e ReI sono la nazionalità e la

([26]) La povertà assoluta è stimata sulla base della "valutazione monetaria di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale". Il valore monetario calcolato per il paniere definisce delle soglie, differenti sulla base della tipologia familiare e del luogo di residenza – distinto tra Nord, Centro e Mezzogiorno e, all'interno di ciascuna ripartizione geografica in "Centro area metropolitana", "Periferia area metropolitana e Comuni con 50.001 abitanti e più" e "Altri Comuni fino a 50.000 abitanti (diversi dai Comuni periferia area metropolitana)" (ISTAT, 2019a, pp. 10-11). A titolo di esempio, se consideriamo due nuclei, uno lombardo e l'altro siciliano, con un'identica composizione e entrambe appena sotto alla soglia di povertà secondo il calcolo ISTAT, il primo potrebbe avere un ISEE troppo alto per entrare nel ReI, il secondo invece potrebbe entrarvi.

dimensione del nucleo familiare del beneficiario. In relazione alla nazionalità, l'ISTAT riferisce chiaramente che gli stranieri sono più colpiti dalla povertà rispetto agli italiani: "Le famiglie in povertà assoluta sono composte nel 68,9% dei casi da famiglie di soli italiani (1 milione e 250 mila) e per il restante 31,1% da famiglie con stranieri (567 mila) [...]" (ISTAT, 2019b, p. 5). Tale dato può essere direttamente confrontato con il peso di italiani e stranieri tra i beneficiari del ReI, rispettivamente 89% e 11% (INPS, 2019b, p. 3) ([27]): è evidente che gli stranieri sono significativamente sottorappresentati tra i beneficiari della misura e questo dipende principalmente dalle caratteristiche insite nella misura, alcune delle quali sono presenti nella norma (è infatti richiesto il permesso di soggiorno di lungo periodo ([28])), mentre altre che afferiscono attengono alla sua applicazione, come ad esempio alla difficoltà per gli stranieri di districarsi nella complessità dell'*iter* burocratico per aver accesso al beneficio. Il fatto che gli stranieri siano sottorappresentati può spiegare in parte anche la minore percentuale di nuclei percettori del ReI sul totale dei nuclei in povertà assoluta al Nord e al Centro: in queste ripartizioni, infatti, il numero di stranieri è superiore a quello delle altre ripartizioni.

In relazione alla dimensione del nucleo familiare, l'ISTAT rileva che la povertà assoluta colpisce più duramente i nuclei più numerosi: nel 2018, "si conferma un'incidenza di povertà assoluta più elevata tra le famiglie con un maggior numero di componenti. È pari a 8,9% tra quelle con quattro componenti e raggiunge il 19,6% tra quelle con cinque e più; si attesta invece intorno al 7% tra le famiglie di 3 componenti, in linea con il dato medio" (ISTAT, 2019a, p. 3). Abbiamo ricostruito le distribuzioni, per numero componenti, dei nuclei familiari in povertà assoluta e dei nuclei familiari beneficiari del ReI: la somiglianza tra le due distribuzioni (cfr. Tabella 3 in Appendice statistica) suggerisce che, sotto questo aspetto, il ReI, una volta abrogati i requisiti familiari, abbia funzionato bene, rispettando il peso relativo delle diverse tipologie familiari.

([27]) Va tenuto conto che la definizione è leggermente diversa, in quanto per i beneficiari ReI non si parla di "famiglia di soli italiani" (definizione ISTAT), ma di "italiano titolare" (dato INPS) e non di "famiglie con stranieri" (definizione ISTAT), ma di "straniero extracomunitario titolare" (dato INPS).

([28]) "Il permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo può essere rilasciato al cittadino straniero in possesso, da almeno 5 anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, a condizione che dimostri la disponibilità di un reddito minimo non inferiore all'assegno sociale annuo pari ad € 5.824,91 per il 2017 (cfr. *www.integrazionemigranti.gov.it/normativa/procedureitalia/Pagine/PERMESSO-DI-SOGGIORNO-CE-PER-LUNGO-SOGGIORNANTI.aspx.*

In conclusione, possiamo affermare che i criteri di accesso del ReI abbiano evidentemente premiato i nuclei in povertà assoluta residenti nelle Regioni del Mezzogiorno. Inoltre, il ReI ha raggiunto meno stranieri di quanti avrebbe dovuto raggiungere, operando tuttavia con equilibrio nella selezione dei nuclei familiari considerati sulla base del numero di componenti.

3.3. La *governance* territoriale per l'attuazione del ReI

La normativa che istituisce il ReI individua chiaramente nei Comuni, in forma singola e associata, i soggetti attuatori della politica; particolare accento è posto sull'Ambito Territoriale Sociale, ribadendo ciò che era previsto sin dal 2000 con la legge 328.

Una misura uniforme a livello nazionale si cala quindi in realtà territoriali molto differenziate. Già in termini di organizzazione interna, gli Ambiti sociali territoriali non sono omogenei: dei 303 ATS raggiunti dalla survey, poco più della metà presenta una convenzione intercomunale con Comune capofila, con un divario notevole tra Centro Nord (33%) e Mezzogiorno (73%) (cfr. Tabella 4 in Appendice statistica); segue a lunga distanza la forma "consorzio tra Comuni" (10%), mentre le altre forme previste nel questionario ([29]) interessano ciascuna meno di un decimo degli Ambiti contattati; 19% degli ATS monitorati indicano come modalità di organizzazione interna "altro", che, non essendo in nessun caso specificato, può significare sia una modalità non prevista, sia l'assenza di una gestione associata. Infatti, la gestione associata dell'area povertà nei servizi sociali, secondo dati INAPP, è nettamente prevalente al Centro Nord (nell'81% dei casi, dei quali nel 43% è parziale e nel 38% totale), mentre è appena prevalente nel Mezzogiorno (nel 56% dei casi, 32% parziale e 24% totale) (INAPP, Giuliano, D'Emilione, 2017, p. 6).

L'altro aspetto cruciale riguarda la spesa per i servizi sociali, anteriore all'introduzione del ReI. Come illustrato molto chiaramente dal Piano povertà del marzo 2018, sulla base degli ultimi dati disponibili, riferiti al 2014, la spesa è molto sperequata tra Regione e Regione e, in linea generale, "non riflette il bisogno: nel Mezzogiorno, a seconda degli indicatori utilizzati, si concentra la maggior parte dei poveri, mentre la spesa per il contrasto alla

---

([29]) Ovvero: Azienda Speciale Consortile, Unione dei Comuni, Comunità montana, Delega a Azienda sanitaria locale, Azienda pubblica istituita da legge regionale.

povertà è solo un quarto del totale nazionale (128 milioni di euro su 488)" (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Rete della protezione e inclusione sociale, 2018, p. 9). Guardando ai dati della spesa dei Comuni per i servizi sociali, la distanza è ancora maggiore, visto che al Sud si spende appena il 10% del totale delle risorse destinate ai servizi socioassistenziali a livello nazionale (ISTAT, 2019b, p. 1). Essa, infine, è concentrata sul sostegno economico, a discapito degli interventi, dei servizi e delle strutture; proprio il contrario di ciò che andrebbe fatto per sostenere la parte attiva di una misura nazionale di reddito minimo. Per rispondere adeguatamente alle sfide poste dal ReI gli Ambiti hanno dovuto avviare un processo di drastico rafforzamento, seguendo un percorso che ha preso almeno due strade: l'aumento del personale, grazie in primo luogo ai fondi PON/Avviso 3, e l'adozione di nuove procedure organizzative, in particolare mediante il rafforzamento della rete territoriale e delle équipe multidisciplinari. Va segnalato in proposito che i fondi PON/ Avviso 3 erano stati destinati al rafforzamento dei servizi funzionali all'implementazione del SIA, ma, di fatto, hanno interessato l'applicazione del ReI, mentre le prime risorse del Fondo povertà, destinate all'implementazione del ReI e alle successive misure di reddito minimo, sono arrivate agli Ambiti nel secondo semestre del 2018 ([30]). Questi ritardi hanno comportato anche uno spostamento nel tempo del rafforzamento di organico necessario per implementare la parte attiva del ReI.

3.3.1. *La spinta del ReI: le collaborazioni tra gli attori locali*

Il coordinamento tra gli attori coinvolti nell'applicazione delle misure di reddito minimo può rafforzarne l'efficacia, benché la letteratura sul tema mostri che le evidenze in tal senso sono fragili e non univoche ([31]). Si possono

---

([30]) Mentre i fondi PON/Avviso 3 sono una tantum, con una durata triennale, quelli del Fondo povertà sono strutturali e sono stati confermati con il passaggio al Reddito di Cittadinanza.

([31]) Per una recente introduzione al tema, cfr. (D'Emilione, Giuliano, Ranieri, 2018, pp. 50-54). Lo studio promosso dalla Commissione europea sull'erogazione integrata di servizi sociali, che ha analizzato le riforme avviate in tal senso in 12 Paesi europei (non l'Italia), afferma: "Alcune riforme (Finlandia, Francia, Germania, Irlanda e Spagna) hanno avuto esiti positivi sia per quanto riguarda i risultati di occupazione che di [riduzione della] povertà"; ciò nonostante nelle raccomandazioni è sottolineato che "L'integrazione può anche non essere una priorità massima dove i servizi sociali disponibili sono deboli in termini di qualità e accesso" (EFTHEIA, Budapest Institute, ICON Institut, 2018, cap. Execu-

distinguere un coordinamento orizzontale, tra le diverse filiere, ed uno verticale, tra i diversi livelli di governo ([32]). Qui di seguito ci concentreremo sulla prima forma di coordinamento.

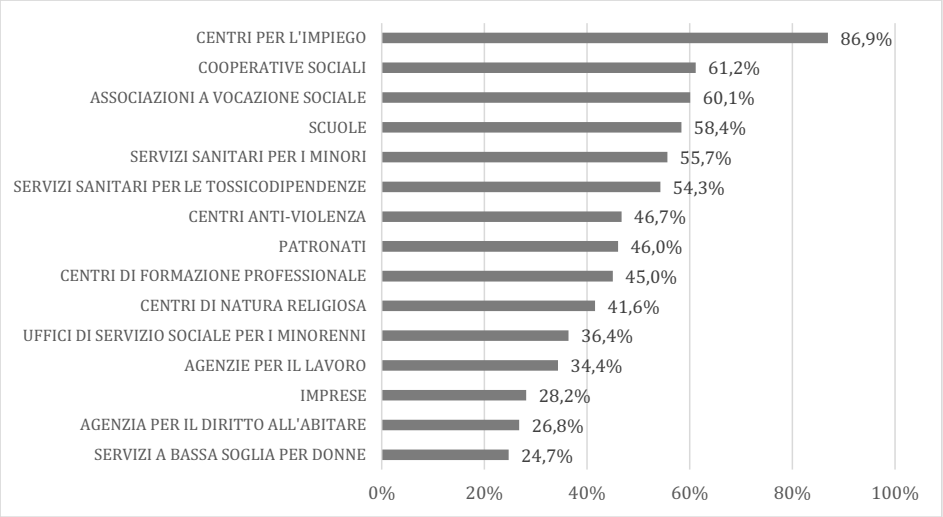
Il primo aspetto che esploriamo è quello relativo alla galassia lavoro: l'87% degli Ambiti da noi valutati (291) ha accordi formali o informali con i Centri per l'Impiego, il 34% con le agenzie per il lavoro, il 45% con i Centri di formazione professionale e il 28% con le imprese (cfr. Grafico 3.4 a pagina seguente e Tabella 5 in Appendice statistica). La collaborazione con il Centro per l'Impiego era di fatto imposta dalle modalità di gestione della misura e l'impatto di questa "pressione della norma" può essere facilmente rilevato osservando che il 78% degli accordi e delle collaborazioni strette con le Regioni è successivo all'introduzione del SIA o del ReI. Peraltro, la differenza tra le percentuali di ATS che hanno accordi con i CPI nelle due macro-ripartizioni è contenuta, di appena 4 punti percentuali (89% degli Ambiti nel Centro Nord hanno accordi, contro l'85% del nel Mezzogiorno). Il coinvolgimento dei CPI è di fatto uno degli elementi più qualificanti del ReI, la cui spinta ha portato in gran parte del Paese ad un primo significativo avvicinamento tra servizi sociali e Centri per l'Impiego, tra comparto sociale e comparto delle politiche attive del lavoro.

---

tive summary). Uno studio più datato indicava che l'associazione tra le diverse configurazioni e intensità di coordinamento e l'efficacia delle misure non è chiarissima, in quanto "gli stessi meccanismi, la regolazione sociale locale e il potere discrezionale degli operatori, in contesti istituzionali diversi portano ad outcome opposti" (Leone, Mazzeo Rinaldi, Tomei, 2017, pp. 162-165).

([32]) "Pertanto, distinguiamo due dimensioni del coordinamento. La prima è la dimensione orizzontale del coordinamento tra misure di reddito minimo, politiche attive per il mercato del lavoro e servizi sociali, che richiede un'elevata capacità di integrazione, di attività, attori e modelli organizzativi (pubblici, privati e del Terzo Settore). La dimensione verticale del coordinamento si riferisce, invece, ai diversi livelli di *governance*, considerando che tradizionalmente i servizi sociali sono offerti e organizzati a livello comunale, mentre i servizi pubblici per l'impiego (Public Employment Service – PESs) sono di norma regolati a livello statale" (Leone, Mazzeo Rinaldi, Tomei, 2017, p. 154).

Grafico 3.4 - Percentuale di ATS che hanno collaborazioni o accordi con i singoli soggetti sul territorio



Gli accordi con le agenzie per il lavoro sono concentrati al Centro Nord, dove il 54% degli Ambiti monitorati ha rapporti con questo soggetto (contro il 14% del Mezzogiorno); ciò dipende dal ruolo più importante che tali soggetti hanno nelle Regioni del Centro Nord, rispetto alle altre, sia in termini meramente quantitativi, sia qualitativi ([33]). Anche i rapporti con le imprese sono più frequenti al Centro Nord, ma la differenza con il Mezzogiorno è minore (36% degli ATS del Centro Nord contro 20% nel Mezzogiorno). Mentre i rapporti con le Agenzie per il lavoro decorrenti dal SIA e dal ReI sono leggermente più numerosi, nel caso delle imprese tali relazioni sono prevalentemente anteriori (cfr. Tabella 5 in Appendice statistica). I dati su agenzie per il lavoro e aziende colpiscono in realtà per la loro consistenza: è evidente che molti servizi sociali hanno cercato un

([33]) Sul piano quantitativo, le sedi operative degli enti accreditati sono 11,2 per 100 mila abitanti in Veneto, 7,6 e 6,2 rispettivamente in Lombardia e in Piemonte, contro 2,6, 2,3 e 1,5 per Calabria, Lazio e Campania. I dati sono ottenuti mediante una nostra rielaborazione di (D'Onofrio, 2016, p. 67). Nello studio tali dati sono commentati così: "È chiaro che […] sia il diverso livello di efficienza dei contesti economici ad aver determinato tale fenomeno. Ma tale fenomeno è anche espressione di un mercato dell'intermediazione più maturo, che presenta un rapporto tra operatori pubblici e privati di più lunga sperimentazione rispetto a Regioni che più recentemente hanno esteso il sistema Servizi pubblici per l'impiego ad altri operatori" (Idem, pp. 66-67).

contatto diretto con il mondo del lavoro, non mediato dai Centri per l'Impiego, in particolare per gestire i tirocini con più spiccata funzione di inclusione sociale.

Come emerge chiaramente dagli studi di caso, dietro le risposte affermative alle domande sugli accordi vi sono situazioni profondamente diverse, delle quali i dati della survey non possono dar conto. Possiamo solo osservare che con i Centri per l'Impiego gli accordi sono prevalentemente formali (due ATS su tre che hanno un accordo con i CPI), diversamente da quanto registrato negli accordi con le agenzie per il lavoro (solo il 30% degli accordi sono formali) e con le imprese (44%) ([34]).

Dopo i CPI, i soggetti con i quali più Ambiti hanno collaborazioni sono le cooperative sociali (61% degli Ambiti) e le associazioni a vocazione sociale (60%). È significativo che, in relazione a questi soggetti, il dato del Centro Nord sia il doppio di quello del Mezzogiorno. Si tratta, diversamente da quanto osservato per gli accordi con i CPI, di legami "storici", di collaborazioni che, in larga maggioranza, preesistono al SIA e al ReI.

In questo contesto è ragionevole ipotizzare che i rapporti con le cooperative sociali comportino l'affidamento di alcuni servizi; per comprendere meglio questo aspetto, ci viene in aiuto l'indagine *Confcooperative: cooperazione sociale, "presa in carico" e politiche attive del lavoro* realizzata nei primi mesi del 2019 ([35]). In questo caso il punto di vista non è quello dei servizi sociali, ma degli operatori delle cooperative sociali; inoltre, i dati non si riferiscono solo ai servizi rela-

---

([34]) La distinzione, prevista dal questionario, tra accordi formali e informali, ci ha permesso da un lato di avere evidenza delle collaborazioni non regolate da accordi scritti, che sono molto numerose, dall'altro di misurare il livello di formalizzazione dei rapporti tra soggetti. Per ciascun soggetto proposto nel questionario, il rispondente poteva scegliere tra queste quattro opzioni: Accordo formale attivato *ad hoc* per il SIA/ReI; Collaborazione informale attivata ad hoc per il SIA/ReI; Accordo formale preesistente al SIA/ReI; Collaborazione informale preesistente al SIA/ReI.

([35]) Fondosviluppo/Confcooperative – Studi & Ricerche n. 83 marzo 2019 a cura di Pierpaolo Prandi. Si tratta della prima rilevazione nazionale sulla "presa in carico" della cooperazione sociale aderente a Federsolidarietà Confcooperative e sul ruolo delle cooperative sociali nelle politiche attive del lavoro, nonché sul posizionamento delle stesse rispetto alle misure di contrasto alla povertà e al Reddito di Cittadinanza. Dalle risultanze emergono numerose evidenze oggettive che rappresentano elementi di convergenza rispetto alla grande capacità della cooperazione sociale di farsi carico delle persone e di offrire soluzioni e risposte integrate ai loro bisogni. Sotto questo profilo le risultanze possono anche offrire alcuni spunti di riflessione a tutti coloro che, a diverso titolo, sono impegnati a migliorare sia la configurazione e l'efficacia delle politiche attive del lavoro, sia l'efficacia delle strategie di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

tivi agli utenti SIA e ReI, ma anche ai beneficiari di ASDI e NASPI. Fatte queste precisazioni, leggiamo che la maggior parte degli operatori delle cooperative è impegnata in attività relative all'inserimento lavorativo e affiancamento al lavoro (rispettivamente 41% e 25%); seguono le attività di sostegno sociale (24%), orientamento, consulenza e informazione (17%), di mediazione culturale (10%) e di valutazione multidimensionale (9%) (Fondo Sviluppo, 2019, p. 6).

Più del 40% degli Ambiti sull'intero territorio nazionale ha rapporti con gli altri due soggetti del Terzo Settore, i patronati e i Centri di natura religiosa, con uno scarto rilevante tra Centro Nord (53% e 51% hanno rapporti rispettivamente con patronati e Centri di natura religiosa) e Mezzogiorno (39% e 32%). Gli accordi sono per lo più anteriori al SIA e al ReI e nella maggior parte dei casi sono informali.

Complessivamente, l'84% degli Ambiti monitorati ha un rapporto con almeno un soggetto del Terzo Settore, percentuale che sale al 94% se si considerano solo gli Ambiti che hanno più di un accordo con soggetti territoriali. Nel novero degli Ambiti che hanno rapporti con il Terzo Settore, uno su tre ha contatti con tutti e quattro i soggetti proposti dalla survey (cooperative sociali, associazioni a vocazione sociale, patronati e Centri di natura religiosa) ([36]). Si può quindi affermare che, con l'esclusione dei Centri per l'Impiego, il Terzo Settore rappresenta l'interlocutore privilegiato degli Ambiti sociali, in particolare nelle Regioni del Centro Nord, con un rapporto di collaborazione avanzato e un buon livello di integrazione delle attività.

In relazione ad altri soggetti con i quali gli Ambiti hanno stretto collaborazioni, è da segnalare in particolare il dato riguardante le scuole, con le quali il 58% degli Ambiti ha stipulato accordi, in due terzi dei casi prima dell'istituzione del SIA (cfr. Grafico 3.5). Il coinvolgimento della scuola nei progetti personalizzati è peraltro documentato anche nelle risposte alla domanda libera sulle buone pratiche adottate ([37]); qui, a titolo di esempio, sono segnalati sia progetti nei quali la scuola, i servizi sociali e il Terzo Settore hanno collaborato nell'accompagnamento di una singola bambina o bambino, membro di un nucleo familiare beneficiario ReI, con il fine di raggiungere un

---

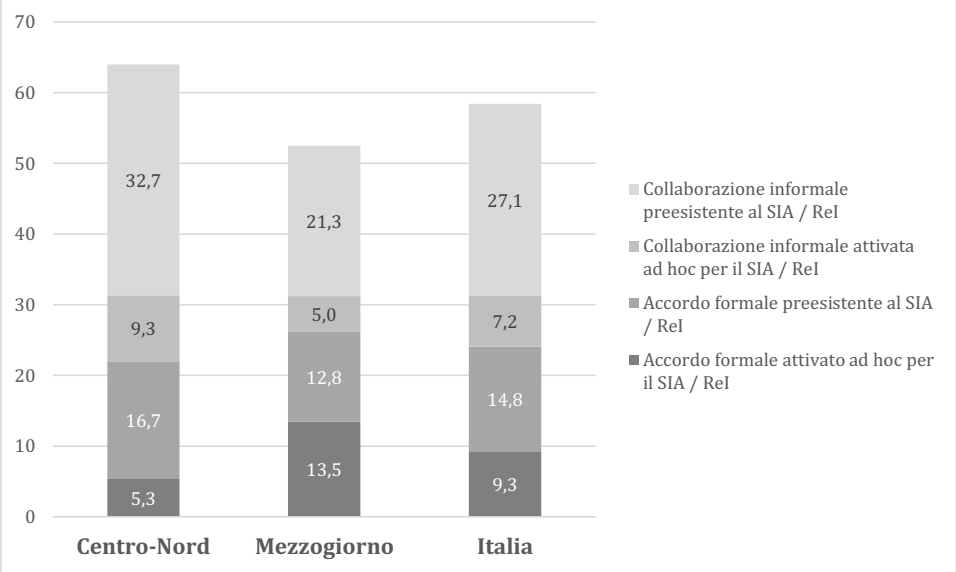
([36]) Va precisato che, se si considerano anche gli Ambiti che non hanno siglato accordi, la percentuale di quanti hanno rapporti con almeno un soggetto del Terzo Settore si attesta al 76%.

([37]) Una delle domande libere della survey era: "Se possibile, descriva uno o più interventi interessanti realizzati nell'ambito del ReI e motivate la scelta. Potete fare riferimento sia ad una pratica adottata in tutto l'Ambito che ad uno specifico progetto personalizzato".

obiettivo importante di apprendimento; sia progetti nei quali servizi sociali e scuola hanno intrapreso azioni, rivolte ad interi gruppi classe, finalizzati al benessere delle medesime. Queste relazioni tra servizi sociali e scuola, con la collaborazione del Terzo Settore, rappresentano un punto di partenza interessante per la messa a sistema della cosiddetta comunità educante e per la convergenza tra le politiche di contrasto alla povertà educativa, anche nel quadro delle sperimentazioni sostenute dal Fondo di contrasto alla povertà educativa, gestito dall'Impresa Sociale con i Bambini.

I rapporti con i Centri di formazione professionale sono al Centro Nord quasi attestati come quelli delle scuole, interessando il 60% degli ATS, mentre nel Mezzogiorno sono molto meno rappresentati (appena il 29%).

Grafico 3.5 - Percentuale di ATS che hanno allacciato rapporti con le scuole, per tipo di accordo o collaborazione



Per quanto attiene i diritti delle donne, è significativo in particolare il dato sui Centri anti-violenza, con i quali il 47% degli Ambiti sul territorio nazionale ha allacciato rapporti, mentre più bassa è la percentuale di ATS (appena il 25%) che ha realizzato accordi per garantire servizi a bassa soglia per donne; si tratta, nell'un caso e nell'altro, soprattutto di collaborazioni avviate prima dell'introduzione del SIA.

È da segnalare il dato relativo all'agenzia per il diritto all'abitare, con la quale hanno stabilito rapporti solo il 6% degli Ambiti del Mezzogiorno e il 46% degli Ambiti del Centro Nord, accordi in larga parte pregressi e nei due terzi dei casi informali. Tale dato accende un campanello d'allarme sulle possibilità che i servizi sociali hanno di dare risposte al problema abitativo, laddove esso costituisca un elemento cruciale nella povertà del nucleo familiare o del singolo.

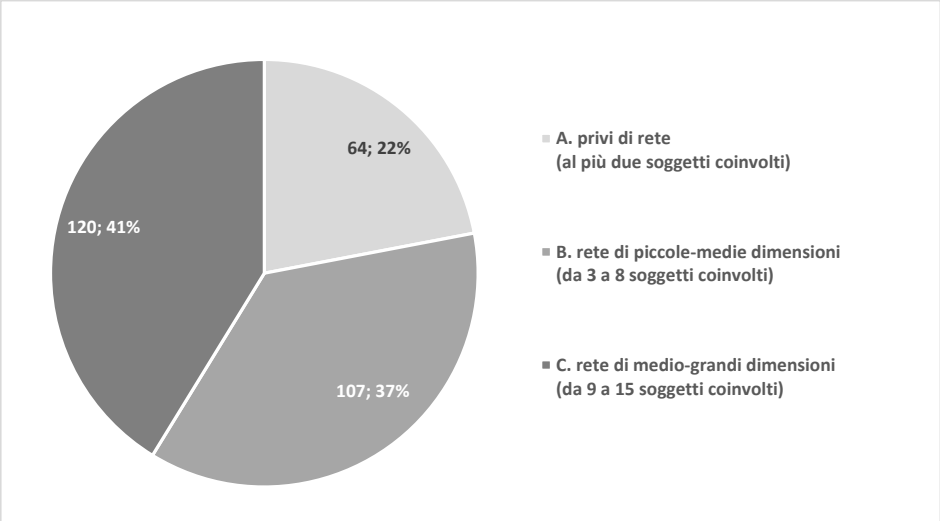
In riferimento ai diversi soggetti con i quali gli Ambiti hanno rapporti, possiamo in conclusione riconoscere nei Centri per l'Impiego, da una parte, e nei soggetti del Terzo Settore, dall'altra, i principali interlocutori sul territorio: gli accordi con i CPI, peraltro imposti dalla norma, interessano la quasi totalità degli ATS monitorati, sono prevalentemente formali e per lo più attivati in decorrenza del SIA e del ReI; le relazioni con il Terzo Settore hanno una storia più lunga, coinvolgono più soggetti e si dividono in parti quasi uguali tra accordi formali e collaborazioni informali. Un altro soggetto ben rappresentato nella rete degli Ambiti è la scuola, elemento questo di particolare interesse nell'ottica del contrasto alla povertà giovanile e educativa.

3.3.2. *La consistenza delle reti di collaborazione*

Al di là del rapporto specifico con questo o quel soggetto, la nostra ipotesi è che vi siano differenze qualitative, in termini di risposta ai beneficiari, negli Ambiti dove è costituita una rete più articolata, ovvero composta da un numero maggiore di soggetti. Come vedremo più avanti, tale ipotesi è sostanzialmente verificata.

Per svolgere questa analisi abbiamo diviso gli Ambiti monitorati in tre classi, quelli privi di rete, ovvero gli Ambiti che non hanno istituito nessun rapporto con altri soggetti o Ambiti che hanno costituito fino a un massimo di 2 rapporti, quelli con reti di piccole o medie dimensioni (rapporti con 3 soggetti, fino a 8) e quelli con reti di dimensioni medio-grandi (rapporti con 9 soggetti, fino a 15). Il primo gruppo (A) è formato da 64 ATS (22% di 291 Ambiti valutati), il secondo gruppo (B) è formato da 107 ATS (37%) e il terzo (C) da 120 ATS (41%) (cfr. Grafico 3.6). Va specificato che all'interno del gruppo A si contano 28 ATS (44% di 64) che non hanno stabilito alcun rapporto di collaborazione e 27 (42%) che hanno dato vita ad un solo rapporto.

Grafico 3.6 - Distribuzione degli ATS per numero di soggetti coinvolti nella parte attiva del ReI



Coerentemente, nel gruppo con reti più estese è più frequente l'istituzione di tavoli, gruppi di lavoro e osservatori sulle povertà che in quelli con reti medio-piccole o privi di rete ([38]). Il dato nazionale nasconde una differenza significativa tra le ripartizioni (cfr. Tabella 6 in Appendice statistica): nel Mezzogiorno un Ambito su tre è privo di rete (contro il 12% degli Ambiti del Centro Nord) e solo il 24% degli ATS ha reti medio-grandi (contro il 57% del Centro Nord) ([39]).

Questa analisi mette in evidenza la presenza di un numero minoritario, ma comunque rilevante, di Ambiti con reti minime o inesistenti e un numero consistente di Ambiti con reti estese. Le reti sono significativamente più este-

---

([38]) Precisamente, nel gruppo con reti estese l'83% degli Ambiti ha istituito questi tavoli; questa percentuale scende al 57% nel gruppo con reti di medio-piccole dimensioni e al 27% in quello con reti piccole o inesistenti.

([39]) Abbiamo anche analizzato la configurazione dei tre gruppi in oggetto in base alla "tipologia ecologica" prevalente degli Ambiti che ne fanno parte, avendo attribuito a ciascun ATS la tipologia ecologica dei Comuni dove risiede la maggior parte della popolazione (per semplificare sono state aggregate le tipologie "Polo" e "Polo intercomunale" nella tipologia "Polo" e le tipologie "Periferico" e Ultraperiferico" nella modalità "Periferico"). Diversamente dalle attese, il peso degli Ambiti "Polo" ("Polo" o "Polo intercomunale") è maggiore nel gruppo A (31,3%) che nel gruppo C (23,3%), una differenza non significativa per la statistica ma comunque imprevista.

se negli Ambiti del Centro Nord, rispetto a quelli del Mezzogiorno. La survey non ci permette di avere informazioni sul funzionamento di queste reti, ma sappiamo che nella maggioranza degli Ambiti con reti estese e nella metà di quelli con reti di medie dimensioni sono almeno stati istituiti tavoli o gruppo di lavoro che possono contribuire alla *governance* delle stesse.

3.4. La presa in carico

3.4.1. *I punti di accesso al ReI*

Il punto di accesso, il luogo fisico dove i cittadini hanno presentato la domanda di ReI, ha assolto a diverse funzioni. L'art. 5 del d.lgs. n. 147/2017, lo definiva infatti come il punto "presso il quale, in ogni Ambito Territoriale, è offerta informazione, consulenza e orientamento ai nuclei familiari sulla rete integrata degli interventi e dei servizi sociali e, qualora ricorrano le condizioni, assistenza nella presentazione della richiesta del ReI". Come ricordato dal Piano di contrasto alla povertà, costituiva una "specializzazione delle funzioni del segretariato sociale" (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Rete della protezione e inclusione sociale, 2018, p. 14).

Negli Ambiti valutati su tutto il territorio nazionale (297), il numero di punti di accesso è 8 in mediana e 14 in media ([40]). Il piano di contrasto alla povertà individuava come target (Livelli Essenziali delle Prestazioni, LEP) almeno un punto di accesso ogni 20 mila abitanti: tre quarti (74%) degli Ambiti monitorati ha raggiunto l'obiettivo (71% nel Centro Nord, 79% nel Mezzogiorno) mentre circa la metà riferisce più di 2 punti di accesso per 20 mila abitanti (cfr. Tabella 7 in Appendice statistica).

Possiamo in conclusione affermare che dai dati in nostro possesso risulta che nella maggior parte dei casi il LEP relativo ai punti d'accesso è stato raggiunto. L'importanza di questo risultato non va ricercata solo nelle funzioni specificatamente dedicate al ReI ([41]), piuttosto nel fatto che in questo modo

---

([40]) Poco più della metà degli ATS valutati (159) presenta fino a 8 punti di accesso e i numeri più ricorrenti sono 1 e 6, segnalati ciascuno da 26 ATS (8,8%).

([41]) Ad esempio, non abbiamo evidenza statistica di una relazione positiva tra numero di punti di accesso e numero di domande (l'uno e l'altro rapportati alla popolazione residente), relazione che avrebbe potuto suggerire l'esistenza di un nesso causale tra accessibilità della misura e volume della domanda.

è stato creato un sistema esteso di informazione molto utile per intercettare la domanda potenziale altrimenti nascosta e per avvicinare ed orientare le persone ai servizi presenti sul territorio.

3.4.2. *Gli operatori dei servizi sociali*

La parte attiva del ReI si basa sul lavoro svolto dagli operatori coinvolti nella sua applicazione, il cui numero rappresenta quindi un'informazione chiave ([42]). Nella survey ci siamo concentrati sugli operatori e sulle operatrici degli Ambiti, non prendendo quindi in considerazione la situazione dei Centri per l'Impiego.

Il rapporto tra numero di operatori e numero residenti, considerando la totalità dei 289 Ambiti valutati, è pari a 14,8 per 100 mila, mentre la media semplice dei rapporti calcolati per singolo ATS si attesta a 16,7 per 100 mila. Purtroppo, questi dati non sono consistenti né con quelli registrati dalla rilevazione realizzata dall'Alleanza per il SIA, né con quelli dell'analisi svolta dall'INAPP sui progetti PON/Avviso 3 presentati dagli Ambiti ([43]).

Quali che siano le cause che possono spiegare il difetto della stima, è utile analizzare il numero di domande accolte per operatore. È bene ricordare che gli operatori possono intervenire a vario titolo e che è variabile il numero di persone delle quali ciascuno di essi si prende carico ([44]).

A fronte di un rapporto complessivo, a livello nazionale, pari a 44 domande accolte per operatore, le differenze territoriali sono rilevanti: nel Mezzogiorno infatti quel rapporto sale a 87, vale a dire 4,5 volte lo stesso rapporto registrato nell'insieme degli ATS del Centro Nord (19 domande per operato-

---

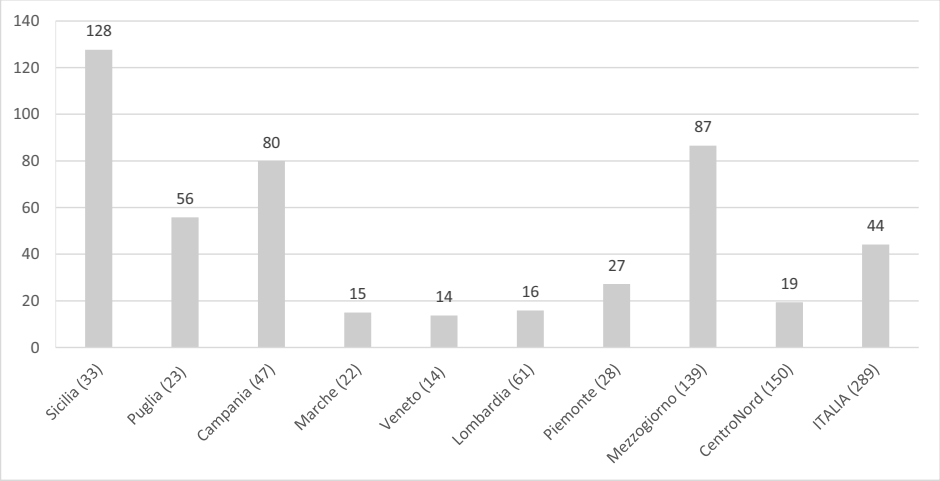
([42]) In questa survey abbiamo chiesto di quantificare il numero di operatrici e operatori impegnati nell'implementazione della misura, senza distinguere tra figure professionali; questa scelta, pur avendo alcuni limiti in termini informativi, è stata giustificata sia dall'esigenza di ridurre al minimo le domande, sia dall'esperienza dell'anno passato, quando la distinzione tra diverse figure aveva creato non pochi problemi.

([43]) Nella ricerca di monitoraggio del SIA si chiedeva quanti operatori complessivamente fossero impegnati nella gestione del SIA, distinguendo tra numero di assistenti sociali e numero di altri operatori. Sulla base dei questionari pervenuti avevamo stimato 22 operatori ogni 100 mila abitanti e una media di 18 operatori per Ambito. Nell'analisi realizzata dall'INAPP a partire dai progetti PON/Avviso 3 presentati dagli Ambiti sono stati calcolati 19 operatori per Ambito (INAPP, Giuliano, D'Emilione, 2017, p. 4).

([44]) Da un lato poche operatrici possono avere responsabilità, per alcune funzioni, di tutti i beneficiari, dall'altro più operatrici/ori possono lavorare su un numero limitato di nuclei.

re) ([45]). Nel dettaglio delle Regioni con un numero congruo di ATS valutabili, passiamo dalle Marche, Lombardia e Piemonte – rispettivamente con 15, 16 e 27 domande accolte per operatore – alla Puglia con 56, fino alla Campania con 80 e alla Sicilia con 128 domande per operatore (cfr. Grafico 3.7). In sostanza il numero di domande accolte per operatore è stimato in Sicilia pari a 8 volte quello delle Marche o della Lombardia.

Grafico 3.7 - Numero di domande accolte per operatore in Italia e in alcune Regioni significative



(*) Tra parentesi il numero di Ambiti valutati

Questi dati, illustrati dal Grafico 3.7, dimostrano come la dotazione di risorse umane negli Ambiti sociali delle diverse Regioni non sia calibrata in funzione del bisogno, cosa che avevamo già evidenziato nel monitoraggio del SIA e che qui è già stata richiamata in relazione alla spesa per il contrasto alla povertà. Dove la povertà è più diffusa, la maggiore richiesta di aiuto si traduce in un carico di lavoro maggiore per il personale dei servizi sociali: questo è confermato dalla relazione positiva che abbiamo riscontrato tra nu-

([45]) La media semplice dei rapporti, calcolati all'interno di ogni singolo ATS, tra numero di domande accolte e numero di operatori è più elevata, ma la sostanza non cambia: la media dei rapporti considerando tutti gli ATS monitorati, infatti, si attesta a 65 domande per operatore, quella calcolata sugli ATS del Mezzogiorno sale a 105 e quella calcolata sugli ATS del Centro-Nord scende a 29.

mero di domande accolte per operatore nei singoli ATS e valore dell'indice di domanda attesa (cfr. par. 3.1.1. *La domanda di ReI*). Tale relazione scompare nel Centro e nel Nord del Paese, mentre è significativa a livello nazionale e quando valutata sugli ATS del Mezzogiorno ([46]), lasciando intuire che proprio nella parte più debole del Paese è maggiore la discrepanza tra quantità di domanda e risorse disponibili per soddisfarla.

Quanto illustrato in questo e nei paragrafi precedenti conferma le conseguenze di un fatto importante che merita di essere ricordato e sottolineato: una misura concepita uguale su tutto il territorio nazionale va a incardinarsi in sistemi diversi, strutture pubbliche più o meno efficienti, tessuti sociali più o meno coesi, con effetti che non possono che essere molto diversificati. Va però ricordato che i dati qui presentati fotografano la situazione prima dell'arrivo di gran parte delle risorse destinate al rafforzamento degli Ambiti, quelle che insistono sul Fondo povertà: sarà quindi necessario monitorare i cambiamenti che avranno luogo nel nuovo contesto, per comprendere se essi incideranno in modo significativo e stabile su questi squilibri.

3.4.3. *Eterogeneità delle procedure*

Le norme istituenti il ReI prevedevano una procedura standardizzata di presa in carico, successiva alla domanda del beneficio da parte del nucleo familiare: tale procedura consisteva in una valutazione multidimensionale del nucleo beneficiario, cui seguiva la scelta di indirizzare i componenti al Centro per l'Impiego, per la firma di un patto di servizio, oppure di definire con loro, in seno ai servizi sociali, un progetto personalizzato semplice, a cura di un solo assistente sociale, o complesso, con il coinvolgimento di più figure professionali ([47]). A partire dal giugno 2018, il beneficio monetario del ReI era mantenuto solo se la firma del patto di servizio o del progetto personalizzato, segnalata dai servizi sociali mediante la piattaforma INPS, avveniva entro sei mesi dall'avvio del beneficio stesso ([48]).

([46]) Calcolato a livello nazionale, il coefficiente di correlazione di Pearson è positivo (0,47; p<0,0001): al crescere del valore dell'indice aumenta il numero di domande accolte per operatore. Se calcolato sugli Ambiti del Centro-Nord il coefficiente non è significativo (non possiamo rifiutare l'ipotesi di incorrelazione), mentre è ancora significativo quando calcolato sugli Ambiti del Mezzogiorno (r = 0,37; p<.0001).

([47]) Per un approfondimento su questa procedura, cfr. capitolo 1 in questo volume.

([48]) L'art. 25, comma 2, prevede che "In sede di avvio del ReI, per l'anno 2018, in deroga a quanto previsto all'articolo 9, comma 6, l'INPS dispone il versamento del beneficio

Tale procedura è stata calata in amministrazioni con caratteristiche e modalità di intervento consolidate, spesso molto diverse tra loro, in molti casi segnate da inefficienze e carenze strutturali. L'applicazione della procedura e del modello previsto dalle norme è stata quindi modificata in base al contesto, con deviazioni dal percorso tracciato che hanno riguardato i seguenti momenti:

A. La valutazione multidimensionale. In alcuni casi è stato realizzato un incontro con il nucleo familiare beneficiario finalizzato solo alla valutazione multidimensionale, dedicando un successivo incontro alla definizione del progetto personalizzato; in altri casi, invece, soprattutto quando il nucleo era già conosciuto ai servizi, le due attività sono state concentrate in un unico momento.
B. Il patto di servizio con il CPI. In alcuni Ambiti il passaggio al CPI è stato frutto di uno scambio strutturato di informazioni tra le parti, o addirittura di un confronto dettagliato per singoli casi, mentre in altri Ambiti si è trattato semplicemente del trasferimento della persona verso un altro ufficio.
C. Il progetto personalizzato semplificato e complesso. In generale, il confine tra i due è sfumato, con una notevole varietà di percorsi che vanno da progetti molto semplificati a progetti molto complessi. In alcuni casi, anche per i progetti semplificati è stato previsto il coinvolgimento di almeno un altro attore oltre ai servizi sociali.
D. La fase di progettazione. Anche in questo caso siamo di fronte a una grande variabilità: ad un estremo troviamo i progetti predisposti dall'operatore del servizio e sottoscritti dal beneficiario solo per corrispondere ad una richiesta formale e non interrompere il beneficio monetario; all'altro estremo troviamo una progettazione articolata in più incontri, con il coinvolgimento di tutti i membri del nucleo e la condivisione di obiettivi e strumenti.

---

economico pur in assenza della comunicazione dell'avvenuta sottoscrizione del progetto personalizzato prevista all'articolo 6, comma 1. Il beneficio è comunque sospeso in assenza della comunicazione di cui al primo periodo decorsi sei mesi dal mese di prima erogazione". In una nota del Direttore Generale Tangorra del 3 gennaio 2019 tale norma veniva estesa al 2019.

A queste differenze reali nel processo di presa in carico si aggiungono differenze nel modo di registrare i progetti personalizzati, a causa di una limitata formalizzazione dei percorsi, delle lacune nel monitoraggio e della difficoltà nell'uso delle piattaforme messe a disposizione dall'INPS.

Tali premesse, derivate dagli studi di caso e dalle risposte alle domande aperte del questionario, sono necessarie per interpretare con le dovute cautele le statistiche sulla presa in carico illustrate in questo capitolo.

3.4.4. *La sfida della presa in carico*

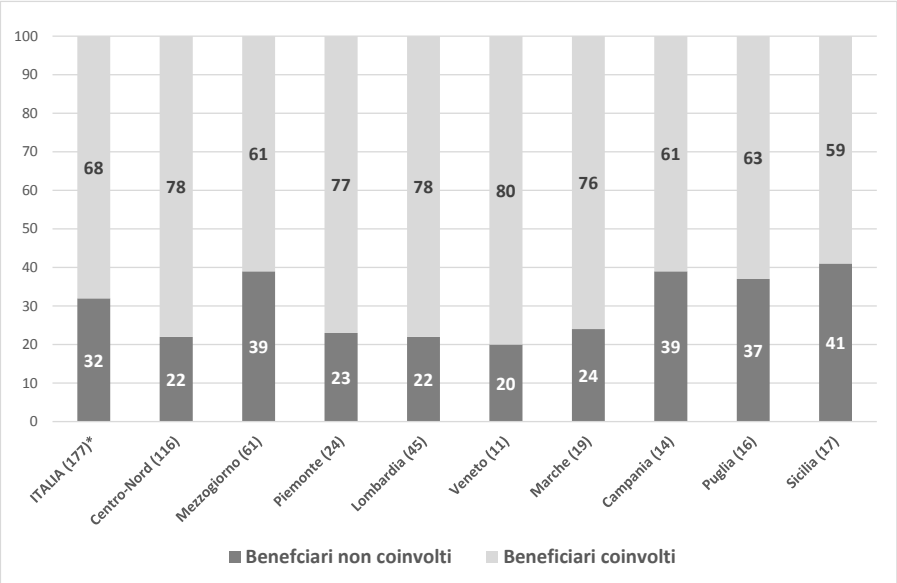
Abbiamo voluto in primo luogo misurare la capacità delle strutture preposte ad assolvere al compito di attivare o coinvolgere nei progetti personalizzati i nuclei eletti al beneficio, calcolando la differenza, a livello di ripartizione territoriale, tra il numero complessivo di domande accolte, da una parte, e il numero complessivo di patti di servizio, progetti personalizzati e rifiuti, dall'altra. Dobbiamo precisare che tale calcolo è possibile solo su 177 ATS dei 303 monitorati, con una copertura ridotta al 30,3% ([49]).

Come vediamo nel Grafico 3.8, nei 177 Ambiti valutati in Italia, il 68,5% dei beneficiari è impegnato in un progetto di inclusione o di avvicinamento al lavoro, mentre il terzo restante non risulta coinvolto, alla data del monitoraggio ([50]), in alcuno degli interventi previsti dalla norma.

([49]) La diminuzione del numero di Ambiti valutabili interessa in misura maggiore il Mezzogiorno (la cui copertura è ridimensionata al 23,5%) e in misura minore il Centro Nord (la cui copertura scende al 35,7%).

([50]) Questo dato non può essere usato per valutare il soddisfacimento del Livello essenziale delle prestazioni (LEP) riferito alla valutazione multidimensionale (cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Rete della protezione e inclusione sociale 2018). Infatti, non sappiamo quanta parte dei beneficiari non coinvolti al momento della rilevazione sia stata comunque oggetto di valutazione.

Grafico 3.8 - Percentuale beneficiari coinvolti e non coinvolti su totale beneficiari nelle macro-ripartizioni e in alcune Regioni significative



Questa percentuale di "non coinvolti" può essere spiegata solo per ipotesi. Per una parte può trattarsi di un problema di monitoraggio: il progetto personalizzato o la segnalazione del nominativo al Centro per l'Impiego non erano stati (ancora) registrati alla data della rilevazione. Un'altra parte è formata verosimilmente da nuclei che hanno vista accettata la domanda e erano in attesa di sottoscrivere l'impegno richiesto (in sede di prima applicazione erano previsti sei mesi di tempo, dall'accettazione della domanda al momento della firma, superati i quali il beneficio sarebbe stato sospeso) (cfr. nota 48). È comunque plausibile che questa quota di "non coinvolti" metta in luce una fatica reale dei servizi nel predisporre i progetti personalizzati e dei Centri per l'Impiego nell'impostare i patti di servizio.

Purtroppo, è molto difficile contestualizzare questo dato, perché nel nostro Paese la misura nazionale di contrasto alla povertà è molto giovane e non esistono dati sistematizzati a livello europeo. Confrontando questo dato con quello del monitoraggio del Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA), notiamo un

progresso: allora, pur con un numero di utenti minore, i nuclei presi in carico erano stimati in poco più del 40% dei beneficiari, contro il 68,5% registrato con il ReI ([51]).

Sul fronte europeo, l'*ESPN Thematic Report on minimum income schemes* (Hanesch 2016) che esamina i sistemi di reddito minimo in tutti i Paesi europei, valuta solo i legami tra la parte passiva e quella attiva (quest'ultima declinata in politiche attive del lavoro e accesso a servizi di qualità) e non fornisce dati in relazione alla quota di beneficiari che riceve solo il sussidio e a quella di chi è inserito in percorsi di ricerca del lavoro o a cui sono offerti servizi sociali di altro genere ([52]). La questione è la mancanza di dati a livello nazionale, come si vede perfino nel caso tedesco: "Purtroppo, perfino dopo 10 anni dall'implementazione dell'Hartz IV [la quarta fase di un piano di riforma del mercato del lavoro e delle politiche attive, *ndr*], è difficile trovare qualche dato sui servizi offerti dai Comuni [che offrono i servizi sociali, *ndr*]" (*Ibidem*, p. 20).

Un dato significativo in tal senso è quello francese, benché chiaramente la comparazione tra sistemi così diversi vada fatta con cautela: nel rapporto *Minima sociaux et prestations sociales* si legge che l'83% delle persone beneficiarie del *revenu de solidarité active (RSA)* è orientata ad un servizio sociale o di politica attiva del lavoro (Cabannes, Richet-Mastain, 2018, p. 115) ([53]). La politica francese, nella forma attuale, ha però alle spalle quasi dieci anni di vita.

In conclusione, benché non sia ancora possibile dare una stima consolidata della percentuale di nuclei presi in carico, possiamo comunque affer-

---

([51]) Precisamente, secondo i dati del monitoraggio del SIA, erano stati presi in carico più del 75% dei beneficiari nel 54% degli Ambiti monitorati (45% considerando i non rispondenti, su un totale di 332 Ambiti), mentre erano stati presi in carico dal 50% al 75% dei beneficiari nel 14% degli Ambiti (12% considerando i non rispondenti) (Alleanza contro la povertà 2017).

([52]) Lo studio riporta una valutazione qualitativa del legame tra parte passiva e parte attiva in 34 Paesi con riferimento alle politiche attive del lavoro e ai servizi di qualità. Per ogni Paese, il legame è valutato "molto", "mediamente" o "scarsamente" efficace: in nessuna delle realtà osservate quel legame è giudicato molto efficace tanto per le politiche attive del lavoro quanto per i servizi sociali mentre in 4 Paesi è risultato scarsamente efficace e in 19 mediamente efficace per le une e per gli altri (Frazer *et al.*, 2016, p. 36).

([53]) Non tutti i beneficiari del RSA sono soggetti alla condizionalità, ma la stragrande maggioranza (il 98%). "Secondo la legge, tutti i beneficiari del RSA soggetti a condizionalità [soumise aux droits et devoirs] devono essere orientati verso un organismo che li prenda in carico, per accompagnarli in un percorso di migliore inserimento professionale o sociale" (Cabannes, Richet-Mastain, 2018, p. 115).

mare che siano stati fatti molti passi avanti rispetto all'esperienza del SIA. Il tema del coinvolgimento e dell'attivazione dei soggetti destinatari della misura rappresenta una sfida per i servizi sociali e i CPI, gli uni e gli altri ancora non sufficientemente capaci, in generale, di rispondere del tutto alle esigenze dei nuclei familiari. Al fine di rendere più efficaci provvedimenti come questo, è essenziale realizzare, a monte, un disegno che consenta un'efficiente integrazione tra parte attiva e parte passiva della misura e, a valle, uno sforzo di potenziamento e riorganizzazione dell'offerta di servizi.

3.4.5. *Progetti personalizzati e patti di servizio*

Come chiarito nei paragrafi precedenti, il ReI ha stabilito una forma di collegamento tra servizi sociali e Centri per l'Impiego definendo la procedura in base alla quale il soggetto destinatario veniva affidato agli uni o agli altri per dar seguito ad un progetto personalizzato o ad un patto di servizio ([54]).

Complessivamente, nei 177 Ambiti valutati, patti di servizio e progetti personalizzati hanno più o meno lo stesso peso, con i primi al 48% e i secondi poco sopra il 50% (34% i progetti personalizzati semplificati e 17% quelli complessi). Le differenze territoriali sono marcate (cfr. Tabella 3.1), con una frequenza relativa di patti di servizio nettamente più alta (56% contro 38%) e una percentuale di progetti personalizzati più bassa (43% contro 61%) nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord: in Sicilia e Campania la quota di patti di servizio è, rispettivamente, al 61% e al 53%, in Veneto al 39%, nelle Marche al 30% e in Lombardia scende al 20%. L'anomalia del Piemonte, dove i patti di servizio pesano per il 50%, in linea

---

([54]) I dati presentati si basano sul presupposto che a ogni nucleo familiare beneficiario corrisponda una delle seguenti opzioni: *a*) la sigla di un patto di servizio, *b*) la definizione di un progetto personalizzato semplificato oppure *c*) complesso, *d*) un rifiuto da parte del nucleo a definire un accordo. Secondo quanto indicato dalle norme e dalle Linee guida il progetto personalizzato riguarda l'intero nucleo familiare, mentre il patto di servizio riguarda il singolo; pertanto, in teoria, ad un nucleo familiare beneficiario potrebbero corrispondere più patti di servizio; in pratica, però, dalle evidenze qualitative, risulta che tale caso sia piuttosto raro. In altri casi, i servizi sociali hanno calcolato come progetto personalizzato l'azione intrapresa (ad es. l'accompagnamento a scuola, il tirocinio, ecc.), quindi per un nucleo familiare possono aver conteggiato più di un progetto personalizzato. A fronte di queste possibilità, abbiamo ritenuto che l'approssimazione sopra indicata fosse del tutto accettabile.

con il dato nazionale, è spiegata dal dato relativo all'ambito di Torino città nel quale quel peso sale al 90%.

Tabella 3.1 - Percentuale di patti di servizio, progetti personalizzati e rifiuti nelle macro-ripartizioni e in alcune Regioni

	% Ambiti valutati	% patti di servizio su totale interventi	% prg semplificati su totale interventi	% prg complessi su totale interventi	% rifiuti su totale interventi
Italia	30,3	48,1	33,9	17,4	0,6
Centro Nord	35,7	38,3	39,6	21,3	0,9
Mezzogiorno	23,5	56,2	29,2	14,2	0,4
Piemonte	80,0	49,7	29,0	20,6	0,7
Lombardia	45,9	19,6	50,2	29,4	0,9
Veneto	52,4	39,0	53,8	6,3	0,9
Marche	82,6	29,8	40,9	27,6	1,8
Campania	25,0	52,9	27,0	19,7	0,4
Sicilia	27,4	61,3	23,4	14,9	0,4

Se calcoliamo la percentuale di patti di servizio e la percentuale di progetti personalizzati sul totale interventi all'interno di ogni singolo Ambito Territoriale, la media della prima sui 177 ATS è pari a 38%, sostanzialmente più bassa del dato reale, mentre quella della seconda si attesta a 61% (40% progetto semplificato e 21% complesso), specularmente più alta del dato reale. Attribuendo lo stesso peso a tutti gli Ambiti valutati, infatti, la media semplice restituisce un valore diverso dal dato reale e tuttavia rappresentativo della distribuzione degli interventi nei singoli ATS, indipendentemente dalla loro dimensione demografica. La spiegazione di questa differenza è che negli Ambiti più grandi, con un numero maggiore di beneficiari, si sottoscrivono proporzionalmente più patti di servizio e meno progetti personalizzati rispetto agli Ambiti più piccoli (con meno beneficiari).

La ripartizione dei nuclei tra progetti personalizzati e patti di servizio va interpretata come funzione sia dei bisogni espressi dal nucleo, sia delle possibilità concrete dei servizi che li prendono in carico. In relazione ai bisogni delle famiglie, possiamo ipotizzare che, laddove il mercato del lavoro è più dinamico, con un numero inferiore di disoccupati, l'indirizzamento al Centro per l'Impiego risponda meno alle necessità del nucleo; osservando lo

stesso aspetto da un altro punto di vista, si può ritenere che, sempre in Regioni caratterizzate da un mercato del lavoro più efficiente, la corresponsione di un (modesto) sussidio veicolato dai servizi sociali non sia vista come una soluzione soddisfacente da soggetti il cui problema è principalmente lavorativo (soggetti che, pure avendone titolo, non hanno presentato domanda di ReI). Al contrario, in Regioni dove mancano le opportunità di lavoro, la presa in carico da parte del Centro per l'Impiego può essere vista come una tra le poche strade percorribili ([55]).

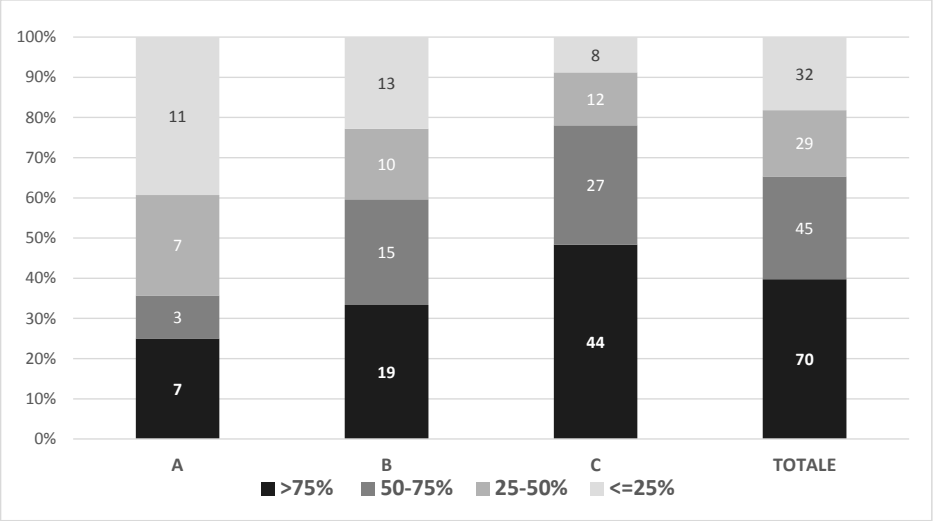
Quanto invece alle caratteristiche dell'Ambito, è molto probabile che lo sviluppo dei progetti personalizzati sia legato alla possibilità materiale e alla capacità del servizio sociale di attivarli, in altre parole alla disponibilità di risorse, competenze ed esperienze da mettere in campo per soddisfare le tante necessità delle famiglie interessate. La relazione va trovata nel carico di lavoro e, soprattutto, nella rete territoriale del servizio sociale. Per quanto riguarda il carico di lavoro, osserviamo che, all'aumentare del numero di domande accolte per operatore, diminuisce la quota di progetti personalizzati sul totale interventi ([56]): si conferma la necessità di un organico adeguato alla domanda, senza il quale la risposta del servizio sociale non può che essere, nella migliore delle ipotesi, solo parziale. Per quanto riguarda la rete territoriale, abbiamo evidenza della relazione tra numero di soggetti coinvolti e frequenza relativa dei progetti personalizzati: questi infatti rappresentano almeno la metà degli interventi in tre quarti degli Ambiti che hanno realizzato accordi con 9 o più

([55]) A corroborare questa ipotesi è il fatto che gli Ambiti con valori più elevati dell'Indice di Domanda Attesa (IDA), dove più diffusa è la povertà, e gli Ambiti con un maggior numero di Comuni area interna (sul totale Comuni) presentano una quota maggiore di nuclei inviati ai CPI per la firma del patto di servizio. La percentuale di nuclei che sottoscrivono un progetto personalizzato, infatti, risulta negativamente correlata all'indice di domanda potenziale (coefficiente di correlazione di Pearson calcolato su 177 ATS pari a -0,50; $p<0,0001$): dove il valore dell'indice è più alto, dove è maggiore l'incidenza dei potenziali destinatari del Reddito di Inclusione, risulta meno frequente, rispetto al volume delle domande accolte e degli interventi realizzati, l'attivazione di progetti personalizzati. La quota-progetti è anche negativamente correlata alla frazione di Comuni di area interna sul totale dei Comuni dell'Ambito (coefficiente di correlazione di Pearson calcolato su 177 ATS pari a -0.38; $p<0.0001$): quanto più l'Ambito è connotato da Comuni di area interna quanto meno sviluppa progetti personalizzati (rispetto al volume complessivo di interventi avviati).

([56]) La correlazione è debole, ma significativa: $r = -0,29$; $p<0,0001$.

soggetti diversi (Ambiti del gruppo C, con rete di medio-grandi dimensioni), nel 60% di quelli che hanno definito accordi con 3-8 soggetti (Ambiti del gruppo B, con rete di piccole-medie dimensioni) e in poco più di un terzo (36%) di quelli privi di rete (gruppo A) (cfr. Grafico 3.9).

Grafico 3.9 - Distribuzione degli Ambiti all'interno dei gruppi (*) per rapporto tra progetti personalizzati e totale interventi (classi)



(*) Gruppi definiti dal numero di soggetti coinvolti nella gestione della parte attiva del ReI:
A= privi di rete (al più due soggetti coinvolti); B= rete di piccole-medie dimensioni (da 3 a 8 soggetti coinvolti); C= rete di medio-grandi dimensioni (da 9 a 15 soggetti coinvolti)

Alla luce di questi risultati, possiamo affermare che l'introduzione del ReI abbia indotto gli Ambiti ad un intenso lavoro di progettazione con i nuclei familiari beneficiari, sollecitando tanto i servizi quanto i destinatari a svolgere un ruolo attivo, liberi da logiche meramente assistenzialistiche, nella ricerca di soluzioni al disagio economico e sociale. Nel merito della qualità della progettazione, tuttavia, non è possibile generalizzare: come insegnano gli studi di caso, infatti, ci troviamo di fronte a situazioni tra loro molto diverse, sia in termini di processo (*in primis* di coinvolgimento del nucleo), sia in termini di azioni previste.

È inoltre particolarmente significativo che metà dei beneficiari siano stati coinvolti in un progetto personalizzato; ciò indica che per una quota

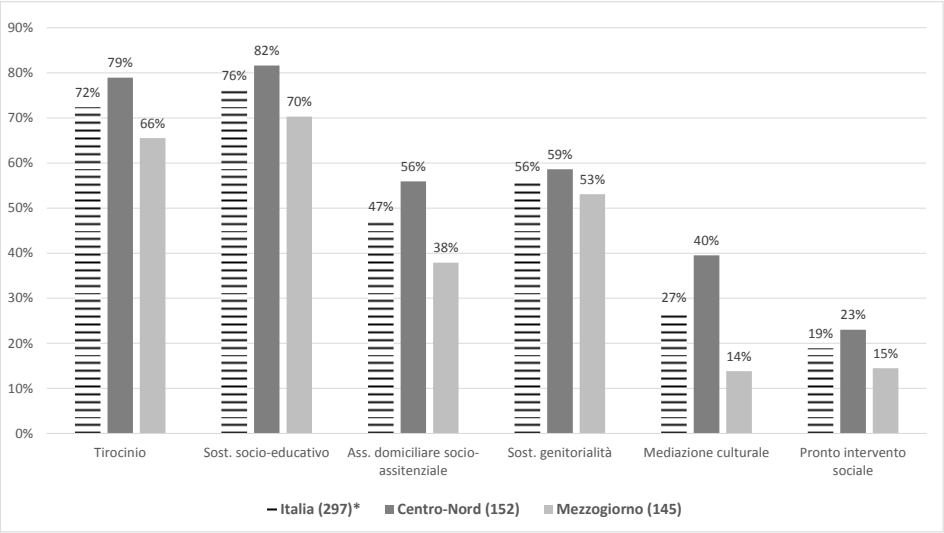
consistente di beneficiari il servizio sociale non ha identificato nella sola mancanza di lavoro il problema principale; come segnalato precedentemente, inoltre, è verosimile che, in una situazione nella quale i servizi fossero stati più forti, la quota di progetti personalizzati sarebbe stata significativamente maggiore.

3.4.6. *Gli interventi previsti nei progetti personalizzati*

Uno degli aspetti più complessi da analizzare è il contenuto dei progetti personalizzati: le variabili in gioco, infatti, sono molte – si pensi al tipo di coinvolgimento dei componenti il nucleo familiare, alle attività progettate e a quelle che possono essere realizzate, al contenuto di queste attività, ecc. – e danno luogo ad una grande varietà di profili diversi. Ci siamo quindi limitati ad analizzare gli interventi previsti dalle norme istituenti il ReI ([57]).

([57]) All'art. 7 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 si legge: "1. I servizi per l'accesso e la valutazione e i sostegni da individuare nel progetto personalizzato afferenti al sistema integrato di interventi e servizi sociali, di cui alla legge n. 328 del 2000, includono: *a*) segretariato sociale, inclusi i servizi per l'informazione e l'accesso al ReI di cui all'articolo 5, comma 1; *b*) servizio sociale professionale per la presa in carico, inclusa la componente sociale della valutazione multidimensionale di cui all'articolo 5, comma 2; *c*) tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione, di cui alle regolamentazioni regionali in attuazione dell'accordo del 22 gennaio 2015 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano; *d*) sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare; *e*) assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità; *f*) sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare; *g*) servizio di mediazione culturale; *h*) servizio di pronto intervento sociale".

Grafico 3.10 - Misure di sostegno previste (percentuale di ATS che prevedono la misura)



Come si può osservare nel Grafico 3.10 (cfr. Tabella 8 in Appendice statistica), due misure – il sostegno socioeducativo e il tirocinio finalizzato all'inclusione sociale – sono nettamente più frequenti ([58]), mentre altre due – il sostegno alla genitorialità e l'assistenza domiciliare socioassistenziale – sono previste in circa la metà degli Ambiti monitorati. Meno frequenti, infine, sono il servizio di mediazione culturale e il servizio di pronto intervento sociale. Possiamo interpretare questa prima evidenza ipotizzando che gli Ambiti, da un lato, abbiano "messo a disposizione" del ReI una serie di interventi già portati avanti dai servizi nella loro attività ordinaria – in particolare il sostegno socioeducativo domiciliare e territoriale – e, dall'al-

([58]) Per sostegno socioeducativo domiciliare o territoriale si intendono interventi "di sostegno, erogati in apposite strutture o a domicilio, destinati ai soggetti a rischio di emarginazione e alle relative famiglie. Gli interventi sono finalizzati all'integrazione nella società e nel mondo del lavoro dei soggetti, mediante attività di tipo educativo, culturale e ricreativo" (ISTAT, 2011). Per tirocinio si intende "un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, retribuito o no, con una componente di apprendimento e formazione, il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza pratica e professionale finalizzata a migliorare l'occupabilità e facilitare la transizione verso un'occupazione regolare" (Consiglio dell'Unione europea, 2014); nel tirocinio finalizzato all'inclusione sociale assume meno importanza la dimensione lavorativa e maggiore rilievo quella di costruzione di relazioni significative con altre persone e gruppi organizzati.

tro, abbiano potenziato notevolmente la parte dei tirocini, una formula sperimentata di inserimento e re-inserimento nel mondo del lavoro finanziata dai fondi PON/Avviso 3 ([59]).

A livello territoriale, come possiamo osservare, c'è uno scarto tra il Centro Nord e il Mezzogiorno per tutti i sostegni previsti (più frequenti nella prima macro-ripartizione che nella seconda), particolarmente grande per il servizio di mediazione culturale, in ragione della maggiore presenza di stranieri nelle Regioni settentrionali, e per l'assistenza domiciliare socioassistenziale e servizi di prossimità.

È interessante analizzare l'offerta di servizi all'interno degli Ambiti ([60]) osservando come essi si distribuiscono in base al numero di misure previste nei progetti personalizzati: uno su dieci non indica alcun sostegno, la frazione maggiore (41%) ne indica 3 o 4 (su 6), mentre la metà restante si divide tra chi ne ha previsti 1 o 2 (29%) e chi ne ha previsti 5 o 6 (20%). In altre

---

([59]) L'Avviso 3 prevedeva che gli Ambiti Territoriali Sociali dividessero i fondi a loro disposizione tra tre azioni: A) Rafforzamento dei servizi sociali; B) Interventi socioeducativi e di attivazione lavorativa; C) Promozione di accordi di collaborazione in rete. Secondo i dati INAPP del 2017, la distribuzione nei progetti presentati era la seguente: A: 71%, B: 27%, C: 2%. All'interno di B, quindi in relazione ai fondi che andavano a finanziare direttamente gli interventi, la distribuzione era la seguente: Servizi socioeducativi: 26%, Attivazione lavorativa tirocini e work experience: 59%, Orientamento consulenza informazione: 6%, Formazione orientata al lavoro: 9% (INAPP, Giuliano, D'Emilione, 2017, p. 9).

([60]) Sulla base dei nostri dati non è purtroppo possibile verificare il raggiungimento del Livello essenziale delle prestazioni previsto dal Piano povertà in relazione alle misure di sostegno. Si legge nel Piano povertà: "Non è prevedibile il numero di situazioni complesse in cui si ricorre alla composizione dell'équipe e alla definizione di un quadro di analisi approfondito, né il numero di casi in cui in esito a tale quadro emerga la necessità di singoli sostegni (cioè, non si può porre come target un certo numero di tirocini piuttosto che di attivazioni di assistenza domiciliare, ecc.), ma alla luce di quanto sopra appare necessario che *almeno per tutti i nuclei in cui si sia proceduto alla definizione del quadro di analisi approfondito, venga attivato come sostegno nel progetto uno degli interventi o dei servizi sociali evidenziati alla pagina precedente* [gli interventi sono quelli da noi previsti nel questionario, il corsivo è nostro]" (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Rete della protezione e inclusione sociale, 2018). I dati in nostro possesso ci permettono, con un sufficiente grado di sicurezza, di indicare solo se *in generale* in un Ambito è stata attivata o meno una misura di sostegno e non se e quante misure abbiano raggiunto ciascun nucleo beneficiario.

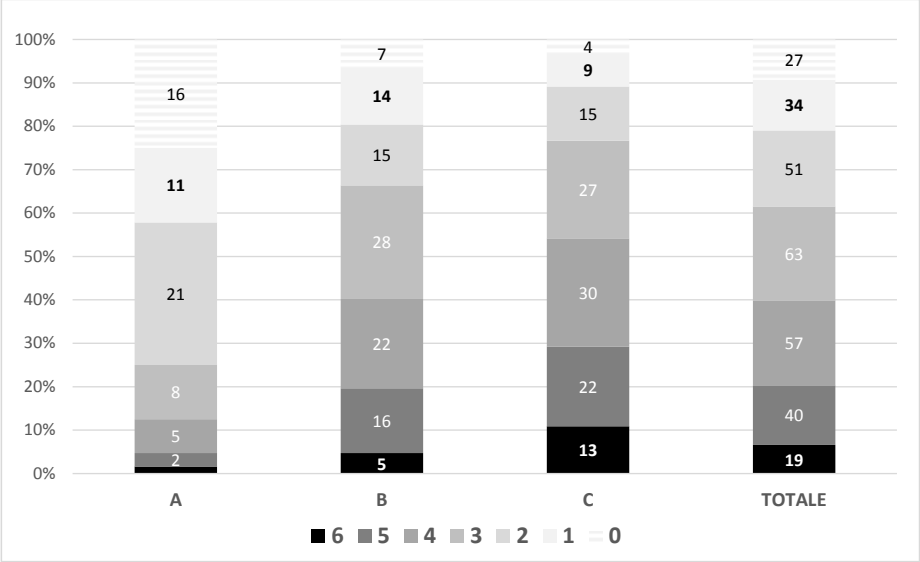
parole, se quasi due terzi degli Ambiti offrono 3 interventi o più, un terzo ne ha previsti pochi, al massimo due. Anche in questo caso sono significative le differenze tra ripartizioni: nel Mezzogiorno si registra una percentuale di Ambiti che non hanno prevista alcuna misura più che doppia rispetto al Centro Nord dove, di contro, la frazione di Ambiti che hanno attivato 5 o 6 interventi è tre volte quella rilevata nell'altra macro-ripartizione (cfr. Tabella 9 in Appendice statistica).

Ancora più interessante è lo studio della relazione tra numero di interventi e rete territoriale: come si osserva nel Grafico 3.11, quanto più estesa è la rete territoriale, tanto più diversificata è l'offerta delle misure previste ([61]). L'ampiezza della rete, quindi, è propedeutica all'attivazione dei servizi, ma è verosimile che questa relazione valga anche nell'altro senso: se il servizio sociale prevede più misure di sostegno, deve realizzare accordi con un numero maggiore di soggetti; in altre parole, si può affermare che l'ampiezza della rete sia una buona *proxy* di un sistema di welfare più sviluppato. Nel quadro del dibattito sull'opportunità che l'ambito sociale faccia sistema con tutti gli attori presenti sul territorio, quindi, possiamo a ragione confermare che l'integrazione dei servizi è molto utile ([62]).

([61]) È utile segnalare che, a differenza di quanto si potrebbe immaginare, non c'è evidenza statistica di una relazione tra numero assoluto di beneficiari e diversificazione degli interventi.

([62]) I nostri dati non ci permettono di valutare con precisione "quanta integrazione serve" (D'Emilione, Giuliano, Ranieri, 2018), ovvero se sino ad una data dimensione di rete territoriale la diversificazione dei sostegni attivati aumenta e poi cessa di crescere. Con approccio descrittivo, possiamo comunque sostenere che sopra i 12 "accordi" (soggetti del territorio con i quali l'Ambito ha stabilito accordi) aumenta in misura significativa la probabilità che l'Ambito abbia previsto tutte e 6 le misure elencate.

Grafico 3.11 - Distribuzione degli Ambiti all'interno dei gruppi (*) per numero di misure previste nei progetti personalizzati



(*) Gruppi definiti dal numero di soggetti coinvolti nella gestione della parte attiva del Rel:
A= privi di rete (al più due soggetti coinvolti); B= rete di piccole-medie dimensioni (da 3 a 8 soggetti coinvolti); C= rete di medio-grandi dimensioni (da 9 a 15 soggetti coinvolti)

Presentato il contesto generale, approfondiamo alcuni aspetti delle misure previste.

Il primo riguarda il coinvolgimento dei minori nella progettazione, tema interessante per capire come essi partecipano, se partecipano, ai percorsi personalizzati. In questo senso i dati sono promettenti, in quanto sull'intero territorio nazionale 3 ATS su 4 riferiscono di garantire il coinvolgimento del minore, con uno scarto di 7 punti percentuali a favore del Mezzogiorno rispetto al Centro Nord. Per quanto riguarda le modalità di partecipazione, abbiamo un panorama diversificato (Tabella 3.2): nel Centro Nord è più frequente la condivisione con il minore dell'attivazione di un percorso di formazione a lui dedicato, nel Mezzogiorno la partecipazione del minore agli incontri del nucleo familiare con l'équipe multidisciplinare. Tanto a Nord quanto a Sud è molto frequente anche l'invito ad esprimere il proprio interesse rispetto all'attivazione di un supporto scolastico.

Tabella 3.2 - Modalità di partecipazione del minore (% ATS su totale ATS che coinvolgono il minore)

	Centro-Nord (100)	Mezzogiorno (109)	Italia (209)
Mediante la partecipazione del minore agli incontri del nucleo familiare con l'équipe multidisciplinare	45,0	57,8	51,7
Mediante un incontro ad hoc dedicato all'ascolto del minore per condividere il percorso	44,0	41,3	42,6
Il minore è invitato ad esprimere il proprio interesse rispetto all'attivazione di un supporto scolastico	62,0	55,0	58,4
È condivisa con il minore l'attivazione di un percorso di formazione a lui dedicato	65,0	44,0	54,1

(*) Tra parentesi il numero di Ambiti valutati

Il secondo aspetto è lo studio della relazione tra la richiesta del beneficio da parte di famiglie con bambini molto piccoli (fino a 1.000 giorni di vita) e l'offerta di sostegno alla genitorialità – relazione, questa, considerata "obiettivo specifico" nel Piano povertà ([63]). I dati della survey (solo 183 osservazioni utili nell'insieme dei 303 ATS monitorati) suggeriscono che la richiesta di ReI da parte di quelle famiglie è tendenzialmente più alta negli Ambiti sociali che offrono quel sostegno rispetto a quelli dove non è previsto ([64]). Si tratta di un'indicazione che merita di essere approfondita, magari all'interno di altre indagini sulla povertà, anche in base ai dati demografici ed economici di contesto.

L'analisi delle misure di sostegno previste nei progetti personalizzati mostra uno spaccato della parte attiva del Reddito di Inclusione, quella parte costruita a diretto contatto con i nuclei familiari beneficiari. Al di là dei limiti che abbiamo evidenziato, il ReI ha avuto il merito di stimolare i servizi ad

---

([63]) Il sostegno alla genitorialità è riconosciuto come servizio da attivare ogni qual volta si presenti una situazione di bisogno complesso e nel nucleo sia presente un bambino o una bambina nei primi mille giorni di vita (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Rete della protezione e inclusione sociale, 2018, p. 13).

([64]) Il test di confronto tra le due distribuzioni di valori percentuali – relativi alla frazione di domande presentate da famiglie con bambini piccoli nell'insieme dei 109 Ambiti che prevedono il sostegno e nell'insieme dei 71 Ambiti che non lo prevedono – porta a un risultato quasi significativo (Wilcoxon Two-Sample Test, p=0,0956).

impegnarsi in questa componente della politica: la condizionalità ha agito nei due sensi, inducendo gli attuatori locali a realizzare gli interventi dettati dalla norma e, specularmente, i destinatari a mettere in atto quanto concordato nel progetto personalizzato. Le misure di sostegno sono state attuate nel solco del *modus operandi* dei servizi sociali ma, come qui evidenziato e come sarà approfondito nella parte degli studi di caso, con elementi di innovazione. La dimensione territoriale, lungo il *cleavage* Centro Nord – Mezzogiorno, è rilevante e va tenuta in debito conto. Infine, quali che siano i provvedimenti attivati, solo un monitoraggio attento delle politiche, volto a correggerne le traiettorie di sviluppo, potrà consentire un miglioramento incrementale delle misure in essere.

3.5. L'opinione degli operatori sul ReI

La percezione degli operatori sulla capacità della misura di raggiungere le persone in povertà assoluta dimostra una certa inclinazione all'ottimismo. Infatti, se i beneficiari del ReI a tutto marzo 2019 rappresentano il 29% dei 5 milioni di persone in povertà assoluta stimati dall'ISTAT nel 2018 (ISTAT 2019a), il campione di rispondenti (254) si divide sostanzialmente a metà tra chi ritiene che il ReI abbia raggiunto non più del 30% dei bisognosi sul territorio (44% dei rispondenti) e chi ritiene che abbia raggiunto più del 30% (56% dei rispondenti, cfr. Tabella 10 in Appendice statistica); tuttavia, la percentuale di quanti ritengono che il ReI abbia interessato più del 50% dei poveri (ipotesi poco verosimile) è decisamente elevata (20%), soprattutto nel Mezzogiorno (25%).

Questo dato può essere letto come risultato di una conoscenza solo parziale della reale dimensione della povertà nel territorio, oppure di un disallineamento tra la povertà rilevata dalle statistiche e quella osservata sul campo.

Alle operatrici e agli operatori degli Ambiti era anche chiesto di valutare quanta parte dei beneficiari ha avuto un risultato significativo in termini economici. Al proposito, i rispondenti sono stati molto più critici; l'84% di loro ritiene infatti che meno della metà degli interessati abbia ottenuto un risultato significativo in termini economici (e addirittura il 20% riferisce che non più del 10% ha avuto un risultato significativo in termini economici; cfr. Tabella 11 in Appendice statistica). In questo caso, l'opinione espressa dai rispondenti rispecchia molto più direttamente la realtà, visto che di fatto

l'ammontare del ReI rappresentava una quota modesta della soglia di povertà assoluta ([65]).

Gli operatori che hanno risposto al questionario sono stati in generale piuttosto severi nella valutazione dei risultati della misura in termini di inclusione sociale: quasi metà dei 250 rispondenti valuta che meno del 10% dei destinatari abbia avuto un beneficio significativo mentre poco più della metà ritiene che quel beneficio abbia interessato una frazione compresa tra il 10 e il 50% delle persone coinvolte (cfr. Tabella 12 in Appendice statistica). A questa valutazione contribuisce certamente il tempo di vita del ReI, troppo breve per produrre effetti significativi, anche per coloro che siano stati coinvolti in progetti personalizzati a regola d'arte. È ragionevole inoltre ritenere che il rapporto tra aspettative e realtà di chi opera nel sociale possa influenzarne il giudizio: si vorrebbe sempre di più per chi è accompagnato. Purtroppo, quale che sia l'esito effettivo dei progetti, buona parte degli Ambiti Territoriali non è ancora in grado di rilevarlo e registrarlo.

([65]) Cfr. INPS, 2018c, p. 216.

Parte terza
Il welfare locale

4. Il ReI nei sistemi locali di welfare: studi di caso

Francesca Carrera e Nunzia De Capite

4.1. Premessa metodologica

Uno degli obiettivi centrali del monitoraggio del ReI realizzato dall'Alleanza contro la Povertà nel 2018-2019 è consistito nell'analizzare i processi e le dinamiche dell'attuazione della misura sui territori. Questi ultimi rappresentano infatti i punti di osservazione privilegiati per approfondire il funzionamento del ReI per due ordini di ragioni: una, più generale, riguarda il fatto che, come ogni previsione normativa, il ReI ha comportato il passaggio dal livello teorico del disegno della misura nazionale alla concretezza delle ricadute sui servizi territoriali e sui beneficiari, con tutte le difficoltà legate a questa fase. La seconda ha a che fare con l'eterogeneità del sistema di welfare nazionale, per cui il ReI è stato declinato in contesti locali profondamente differenziati che ne hanno condizionato l'attuazione.

Alla luce di ciò si è deciso di affiancare, nell'ambito del monitoraggio, alla raccolta di dati quantitativi sugli Ambiti Territoriali Sociali garantita dalla survey, un'azione di ricerca basata su un approfondimento qualitativo che consentisse di valorizzare quanto avvenuto nei territori a partire dal lavoro svolto dagli operatori dei servizi quotidianamente coinvolti nella messa in opera della misura e direttamente a contatto con i beneficiari.

Sotto il profilo metodologico sono stati realizzati dodici studi di caso territoriali ([1]) con l'obiettivo di capire come il ReI si sia calato nei sistemi di

---

([1]) Ogni studio di caso è confluito in un report specifico inserito nella versione digitale del volume. I singoli studi di caso e relativi report finali sono stati realizzati da un gruppo di ricercatori esperti in politiche sociali e povertà appartenenti alle diverse organizzazioni che compongono l'Alleanza contro la Povertà e da alcuni esperti esterni. Di seguito i nominativi e le relative attribuzioni: Chiara Agostini (Milano e Reggio Emilia), Francesca Carrera (Mercogliano e Napoli), Caterina Cortese (Roma), Nunzia De Capite (Modugno e Napoli), Alessandro Martelli (Forlì), Walter Nanni (Teramo), Urban Nothdurfter (Porde-

offerta del welfare locale e sia stato attuato dagli operatori sociali (servizi sociali, CPI, Terzo Settore), a partire dalla loro esperienza sulla misura.

L'unità di analisi territoriale sono stati gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), con riferimento ai Comuni capofila, in cui sono state condotte nel complesso circa cinquanta interviste qualitative in profondità agli operatori dei servizi sociali e, in alcuni casi, agli operatori dei CPI, del Terzo Settore e agli amministratori locali ([2]). I dodici territori coinvolti ([3]) sono riportati nello schema che segue.

Schema 4.1 - Gli Ambiti Territoriali Sociali degli studi di caso

Regione	**Nome ATS**	**Numero di Comuni e/o municipalità che compongono l'ATS**	**Livello territoriale-amministrativo approfondito**
Abruzzo	Teramo	1	Teramo (Comune)
Calabria	Corigliano Calabro Rossano	11	Corigliano – Rossano (Comune)
Campania	Napoli	1 Comune (Napoli composto da 11 municipalità)	Napoli (Comune) e Municipalità VIII, quartiere di Scampia
Campania	Mercogliano	7	Mercogliano (Comune)
Emilia-Romagna	Forlì (Distretto)	15	Forlì (Comune)
Emilia-Romagna	Reggio Emilia (Distretto)	7 Comuni	Reggio Emilia (Comune)
Friuli-Venezia Giulia	Pordenone (Distretto)	5	Pordenone (Comune)
Lazio	Roma	1 Comune (Roma composto da 15 municipalità)	Municipio II e Municipio XIV del Comune di Roma
Lombardia	Brescia	2	Brescia (Comune)
Lombardia	Milano	1 Comune (Milano composto da 9 circoscrizioni)	Milano (Comune)
Puglia	Modugno-Bitetto-Bitritto	3	Modugno (Comune)
Sicilia	Palermo	9	Palermo (Comune)

none), Roberta Pascucci (Brescia, Corigliano Calabro, Palermo), Stella Volturo (Forlì). Per maggiori dettagli si rimanda ai singoli studi di caso.

([2]) Le interviste sono state condotte utilizzando una traccia comune di domande semi-strutturate che hanno consentito di rilevare informazioni omogenee evidenziandone le specificità territoriali.

([3]) Sui 12 studi di caso sul ReI, otto fanno riferimento ad attività di *follow-up* su territori già oggetto del monitoraggio SIA (Brescia, Corigliano Calabro, Mercogliano, Modu-

Pur senza pretesa di rappresentatività statistica, i dodici Ambiti monitorati restituiscono spaccati territoriali profondamente diversi tra loro in ordine ad ampiezza demografica, caratteristiche socio-economiche del territorio, bisogni sociali e situazioni di povertà, sistema di welfare locale, presenza di misure regionali di contrasto alla povertà, consistenza e funzionamento delle reti territoriali tra gli attori istituzionali e non sul contrasto alla povertà. Di questa eterogeneità si è tenuto conto nell'analisi dei casi, estraendo i tratti comuni e mettendo in risalto le specificità territoriali laddove esemplificative di tendenze generali.

Le fonti utilizzate per gli studi di caso sono state di due tipi: una, di primo livello, basata sulla raccolta diretta di dati e informazioni a partire dalle interviste con gli operatori, una di secondo livello di tipo documentale (piani sociali di zona, piani sociali regionali, normative regionali e comunali di riferimento etc.) e sitografica soprattutto per reperire informazioni di contesto (condizioni socio-economiche del territorio, bisogni sociali, caratteristiche del sistema di welfare locale).

Nell'analisi condotta si è scelto di mantenere un forte ancoraggio al materiale empirico rilevato sul campo, al fine di delineare un quadro esclusivamente incentrato sul punto di vista degli operatori, che potrà fornire spunti per successive interpretazioni alla luce anche della letteratura di riferimento sul tema (vedi capitolo 5, *infra*). Gli operatori infatti, avendo svolto la funzione di cerniera tra la misura e le persone in povertà a cui essa è destinata, sono da considerarsi i testimoni privilegiati più adatti a capire il funzionamento concreto del ReI nei suoi punti forza e di debolezza, di fluidità ed eventuali inceppamenti. Ciò ha consentito di restituire in particolare le motivazioni, le cause e i processi che hanno determinato il quadro descritto e narrato dagli intervistati.

La struttura di questo capitolo ricalca le aree tematiche approfondite negli studi di caso ovvero: 1) *il passaggio dal SIA al ReI*: le tappe, gli adeguamen-

---

gno, Palermo, Pordenone Reggio Emilia e Roma), gli altri quattro costituiscono nuovi casi (Napoli, Teramo, Forlì e Milano). Rispetto ai criteri di scelta dei territori sui *follow-up* si è andati in continuità con il monitoraggio del SIA; gli altri quattro sono stati aggiunti con lo scopo di arricchire il quadro con contesti territoriali inseriti in aree metropolitane (Milano e Napoli) e con territori di media ampiezza demografica e con diversi gradi di strutturazione dei servizi (Teramo e Forlì).

ti amministrativi e organizzativi, le principali differenze tra le due misure sotto il profilo attuativo; 2) *il mosaico dell'attuazione*: l'accesso alla misura, i beneficiari, la presa in carico, i progetti personalizzati e i patti di servizio, la *governance* istituzionale del ReI, le strategie di integrazione con altre misure di contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro a livello regionale, la dotazione di risorse umane e il rafforzamento amministrativo; 3) *le opinioni degli operatori* sull'impatto rispetto ai beneficiari, ai servizi e ai territori e proposte di miglioramento della misura.

4.2. Il passaggio dal SIA al ReI: una continuità che ha rafforzato e consolidato

Negli ultimi anni in Italia il contrasto alla povertà è entrato nell'agenda politica nazionale attraverso il disegno e l'attuazione di una serie di misure che si sono susseguite in un arco di tempo molto breve: il Sostegno all'Inclusione Attiva (2017), il Reddito di Inclusione (2018) e il Reddito di Cittadinanza (2019).

In generale l'avvicendamento e la transizione da una misura alla successiva costituiscono una fase delicata e complessa in quanto richiedeno un tempo di *riorientamento* da parte dei beneficiari e processi di *adeguamento* istituzionale da parte dei soggetti attuatori. Questo emerge in maniera evidente dalle testimonianze raccolte tra gli operatori negli ATS analizzati: le due misure presentano infatti differenze strutturali non solo rispetto all'utenza coinvolta, ma anche in riferimento all'architettura complessiva delle politiche (sistema programmatorio, *governance*, fonti di finanziamento, ecc.) ([4]).

Inoltre un elemento da considerare nell'analisi del passaggio dal SIA al ReI è la presenza di misure regionali di contrasto alla povertà che hanno agito in maniera differente. In generale nei contesti in cui la misura regionale era preesistente al ReI, la transizione SIA-ReI è risultata ancora più complessa per via del necessario adeguamento della normativa regionale alla nuova misura nazionale del ReI. Nei contesti in cui, invece, la misura regionale è stata introdotta in concomitanza con l'avvio del ReI, la misura regionale ha svolto una funzione complementare rispetto al ReI ([5]). Inoltre laddove la gestione

---

([4]) Per le caratteristiche e i criteri di accesso alle due misure si veda il capitolo 1, *infra*.

([5]) Su questo punto si riportano di seguito alcuni stralci di intervista: "Per un periodo si è trattato di gestire tre misure (RED, SIA e ReI) che hanno convissuto e di conseguenza anche tre tipologie di utenti: gli operatori dei servizi, così come i beneficiari, sono anda-

della misura regionale è avvenuta in contemporanea con il SIA-ReI, essa si è rivelata per gli operatori particolarmente impegnativa, essendo le varie misure solo in parte integrate fra loro.

Di seguito si esaminano gli elementi di cambiamento, le difficoltà e i miglioramenti nel passaggio dal SIA al ReI su due aree in particolare: la platea dei beneficiari e la progettazione e realizzazione delle risposte fornite dai servizi territoriali.

Per fare ciò possono essere utilizzate due chiavi di lettura: la capacità incrementale di intercettare il fenomeno della povertà ampliando progressivamente la platea di riferimento fino a garantire a tutte le persone in povertà un intervento pubblico adeguato ed efficace e che dipende dall'architettura normativa della misura; la capacità dei sistemi locali di welfare di conoscere meglio la domanda sociale dei cittadini, di entrare in contatto con essa e di orientarla nel sistema dei servizi disponibili. Le molteplici e variegate situazioni di povertà presenti sui territori molto spesso restano sospese in un'area grigia poco accessibile agli attori pubblici locali, finendo con il rafforzare la separazione tra il fenomeno della povertà e il sistema delle risposte messe in campo dai servizi sociali in collaborazione con gli altri soggetti del pubblico, del privato e del privato sociale. Mentre, al contrario, lo snodo consiste nel creare "un'alleanza tra servizi sociali e nuclei" che consente ai beneficiari di superare, almeno in parte, il senso di diffidenza nei confronti dei servizi sociali collaborando alla realizzazione dei progetti personalizzati.

4.2.1. *I beneficiari*

Più utenti ma soprattutto utenti nuovi

Il ReI, subentrato al SIA, è dal punto di vista temporale contiguo rispetto a quest'ultima misura. Alcuni cambiamenti sono riconducibili alla modifica dei criteri di accesso al ReI rispetto al SIA: ampliamento della platea dei beneficiari, aumento delle domande e, di conseguenza, maggiori carichi di lavoro

---

ti in confusione perché c'è stato un incastro assurdo tra le diverse misure. (…) A un certo punto, abbiamo gestito addirittura quattro tipologie di misure: la misura regionale è andata in totale autonomia staccandosi e non più accavallandosi. Spiegare all'utente che prima poteva beneficiare di entrambe le misure (il SIA e il RED), mentre con il passaggio al ReI questo non è stato più possibile, quindi si è trattato di gente che a livello di tempistica il giorno prima ha richiesto entrambe le misure e il giorno dopo non era più così, questo ha creato il delirio totale" (ATS Modugno).

per gli operatori dei servizi, tanto che in alcuni contesti "Al fine di garantire un servizio alla collettività è stato necessario procedere con la costituzione di una *task force* per accogliere, controllare, verificare, istruire le istanze ReI composta da operatori di sportello e, successivamente, è stato dato incarico alle assistenti sociali dell'Ente per la redazione dei progetti personalizzati" (ATS di Corigliano Calabro).

Presentando criteri di ammissione più estesi, il ReI ha di fatto assorbito, sin dal suo avvio, i beneficiari del SIA. Per questo stesso motivo sono confluite nel ReI anche le persone che fruivano delle misure regionali di contrasto alla povertà, laddove presenti ([6]). Inoltre alla quota di beneficiari del ReI già fruitori del SIA si è aggiunta una porzione di utenti variamente composta: persone che non rientravano nei criteri di ammissione del SIA ora idonee alla nuova misura; i percettori di altre prestazioni assistenziali erogate dai servizi sociali che quindi già rientravano nel sistema di welfare locale; soggetti mai entrati nell'orbita del sistema pubblico di interventi ma comunque in condizione di difficoltà "inevasa". È questo che rappresenta uno degli elementi di maggior pregio della misura.

Come evidenziato dall'analisi degli studi di caso, nel passaggio dal SIA al ReI e successivamente nell'evoluzione in direzione universalistica del ReI, una quota preponderante di beneficiari del ReI è risultata formata da persone che non si erano mai rivolte ai servizi sociali (i "nuovi utenti"), facendo luce su situazioni di povertà e disagio prima non intercettate sui territori e intervenendo su situazioni di bisogno sommerse. Il ReI ha fatto emergere una fascia di nuovi poveri che non si erano mai rivolti ai servizi e "che con dignità vivono la propria condizione di povertà, come le persone che vivono da sole e gli anziani, che non rientravano nei requisiti SIA, ma che ora hanno avuto accesso al ReI. Spesso, si tratta di persone ancora più povere degli utenti cronici" (ATS di Corigliano Calabro).

Il quadro risulta sotto questo profilo molto variegato con contesti territoriali in cui a percepire il ReI sono prevalentemente beneficiari nuovi (per esempio a Napoli nel quartiere di Scampia con solo il 15% di utenti già noti) o, per converso, realtà in cui prevalgono nettamente utenti noti (il Municipio

---

([6]) Quest'ultimo aspetto ha comportato degli adeguamenti delle misure regionali a ulteriore integrazione e rafforzamento del ReI. In alcuni casi le misure regionali hanno consentito di fare da apripista per il ReI, intercettando le situazioni di povertà che poi sarebbero state assunte dal ReI (è il caso del Reddito di Dignità in Puglia e della Misura di Inclusione Attiva in Friuli-Venezia Giulia).

II di Roma dove l'80% di utenti del ReI risulta conosciuto ai servizi). Il ReI ha per esempio consentito ai servizi sociali di entrare in contatto con un elevato numero di famiglie con minori prima invisibili ([7]), nuclei monopersonali composti da anziani ultrasessantacinquenni o da donne, persone in situazioni di disagio economico molto gravi dovute alla mancanza di lavoro, abitazione e reddito e non per problemi di salute o sociali, persone che, non rientrando nelle categorie appositamente previste, non hanno diritto ad altre prestazioni di welfare e quindi sono a forte rischio di esclusione sociale, persone senza stipendio, senza lavoro e lontane dall'età della pensione, gli "over 50".

Inoltre, come evidenziato dagli operatori intervistati, sia per gli utenti noti che per i nuovi il ReI ha permesso di inserire in un quadro progettuale più definito la presa in carico delle situazioni di bisogno.

Gli studi di caso forniscono elementi qualitativi utili a interpretare un dato apparentemente contradditorio emerso nella survey: il numero di percettori del ReI rapportato alla popolazione in povertà eleggibile alla misura risulta inferiore alla quota di persone in povertà che il ReI, secondo l'opinione degli operatori, ha consentito di raggiungere. Questo disallineamento è da ricondurre al fatto che in molti casi fra i beneficiari del ReI la porzione di quelli non noti ai servizi è stata tale da amplificare la percezione degli operatori sulla maggiore capacità del ReI di raggiungere le persone in povertà assoluta presenti nei territori.

Al di là della quantificazione, l'effetto positivo da evidenziare nel passaggio dal SIA al ReI è che i nuovi utenti che si sono avvicinati ai servizi col ReI hanno ampliato la conoscenza degli operatori dei servizi sociali rispetto alle situazioni di povertà presenti sui territori consentendo in tal modo ai servizi di intervenire concretamente su di esse al di là del ReI stesso.

4.2.2. *Risposte e interventi*

La direzione biunivoca del ReI: gli utenti si avvicinano ai servizi e i servizi agganciano nuove situazioni di povertà sul territorio

La differenza tra le due misure emerge anche con riferimento al disegno degli interventi e dei servizi del ReI rispetto al SIA. Una della novità del ReI

([7]) I dati dell'Osservatorio statistico INPS aggiornati al 23 aprile 2019 e riferiti al periodo gennaio 2018-marzo 2019 riportano che tra i nuclei percettori del ReI, quelli con minori sono il 51% dei nuclei beneficiari e coprono il 70% delle persone beneficiarie della misura.

consiste nella creazione di poli informativi, in capo ai servizi sociali, i Punti di accesso, distribuiti sul territorio in numero proporzionale alla popolazione residente ([8]). I Punti di accesso non sono una novità: essi rappresentano infatti molto spesso un'evoluzione del segretariato sociale e degli sportelli comunali già esistenti. Col ReI i Punti di accesso hanno offerto un capillare supporto sulla misura ai cittadini che vi si sono rivolti per avere orientamento, accompagnando le persone maggiormente in difficoltà per tutto l'*iter* di presentazione della domanda. In tal modo hanno di fatto garantito a chi ne possedesse i requisiti di rendere esigibile il diritto alla misura. La loro presenza e diffusione ha assicurato, rispetto al funzionamento della misura, un importante presidio informativo che ha avvicinato molte persone ai servizi sociali del territorio e ha permesso, come detto, di rintracciare e far emergere spaccati della povertà locale. D'altra parte già nel decreto istitutivo del ReI era manifesta l'intenzione di considerare i Punti di accesso uno dei fulcri del sistema di attuazione della misura, tanto da elevarlo al rango di Livello Essenziale delle Prestazioni, ed è questa la vera novità introdotta dal ReI, in grado di garantire la possibilità per tutti i cittadini di accedere e usufruire della misura in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale compensando gli squilibri territoriali nel funzionamento dei servizi sociali. In Italia rappresenta un traguardo di considerevole portata storica essere giunti a considerare il contrasto alla povertà un elemento del sistema di welfare che, superando le iniquità tra le diverse aree del Paese, raggiunge in maniera trasversale la popolazione in condizioni di difficoltà. Gli standard fissati per i Punti di accesso come Livello Essenziale delle Prestazioni in alcuni Ambiti erano stati raggiunti prima dell'introduzione del ReI. In altri la previsione normativa ha svolto una importantissima funzione di stimolo rispetto all'adeguamento alle indicazioni previste. Inoltre i Punti di accesso hanno rappresentato uno snodo centrale nella relazione beneficiario-servizio sociale-misura anche nei casi in cui i servizi sociali abbiano esternalizzato la funzione informativa e di raccolta delle domande a strutture come per esempio i CAF o istituendo centri *ad hoc* ([9]).

Tra le novità del ReI, oltre ai Punti di accesso, emerge come ulteriore elemento che la contiguità nelle finalità e nelle logiche tra il SIA e il ReI ha

---

([8]) Si veda il capitolo 1, *infra*.

([9]) È questo il caso dei Punti Comunità creati nell'ATS di Brescia grazie a un progetto finanziato dalla Fondazione Cariplo, "Brescia città del noi" e nati a supporto dei servizi sociali per il sostegno dei cittadini alla compilazione delle domande del ReI.

permesso lo snellimento dello sforzo organizzativo avviato con il SIA e il graduale rafforzamento delle procedure già avviate e la loro standardizzazione, facilitando i rapporti tra i diversi attori e consentendo la crescita istituzionale dei servizi sociali. Gli studi di caso mostrano inoltre come il ReI abbia prediletto un approccio basato su progetti strutturati nei contenuti, in quanto il servizio sociale allarga la prospettiva progettuale spostandola dal singolo all'intero nucleo familiare con le sue dinamiche, e sviluppati su tempi più lunghi.

Ancora sui servizi e considerando la loro organizzazione, gli operatori intervistati evidenziano, tra gli aspetti positivi, il consolidamento del processo di internalizzazione della gestione della misura da parte dei servizi grazie alla proficua collaborazione e al migliore coordinamento tra figure amministrative e sociali. In aggiunta a ciò, rispetto al SIA è stato considerato molto positivamente il rafforzamento del ruolo di regia dei servizi in merito alla presa in carico, perché ha consentito una visione d'insieme sui bisogni del nucleo e perché ha facilitato l'attivazione della rete locale tra i servizi sociali e gli attori del territorio, tra cui soprattutto il Terzo Settore, anche attraverso l'istituzione di tavoli tecnici di coordinamento e di protocolli tra servizi sociali e CPI.

Inoltre, nella transizione SIA-ReI il vero elemento di discontinuità e la novità dirompente del ReI, come si vedrà nei prossimi paragrafi, consiste nel fatto che i servizi sociali sono chiamati a valutare nell'analisi del bisogno anche la dimensione lavorativa, eventualmente indirizzando i richiedenti ai CPI.

Per concludere questa analisi relativa al passaggio dal SIA al ReI, tra le criticità su cui gli operatori hanno espresso un giudizio concorde vi è il funzionamento della piattaforma INPS. Alcune difficoltà sono state temporanee e insite nella fase di avvio della nuova misura del ReI: l'alta affluenza dei richiedenti agli sportelli dei servizi per ricevere informazioni nei primi mesi del 2018 o la difficoltà a gestire la nuova mole di domande in contemporanea con i vecchi casi. Altre hanno riguardato aspetti più strutturali come per esempio l'ingolfamento del sistema di prenotazioni dovuto all'elevato numero di domande presentate, con effetti pesanti sulla gestione amministrativa e organizzativa della misura, nonché sulla conseguente frustrazione degli utenti che non ricevevano adeguate informazioni. "Un aspetto su cui abbiamo dovuto lavorare molto, vista la poca chiarezza della piattaforma, è stata la costruzione del sistema informativo: abbiamo creato noi la cartella sociale di accompagnamento dei beneficiari; il diario di bordo degli aggiornamenti

sociali e relativi ai progetti; la scheda di primo accesso; la cartella con la definizione e la verifica degli obiettivi, ecc. Tutta strumentazione che adesso è a disposizione dell'intero servizio sociale professionale" (ATS Teramo).

Schema 4.2 - Il passaggio SIA-ReI

	Continuità	Novità
Beneficiari	• Beneficiari SIA confluiti nel ReI	• Più utenti e nuovi utenti non noti ai servizi (ReI "aggancio" della povertà)
Risposte e interventi	• Regia dei servizi sociali • Integrazione con le misure regionali (opportunamente adattate) • Informatizzazione delle procedure	• Capacità dei servizi di fornire risposte a una quota maggiore di persone in povertà presenti sul territorio (ReI "aggancio" della povertà) • Punti di accesso come LEP • Rafforzamento del ruolo dei servizi sociali nella presa in carico e gestione delle risposte: visione complessiva dei bisogni del nucleo e attivazione di risposte integrate • Dimensione lavorativa nell'analisi del bisogno e eventuale invio ai CPI • Rafforzamento dei servizi con le risorse strutturali dedicate previste dal Fondo povertà

4.3. Il mosaico dell'attuazione del ReI

4.3.1. *I finanziamenti e le risorse umane*

Ritardi che si compensano: con i fondi PON per il SIA si avvia a fatica l'infrastrutturazione locale del ReI

Già in occasione dell'introduzione della precedente misura del SIA si era avviato un processo di integrazione finanziaria tra i diversi fondi nazionali ed europei stanziati per il contrasto alla povertà. È questo il caso del Fondo PON Inclusione nell'ambito del quale si è aperto un filone specifico di sostegno agli Enti locali per l'attuazione del SIA ([10]). A causa di una serie di ritardi nei tempi di presentazione dei progetti da parte degli ATS per poter accedere a tali fondi, l'assegnazione delle risorse agli Ambiti e il loro utilizzo effettivo è avvenuta pressoché in concomitanza con l'avvio del ReI. Una delle novità significative contenute nel decreto ReI riguarda l'istituzione di

([10]) Per maggiori dettagli si rimanda al capitolo 1, *infra*.

un Fondo povertà destinato al rafforzamento dell'organico dei servizi sociali per poter assicurare il buon funzionamento della misura e renderla operativa a tutti gli effetti. Tale fondo prevedeva per la prima volta uno stanziamento sulla povertà e sul rafforzamento dei servizi molto più consistente e di tipo strutturale, ovvero non temporaneo, mentre temporanee erano le risorse dei fondi europei. L'assegnazione delle risorse del Fondo povertà agli ATS era condizionata alla stesura da parte di ciascuna Regione di Piani regionali di lotta alla povertà ([11]), motivo per cui i finanziamenti sono stati erogati con tempi differenziati da una Regione all'altra in base alle programmazioni regionali e comunque successivamente all'avvio della misura. Di conseguenza, in tempo di ReI si sono utilizzati i Fondi PON previsti per il SIA e non quelli più consistenti istituiti con il ReI.

Le risorse del PON sono state destinate dagli Enti locali anche all'azione prevista dal bando e dedicata al rafforzamento amministrativo. Nei servizi sociali sono state pertanto assunte o stabilizzate, con lo strumento contrattuale del tempo determinato, diverse figure professionali: assistenti sociali, educatori, psicologi e personale amministrativo. Dalle interviste condotte per gli studi di caso è emerso che negli Ambiti Territoriali Sociali esaminati si è incrementato il numero soprattutto degli assistenti sociali e degli amministrativi assunti dai servizi stessi; a seguire il rafforzamento amministrativo ha riguardato gli educatori e in qualche caso gli psicologi. All'interno dei servizi sociali quella dell'educatore è stata la figura innovativa nella gestione del ReI, in quanto ha consentito di potenziare il sostegno ai nuclei in difficoltà con interventi specifici per esempio sulla genitorialità e sull'orientamento lavorativo.

Gli studi di caso evidenziano che le risorse del PON Inclusione hanno avuto un impatto molto positivo sui servizi sociali perché hanno consentito di aumentare la dotazione di personale qualificato e di gestire le domande del ReI sia dal punto di vista amministrativo (ricezione, verifica requisiti anagrafici, inserimento nella piattaforma) che sotto il profilo della costruzione dei progetti di intervento. Inoltre, in alcuni degli ATS approfonditi l'ampliamento dell'organico ha innescato circuiti virtuosi di collaborazione e coordinamento all'interno dei servizi tra i diversi livelli territoriali di riferimento. È questo il caso delle Città metropolitane (Roma e Napoli), dove la disponibilità di personale ha permesso di definire e strutturare modalità di lavoro integrate tra gli uffici centrali che gestiscono il ReI a livello comunale e quelli munici-

([11]) Per maggiori dettagli si rimanda al capitolo 2, *infra.*

pali. Dagli interlocutori è stato sottolineato come questa pratica abbia influito positivamente nella gestione del ReI, agevolando i flussi di comunicazione, favorendo la condivisione di scelte e strategie operative fra gli operatori e quindi motivando il personale all'efficace funzionamento della misura. Occorre comunque evidenziare come, nonostante il rafforzamento amministrativo in tal modo realizzato, nei territori, soprattutto le grandi città del Sud, questa pur consistente ondata di risorse umane aggiuntive non è bastata ad affrontare la mole di lavoro ricaduta col ReI sui servizi sociali, dovuta sia all'elevato numero di domande da gestire anche sotto il profilo amministrativo sia all'ingresso nel circuito dei servizi sociali di utenti non noti.

Quindi da una parte si sono registrati avanzamenti grazie alle risorse PON, che hanno permesso comunque di ampliare la dotazione di risorse umane a disposizione dei servizi per la gestione del ReI, ma non essendo stato possibile utilizzare i fondi previsti per il ReI, i servizi sociali si sono ritrovati in sovraccarico per via del consistente aumento del numero di beneficiari: il fatto che l'infrastruttura nazionale per il welfare locale prevista dal ReI non sia divenuta operativa contestualmente all'introduzione della misura ha costituito una delle principali criticità del ReI, impattando anche sulla sua tenuta.

4.3.2. *L'*iter *della presa in carico*

Un percorso a più velocità da valutare negli esiti

La presa in carico degli utenti da parte dei servizi sociali per il ReI avviene in sostanziale continuità con le modalità ordinariamente adottate da ciascun Ambito Territoriale Sociale. Esse sono riconducibili, in alcuni casi, alle procedure introdotte con il SIA, in altri casi a prassi consolidate da tempo e preesistenti al SIA stesso. Rispetto alla costruzione dei progetti personalizzati, sia nei casi di utenti conosciuti e seguiti dai servizi sociali che nei casi di utenti nuovi, si è infatti proceduto sulla scia di quanto già avviato, capitalizzando così il lavoro e le risorse messe in campo, nonché i risultati ottenuti, garantendo una stabilità agli interventi realizzati e quindi ai beneficiari in un orizzonte temporale ampio. Questo aspetto rientra a tutti gli effetti nella generale tendenza all'assestamento procedurale di cui si è detto nei paragrafi precedenti. Dall'analisi sulla presa in carico nei diversi Ambiti esaminati emerge quindi come tratto caratteristico comune in tutti i casi la continuità operativa dei servizi sociali sulla presa in carico dei beneficiari. Tuttavia va precisato che si tratta di una continuità tutta interna ai singoli contesti terri-

toriali e non riconducile a prassi omogenee a livello nazionale, nonostante siano state definite indicazioni operative nazionali sulle modalità da adottare per la costruzione dei progetti personalizzati ([12]). Ad aver reso difficilmente applicabili le Linee guida ministeriali è stata di fatto la mancanza di un adeguato supporto informatico per il loro funzionamento: "Il modello definito dalle Linee guida ministeriali può funzionare solo se è disponibile la relativa piattaforma informatica. Tuttavia, il Ministero non ha messo a disposizione questa piattaforma" (ATS Milano) ([13]).

Tra le tendenze osservate negli studi di caso, emerge un'attenzione particolare alla dotazione strumentale e organizzativa per la realizzazione della presa in carico. Rispetto gli strumenti, alcuni Ambiti fanno ricorso a una serie di indicatori messi a punto dai servizi sociali per la valutazione dei bisogni del nucleo al fine di orientare l'operatore nella costruzione del progetto personalizzato. In altri Ambiti invece per la presa in carico sono state messe a punto formule organizzative specifiche come per esempio la costituzione di gruppi di lavoro per l'assegnazione mirata dei casi agli operatori ([14]).

Un altro elemento emerso dall'analisi riguarda le diverse velocità con cui si realizzano i percorsi di presa in carico, a seconda che i beneficiari siano conosciuti o meno dai servizi sociali. Se si considera il peso che ha avuto il ReI nell'ampliare l'utenza fino a includere persone non note ai servizi sociali, si comprende bene quanto questa variabile sia stata determinante per il funzionamento della misura sui territori soprattutto perché ha influito sull'intervallo tra l'erogazione economica del beneficio e la sottoscrizione del pro-

---

([12]) Si tratta delle Linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e per la definizione dei progetti personalizzati rivolti ai beneficiari del ReI, approvate in Conferenza unificata il 6 settembre 2018.

([13]) Per ovviare a tale difficoltà il Comune di Milano ha per esempio predisposto, a partire da quelle ministeriali, delle Linee guida comunali in collaborazione con l'IRS.

([14]) Per esemplificare queste due tendenze si riportano i casi di Pordenone e Reggio Emilia. Nell'ATS di Pordenone i servizi fanno ricorso all'indice teorico di occupabilità (ITO) per la valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo e della occupabilità. Inoltre la presa in carico viene effettuata in maniera integrata tra servizi sociali e CPI attraverso le équipe territoriali per l'occupabilità (ETO), composte da assistenti sociali, operatori CPI e il COR (centro di orientamento) che realizzano la profilazione dell'utenza. A Reggio Emilia la soluzione organizzativa scelta dal servizio sociale ha previsto già da qualche anno, con l'introduzione della legge regionale n. 14/2015 per l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale delle persone vulnerabili, la costituzione di un gruppo denominato "sottogruppo accoglienza" (composto da operatori del servizio sociale) che prende in esame il nucleo e successivamente lo assegna agli operatori del servizio sociale.

getto personalizzato. Nel caso di beneficiari già noti, infatti, questo intervallo è risultato più breve rispetto ai casi nuovi (in genere due settimane *vs* due mesi), tanto da creare almeno nella prima fase di avvio della misura, quando ancora le risorse del PON non erano state assegnate agli Ambiti, un effetto paradossale: "Il ReI è stato veloce nella immissione al beneficio economico e questo ha messo in crisi i servizi, che non riescono a fare una presa in carico in due settimane con le risorse umane che hanno" (ATS Modugno). Le maggiori difficoltà del processo di presa in carico si sono riversate soprattutto sui beneficiari nuovi per i quali l'*iter* è stato, invece, più complesso e lungo in quanto ha richiesto una conoscenza più approfondita della situazione dei nuclei (visita domiciliare, colloqui con tutti i membri del nucleo e, in caso di presenza di minori, contatti con la scuola e così via).

Al di là di quanto previsto dal ReI, quello della presa in carico è un tema aperto per i servizi sociali e su cui da tempo è stata avviata una riflessione in molti contesti locali. Una delle questioni controverse è la difficoltà di seguire gli utenti nel tempo per verificare l'impatto della misura sulle loro condizioni di vita ([15]). Aspetto centrale per valutare, però, il buon esito di una misura e su cui gli operatori sono concordi nel ritenere che si debba lavorare nell'immediato futuro con urgenza.

4.3.3. *Centri per l'Impiego e servizi sociali*

Il faticoso percorso dell'inclusione sociale e lavorativa

Nel suo disegno il ReI affianca all'erogazione di un contributo economico (parte passiva della misura) una parte attiva di supporto differenziato ai beneficiari sulla base della loro condizione di bisogno, che passa per la definizione di progetti personalizzati rivolti all'intero nucleo. Questi ultimi possono prevedere l'attivazione di interventi sociali (progetti personalizzati di inclusione sociale) oppure, dopo la valutazione preliminare da parte dei

---

([15]) A titolo di esempio si riporta il caso dell'ATS di Forlì che, a partire dalla istituzione del budget di salute, come previsto da una delibera regionale, ha affrontato il tema della presa in carico sociale complessiva e di come distinguerla da altri interventi puntuali su singole dimensioni di bisogno, elaborando uno schema di piano sociale individualizzato articolato in sei aree. Quest'ultimo viene condiviso con l'utente e firmato da tutti i componenti dei nuclei e da tutte le figure professionali coinvolte nel progetto. Questa formalizzazione consente di esplicitare e condividere le azioni e gli obiettivi del progetto e sostiene gli stessi beneficiari nel rispettarli. Anche adottando questa modalità, il tema del monitoraggio degli esiti resta aperto.

servizi sociali, l'invio ai Centri per l'Impiego per i percorsi di orientamento o inserimento lavorativo attraverso la sottoscrizione del Patto di servizio. Una delle novità introdotte dal ReI, come già accennato in precedenza, consiste proprio in quest'ultima possibilità da parte dei servizi sociali di indirizzare direttamente ai Centri per l'Impiego gli utenti portatori del solo bisogno lavorativo.

Come anche evidenziato dalla survey ([16]), i due percorsi non si sono nella pratica esclusi l'uno con l'altro viaggiando su binari paralleli: spesso all'interno dello stesso nucleo si sono sovrapposti (sul medesimo beneficiario o sui diversi componenti) sia patti di servizio che progetti personalizzati con i servizi sociali; inoltre l'invio ai Centri per l'Impiego non ha quasi mai interrotto la relazione tra beneficiario e servizi sociali anche per le difficoltà dei Centri per l'Impiego di fornire alle persone risposte in termini di concrete opportunità lavorative, per cui i beneficiari hanno sempre mantenuto come riferimento sulla misura il servizio sociale e i suoi operatori che ne avevano curato la presa in carico sin dall'inizio. Considerato il rapporto tra patti di servizio e progetti personalizzati, si può dire che "il grosso del lavoro" sia stato gestito dai servizi sociali.

Nel concreto le situazioni più diffuse sono state quelle in cui si è fatto ricorso ai patti di servizio con i CPI nei casi di persone che non presentavano problemi sociali ed erano immediatamente attivabili. In molti Ambiti Territoriali il servizio sociale ha provveduto a inviare questi beneficiari ai CPI e contestualmente ad avviare su di loro anche i progetti personalizzati. L'invio ai CPI è quindi spesso stato associato alla definizione di progetti personalizzati. Per le persone non immediatamente attivabili e con fragilità sociali o psicologiche, oltre che lavorative, è stato previsto in alcuni contesti l'intervento degli educatori come figure di supporto e di mediazione rispetto ai CPI.

Anche quando le prospettive di effettivo inserimento lavorativo da parte dei CPI erano basse, la logica sottostante all'invio da parte dei servizi sociali dei beneficiari al CPI consisteva nello stimolare comunque i beneficiari all'attivazione come contropartita per la ricezione di un contributo economico e scongiurare il più possibile una deriva assistenziale.

Le evidenze empiriche emerse dagli studi di caso consentono di arricchire e affinare l'interpretazione dei dati quantitativi raccolti sulla parte attiva

---

([16]) Si veda il capitolo 3, *infra.*

del ReI con la survey, fornendo informazioni analitiche sul *modus operandi* degli operatori dei servizi sociali in ordine a questo aspetto. Sotto questo profilo è interessante rilevare che in alcuni ATS non è stato possibile per gli operatori dei servizi sociali avviare i progetti personalizzati in quanto essi stessi erano assorbiti dagli adempimenti amministrativi della misura. La realizzazione dei percorsi di intervento sociale per i beneficiari del ReI non poteva dunque essere gestita in contemporanea con la gestione delle domande. Nonostante il decreto del ReI prevedesse, proprio per ovviare a questo, tra le disposizioni transitorie e finali, la possibilità di prorogare di sei mesi dalla ricezione del beneficio ([17]) la sottoscrizione dei progetti personalizzati, gli operatori dei servizi, per poter inserire sin da subito i beneficiari all'interno del regolare percorso di presa in carico, hanno optato per l'invio delle persone ai CPI per la firma del patto di servizio. Date le carenze strutturali dei CPI e le difficoltà del mercato del lavoro riscontrate pressoché in ogni contesto territoriale, le attività inserite nei patti di servizio firmati con i CPI di fatto non sarebbero mai partite né sarebbero di conseguenza scattate le condizionalità. Questa scelta ha quindi consentito di garantire almeno la continuità nell'erogazione del contributo economico considerando "archiviati" i casi: "Laddove c'è tempo e ci sono le condizioni abbiamo cercato di fare una presa in carico a livello sociale; laddove ci siamo trovati in difficoltà, soprattutto nel mese di ottobre, per le scadenze ravvicinate e tutto il resto, abbiamo inviato i cittadini ad un Centro per l'Impiego dove è stato sottoscritto il patto servizio e l'immediata disponibilità al lavoro per poi riservarci in un secondo momento di effettuare la presa in carico sociale" (ATS Modugno). Questa soluzione è stata quindi individuata dai servizi per scongiurare la perdita da parte del beneficiario del contributo economico e far risultare avviata anche la parte attiva della misura.

Tenendo conto di quest'ultima precisazione in particolare, l'interpretazione del numero di patti di servizio siglati dai beneficiari è un dato che richiede una certa dose di cautela in quanto non vi è una immediata e univoca correlazione tra patto di servizio ed esclusivo bisogno lavorativo per il beneficiario.

I rapporti tra servizi sociali e Centri per l'Impiego: una strada in salita

Sul rapporto con i CPI emerge che: 1) prima dell'avvio del ReI le relazioni tra i due soggetti erano intermittenti e a maglie larghe, per quanto col SIA

([17]) Art. 25, comma 2 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147.

si fosse avviato un percorso di avvicinamento tra queste due realtà; 2) il ReI ha di fatto stabilizzato le collaborazioni inaugurate con il SIA, contribuendo a rafforzare una integrazione fino ad allora debole, anche attraverso formalizzazioni *ad hoc* (accordi, protocolli o convenzioni più o meno strutturate); 3) gli studi di caso mostrano in modo evidente come nella maggior parte dei casi la relazione tra le due organizzazioni si traduca in invii da parte dei servizi sociali ai CPI senza che a essi faccia seguito alcun tipo di riscontro sui percorsi attivati dai CPI: "a volte le persone tornano da noi (al servizio sociale) e noi cerchiamo di orientarle alla formazione" (ATS di Napoli, Scampia).

Il minimo comune denominatore nel rapporto tra servizi sociali e CPI è dato dalle condizioni critiche di partenza che contraddistinguono l'assetto dei CPI a livello nazionale (carenza di personale, debole collegamento con il mondo del lavoro e mancata collaborazione con il Terzo Settore, scarsa attrattività per le persone in cerca di lavoro e per le imprese in generale) e ne compromettono l'efficacia: "Qui nessuno si rivolge ai Centri per l'Impiego per chiedere personale, se non c'è una conoscenza diretta della persona. Il datore di lavoro privato vuole una persona conosciuta, non nei termini di raccomandazione, ma nei termini di garanzia che si tratti di una persona affidabile" (ATS di Palermo).

Rispetto alle dinamiche relazionali tra servizi sociali e CPI se in alcuni casi l'invio del beneficiario ai CPI ha costituito l'unica occasione di contatto tra questi e i servizi sociali, quasi sempre i rapporti con i CPI si sono risolti in adempimenti procedurali, come l'ottenimento della DID (dichiarazione di disponibilità al lavoro ([18])) e la sottoscrizione del Patto di servizio per evitare la sospensione del beneficio economico. Una volta compiuti questi atti formali, i rapporti tra i servizi sociali e i CPI si interrompono così come tra beneficiari e CPI.

In questo quadro si evidenziano comunque segnali di promettente, anche se ancora embrionale, recupero della funzione svolta dai CPI sui territori soprattutto nella percezione dei cittadini: "Negli ultimi mesi i CPI stanno riacquistando la fiducia delle persone" (ATS di Napoli). In aggiunta a ciò e per la specificità dell'utenza del ReI gli operatori segnalano come prospettiva di miglioramento della efficacia della misura la necessità di prevedere una

---

([18]) La DID è la Dichiarazione di immediata disponibilità con cui il cittadino dichiara al Centro per l'Impiego la propria disponibilità a svolgere un'attività lavorativa o a intraprendere un percorso formativo di riqualificazione professionale.

formazione *ad hoc* sulle tematiche sociali per gli operatori dei CPI che consenta loro di interfacciarsi in maniera mirata e puntuale con i servizi sociali e i beneficiari.

4.3.4. *Le caratteristiche dei progetti personalizzati*

Un terreno potenzialmente ricco da esplorare

Il monitoraggio dei progetti personalizzati, sia a livello territoriale per seguire l'andamento dei singoli casi presi in carico, sia a livello nazionale per verificare in prospettiva aggregata l'andamento della parte attiva della misura, è un'attività con un potenziale informativo dirompente per il miglioramento dell'efficacia del contrasto alla povertà attraverso il ReI, che però non è nemmeno stata avviata, rilevandosi questa una lacuna del sistema di attuazione del ReI. Pertanto monitorare le caratteristiche dei progetti personalizzati non è stata un'operazione agile in quanto gli operatori intervistati hanno dichiarato che la piattaforma per l'inserimento dei dati sui beneficiari del ReI non prevedeva uno spazio dedicato alla descrizione dei contenuti dei progetti. Di conseguenza in alcuni ATS la raccolta delle informazioni di dettaglio sui progetti e sul loro stato di avanzamento è avvenuta sporadicamente e dietro la spinta dell'interesse specifico di alcuni operatori, a volte anche mettendo a punto strumenti di monitoraggio costruiti *ad hoc*.

Al di là di questi limiti strutturali, attraverso il monitoraggio si sono comunque potuti chiarire alcuni aspetti relativi agli attori coinvolti nella progettazione, ai contenuti dei progetti, al rapporto tra le specificità territoriali e gli interventi realizzati e alla condizionalità.

Un elemento che accomuna tutti gli ATS analizzati riguarda la stesura dei progetti personalizzati che sono stati elaborati prevalentemente dagli assistenti sociali in collaborazione con i componenti del nucleo. Tuttavia è stato possibile rintracciare, in alcuni contesti, esperienze territoriali in cui la costruzione dei progetti è stata il frutto di "una co-progettazione" con gli altri operatori territoriali (ASL, CPI, Terzo Settore).

Se si considerano i contenuti, i progetti personalizzati si sono focalizzati nel complesso sulla gestione del contributo economico attraverso interventi di accompagnamento alla costruzione del bilancio familiare per evitare un utilizzo improprio del contributo ReI nei casi a rischio di dipendenza; l'attivazione dei beneficiari con la loro partecipazione a progetti di utilità sociale svolti presso cooperative e Terzo Settore attraverso bandi specifici del Comune e, in alcuni casi, dove l'offerta di servizi locali lo consentiva, interventi

formativi e di riqualificazione professionale realizzati in collaborazione con le agenzie territoriali per il lavoro ([19]).

In alcune fattispecie particolari, sono state inserite nei progetti attività specifiche che hanno richiesto il coinvolgimento di altri soggetti territoriali: nei casi di beneficiari in condizioni di fragilità multiproblematiche i progetti hanno previsto interventi di inclusione sociale come il sostegno alla genitorialità e corsi di lingua per gli immigrati; nelle situazioni di marginalità estrema è stato anche coinvolto il Terzo Settore per rafforzare il supporto ai nuclei beneficiari; laddove sono state realizzate azioni in favore dei minori, queste sono state vissute in maniera molto positiva dai componenti adulti delle famiglie che, sentendosi sollevati dai carichi di cura, hanno potuto concentrarsi sulla ricerca del lavoro.

Dagli studi di caso risulta evidente come l'articolazione dei progetti personalizzati rispetto alla gamma dei contenuti e alla varietà delle azioni risenta molto delle condizioni preesistenti in cui i servizi si trovano (disponibilità di organico nei servizi sociali e pratiche di lavoro e di intervento consolidate) e del sistema di offerta di interventi sul territorio. A conferma di ciò, nei casi di scarsa disponibilità di personale, come visto sopra, o si è optato per l'invio ai CPI come *escamotage* organizzativo e funzionale oppure i progetti proposti dal servizio hanno previsto una presa in carico leggera basata sull'accompagnamento e l'orientamento.

Insieme agli interventi e coerentemente con essi, nel progetto andavano precisati gli impegni che il beneficiario avrebbe dovuto assumere a fronte dell'erogazione del contributo economico. In tal senso la ricezione del beneficio economico era condizionata al rispetto da parte del beneficiario di tali vincoli. Il decreto fissava, graduandolo, un sistema di sanzioni e decurtazioni fino alla perdita totale del beneficio stesso. Dagli studi di caso il tema della condizionalità non risulta fra quelli più percepiti dagli operatori, i quali hanno dichiarato di non aver applicato quasi mai il sistema di sanzioni previsto tranne nei casi di mancata presentazione ai colloqui iniziali. Si è trattata per gli operatori di un'opzione intenzionalmente adottata poiché, secondo quanto dichiarato, la condizionalità richiede che la misura sia a regime: nella fasi di avvio e rodaggio, quando ancora i percorsi di accompagnamento dei bene-

---

([19]) Secondo quanto stabilito nel decreto del ReI, i progetti personalizzati potevano prevedere interventi di diversa natura, dal contrasto alla povertà, al lavoro, alla formazione, interventi di tipo sanitario e socio-sanitario, educativo, abitativo.

ficiari sono in corso di svolgimento non è stato ritenuto opportuno procedere all'applicazione formale dei criteri della condizionalità.

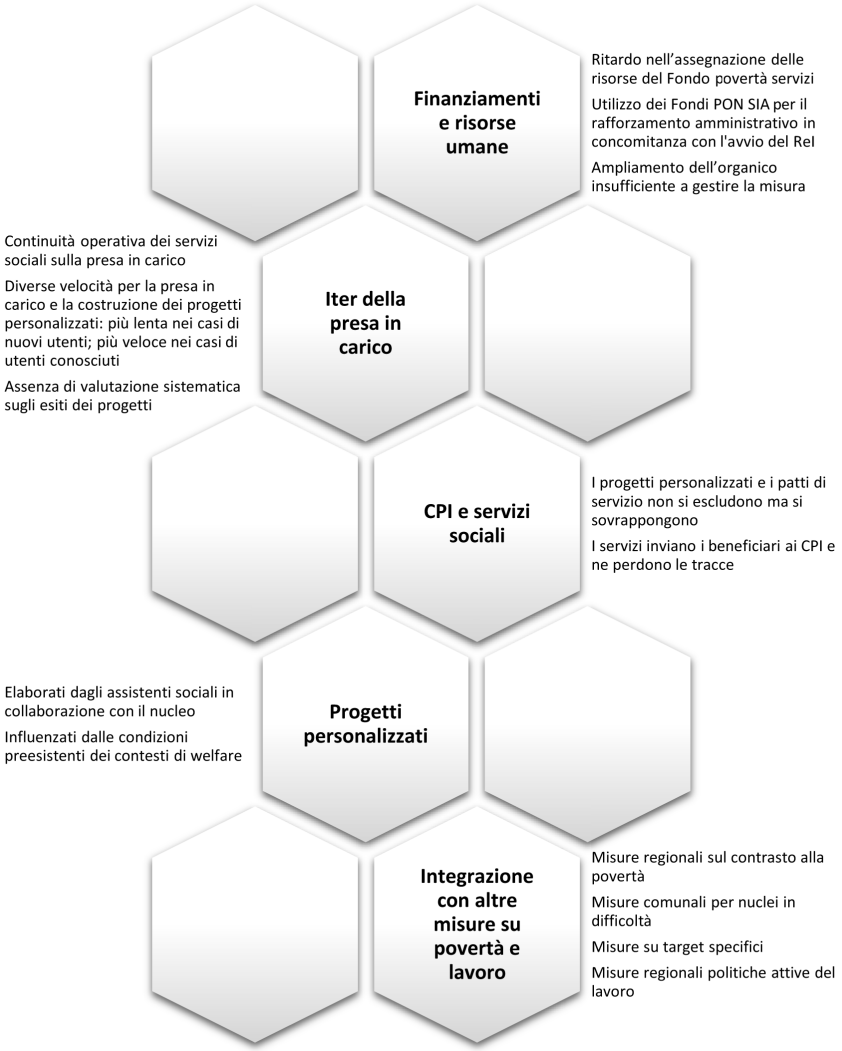
4.3.5. *L'integrazione con altre misure di contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro*

L'ultimo tassello del mosaico dell'attuazione riguarda l'incastro del ReI nel quadro di interventi e politiche sulla povertà e sul lavoro a livello regionale. Sotto questo profilo si registrano situazioni fortemente diversificate sia a livello regionale (misure regionali di contrasto alla povertà; politiche attive del lavoro) che tra un Ambito e l'altro all'interno della stessa Regione (interventi promossi dai singoli Comuni).

Dagli studi di caso è emerso come l'integrazione del ReI con altre misure presenti nei diversi sistemi locali di welfare si esplica su vari livelli: misure regionali di contrasto alla povertà; misure e programmi di sostegno economico e materiale per nuclei in situazioni economiche critiche adottate a livello comunale/Ambito; misure regionali di politica attiva del lavoro; misure rivolte a target specifici (ad esempio senza dimora, donne vittime di violenza, persone con disagio abitativo). In modo particolare nelle Regioni in cui erano presenti altre misure di contrasto alla povertà, si sono realizzate forme di armonizzazione tra queste ultime e il ReI al fine di ampliare la capacità di risposta ai bisogni delle persone in povertà nella Regione: misure regionali a integrazione degli importi corrisposti per il ReI (è questo il caso della Regione Puglia); misure regionali che hanno coperto i target di beneficiari strettamente a ridosso di quelli interessati dal ReI (Emilia-Romagna). Questo ha comportato in alcuni casi l'adozione di procedure operative uniformi per gestire le domande e i beneficiari (v. la piattaforma adottata in Puglia per caricare le domande del ReI e del RED). In ogni caso anche laddove non ci sia stata una standardizzazione delle modalità di lavoro, l'approccio al caso si è rivelato più compatto ed efficace per la varietà degli strumenti di intervento attivabili dagli operatori in favore delle persone in povertà. Soprattutto a livello regionale, infine, sono stati costituiti tavoli per il raccordo tra le misure.

In alcuni casi, invece, il ReI si è calato in contesti in cui non erano presenti altre forme di intervento di contrasto alla povertà, costituendo pertanto l'unico strumento di risposta ai bisogni delle persone in difficoltà economica.

Schema 4.3 - Il Mosaico del ReI



4.4. La *governance* istituzionale del ReI

Per *governance* istituzionale del ReI si intende la mappa degli attori (CPI/Agenzie per il lavoro, organizzazioni di Terzo Settore, aziende sanitarie locali, scuole, imprese, Regioni, INPS, Ministero del lavoro e delle politiche sociali) coinvolti a vario titolo nell'attuazione della misura, unita alla trama delle relazioni che li collegano vicendevolmente.

I rapporti tra gli ATS e gli attori territoriali

In tutti gli Ambiti esaminati gli interlocutori istituzionali con cui i servizi sociali hanno indicato di avere contatti e relazioni, pur con un diverso grado di frequenza e intensità, sono i Centri per l'Impiego/Agenzie per il lavoro, il Terzo Settore e le ASL ([20]).

Non ci si sofferma qui sui Centri per l'Impiego poiché già ampiamente trattati nel paragrafo dedicato ai CPI dove emerge chiaramente l'"effetto detonatore" del ReI rispetto all'innesco del rapporto fra servizi sociali e CPI.

Diverso il caso invece dei rapporti con il Terzo Settore, che non hanno subito sostanziali processi di ampliamento per effetto dell'avvio del ReI in quanto in tutti gli ATS le relazioni con il Terzo Settore erano preesistenti al SIA. Già con il SIA, le dinamiche di scambio tra i servizi sociali e il Terzo Settore riguardavano interventi e servizi specifici (centri di animazione territoriale per i minori, servizi per il contrasto alla povertà, dormitori, ecc.), prevedevano in qualche caso la modalità della co-progettazione e valorizzavano il ruolo degli enti non profit molto piccoli, favorendo il dialogo fra le reti informali del volontariato e le realtà istituzionali dei servizi sociali ([21]).

Con le ASL, nel gruppo degli ATS esaminati per gli studi di caso, si va da rapporti strutturati a relazioni poco o per nulla strutturate. Bisogna considerare che, pur con ampie differenze tra un territorio e l'altro, il processo di integrazione socio-sanitaria, di cui le collaborazioni con le ASL sono la manifestazione più evidente, vanta una tradizione più sviluppata rispetto all'integrazione tra il settore sociale e quello lavorativo, in quanto quest'ultimo risulta in molte aree del Paese ancora *in fieri*.

([20]) Maggiori informazioni su questi specifici aspetti sono riportati nel capitolo 3, *infra.*

([21]) Su questo aspetto si riporta di seguito uno stralcio esemplificativo di una intervista condotta nell'ATS di Forlì: "Per la prima volta, abbiamo visto l'inclusione di associazioni di promozione sociale molto piccole, partendo anche semplicemente dalle Pro-loco. Insomma, un volontariato molto informale che si congiunge con il servizio sociale territoriale. In particolare il progetto personalizzato è una co-progettazione, cioè si costruisce insieme ai soggetti protagonisti. Sulla base di quelle che sono le vulnerabilità emerse, in fase di pre-analisi, sui tre assi: casa; lavoro; relazioni. I cinque protagonisti del progetto (parte sociale, sanitaria, Centro per l'Impiego, la famiglia dell'utente e il Terzo Settore) definiscono meglio quali sono i bisogni e 'insieme' mettono a punto un progetto. Il Terzo Settore in questo processo per noi [del servizio sociale territoriale] è sempre stato un protagonista del progetto".

Passando alle istituzioni scolastiche, è emerso che quasi la metà degli ATS esaminati intrattiene rapporti di collaborazione per la gestione della misura. In alcuni casi si arriva a stipulare protocolli di intesa fra servizi e istituti scolastici per inserire un rappresentante delle scuole nell'équipe multidisciplinare favorendo così l'inclusione scolastica e sociale degli alunni e prevenendo l'abbandono e la dispersione scolastica. Molti dei rapporti con le istituzioni scolastiche sono riconducibili alle esigenze di rispetto dei vincoli indicati nei progetti personalizzati dei nuclei con minori di cui i servizi sociali monitorano la frequenza scolastica. È d'altronde vero che il target iniziale del ReI prima dell'ampliamento dell'utenza, a partire dal 1° luglio 2018, erano, tra gli altri, i nuclei con componenti minori di 18 anni, a testimonianza della particolare attenzione alla situazione dei nuclei in povertà con minori.

Con le imprese, invece, i servizi sociali non hanno consuetudine di relazioni. Questo significa che rispetto alla dimensione lavorativa il raggio di azione del ReI non è andato oltre il coinvolgimento e la mediazione dei CPI, dagli esiti peraltro quasi sempre incerti, e che il grande assente nell'assetto della *governance,* come anche nella attuazione della misura, è il mondo produttivo nelle sue varie articolazioni.

Infine in generale in due dei contesti metropolitani analizzati, Roma e Napoli, si è osservata una specificità nella architettura della *governance* locale del ReI. Nel caso di Roma il Comune ha gestito il ReI affidando al Dipartimento politiche sociali di Roma Capitale la funzione di coordinamento e accompagnamento, in un primo tempo per l'assunzione del nuovo personale con i fondi PON e, dopo, per la sua gestione nei rispettivi municipi. L'Ufficio ReI del Dipartimento ha poi svolto la funzione di cabina di regia tecnico-operativa, supportando gli uffici municipali, coordinando le azioni propedeutiche all'avvio del ReI, curando i rapporti istituzionali con tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione della misura in particolare la rete dei servizi socio-lavorativi territoriali. Nel caso di Napoli il Comune ha scelto di centralizzare presso il Dipartimento di welfare i rapporti istituzionali e operativi con l'INPS e i CAF, per cui i servizi municipali non avevano l'accesso diretto alla piattaforma INPS e non erano in grado di fornire agli utenti le informazioni sullo stato della domanda e sulle motivazioni degli eventuali rigetti. Inoltre il Dipartimento stesso comunicava ai municipi gli elenchi dei nuclei per i quali nell'arco di sei mesi, pena la decadenza del beneficio, come previsto dal decreto n. 147/2017, si sarebbe dovuto procedere a stilare i progetti personalizzati.

È emersa, nel corso delle varie interviste, una questione che non riguarda esclusivamente il ReI, ma richiama piuttosto il tema più generale della *go-*

vernance degli ATS. Si tratta delle forme organizzative scelte dai territori per gestire le risorse economiche e organizzare il funzionamento dei servizi. In particolare, secondo quanto dichiarato da alcuni operatori, quella dell'Ambito non è ritenuta la forma giuridica più idonea a gestire le risorse economiche del Fondo povertà previsto dal ReI e assegnate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Altre sono le configurazioni amministrative in grado di provvedere a ciò, come per esempio i consorzi o le associazioni di Comuni che consentono di superare i vincoli dei blocchi di spesa e di stabilizzare le risorse umane ed economiche garantendo così la continuità del lavoro degli operatori, la qualità dei servizi e degli interventi sociali, "dando stabilità a tutto il sistema di welfare locale (…). Per poter essere efficaci si ha bisogno di assetti organizzativi che facciano la presa in carico, la rete e i servizi integrati; per poter sfruttare a pieno le risorse del decreto 147 sul ReI si deve ragionare sugli assetti organizzativi (…). Le forme associate non decollano: i Comuni non optano autonomamente per la forma associata creando così uno stallo. C'è un problema di coercizione normativa e di limiti culturali: se non c'è una legge che li obbliga, le cose non vengono fatte" (ATS di Napoli). Questo tema è tanto più cruciale se si considera che soprattutto al Sud la criticità delle condizioni socio-economiche della popolazione si inserisce in un quadro strutturale e organizzativo dei servizi sociali particolarmente problematico, creando una sorta di "effetto cumulo".

I rapporti tra gli ATS e gli altri attori nazionali (MLPS, INPS)

Il ReI prevede una *governance multilivello* per l'attuazione della misura imperniata sui servizi sociali e che a raggiera include altri attori territoriali (CPI, Terzo Settore, ASL, scuole, imprese) e gli altri due soggetti nazionali coinvolti nella implementazione della misura (INPS e MLPS).

Con gli studi di caso si è cercato di approfondire in che modo la *governance* si sia declinata sui territori e si è ricavata una panoramica disomogenea e fortemente polarizzata rispetto alle valutazioni espresse sia sull'INPS che sul MLPS. Si spazia infatti da situazioni in cui gli operatori hanno dichiarato che gli scambi e i rapporti con l'INPS sono poco fluidi e critici a causa del difficoltoso funzionamento del supporto informatico e della assenza di interlocutori prossimi a livello territoriale in grado di mediare tra Comune e Istituzione centrale. Di contro altri operatori hanno affermato che i rapporti con l'INPS sono migliorati rispetto al SIA, quantomeno per la presenza del numero verde a cui rivolgersi per informazioni (su cui comunque permangono alcune criticità rispetto al suo funzionamento). Un'analoga tendenza si è

riscontrata nei rapporti tra gli ATS e il Ministero, per cui è emerso che alcuni Ambiti intrattengono rapporti costanti con il Ministero che fornisce assistenza tecnica soprattutto in ordine agli adempimenti legati al PON Inclusione Avviso 3, altri riportano che le occasioni di scambio, confronto e formazione con il MLPS sono state insufficienti.

4.5. L'impatto del ReI: un equilibrio (ancora) imperfetto

Impatto sulla povertà

Dalle interviste realizzate per gli studi di caso è evidente come l'impatto del ReI sul miglioramento delle condizioni di vita delle persone costituisca una variabile dipendente dalla situazione economica e sociale di partenza dei nuclei e dal grado di strutturazione dei servizi sociali (dotazione di personale, capacità amministrativa, capacità di lavorare in rete, ampiezza dell'offerta di interventi, configurazione giuridico-amministrativa dell'Ambito, ecc.) nonché dalle caratteristiche dei contesti socio-economici territoriali (livelli di povertà assoluta, tassi di occupazione, struttura del mercato del lavoro e del tessuto produttivo).

C'è da evidenziare il fatto che nelle realtà economicamente più svantaggiate tra quelle prese in esame il ReI abbia avuto un impatto molto positivo sul miglioramento delle condizioni economiche dei beneficiari consentendo alle persone di fare fronte a spese essenziali spesso in continuità con i processi di supporto materiale avviati col SIA. Vi è comunque la consapevolezza da parte degli operatori dei servizi sociali che in molti casi il ReI non è sufficiente a far raggiungere l'autonomia economica sia per la particolare situazione congiunturale economica che per la specifica fragilità di alcuni beneficiari: molte situazioni di povertà sono croniche e non possono essere risolte in poco tempo.

Sempre in base alle percezioni degli operatori, valutare l'impatto di una misura come il ReI risulta un'operazione complessa e non perseguibile nel breve tempo di vita del ReI: si dovrebbe, a loro parere, poter attingere alle informazioni sui progetti personalizzati, seguire i beneficiari nelle diverse fasi del progetto, valutare *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* (a distanza di tempo dalla chiusura del programma) le condizioni economiche e il livello di inserimento sociale e lavorativo dei nuclei e la loro variazione nel tempo. Questo processo non si è potuto compiere in primo luogo poiché i servizi sociali sono sottodimensionati dal punto di vista dell'organico per seguire i beneficiari nel tempo

(anche a causa del ritardo con cui sono state assegnate agli ATS le risorse del Fondo povertà per il rafforzamento dei servizi sociali); in secondo luogo ma non per questo meno importante, perché la misura è stata interrotta per essere sostituita da una successiva (il Reddito di Cittadinanza), creando una frattura di sistema fra le due e introducendo un elemento di discontinuità rispetto alla gestione della misura e ai beneficiari.

Quello che emerge dalle opinioni raccolte dagli operatori è che se si può parlare inequivocabilmente di miglioramenti, anche se lievi, delle condizioni economiche dei beneficiari, i processi di inserimento sociale e di inclusione lavorativa, richiedendo tempi più lunghi, sono rimasti incompiuti e dunque non sono valutabili.

I successi del ReI

Una delle dimensioni indagate con le interviste realizzate è stata la percezione degli operatori sulle criticità e su ciò che ha funzionato del ReI. I beneficiari, i servizi sociali e il disegno della misura sono state le principali aree su cui si sono concentrate le loro opinioni.

Nel complesso ciò che sembra aver funzionato sia sui beneficiari che sui servizi riguarda, come già detto, la funzione di "aggancio" del ReI che ha fatto approdare ai servizi sociali persone in stato di necessità economica e sociale non conosciute prima. Sotto questo profilo il ReI si è configurato come uno strumento di avvicinamento alla comunità locale (si pensi al ruolo svolto dai Punti di accesso): anche laddove i beneficiari non rispondevano ai requisiti previsti per l'accesso al ReI, i servizi sociali hanno comunque potuto fornire loro risposte indirizzandoli verso altri interventi territoriali.

Riguardo ai servizi sociali e in riferimento alle modalità di lavoro adottate al loro interno, è stato valutato molto positivamente il fatto che il ReI abbia stimolato la collaborazione intra-istituzionale a livello locale, anche se con esiti variabili, tra l'Ente locale, l'INPS, i CPI che "hanno cominciato a conoscersi e a parlarsi, cosa che fino a qualche anno fa non era immaginabile: ad esempio noi finalmente parliamo con INPS, conosciamo le persone, sappiamo chi sono e lo stesso per il CPI. Le basi di questo processo sono state gettate con il SIA e si sono consolidate con il ReI" (ATS di Milano). Queste nuove occasioni di confronto e di scambio tra gli operatori sono state all'insegna di una collaborazione multiprofessionale e multiservizio: "C'era un certo numero di situazioni abbastanza ricorrenti ed anche gli operatori avevano scarse occasioni di confronto. Questo è servito sia agli utenti perché venivano stimolati rispetto a situazioni che evolvevano positivamente, dicendo "guarda che

è possibile", sia per gli operatori perché si rafforzavano sulla consapevolezza che era 'possibile', se si facevano le cose in un certo modo" (ATS di Forlì).

Nei contesti metropolitani uno degli effetti positivi del ReI è stato l'aver avviato un processo di rafforzamento dell'organizzazione dei servizi sociali anche attraverso il ricorso a modalità di lavoro integrate tra i diversi servizi del territorio basate sulla valutazione del bisogno e la profilazione dell'utenza. Ciò ha consentito di rendere la misura il più possibile adeguata al target di riferimento.

Gli operatori hanno sottolineato poi l'intuizione del disegno della misura consistita nel mixare l'erogazione economica con l'attivazione dei beneficiari, che, non più soggetti passivi, diventano protagonisti del progetto personalizzato che contribuiscono loro stessi a elaborare a seconda del tipo di bisogno espresso.

Il progetto personalizzato presenta poi il vantaggio di "mettere a sistema" tutti gli interventi sul singolo nucleo inserendoli in un'unica cornice organica che ingloba la visione di insieme sui beneficiari e sulle loro esigenze: "ci siamo resi conto che sul territorio e sui nuclei venivano attivati interventi differenti da parte di più istituzioni, senza la consapevolezza dei piani di assistenza attivati da parte di tutti i servizi coinvolti. Con i progetti personalizzati, le assistenti sociali e i servizi sociali riescono ad avere una visione completa sul nucleo" (ATS di Corigliano Calabro). I garanti di tale processo di sistematizzazione degli interventi attraverso il progetto personalizzato sono i servizi sociali che svolgono un fondamentale ruolo di regia complessiva sulla misura: "Il ReI, che ha avuto vita breve e intensa, ha tenuto infatti grazie anche al fatto che è stato gestito dal governo di prossimità più vicino ai cittadini ovvero dal governo incaricato di costruire insieme al cittadino il percorso migliore per raggiungere l'autonomia" (ATS di Roma). In ragione di ciò la misura ha di fatto contribuito al formale e significativo riconoscimento dell'attività dei servizi sociali e della professionalità degli operatori.

Considerato il target di riferimento del ReI, le persone in povertà assoluta, e il vantaggio dato dal coordinamento svolto dai servizi sociali, l'erogazione del contributo economico ha rappresentato in alcuni casi il pretesto per intervenire su altre dimensioni di disagio in una prospettiva di povertà multidimensionale: "Non è soltanto una misura di contrasto alla povertà: si riesce a lavorare su problematiche di tipo sociale, culturale, educativo, genitoriale…" (ATS di Forlì). Inoltre il ReI ha consentito di intercettare tempestivamente dei bisogni su cui si è intervenuti per tempo, scongiurando l'aggravamento della situazione.

Le criticità del ReI

La durata della misura è percepita dagli operatori come non sempre adeguata ai percorsi di superamento della povertà, che richiedono tempi lunghi, considerata la multidimensionalità delle situazioni di disagio dei beneficiari. Inoltre la sospensione prevista di sei mesi tra il termine del beneficio e la possibilità di farne nuovamente domanda, ha reso necessari interventi di compensazione da parte dei servizi.

L'assunzione di personale consentita poi dalle risorse provenienti dai Fondi PON Inclusione, è stata considerata dagli operatori intervistati inadeguata rispetto ai carichi di lavoro richiesti dal ReI, anche in considerazione del fatto che sotto il profilo contrattuale le persone sono state assunte con orario ridotto e che le risorse del Fondo povertà destinate al rafforzamento dei servizi sociali sono arrivate in ritardo rispetto all'avvio della misura.

Per come è disegnato, il ReI richiede una stretta collaborazione tra i diversi livelli amministrativi locali che, come confermato dagli studi di caso, risultano fortemente eterogenei rispetto alle capacità operative e istituzionali: "I servizi al lavoro hanno poco da offrire mentre i servizi sociali hanno fatto un grosso lavoro modificando il loro modo di lavorare, si sono inventati di tutto e di più" (ATS di Pordenone).

Pur riconoscendo in generale la bontà della misura, talvolta è stato sottolineato dagli operatori che il contributo economico previsto dal ReI risultasse modesto soprattutto nei casi di beneficiari gravati dalle spese di affitto e che l'esiguità del beneficio non giustificasse il vincolo al rispetto degli impegni di attivazione da parte dei percettori.

In ordine alla dimensione lavorativa, la difficoltà di avviare percorsi di inserimento lavorativo per i beneficiari è riconducibile, a giudizio degli operatori, sia alle caratteristiche dei beneficiari, che richiedono percorsi di riqualificazione e orientamento al lavoro propedeutici all'inserimento effettivo, che alla debolezza dei CPI e all'assenza di adeguati investimenti sulle politiche di attivazione: in questo senso "il CPI è un imbuto con il collo troppo stretto" che, invece di facilitare, ostruisce il passaggio per le persone che si rivolgono a esso. D'altra parte, è condivisa la consapevolezza che "in assenza di politiche di crescita dell'occupazione e di regolazione dei salari, l'inclusione lavorativa per le categorie fragili rischia di essere una retorica" (ATS di Roma) e alla fine la misura potrebbe essere sbilanciata sul fronte assistenzialistico. A rafforzare il rischio di quest'ultima deriva vi è anche il disallineamento tra i tempi di erogazione del contributo economico e l'attivazione dei percorsi di inclusione: questo ha fatto sì che, soprattutto nei contesti

territoriali particolarmente svantaggiati sotto il profilo economico e sociale, il ReI fosse da alcuni considerato "l'ennesima misura assistenziale rivolta ai poveri" (ATS di Napoli).

Infine nel corso delle interviste sono emerse alcune criticità che riguardano non tanto l'impostazione della misura ma la debolezza di alcune azioni di sistema, come la formazione del personale, la creazione e l'uso di piattaforme informatiche per lo scambio di dati e informazioni necessarie anche per il monitoraggio della misura stessa. Questi aspetti sono stati segnalati come le lacune più gravi dell'attuazione del ReI, aspetti non adeguatamente curati e che avrebbero potuto, in un intervallo di tempo più adeguato, migliorarne il funzionamento e l'efficacia.

4.6. Come migliorare la misura: suggerimenti per ripartire

Da ultimo, a partire dall'esperienza fatta dagli operatori dei servizi, si è ritenuto utile raccogliere spunti di riflessione e proposte di miglioramento della misura che possono anche costituire una chiave di lettura e analisi per il confronto con il Reddito di Cittadinanza.

Vi sono aspetti del funzionamento della misura a cui si riconosce centralità e che, a giudizio degli operatori, meritano pertanto di essere mantenuti e rafforzati. È il caso del rafforzamento dei servizi sociali che va consolidato ulteriormente, accompagnando la misura con maggiori investimenti nel sistema integrato a livello territoriale dei servizi alla persona.

Si deve poi proseguire sulla strada del lavoro di rete tra gli attori socio-istituzionali a livello locale e nazionale, che il ReI ha normativamente previsto e avviato nel periodo di attuazione della misura. In particolare si tratta di formalizzare rapporti istituzionali sempre più sostanziali tra i diversi attori: "all'interno della normativa c'è chiara volontà di creazione di rete che possa raggiungere i cittadini e rispondere in maniera più olistica alle situazioni di bisogno" (ATS di Brescia). Inoltre l'attivazione della rete consente di migliorare e facilitare la sinergia tra misure nazionali e locali di contrasto alla povertà. In altre parole ciò che emerge dalle interviste è la forte richiesta di regole stringenti e chiare per definire i rapporti tra i servizi sociali e i Centri per l'Impiego così come tra gli altri attori territoriali. In generale la strutturazione della rete è uno dei meriti riconosciuti al ReI dagli operatori, che ne caldeggiano il rafforzamento in quanto essa garantisce una presa in carico adeguata delle situazioni di bisogno: l'integrazione tra i diversi servizi e settori del

contrasto alla povertà deve a loro giudizio svilupparsi a partire dalla presa in carico delle persone in povertà, fase preliminare per la progettazione di ogni intervento e perno della sua realizzazione.

Oltre al potenziamento di aspetti già presenti nel ReI e concretizzati, seppure in maniera parziale (come ad esempio il rafforzamento amministrativo), gli operatori hanno indicato aree di lavoro incompiute: è necessario attivare contestualmente alle misure di contrasto alla povertà adeguate politiche attive del lavoro, considerato che in base all'esperienza locale: "chi è in uno stato di disoccupazione quasi mai viene contattato dal Centro per l'impiego per una ricollocazione lavorativa" (ATS di Modugno).

Gli operatori hanno evidenziato l'utilità di disporre di strumenti che viaggiano su canali informatici allo scopo di condividere nell'immediato informazioni specifiche sulle persone e sugli interventi realizzati, una sorta di piattaforma digitale in cui inserire l'anagrafica dei beneficiari e le informazioni sui progetti di intervento elaborati. Inoltre, per favorire scambi e confronti fra gli ATS sulle modalità di attuazione della misura si potrebbe, sempre a giudizio degli operatori, costruire comunità di pratiche sul ReI, attraverso la realizzazione di siti o blog.

Rispetto all'evoluzione della misura gli operatori sono concordi nel ritenere che vada assolutamente evitato "l'incremento dell'utenza senza la possibilità di prevedere risposte adeguate sia nel calcolo degli importi dei contributi economici sia nei percorsi di inclusione sociale. Infatti gli importi percepiti, seppur rilevanti per i nuclei familiari con redditi estremamente bassi, non consentono ai beneficiari di soddisfare adeguatamente i propri bisogni primari. Forse sarebbe stato meglio alzare gli importi per un numero ristretto di beneficiari, privilegiando le situazioni più gravi" (ATS di Teramo).

In conclusione, volendo sintetizzare in modo compatto il futuro di una misura come il ReI a partire da quanto si è concretamente osservato nel periodo in cui esso è stato attivo, l'azione sui territori e lo sviluppo dei servizi sociali sono i due perni del contrasto alla povertà su cui continuare a lavorare: "Il ReI ha segnato la strada giusta ma la partita grossa è quella del lavoro sui territori e dello sviluppo dei servizi" (ATS di Pordenone).

Schema 4.4 - Le opinioni e i suggerimenti degli operatori sul ReI

	IL REI		
	Successi	**Criticità**	**Proposte di miglioramento**
Beneficiari	Il ReI "aggancia" Persone in povertà ⇕ Servizi sociali	Contributo economico inadeguato alle esigenze delle persone in povertà Necessità di percorsi di riqualificazione e orientamento propedeutici all'inserimento lavorativo	Alzare gli importi per un numero ristretto di beneficiari privilegiando le situazioni di maggiore bisogno economico
Servizi sociali		Ritardo nell'assegnazione delle risorse del Fondo povertà e sovraccarico dei servizi sociali	Proseguire sulla strada del rafforzamento dei servizi sociali
Disegno della misura	Mix tra erogazione economica e attivazione dei beneficiari Regia dei servizi sociali: • visione complessiva dei bisogni del nucleo • interventi integrati sul nucleo • interventi preventivi Rete tra gli attori territoriali	Intervallo di sei mesi per la seconda richiesta della misura Assenza di adeguata formazione del personale Malfunzionamento della piattaforma informatica Assenza di monitoraggio sui beneficiari	Proseguire sul rafforzamento e implementazione della rete tra gli attori socio-istituzionali locali e nazionali Costruzione di piattaforme per condividere e scambiare informazioni su persone e interventi Allineare le fasi di erogazione del contributo economico a quelle di avvio dei progetti di inclusione

5. L'analisi dell'implementazione del Reddito di Inclusione. Indicazioni e riflessioni

Alessandro Martelli

5.1. Introduzione

La recente stagione della lotta alla povertà ha mostrato un inedito dinamismo, che nell'arco dell'ultimo lustro ha prodotto diversi dispositivi di intervento riconducibili a schemi di reddito minimo, tanto a livello nazionale quanto a livello locale.

Se il Reddito di Cittadinanza (RdC), approvato in forma definitiva il 28 marzo 2019 ([1]) non ha ancora un respiro operativo sufficientemente ampio per poterne analizzare l'andamento in relazione al processo di implementazione, il pur breve corso del Reddito di Inclusione (ReI) ([2]) propone una campo esperienziale che – tenendo conto anche del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)[3] – ha consentito di produrre studi e riflessioni sulle dinamiche attuative. Accanto alle misure di livello nazionale, la pre-esistenza o il sopraggiungere di iniziative di rango regionale ha arricchito il quadro di applicazioni di *policy* di contrasto della povertà comunque riconducibili alla prospettiva del reddito minimo.

In riferimento a questa densa stagione di riforme va subito rimarcato in termini critici come, dalla Carta acquisti sperimentale (CAS) messa in campo nel 2014/15 ad oggi, salvo una valutazione di processo piuttosto tardiva prodotta da INAPP (2017), nessun rapporto di monitoraggio e valutazione sia stato prodotto per via istituzionale sugli effetti dell'implementazione, con

---

([1]) Pur ricalcando uno schema di reddito minimo, l'architettura del RdC è sensibilmente diversa da quella del Reddito di Inclusione (ReI) che lo ha preceduto, anche se, rispetto al decreto presentato nel gennaio 2019 nel Consiglio dei ministri, l'*iter* parlamentare successivo ha portato a licenziare una norma che, entro il percorso del "Patto per l'inclusione", ha di fatto accolto la logica su cui si imperniava il ReI.

([2]) Per il quale la possibilità di inoltrare domanda ha avuto decorrenza dal 1° dicembre 2017 al 28 febbraio 2019.

([3]) Con possibilità di inoltrare domanda dal 2 settembre 2016 al 31 ottobre 2017.

particolare riguardo all'integrazione fra sussidio economico e progetti di inclusione attiva, nonostante la specifica previsione nei diversi decreti istitutivi ed attuativi via via succedutisi.

L'Osservatorio statistico sul Reddito di Inclusione, allestito dall'INPS, basandosi sulle domande trasmesse all'Istituto dai Comuni di residenza dei nuclei richiedenti riporta il numero di nuclei beneficiari e il numero dei soggetti interessati suddivisi per Regione di residenza, per cittadinanza del richiedente, per numero di componenti il nucleo familiare, per presenza di minori nel nucleo e per presenza di soggetti disabili nel nucleo ([4]). Seppur di evidente importanza, tali informazioni chiaramente non offrono un'analisi degli esiti di implementazione della misura, né tantomeno comprendono il punto di vista degli operatori e dei beneficiari. Si tratta di una mancanza grave, che solo in parte e, sin qui, in modo frammentato – per ragioni di risorse e di ruoli – è stato possibile colmare (si veda al riguardo lo sforzo compiuto dell'Alleanza contro la povertà, con il *Rapporto di valutazione: dal SIA al ReI*, curato da L. Leone nel 2017 e con l'attuale analisi qui proposta).

Il processo di riforma delle misure di lotta alla povertà si è dunque prodotto in assenza di una valutazione progressiva, completa e sistematica degli effetti sui beneficiari e dell'interazione, a questo riguardo, fra i diversi fattori e risorse immessi a sostegno degli interventi. Il dibattito generatosi nell'arco del quinquennio non è mancato ed anzi è stato senza dubbio ampio e partecipato. Se il consistente lavoro preparatorio e progettuale svolto dall'Alleanza contro la Povertà ([5]), che ha esercitato evidente influenza sull'adozione del ReI, ha alimentato tale dibattito con evidenze empiriche tratte da esperienze di reddito minimo e politiche di lotta alla povertà, anche in chiave comparata, tuttavia – come è apparso particolarmente chiaro da ultimo riguardo al percorso che ha condotto all'adozione del RdC – le decisioni di *policy* non hanno poggiato su una puntuale e pubblica valutazione relativa al grado di efficacia ed adeguatezza delle misure sperimentate di recente, ma si sono giocate sostanzialmente in riferimento o a modellistiche ed informazioni ricavate dalla letteratura comparativa di tipo scientifico-accademico, oppure ad opzioni di taglio politico-culturale, non diversamente da quanto accaduto per le misure

---

([4]) Peraltro trascurando la variabile di genere, secondo un orientamento che continua ad essere diffuso e che rende tale aspetto più opaco, pur a fronte della sua indubbia rilevanza (Martelli, 2018).

([5]) Si veda, in tal senso, la proposta del Reddito di Inclusione Sociale – REIS (Gori *et al.*, 2016).

regionali, dipendenti "da dinamiche di competizione politica piuttosto che da una valutazione dell'efficacia maggiore o minore di un intervento" (Natili *et al.*, 2018, p. 54).

L'incedere dinamico e cangiante del progressivo processo di riconfigurazione di schemi nazionali di reddito minimo degli ultimi anni, reso più complesso dalla parallela adozione e trasformazione di schemi regionali, ha assunto le sembianze della *reforming organization* (Nilsson e Olsen, 1993), in cui risulta assai difficile dare concretezza e coerenza agli elementi del programma e alla strategia attuativa, e ciò ha reso ancor più oneroso il mancato compimento, in termini operativi e di supporto al disegno di *policy*, di un piano istituzionale di monitoraggio e valutazione. Si è generato, così, da un lato un evidente affanno nell'implementazione di dispositivi sottoposti a modifiche ogni 12-18 mesi, dall'altro un costante ritardo dell'analisi di tipo conoscitivo e valutativo (ritardo non ascrivibile soltanto alle frequenti curvature del percorso amministrativo istituzionale, ma anche alla scarsa pratica della ricerca e della valutazione, con evidenti problemi di legittimazione ed efficacia nel dialogo fra istituzioni e comunità scientifica). Tale ritardo si è poi combinato con una sorta di 'distonia' del dibattito che, proprio per il susseguirsi di modifiche istituzionali, si è orientato costantemente al provvedimento in corso di approvazione proprio quando quello ancora vigente (destinato ad essere aggiornato) cominciava ad offrire un'esperienza operativa ed esercizi analitici utili alla comprensione e all'apprendimento; ciò ha contribuito pertanto a rinforzare un disallineamento presente su più piani.

Entro questo scenario, con l'intento di cogliere gli aspetti che hanno caratterizzato la stagione del ReI, dopo un breve paragrafo dedicato a tratteggiare la cornice istituzional-discorsiva in cui esso si è dispiegato, si prenderanno in rassegna gli elementi che emergono come più significativi dalle principali analisi empirico-documentali intercettate, per poi effettuare alcune considerazioni finali nella speranza che – in regime di RdC ormai avviato – esse suonino a loro volta meno distoniche possibile e contribuiscano utilmente ad una memoria analitica delle azioni condotte nell'alveo della lotta alla povertà.

5.2. La cornice istituzional-discorsiva intorno al ReI. Due tendenze

La parabola del ReI, ma più complessivamente quella degli schemi di reddito minimo adottati nel corso degli ultimi anni, si è sviluppata entro una

cornice istituzional-discorsiva che ha influenzato il dibattito relativo all'interpretazione del fenomeno della povertà, delle sue cause e delle misure per contrastarlo. Si vogliono qui richiamare due aspetti che sembrano essere particolarmente rilevanti ai fini della ricezione politico-culturale del ReI e del processo di implementazione che lo ha attuato.

In primo luogo, appare significativa la tendenza di respiro europeo secondo la quale, a partire dagli anni '80 del secolo scorso e con particolare enfasi negli ultimi due decenni, si è fatta strada nelle politiche di reddito minimo la logica dell'inclusione attiva prima e, poi, in maniera più decisa, dell'attivazione individuale con forte orientamento al mercato del lavoro (Busilacchi, 2018). Ciò ha portato con sé – in modo evidente negli anni della crisi economica – anche un generale aumento di condizionalità e sanzioni (Bolzoni e Granaglia, 2018, Frazer *et al.*, 2016). Questa prevalente direzione va collocata all'interno di un dibattito in cui la povertà – la figura del povero – ancora viene ricondotta ad un volto 'buono', ad uno 'brutto' e ad uno 'cattivo' (Busso *et al.*, 2018), secondo una retorica – non esaurentesi a livello di senso comune, ma penetrante nel discorso politico ed anche nella logica degli stessi servizi di welfare – per cui la rappresentazione e il riconoscimento delle traiettorie e delle ragioni di chi sperimenta condizioni di povertà sono ancora preda di tratti stigmatizzanti e non capacitanti. L'insieme di queste tendenze si associa alla prevalenza di una semantica economicistica, che fatica ad essere scalfita da quello sguardo multidimensionale e socio-relazionale che la prospettiva sociologica dovrebbe con più forza proporre e sostanziare (Morlicchio, 2012; Paugam, 2005).

In secondo luogo, è opportuno fare una considerazione generale relativa al sistema di protezione sociale nel quale il ReI va a collocarsi, guardando con particolare attenzione allo stato del welfare locale, la cui rete fa da riferimento ai progetti di inclusione attiva che costituiscono la 'scommessa' capacitante della misura di reddito minimo, accanto all'erogazione monetaria. A livello locale, sottolinea Gori (2018a), il ridimensionamento della spesa socio-assistenziale dei Comuni singoli e associati (nel quadro dell'austerità delle politiche pubbliche legata alla crisi economico-finanziaria) ha portato le risorse già tradizionalmente non pingui a ridursi, generando effetti selettivi (perlopiù taciti, per evitare il biasimo) nella forma di una presa in carico dei casi quando essi mostrano un'elevata gravità e, prevalentemente, tramite risposte prestazionali standardizzate. Ciò comporta l'accentuarsi di una propensione riparativa che – nella combinazione fra selettività per gravità e forte riduzione della strumentazione e dell'impegno legati all'accompagnamento,

all'orientamento, alla personalizzazione, al presidio generale della presa in carico – ha ulteriormente indebolito il perseguimento di un'azione di welfare intesa secondo un'accezione 'allargata' (Saraceno, 2013; Busilacchi, 2018), ovvero in una prospettiva sistemica fondata su istanze di prevenzione e promozione. Se Gori rintraccia proprio nell'itinerario peculiare delle politiche di lotta alla povertà degli ultimi anni un caso che – per le significative risorse investite – si sottrae alla tendenza rilevata per altre aree di *policy*, nondimeno occorre evidenziare un rischio che aleggia anche sulle misure di reddito minimo. Da un lato l'impostazione di queste – stante la selettività impostata, nella versione più generosa, sulla soglia di povertà assoluta – le definisce come essenzialmente di tipo riparativo; dall'altro il prodursi nei confronti di altri bisogni e *target* (famiglia e minori, anziani, disabili, immigrati) di meccanismi di tipo iper-selettivo e prestazionale in conseguenza di risorse inadeguate ed anche – è bene sottolinearlo – di una sostanziale insensibilità per logiche preventivo-promozionali, può sfociare in un circolo vizioso in cui le *chances* di redistribuzione e diffusione di benessere tra la popolazione rimangono assai compresse e limitate ad una porzione largamente minoritaria, producendo così continuamente le premesse per l'aggravarsi delle condizioni dei più vulnerabili. Da questo punto di vista, nella consapevolezza delle difficoltà di consolidare dispositivi e strumenti per un welfare capacitante e dell'ambiguità del welfare dell'investimento sociale (Saraceno, 2013), appare chiara la portata di un'interpretazione e di una pratica del ReI – nel suo insieme – più che come una misura specialistica in una specifica area di *policy*, come una riforma socio-assistenziale di più ampio respiro che ha cercato di attuare e sviluppare la prospettiva suggerita dalla l. n. 328/2000, rispetto ad ambiti di *policy* e livelli di governo, in chiave di welfare integrato e sistemico (Marsico, 2018; Mazzoli, 2018; Ranci Ortigosa, 2018; Rizzo, 2018, SVIMEZ, 2018).

5.3. Il ReI in azione: aspetti emergenti

Beneficiari 'fantasma' e mancata considerazione degli effetti del reddito minimo

La prima annotazione che occorre fare, in merito all'esperienza del ReI e dei suoi antecedenti riconducibili a schemi di reddito minimo messi in campo nell'ultimo quinquennio, è che il diretto coinvolgimento dei beneficiari in sede di analisi e valutazione dell'andamento e degli effetti della misura – al di là di informazioni di natura amministrativa – è stato sostanzialmente nullo,

vuoi perché non è stata condotta in modo sistematico un'attività di ricerca dedicata, vuoi perché quando i dati sono stati raccolti non sono poi stati oggetto di specifica trattazione in forma pubblica (è il caso della CAS). Come anticipato, l'Osservatorio statistico allestito dall'INPS con aggiornamento trimestrale si alimenta di dati di natura amministrativa e consente al più di accedere ad una cornice descrittiva, entro la quale non si riesce tuttavia a dar risposta ad interrogativi di impatto sulle vite dei nuclei familiari fruitori. Se su questo versante l'azione istituzionale è stata latitante, anche la comunità scientifica non è stata sinora in grado di supplire con autonoma ed estesa capacità di indagine. Si tratta evidentemente di un grave *vulnus* in termini di capacità di apprendimento di *policy*, ma di fatto la consultazione diretta dei destinatari si è avuta solo sporadicamente.

Laddove vi è stata occasione di raccogliere il punto di vista degli utenti, nel caso della CAS (Busso, Meo, 2015; Anconelli *et al*., 2015) e del SIA/ReI (Castro, 2018; Salvati, 2018) si è registrata soprattutto la percezione in merito all'erogazione monetaria, rilevando una generale soddisfazione in rapporto alla possibilità di disporre di risorse economiche aggiuntive. Tale soddisfazione è risultata più accentuata per i destinatari nelle Regioni meridionali, probabilmente perché – a fronte di schemi basati su soglie e importi validi per l'intero territorio nazionale – la combinazione fra maggior intensità e diffusione della povertà e minor costo della vita ha prodotto nei destinatari residenti al Sud un maggior impatto.

Quanto alla percezione relativa ai servizi di inclusione, il caso catanese (Castro, 2018) consente di cogliere due elementi: da un lato, è emblematico segnalare che tra i beneficiari vi è una ricorrente difficoltà a ricordare i contenuti dei progetti di inclusione socio-lavorativa, a conferma della maggior rilevanza a breve termine della dimensione monetaria; dall'altro, viene apprezzata la capacità di ascolto da parte degli assistenti sociali e il supporto ricevuto sotto forma di inserimento dei figli minori in varie attività socio-educative, ma riguardo ai progetti socio-lavorativi si riscontra un certo malcontento per non aver ricevuto sostanzialmente nessuna risposta al bisogno lavorativo. Nel caso pugliese (Salvati, 2018) si registra una non irrilevante quota di rinunce alla misura regionale (il Reddito di Dignità – RED) – dovuta all'obbligo di svolgimento di un tirocinio per la riscossione del beneficio monetario supplementare – e il mantenimento invece di quella nazionale (esente da tale obbligo); nella stessa Regione si è riscontrato un ampio numero di "tirocini di comunità", progetti individuali di impegno a favore del proprio

nucleo familiare o di reciprocità-vicinato ([6]): le reazioni sono state negative per chi era portatore di un cogente bisogno lavorativo, positive invece per chi aveva carichi di cura (tipicamente donne), o per le persone che, praticando un'attività lavorativa sommersa, in modo opportunistico trovavano con tale opzione un'entrata aggiuntiva netta.

Questi pur sporadici riscontri da un lato confermano le tensioni, le ambivalenze ed anche i rischi di neutralizzazione che caratterizzano il connubio denaro-progetti personalizzati sotto il condizionamento di situazioni di lavoro in nero e/o di situazioni socio-familiari gravose (INAPP, 2018), dall'altro indicano come la creatività del tirocinio di comunità pugliese abbia sì consentito di abbinare erogazione monetaria e attivazione – pur se leggera, ma con un 'riflesso' piuttosto tradizionale e conservatore in termini di differenze di genere rispetto alla ripartizione dei carichi di cura e di lavoro (Martelli, 2018). In generale, si può evidenziare che il lavoro dei servizi si svolge su un terreno denso di sfide e contraddizioni, ma non privo di margini di riconoscimento ed efficacia; dove esso è assente o carente provoca malcontento e frustrazione in chi è portatore di bisogni non risolvibili soltanto con misure monetarie.

Un'ulteriore considerazione che attiene all'impatto della misura sui beneficiari è stata ricavata – per via statistica e solo in forma aggregata – con riguardo all'incidenza sulla povertà pre-esistente. Come ci si poteva aspettare alla luce del sotto-finanziamento del ReI rispetto alla platea dei poveri assoluti, si può affermare che esso sia stato in grado di intervenire, più che sulla riduzione del numero di individui al di sotto della soglia di povertà, sulla diminuzione dell'intensità della povertà stessa (Lusignoli, 2018; ISTAT, 2019).

L'implementazione del ReI tra fluire del processo e punto di vista degli operatori

Più ampia è invece la disponibilità di approfondimenti e riflessioni basati sull'analisi documentale e sul coinvolgimento degli operatori di vario profilo, da quelli con ruoli di coordinamento e progettazione a quelli impegnati in posizioni di *front-office*, a diretto contatto con l'utenza. Le questioni approfondite nelle indagini consultate sono sostanzialmente riconducibili al processo di implementazione della misura ai diversi livelli e al lavoro quotidiano dei professionisti facenti parti della rete di welfare locale.

([6]) Aggiunti in un secondo tempo come fattispecie C) dalla Regione Puglia, a fronte dell'insufficienza di posti in enti profit – fattispecie A) – o in organizzazioni non profit con dipendenti – fattispecie B).

Consensi diffusi si registrano sull'affermazione di un diritto soggettivo all'assistenza economica, con forte riduzione della discrezionalità ed anche dello stigma (Ambrosi, 2018), nonché sull'affermazione della pari rilevanza tra dimensione *cash* e *in kind* della misura, sulla scia delle raccomandazioni già avanzate in documenti chiave della prospettiva riformistica del welfare italiano quali il rapporto della "Commissione Onofri" del 1997 e la legge n. 328 del 2000, ben presenti nella proposta del REIS messa a punto dall'Alleanza contro la povertà, in particolare nella previsione di un'infrastruttura nazionale per il welfare locale (Gori *et al.*, 2016). Se su questi aspetti gli apprezzamenti sono espliciti, altrettanto si può dire però per le perplessità riguardo all'effettiva capacità di tradurre adeguatamente gli intenti sul piano operativo, come emergerà tra breve in rapporto a specifici aspetti ritenuti deficitari nel percorso di implementazione. Tali perplessità, peraltro, sono presenti in modo amplificato all'interno delle posizioni più critiche relative al ReI. Tra queste, quella di Vecchiato (2017) che, pur senza mettere in dubbio le buone intenzioni che hanno mosso chi ne ha sostenuto l'impianto, ritiene che il dibattito degli ultimi anni abbia continuato ad insistere sostanzialmente sui trasferimenti monetari, dando luogo ad una forte burocratizzazione del percorso di assistenza e mancando di assegnare la necessaria importanza al processo di aiuto, in termini di un pieno riconoscimento della condizione e del vissuto di chi versa in condizioni di povertà, nonché di predisposizione di percorsi di promozione delle capacità "tra necessità e dignità" e di reali opportunità di reinserimento socio-lavorativo. Il prevalere di una logica di "materialismo metodologico" avrebbe così portato la lotta alla povertà a divenire "consumo privato di aiuti poveri di socialità" (p. 180), con il rischio che anche il ReI nei fatti possa ricadere in questa deriva.

Se questa lettura critica risulta particolarmente scettica, non mancano altri elementi che nelle indagini sul campo sono stati via via segnalati come problematici negli studi che si sono applicati al tema. L'aggravio burocratico – per beneficiari e servizi – è annotazione ricorrente, così come la sottolineatura del troppo modesto livello di erogazione monetaria. Altrettanto diffuso è il monito sull'esposizione al rischio dell'ingenerarsi di trappole della povertà a fronte di aumento del reddito familiare da lavoro.

Sul piano più strettamente relativo all'implementazione del ReI, gli aspetti segnalati da chi ha svolto esercizi di analisi applicata si possono ricondurre a due ampie categorie: le difficoltà della *governance* multilivello e la faticosa infrastrutturazione dei sistemi di welfare locale (al cui interno assume particolare rilevanza l'esperienza degli operatori).

Le difficoltà della governance *multilivello*

L'intensa stagione riformista che, nel campo della lotta alla povertà, grazie anche alla significativa spinta dell'Alleanza contro la Povertà ha visto in questo decennio il ritorno del protagonismo dell'amministrazione centrale, ha inevitabilmente comportato un considerevole sforzo per l'armonizzazione tra i diversi livelli di governo in riferimento all'articolata trama di ruoli e passaggi tecnico-organizzativi necessari all'attuazione degli interventi. L'attività di *governance* si è dunque rivelata tanto complessa quanto necessaria, a maggior ragione laddove la misura nazionale si è combinata con forme integrative regionali. Se tale attività sembra aver prodotto buone 'contaminazioni', promuovendo miglioramenti nella programmazione degli interventi, nelle procedure di selezione e nei percorsi di attivazione (Natili *et al.*, 2017), nonché in senso più complessivo promuovendo e/o consolidando cultura e pratiche dell'inclusione attiva (dall'accesso alla presa in carico), nondimeno ha mostrato una serie di vischiosità che hanno rallentato e, con ogni probabilità, reso meno efficace il percorso applicativo di *policy*. Sono, ad esempio, risultate problematiche – soprattutto quando a livello regionale sono state approntate misure integrative di reddito minimo – le interazioni tecnologico-informatiche e comunicative fra territori ed INPS, come ente gestore, ma anche con Poste – partner tecnico – per questioni relative al rilascio e alla gestione della carta per la fruizione dell'erogazione economica (INAPP, 2018; Leone *et al.*, 2017; Salvati, 2018).

Vanno poi segnalate due questioni critiche che hanno dirette ricadute sull'infrastrutturazione della rete di welfare locale (su cui ci si soffermerà tra breve in modo specifico). Dopo la costruzione del fondamentale pilastro del riconoscimento del ReI come livello essenziale delle prestazioni in termini di servizi per l'accesso, la presa in carico e la progettazione, da un lato si è registrato un considerevole ritardo tra previsione di una specifica quota del Fondo povertà riservata al supporto dei servizi locali (una cui significativa traccia formale risale al Memorandum di intesa tra Alleanza contro la Povertà e Governo del 14 aprile 2017) e sua concreta disponibilità a livello territoriale, avutasi solo a partire dall'autunno 2018 a ReI già abbondantemente avviato e, anzi, con uno slittamento del dibattito già verso l'ipotesi del Reddito di Cittadinanza lanciata dalla nuova compagine governativa (con inevitabili effetti di disallineamento e di spiazzamento sia discorsivo sia operativo). Dall'altro – con analogie rispetto alla questione precedente in termini di sfasamento operativo-temporale e di relative conseguenze, – l'accompagnamento della misura sui territori con intento formativo e di 'customizzazione' alle diver-

se condizioni ed esigenze dei contesti di attuazione si è concretizzato solo dopo diversi mesi, con l'incarico alla Banca Mondiale e, anche per il tardivo e piuttosto 'opaco' rilascio della Linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e dei progetti personalizzati rivolti ai beneficiari, è stato oggetto di una dilazione con inevitabili risvolti problematici, pur risultando un'opportunità apprezzata su tutti i territori (Berliri e Marini, 2018). In entrambi i casi aggiustamenti ed effetti andranno valutati con attenzione nell'interazione con il nuovo disegno di *policy* derivante dall'istituzione del RdC.

La faticosa infrastrutturazione dei sistemi di welfare locale

Ogni riforma viene messa alla prova dalla capacità tecnica e organizzativa di tradurla in termini operativi secondo gli obiettivi, le modalità e le ambizioni del disegno riformatore. Il processo di adozione di uno schema di reddito minimo e, segnatamente, quello del ReI non si è sottratto a tale onere e, come per altre iniziative miranti ad incidere profondamente sul tessuto delle *policies* nazionali, ha mostrato le proprie potenzialità (Mesini, 2018) e ne ha sperimentato le fatiche, trovandosi di fronte ad una serie di sfide.

La prima e, per certi versi, più nota sfida ha a che fare con la diversificazione dei contesti socio-economici e dei sistemi di welfare locale, che ha ormai portato diversi studiosi ad esprimersi in termini di presenza di due Italie del welfare (Ascoli, 2011; Ascoli e Sicora, 2017), con il Centro-Nord (pur internamente differenziato) caratterizzato da contesti socio-economici dinamici e robuste tradizioni e configurazioni di welfare locale e, per converso, il Sud (a sua volta con differenziazioni) con evidenti fragilità su entrambi i versanti. Tale dualità è apparsa confermata sin dall'inizio anche con specifico riferimento all'attuazione degli schemi di reddito minimo, rispetto ad esigenze di promozione, accompagnamento, consolidamento delle situazioni locali (ANCI, 2017; INAPP, 2017; Leone *et al.*, 2017; Mazzoli, 2018).

Pur sullo sfondo di questa persistente situazione di frattura, le analisi offerte negli ultimi mesi suggeriscono aree di criticità che possono dirsi trasversali e che preludono ad un necessario rinforzo delle precondizioni e delle modalità operative del processo di implementazione nel suo insieme.

Emergono, in questo senso, esigenze tanto di incremento complessivo delle capacità amministrative e di spesa (Leone, 2017), quanto di espansione delle forme di gestione associata e di consolidamento del loro funzionamento (Agodi *et al.*, 2015; Anconelli *et al.*, 2018, D'Emilione e Giuliano, 2019), rispetto alle quali le Regioni settentrionali appaiono meglio attrezzate, con specifico

riferimento all'area povertà. La prima questione risale al lungo e faticoso percorso verso un aumento di omogeneità e di efficienza del sistema di welfare italiano a livello territoriale; la seconda concerne questioni connesse ed altrettanto note, ma più recenti in termini di dibattito e spinta istituzionale, aventi a che fare con l'eccessiva frammentazione dei centri di governo locale (sotto il peso di un municipalismo 'pulviscolare') e la conseguente ricerca di soluzioni organizzativo-istituzionali volte a definire un raggio d'azione più adeguato alla natura e alla gittata dei bisogni sociali e delle possibili risposte di *policy*.

Una menzione particolare, per la rilevanza che assume nell'architettura e nelle dichiarate ambizioni del dispositivo di reddito minimo, merita senza dubbio il tema della predisposizione dei progetti personalizzati. La capacità di corrispondere alle aspettative – cioè quella di progettare e poi concretamente realizzare progetti di qualità sull'intero nucleo beneficiario – sembra ancora seriamente condizionata da alcune criticità: questioni di insufficienti risorse finanziarie e di organico (qui, di nuovo, la differenziazione Centro-Nord/Sud è pregnante, ma assolutamente non sufficiente ad esaurire il problema in termini di 'questione meridionale'), con conseguenti difficoltà legate ai carichi di lavoro (Ambrosi, 2018; INAPP, 2018); questioni di integrazione fra servizi, in particolare nella centrale relazione fra servizi sociali e servizi per l'impiego, che viene segnalata come la più fragile (Ambrosi, 2018; D'Emilione e Giuliano, 2019; INAPP 2018; Regione Toscana, 2018); questioni di costituzione formale di équipe multidisciplinari inter-servizi (D'Emilione e Giuliano, 2019; INAPP, 2018); questioni di co-progettazione con il Terzo Settore e di adeguata adozione di lavoro di comunità (Ambrosi, 2018; ANCI, 2017; D'Emilione *et al.*, 2018; INAPP, 2017 e 2018; Leone *et al.*, 2017); necessità di sostenere maggiormente le reti tramite il riconoscimento e il presidio di specifiche funzioni di manutenzione e coordinamento, ad esempio tramite figure come il manager di rete (Regione Toscana, 2018); seri deficit (di tempo, di competenze, di strumenti) nella valutazione di impatto sui singoli casi e come esito complessivo su scala locale (di 'medio raggio'), resi più problematici negli effetti di sistema dalla ricordata latitanza e parzialità della valutazione istituzionale nazionale. È evidentemente una lista piuttosto corposa di punti su cui occorre lavorare per una maturazione del processo intrapreso e del sistema di welfare nel suo complesso.

Un'ulteriore annotazione è opportuna in relazione al peculiare punto di vista degli operatori – in larga misura facenti parte, con ruoli diversi, dell'area dei servizi socio-assistenziali – più volte consultati negli approfondimenti empirici presi in considerazione.

In senso generale (Ambrosi, 2018; D'Emilione e Giuliano, 2019; INAPP, 2018; Salvati, 2018), dalle loro riflessioni emerge un apprezzamento per la rinnovata centralità del servizio sociale (frutto del ricercato bilanciamento fra *cash* e *in kind* che, come ricordato, il ReI ha perseguito), peraltro a conferma di prassi e metodi non inediti nell'esperienza del lavoro sociale. Tuttavia, se chi svolge ruoli di coordinamento – ad esempio all'interno degli Uffici di Piano – più sottolinea l'incremento dell'omogeneizzazione dei processi di attuazione della misura a livello distrettuale e dell'integrazione fra diversi enti e servizi istituzionali (Ambrosi, 2018), chi è a contatto con l'utenza e realizza la presa in carico (tipicamente nel ruolo di assistente sociale) ritiene diffusamente che non vi sia una piena valorizzazione del servizio a causa dei limiti di tempo e dei carichi di lavoro sopra ricordati, stante il fatto che la parte preponderante delle fatiche tecnico-amministrative è ricaduta proprio sul servizio sociale dei Comuni (Ambrosi, 2018; Regione Toscana, 2018). Rispetto ad aspettative professionali in parte deluse, è emblematico riportare quanto emerge nel caso emiliano-romagnolo: tra i circa 100 assistenti sociali che hanno risposto ad un questionario sulle modalità di implementazione delle misure di contrasto alla povertà e sui relativi effetti, 7 su 10 hanno espressamente giudicato deludente l'impatto del ReI, qui combinato con la misura regionale del Reddito di Solidarietà (Ambrosi, 2018), in rapporto alla possibilità di effettivo reinserimento socio-lavorativo dei beneficiari. Infine, in relazione ad uno dei meccanismi del dispositivo dell'inclusione attiva considerati centrali – almeno nelle retoriche formali e discorsive, ovvero la condizionalità – appare sostanzialmente nullo il ricorso a sanzioni (Ambrosi, 2018, INAPP, 2018), peraltro ritenute in letteratura di dubbia ed ambigua efficacia (Siza, 2019).

5.4. Considerazioni finali

Tra le criticità riscontrate a proposito della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento, istituito nel 1998 e conclusosi 4 anni dopo, vi erano da un lato il basso valore della soglia stabilita come requisito per l'accesso, con effetti di elevata selettività e di erogazione di importi contenuti e scarsamente efficaci nel contrastare la povertà; dall'altro le insufficienti risorse delle pubbliche amministrazioni locali – chiamate a funzioni sia di controllo, sia di gestione delle politiche di inserimento – in termini di organico, di competenze professionali e di sviluppo di progetti di inclusione (Saraceno, 2002; Ranci Ortigosa, 2008). Se il primo è un limite comune a molti degli schemi di reddi-

to minimo adottati a livello europeo (Busilacchi, 2013), anche il secondo viene oggi segnalato in riferimento all'esperienza del ReI, che pure ha avviato una riconfigurazione inedita dal punto di vista dello sforzo di finanziamento e del grado di istituzionalizzazione della misura (si pensi allo *status* acquisito di LEP, alla quota dedicata in forma stabile al supporto del welfare locale, alla previsione di Linee guida e forme di accompagnamento). Evidentemente la partita continua a giocarsi sull'implementazione, che deve ancora vincere deficit e resistenze non soltanto riconducibili alla pur incontrovertibile differenziazione dei contesti locali, ma a criticità più trasversali che, nel nostro Paese, si associano alla 'normalità' delle difficoltà attuative (Gori, 2018b) in presenza di disegni di riforma di ampio respiro.

Al termine della sintetica rassegna sopra presentata dei principali elementi emersi da studi ed indagini realizzati in tempi recenti, gli spunti che qui si propongono alla riflessione sono quattro.

Il *primo* riguarda, inevitabilmente, la persistente centralità del processo ancora in corso di infrastrutturazione sociale al servizio dei percorsi di inclusione. Insieme – oggi più che mai, alla luce dell'impianto del RdC – all'integrazione locale fra servizi, esso continua a richiedere grande attenzione. Occorre dunque continuare a dedicare energie e conoscenze alla promozione di forme di accompagnamento e di monitoraggio idonee a rendere più adeguate ed omogenee possibile le diverse dotazioni territoriali (socio-economiche e welfaristiche). Si tratta di uno sforzo già avviato, ma appesantito da ritardi (con effetti di de-sincronizzazione tra obiettivi ed azioni) e frustrato dalla scarsità e frammentarietà di informazioni sui risultati prodotti dal processo di rafforzamento/supporto della rete dei servizi di welfare (D'Emiliano e Mangone, 2019). Particolare attenzione va riservata al 'gioco' fra schemi nazionali e strumenti (pre-esistenti e/o di recente innovazione) della rete locale a contrasto della povertà e agli esiti complessivi prodotti in termini di contrasto al disagio sociale grave, avendo cura di osservare l'utilizzo e l'effetto della quota per il sostegno ai servizi, le modalità e gli esiti dell'accompagnamento sui territori, nonché le pratiche innovative con cui nei diversi contesti si declina l'interazione fra risorse nazionali e locali ([7]). Il processo di infrastrutturazione relativo alla lotta alla povertà va peraltro inserito nel più vasto e faticoso 'travaglio istituzionale' (Anconelli *et al.*, 2018) che – in modo diverso nelle diverse Regioni – negli ultimi anni si sta sviluppando, ancora una volta

([7]) Per interessanti esempi relativi al territorio pugliese, si veda Salvati, 2018.

con velocità ed estensione geograficamente variabile, intorno alle questioni dell'intercomunalità, della *governance*, dell'integrazione fra aree di *policy*.

Il *secondo* nodo – di importanza capitale – ha a che fare con la necessità non più rinviabile di una valutazione (permanente) d'impatto sui beneficiari, anche come strumento di apprendimento organizzativo (v. Agodi *et al.*, 2015; Marsico, 2018; Salvati, 2018). Negli ultimi anni si è avuta conferma del fatto che, in Italia, nella valutazione degli effetti delle politiche di welfare ai buoni propositi abbia sempre corrisposto una "pochezza delle pratiche" (Trivellato, 2008). C'è però qualcosa in più: lo studio dell'efficacia del combinato 'denaro-progetti personalizzati' richiede con urgenza sempre più forte un modello di valutazione ed un corredo di indicatori in linea con una lettura multidimensionale e processuale del fenomeno povertà (Busso, 2015; Morlicchio, 2012; Nolan e Whelan, 2010), che proponga una metodologia quali-quantitativa (INAPP, 2017) e che coinvolga beneficiari ed operatori e, dunque, non sia un semplice adattamento di modelli valutativi esterni al campo delle politiche sociali, né vittima di rigide ortodossie. Gli esercizi valutativi devono poter essere allineati con lo sforzo di bilanciare le dimensioni *cash* e *in kind* della lotta alla povertà, contribuendo ad adottare una nuova 'grammatica' che corrisponda al pieno affermarsi di una cultura dei servizi in cui venga ridimensionata la centralità dei trasferimenti monetari (Ascoli, Sicora, 2017). Ciò concorrerebbe anche – insieme ad azioni di formazione, potenziamento dell'organico, promozione di comunità di pratica e strutture di implementazione – al consolidamento della figura dell'operatore come 'professionista riflessivo' (Siza, 2019).

Il *terzo* spunto riguarda l'opportunità (la necessità, invero) di allargare la prospettiva, ri-tematizzando il rapporto tra welfare e sistema economico-occupazionale (Astrid-Fratelli Rosselli, 2018; Natili *et al.*, 2018; Salvati, 2018). Per dirla con le parole concrete di Marsico (2018), "un Centro per l'Impiego, anche il più virtuoso, non crea lavoro, al massimo lo intermedia" (p. 354): con particolare riferimento ai programmi di lotta alla povertà, sia la forte spinta all'attivazione, sia ciò che si può definire come 'eccesso' di investimento in capitale umano (Salvati, 2018), sia la promozione di 'occupabilità' nei beneficiari suonano particolarmente fragili in riferimento al mercato del lavoro italiano, in particolare (ma non solamente) in Regioni con livelli occupazionali inferiori al pur già comparativamente contenuto andamento medio nazionale. Impianto, finalità, condizionalità ed efficacia degli schemi di reddito minimo vanno dunque rapportati alle condizioni – nazionali e locali – dell'economia e del mercato del lavoro. Questa esigenza di ri-tematizzazione non viene proposta solo per relativizzare la portata degli interventi di welfare,

e men che meno per deresponsabilizzarne la condotta, ma per pensare ad azioni di coinvolgimento della comunità e, all'interno di questa, degli attori economico-produttivi e, allo stesso tempo, per definire in modo appropriato cosa è legittimo attendersi da una politica di lotta alla povertà, nella sua diversità da una politica economico-occupazionale.

Il *quarto* ed ultimo spunto – che, come il precedente, si definisce in rapporto all'esigenza di allargare la prospettiva analitica – rinvia all'esigenza di riportare principi e dinamiche di prevenzione e promozione al centro della riflessione e della progettazione, ricavando obiettivi e strumenti da un'idea di welfare sistemica, ad accezione estesa, che può prendere forma solo entro una cornice di *policies* combinate (Marsico, 2018; Salvati, 2018), ma non ridotte ai soli trasferimenti.

I nodi sin qui segnalati e, in precedenza, gli elementi peculiari emersi dalle analisi più recenti evidenziano questioni manifestatesi prevalentemente in riferimento al processo di attuazione del ReI, ma plausibilmente identificano questioni di stretta attualità per le presenti e future sorti della recente riconfigurazione dello schema di reddito minimo nella denominazione di Reddito di Cittadinanza.

Parte quarta
Una visione d'insieme

6. Il bilancio complessivo del ReI

Cristiano Gori [1]

6.1. Introduzione

Quale bilancio complessivo dell'attuazione del Reddito d'Inclusione (ReI) si può stilare? Il presente capitolo prova a rispondere a questo interrogativo, collocando i principali risultati dei precedenti contributi in un quadro d'insieme.

A tal fine, tra l'ampia ed articolata mole di evidenze empiriche e di stimolanti riflessioni presentate sin qui, sono stati selezionati quelli che paiono i punti fondamentali. Si è cercato – pur tenendo conto delle notevoli differenze territoriali esistenti – di mettere a fuoco le tendenze comuni all'intero Paese. Infine, i messaggi provenienti dall'attuazione del ReI sono stati confrontati con il disegno del Reddito di Cittadinanza (RdC). Il capitolo è organizzato seguendo i principali tratti del ReI: utenza, importi, contesto istituzionale, rete del welfare locale e progettazione personalizzata. La fonte primaria – come anticipato – è il lavoro degli altri Autori nei capitoli precedenti [2], mentre la lettura di quadro qui proposta è responsabilità di chi scrive [3].

---

[1] Desidero ringraziare Francesca Carrera, Nunzia De Capite, Luca Fanelli, Daniela Mesini, Franco Pesaresi, Ileana Piazzoni e Rosemarie Tidoli per le loro osservazioni a precedenti versioni del testo. La responsabilità di quanto scritto è esclusivamente mia.

[2] Per semplicità espositiva, il capitolo non contiene riferimenti puntuali agli specifici capitoli dai quali sono tratte le diverse risultanze empiriche via via citate.

[3] È opportuno ricordare che l'Alleanza contro la Povertà non può essere considerata un soggetto neutrale poiché il ReI riprende, in ampia parte, la proposta del Reis avanzata da questa estesa coalizione sociale. Nel discutere l'attuazione del ReI mi sono proposto di assumere un atteggiamento rispettoso dell'evidenza empirica e non condizionato dal ruolo svolto dall'Alleanza; il lettore giudicherà se ne sono stato capace.

6.2. Gli utenti

I beneficiari del ReI sono stati pochi rispetto ai bisogni della popolazione e troppi per il welfare locale

Hanno ricevuto il ReI complessivamente 507 mila famiglie, equivalenti al 28% degli 1,8 milioni di nuclei in povertà assoluta (stima ISTAT); il picco più elevato si è verificato nel dicembre 2018 con 358 mila nuclei ([4]). L'estensione dei beneficiari non si presta a giudizi univoci. Se si guarda alla popolazione in povertà presente nel nostro Paese, questi numeri sono evidentemente bassi. Tuttavia, per molti degli esistenti sistemi di welfare locale si sono tradotti in una mole di casi troppo ampia da gestire ed alla quale riuscire ad offrire risposte idonee in termini di percorsi d'inclusione. Si è registrata, in altre parole, una forte tensione tra la dimensione dell'utenza raggiunta e la possibilità di fornire interventi consoni da parte della rete dei servizi territoriali, sovente non ancora pronti.

La composizione dell'utenza: equa rispetto alla numerosità delle famiglie, iniqua rispetto a collocazione geografica e cittadinanza

Passando dall'estensione alla composizione della popolazione toccata, emergono tre aspetti. Primo, rispetto alla dimensione delle famiglie si nota una sostanziale coerenza tra l'utenza del ReI e il profilo della complessiva popolazione in povertà assoluta. Infatti, la distribuzione degli utenti tra i diversi nuclei in base al numero dei loro componenti riflette abbastanza fedelmente quella registrata nella popolazione totale in povertà assoluta ([5]). Secondo, viene sfavorito il Centro-Nord. Infatti, la percentuale delle famiglie povere che vivono nelle diverse aree del Paese a ricevere il ReI diminuisce passando dal meridione al settentrione: è il 46% dei nuclei poveri presenti nelle isole, il 39% nel sud, il 22% al centro, l'11% nel Nord-Est e il 16% nel Nord-Ovest. Terzo, in termini di cittadinanza sono penalizzati gli stranieri; infatti, le famiglie con stranieri equivalgono al 31% di quelle in povertà assoluta ma solo all'11% dei beneficiari ReI.

([4]) Tutti i dati presentati su utenza ed importi di ReI ed RdC sono di fonte INPS.

([5]) Qui, come nei dati successivi sugli importi, ci si riferisce al ReI di logica universalistica, che era possibile richiedere dal 1° giugno 2018 e al quale potevano accedere tutte le famiglie in grave difficoltà economica. Nella fase precedente, come noto, ai requisiti economici si affiancavano quelli categoriali legati alla presenza nel nucleo di almeno un figlio minore o in condizioni di disabilità, o di una donna in stato di gravidanza o di un disoccupato ultra-55enne.

Il RdC incrementa nettamente i beneficiari

Il Reddito di Cittadinanza è stato introdotto da troppo poco tempo per consentire una valutazione puntuale sul numero di coloro che lo ricevono. Senza dubbio, però, gli utenti sono aumentati notevolmente rispetto al ReI. Ad esempio, utilizzando i dati più recenti disponibili, il mese con il maggior numero di utenti del ReI (dicembre 2018) può essere confrontato con quello più elevato per il RdC (agosto 2019). Nel primo caso ne fruivano 358 mila nuclei, mentre nel secondo 843 mila per il Reddito e 117 mila per la Pensione di Cittadinanza ([6]).

Il sostanziale incremento dei beneficiari permette di rispondere meglio alle necessità di sussistenza materiale della popolazione raggiunta. Dovrà essere verificata nei prossimi mesi, invece, la capacità del sistema di welfare locale di rispondere adeguatamente ad un'utenza cresciuta nettamente in tempi assai rapidi, pure in presenza di una dotazione di personale (sia nei servizi sociali sia nei Centri per l'Impiego) superiore rispetto al passato.

Il RdC rende più iniqua la composizione dell'utenza

Nella composizione dell'utenza, il RdC conferma gli elementi di iniquità presenti nel Reddito d'Inclusione e ve ne aggiunge altri ([7]). Per quanto riguarda la geografia, sono di nuovo penalizzati i poveri che vivono nel Centro-Nord. Di fatto, si mantiene la determinazione di soglie economiche di accesso uguali nell'intero Paese – come nel ReI – in presenza di marcate differenze territoriali nel costo della vita. In merito alla cittadinanza, inoltre, la possibilità per gli stranieri di ricevere la misura viene ridotta ulteriormente attraverso vari dispositivi, a partire dall'innalzamento da cinque a dieci degli anni di

---

([6]) Nel caso di Rdc/Pensione di Cittadinanza non è al momento possibile stimare la percentuale di popolazione in povertà assoluta coinvolta. Infatti, mentre tutti gli utenti ReI si trovavano in tale condizione, le nuove misure sono costruite in modo tale da raggiungere anche una quota di famiglie – in particolare tra quelle meno numerose – che non lo sono. Anche se la quota di famiglie non povere interessate dovrebbe essere minoritaria, ad oggi non esistono dati in merito.

([7]) La recente introduzione del RdC non consente ancora una verifica empirica puntuale rispetto all'effettiva composizione dell'utenza. Tuttavia, la disamina di un insieme ampio ed eterogeneo di fonti segnala una concordanza di vedute tra tutte le analisi compiute sulle direttrici indicate. Le principali fonti consultate sono: *a*) i testi delle audizioni tenute durante la discussione parlamentare del RdC al Senato ed alla Camera (reperibili sui rispettivi siti); *b*) i contributi apparsi su diversi siti, in particolare *lavoce.info* e *welforum.it*; *c*) i dati su ReI ed RdC resi noti dall'Osservatorio INPS.

residenza necessari. Infine, s'introduce la novità di svantaggiare le famiglie più numerose. Infatti, si assegnano maggiori possibilità di accesso ai nuclei più piccoli (soprattutto di uno o due componenti) rispetto a quelli più grandi (in particolare di quattro persone o più).

6.3. Gli importi

Gli importi del Rei sono stati troppo contenuti

L'ammontare mensile medio del ReI è stato di 292 euro mensili. Questa cifra ha consentito un significativo miglioramento nelle condizioni materiali della popolazione interessata, incrementandone il reddito disponibile mediamente di circa il 75%. Tuttavia è indubbiamente risultata insufficiente rispetto alle esigenze dei destinatari, le cui risorse economiche disponibili sono rimaste assai lontane dalla soglia di povertà assoluta.

Il RdC eleva sensibilmente gli importi, ma li differenzia in modo iniquo

L'introduzione del RdC ha segnato un notevole passo in avanti nella risposta alle esigenze materiali dei beneficiari. Il suo ammontare medio, infatti, è pari oggi a 520 euro mensili. Riferendosi al valore medio, dunque, il problema dell'inadeguatezza del ReI può ritenersi superato.

Gli importi sono aumentati nettamente per qualunque tipologia di famiglie. Tuttavia, la loro graduazione tra nuclei di differenti dimensioni premia eccessivamente i più piccoli a discapito di quelli numerosi. Mentre l'ammontare del ReI variava in modo rispondente alle diverse necessità legate alla differente numerosità dei nuclei, ciò non accade con il RdC, che assegna alle famiglie di minori dimensioni un vantaggio relativo non correlato alle loro effettive esigenze ([8]). Il connubio tra questa distorsione e la crescita rilevata in tutti gli importi fa sì che l'ammontare del RdC consenta – addirittura – di superare la soglia di povertà assoluta per molte famiglie sino a due componenti (nel Meridione questo si riscontra sempre, data l'uniformità del contributo economico sull'intero territorio nazionale) e per alcune di tre; ciò non accade mai, invece, per i nuclei con almeno quattro componenti.

([8]) Ad esempio, Baldini *et al.* stimano che la crescita dell'ammontare mensile dal ReI al RdC sia del 192% per i single e si riduca progressivamente sino al 67% per le famiglie di cinque componenti o più. Baldini M., Gallo G., Lusignoli L., Toso S., 2019, *Le politiche per l'assistenza: il Reddito di cittadinanza,* in Arachi, G. e Baldini, M. (a cura di), "La finanza pubblica in Italia – Rapporto 2019", Bologna, il Mulino.

Da cifre troppo basse a cifre troppo alte?

Diversi operatori intervistati ritengono che l'inadeguatezza degli importi del ReI abbia indebolito l'efficacia dei percorsi d'inclusione. L'erogazione di contributi troppo contenuti avrebbe, in alcuni casi, ridotto i margini di azione dei servizi nel coinvolgere gli utenti in tali percorsi. Viene segnalata, in altre parole, la difficoltà incontrata nel richiedere significativi impegni d'inserimento sociale o lavorativo a fronte di somme limitate come quelle corrisposte.

Con il RdC il rischio è quello di essere scivolati nella situazione opposta. Seppure maggiori approfondimenti siano necessari, un interrogativo già emerge: si è forse passati da cifre troppo basse a cifre troppo alte, segnatamente per i nuclei di minori dimensioni? La domanda porta con sé una varietà d'implicazioni che riguardano sia l'azione della rete dei servizi locali, in generale, che le conseguenze sui meccanismi d'inclusione lavorativa previsti dal RdC ([9]).

6.4. Il contesto politico-istituzionale

Si apre ora la parte dedicata ai servizi territoriali coinvolti nel ReI. Per comprenderne l'operato bisogna, innanzitutto, collocarlo nel più ampio scenario politico-istituzionale.

La costruzione dell'infrastruttura del welfare locale: un lavoro intenso ma con ridotte ricadute nei territori

Uno degli aspetti innovativi del ReI consiste nel percorso d'inclusione sociale per le famiglie beneficiarie, reso possibile dal forte investimento sui servizi del welfare locale avvenuto in discontinuità con la priorità storicamente attribuita nel nostro Paese ai contributi economici. La riforma, in par-

---

([9]) Esistono, come noto, diffusi dubbi circa l'efficacia della strategia d'inclusione lavorativa prevista dal RdC. Si ricordi, tra l'altro, che: *a*) spesso gli importi del RdC portano l'utente single a livelli reddituali superiori a quelli che potrebbe raggiungere lavorando, soprattutto nelle zone economicamente meno sviluppate, *b*) si possono rifiutare offerte di lavoro inferiori ad 858 euro mensili (ammontare dell'offerta congrua), che rappresentano un livello salariale non indifferente per persone povere, in particolare nelle aree economicamente più deboli, *c*) il sussidio diminuisce dell'80%, nei primi mesi, e poi del 100% di ogni euro guadagnato qualora si trovi un lavoro, disincentivandone così la ricerca. In proposito si veda, in maggiore dettaglio, il capitolo di M. Motta.

ticolare, ha inteso introdurre un'infrastruttura nazionale per il welfare locale, articolata: *a*) nella definizione di Livelli Essenziali dei servizi sociali di titolarità comunale, i primi mai introdotti in Italia; *b*) in una linea di finanziamento strutturale per alimentarli (il "Fondo servizi ReI"); *c*) nel sostegno dello Stato ai territori attraverso strumenti programmatori, Linee guida e l'azione di accompagnamento realizzata dal Ministero del welfare in collaborazione con la Banca Mondiale, *d*) nella valorizzazione delle funzioni di *governance* delle amministrazioni regionali, per affiancare le proprie realtà locali adattando le indicazioni nazionali alle loro specificità.

Durante il periodo considerato sono stati compiuti numerosi passi nella costruzione di questa infrastruttura, attraverso la produzione di una molteplicità di atti e l'avvio di vari percorsi programmatori e di affiancamento ai territori. Le ricadute concrete per i contesti locali, tuttavia, sono state limitate. Basti pensare che i fondi statali per i servizi sociali previsti dal ReI sono entrati nella disponibilità degli Ambiti Territoriali mediamente nel tardo autunno 2018 o nel successivo inverno, un anno dopo l'avviamento della misura. Di fatto, il loro utilizzo è divenuto possibile perlopiù con il Reddito di Cittadinanza, mentre in epoca di Rei sono state impiegate esclusivamente le risorse previste dal PON Inclusione ([10]). Lo stesso dicasi per numerosi strumenti per il sostegno ai territori elaborati da Ministero e Banca Mondiale, messi a punto durante la precedente misura per divenire effettivamente fruibili in seguito ([11]). Anche il ruolo di rilievo immaginato per le Regioni, tanto nel sostegno ai territori quanto nel coordinamento tra le diverse filiere dell'amministrazione pubblica, così come tra quest'ultima e la rete dei soggetti privati, spesso è rimasto ad uno stadio iniziale.

Alla domanda: "sarebbe stato possibile accelerare la costruzione dell'infrastruttura per il welfare locale?" non si possono dare risposte univoche.

([10]) Il disallineamento temporale tra le decisioni assunte centralmente e la loro ricaduta locale ha rappresentato una costante di questa fase di avviamento di politiche nazionali contro la povertà. In sintesi: gli stanziamenti, temporanei, per i servizi previsti per il SIA (PON Inclusione) nella maggior parte dei casi sono stati impiegati dagli Ambiti Territoriali a partire dall'attuazione del ReI, mentre i fondi strutturali previsti dal ReI vengono perlopiù utilizzati adesso, per il RdC.

([11]) Ad esempio, i Comuni hanno beneficiato molto parzialmente delle Linee guida nazionali sulla definizione dei Patti per l'inclusione sociale, per diversi motivi tra i quali la mancanza di una piattaforma informatica che ne agevolasse l'utilizzo. Anche in questo caso, nel periodo del ReI è stata avviata la predisposizione di questa piattaforma ("piattaforma Gepi"), resa disponibile ai territori successivamente all'introduzione del RdC.

Da una parte, infatti, alcuni processi di responsabilità del livello nazionale si sarebbero potuti velocizzare; peraltro, il clima di incertezza sul futuro della misura – vedi oltre – non ha aiutato. Dall'altra, una simile strategia nazionale per lo sviluppo del welfare locale, fondata sulla definizione di Livelli Essenziali e da realizzare attraverso il coordinamento tra Stato, Regioni e Comuni, non era mai stata messa in atto in precedenza. Immaginare di dar vita ad una siffatta strategia in tempi brevi – con tutte le complessità legate all'attivazione di nuovi servizi ed ai rapporti tra i diversi livelli di governo – non pare realistico.

L'incertezza sul futuro non ha aiutato la sforzo riformatore

Gran parte del periodo di attuazione del ReI ha coinciso con la presenza al Governo – in seguito alle elezioni della primavera 2018 – di forze politiche diverse da quelle che l'avevano introdotto, le quali hanno subito esplicitato la volontà di sostituirlo, in tempi rapidi, con il Reddito di Cittadinanza. L'implementazione della misura qui discussa, dunque, è avvenuta in una fase segnata da una profonda incertezza sul suo futuro, accompagnata dalla diffusione di messaggi politici che manifestavano l'intenzione di superarne integralmente l'impostazione, ben più di quanto sia poi effettivamente avvenuto.

Questo dato di contesto è da tenere in considerazione per comprendere alcuni ritardi del livello nazionale – sospeso tra l'incertezza sul futuro della misura esistente e la necessità di disegnare velocemente il RdC – nel fornire indicazioni in merito all'attuazione del ReI. Rilevante, nondimeno, è risultata l'influenza del quadro descritto sul welfare dei territori. Non di rado, infatti, tale scenario ha causato un contenimento dell'investimento di progettualità effettuato, a livello regionale e locale, sull'attuazione di una misura – il ReI – candidata al "fine corsa" già pochi mesi dopo la sua nascita.

La positiva continuità del RdC nei percorsi d'inclusione sociale

La scelta del RdC di confermare l'intera infrastruttura nazionale per il welfare locale prevista dal ReI e di mantenere invariata la normativa riguardante i percorsi d'inclusione sociale di titolarità comunale consente di dare continuità al percorso cominciato con il ReI. Si permette così al lavoro precedentemente iniziato di giungere a compimento: si tratta di una decisione molto positiva. Se fosse stata comunicata sin dall'inizio della legislatura, si sarebbe evitato un lungo periodo caratterizzato da messaggi politici di segno opposto e molti dei problemi causati dall'incertezza non sarebbero sorti.

Il welfare locale ha bisogno di stabilità politico-istituzionale

Negli anni recenti, l'inedita priorità politica assegnata al contrasto della povertà è stata affiancata da una costante fibrillazione politico-istituzionale. Si è già detto dello scenario d'incertezza che ha accompagnato l'attuazione del ReI. A ciò si aggiunga il rapido susseguirsi di tre misure nazionali: la sperimentazione del SIA (settembre 2016-novembre 2017), il ReI (dicembre 2017-febbraio 2019) e il RdC (a partire dal marzo 2019); nel passaggio tra le ultime due, al mantenimento dei percorsi d'inclusione sociale si è accompagnata la sostanziale modifica di tutti gli altri aspetti cardine.

L'assenza di punti di riferimento per il futuro e la necessità di un continuo sforzo di adattamento all'evoluzione normativa hanno rappresentato un forte ostacolo all'elaborazione di adeguate risposte a livello territoriale. Ora il welfare locale ha bisogno di uno scenario politico-istituzionale più stabile. Tale esigenza non è, in alcun modo, in contraddizione con quella di introdurre le modifiche migliorative al RdC che si renderanno necessarie. È una questione di metodo. La sfida, d'ora in avanti, non è stravolgere la nuova misura bensì individuare con esattezza le specifiche aree di criticità ed intervenire, con precisione "chirurgica", per aggiustarle.

6.5. La rete del welfare locale

Il ReI si è dovuto confrontare con una radicata eredità storica del nostro stato sociale

Poiché la strategia di promozione del welfare locale attivata dallo Stato in occasione del ReI ha prodotto – durante la vita della misura – ricadute circoscritte sui territori, non è possibile ad oggi formularne un giudizio. Peraltro, queste ridotte conseguenze operative rappresentano un elemento cruciale per comprendere alcune difficoltà incontrate dai servizi sociali comunali, principale target della strategia, illustrate più avanti. Non stupisce, dunque, che gli indicatori strutturali sul welfare territoriale da noi rilevati – ad esempio il numero degli utenti per operatore e l'ampiezza degli interventi forniti – ne riflettano semplicemente l'assetto precedente alla riforma, e che presentino le abituali differenze esistenti tra le macro-aree territoriali (lungo l'asse nord/sud) e tra le singole Regioni, così come al loro interno.

Come anticipato, d'altra parte, il disegno del ReI ha inteso scardinare le coordinate storicamente dominanti del welfare locale italiano nel contrasto alla povertà: complessivamente pochi servizi e distribuiti in modo geograficamente assai eterogeneo. Dar vita ad un inedito sviluppo dei servizi, comune a tutto il Paese, non avrebbe mai potuto risultare un'operazione rapida.

Il Rei ha prodotto una positiva discontinuità con il passato

Pure in presenza dei vincoli menzionati, in gran parte dei territori si è registrata una positiva discontinuità nella costruzione di interventi contro la povertà rispetto a quanto avvenuto in precedenza. Tanto la sua entità quanto le sue caratteristiche sono risultate assai variabili, a seconda delle rispettive situazioni iniziali e delle capacità mostrate a livello locale: si spazia dall'attivazione di nuove collaborazioni tra gli attori del welfare locale al miglioramento nell'organizzazione dei servizi, dal lavoro sulla progettazione personalizzata allo sforzo per dotare sistemi già efficaci della capacità di rispondere ad un numero maggiore di richieste, e altro ancora. In ogni modo, è qui che risiede la vera eredità del periodo di attuazione del ReI: un apprezzabile cambiamento di marcia, rispetto al passato, nella realizzazione degli interventi contro la povertà da parte dei sistemi di welfare locale. Si tratta, tuttavia, di avanzamenti dovuti più alla loro capacità di far propri gli obiettivi del ReI che all'effettiva presenza dei nuovi strumenti e delle nuove risorse previsti dalla normativa.

La discontinuità del Rei rappresenta, sotto molti profili, un'evoluzione incrementale del percorso cominciato con il SIA. Dal punto di vista dei territori, infatti, non è possibile separare in modo netto l'implementazione delle due misure. Non solo per la successione temporale che le ha legate, ma anche per la linearità nel disegno relativo a *governance* locale e presa in carico, laddove il ReI si è inserito nel solco del precedente provvedimento, rafforzandolo e migliorandolo ([12]). Peraltro, le innovazioni adottate in materia, dapprima dal SIA e in seguito dal ReI, sono state condivise dagli operatori, risultando coerenti con il profilo delle realtà più avanzate e con i percorsi di miglioramento già in atto in vari contesti. SIA e ReI, infatti, sono figli di una stagione riformista che ha mostrato un certo grado di coerenza nella configurazione della rete locale di welfare, un periodo nel quale si è progressivamente cercato d'introdurre nella normativa nazionale indicazioni ampiamente condivise dal dibattito tecnico e da chi lavora nei territori. Una tra queste concerne la costruzione di una rete unitaria del welfare locale.

([12]) Dal punto di vista del disegno delle politiche, invece, la distinzione tra la prima misura (temporanea) e la seconda (strutturale) è netta. Ciò è vero per una varietà di aspetti riguardanti il contributo economico, basti pensare alle diverse modalità di calcolo degli importi, la strategia di promozione dei servizi territoriali, laddove l'insieme di azioni sopra ricondotte alla costruzione dell'infrastruttura nazionale per il welfare locale rappresentano una novità del ReI, ed altro.

Una rete unitaria di risposte contro la povertà

Per quanto riguarda i rapporti tra i diversi soggetti del welfare territoriale, l'obiettivo del ReI è consistito nella strutturazione di una rete unitaria di risposte contro la povertà, da realizzare attraverso: *a*) la promozione della collaborazione tra tutte le realtà coinvolte, *b*) l'assegnazione della funzione di regia ad un unico attore, i Comuni (coordinati nell'Ambito Sociale Territoriale), che sono i soli a detenere le competenze necessarie ad affrontare la multidimensionalità della povertà. L'assunto alla base era che sviluppare la cooperazione tra i diversi soggetti e prevedere una regia unica comunale favorisse la capacità di offrire una risposta globale alle tante sfaccettature della povertà. In questo disegno, tuttavia, non bastava perseguire l'unitarietà della rete, bisognava anche fare in modo di avvicinarla il più possibile alle persone in difficoltà.

Il ReI ha avvicinato la comunità locale ai servizi del welfare

Il riferimento è, innanzitutto, ai Punti unici di accesso (Pua) comunali, deputati a ricevere le domande ed a svolgere una funzione d'informazione ed orientamento della popolazione interessata. Si è trattato in media di 14 poli per Ambito Territoriale, una fitta organizzazione la cui introduzione ha permesso di valorizzare e consolidare il lavoro svolto in precedenza dai Comuni. Infatti, i Pua sono stati originati soprattutto dal rafforzamento dei servizi di segretariato sociale e di informazione già esistenti.

Il giudizio sui Pua cambia a seconda delle funzioni prese in considerazione. Il recepimento delle domande non ha rappresentato un valore aggiunto, anzi: vari operatori segnalano che si è trattato di un onere gravoso, dal quale sarebbe stato utile alleggerirli affinché si potessero concentrare sulle funzioni proprie del servizio sociale comunale. Tra queste rientrano le altre attività del Pua, cioè quelle di informazione ed orientamento della popolazione e, più in generale, il loro ruolo di sensori di bisogni e risorse presenti nel territorio. Tali compiti, invece, sono stati decisivi per consentire ai poveri, e soprattutto ai più fragili dal punto di vista culturale e relazionale, di interagire con il sistema di welfare.

Gli snodi della rete (I): la storica novità della collaborazione tra servizi sociali e politiche del lavoro.

La riforma ha prodotto l'avvio di intese tra servizi sociali e Centri per l'Impiego (CPI). L'87% degli Ambiti sociali ha in atto accordi di collaborazione – formali o informali – con i CPI, nati quasi sempre con l'introduzione

del SIA o del ReI (otto casi su dieci). Il passaggio dal SIA al ReI ha consentito a tali relazioni, laddove fossero già presenti, di stabilizzarsi e rafforzarsi, in prevalenza attraverso la stipula di accordi formali. Questi dati testimoniano una novità assoluta per il nostro Paese, cioè l'inizio di una collaborazione a livello locale tra servizi sociali e politiche del lavoro, fino a ieri due mondi completamente separati.

Un cambiamento di simile portata non poteva non incontrare ostacoli, tanto più se si considerano le specifiche difficoltà dei due soggetti coinvolti (riprese più avanti). Emblematico è constatare che – nella maggior parte dei casi – l'invio di utenti da parte dei servizi sociali ai CPI non sia poi seguito da riscontri o comunicazioni sulle attività da loro svolte; in altre parole, i servizi sociali perdono le tracce di coloro che vengono indirizzati ai CPI. Inoltre, sono risultate ben poco diffuse le équipe multidisciplinari – pure previste dalla normativa – nelle quali operatori sociali e dei CPI dovrebbero lavorare insieme per individuare le risposte destinate a nuclei multiproblematici. Le criticità evidenziate, tuttavia, non possono sminuire il valore di questa nuova direzione impressa al welfare locale.

Gli snodi della rete (II): la prevalente conferma delle collaborazioni già esistenti con Terzo Settore, scuola e sanità

Gli attori con i quali i servizi sociali dei Comuni tradizionalmente si interfacciano sono Terzo Settore, scuola e sanità. Per quanto riguarda i rapporti tra i Comuni e questi soggetti emergono, con regolarità, la prevalenza e la riproposizione di situazioni pregresse. L'impressione, da verificare con dati più fini, è che la priorità assegnata dalla normativa alla costruzione di un'inedita partnership con i CPI abbia spinto i Comuni a concentrare i propri sforzi di ampliamento della rete nella relazione con questi ultimi.

Entrando nello specifico, la collaborazione tra servizi sociali e realtà del Terzo Settore – siano esse cooperative sociali o associazioni – si attesta in entrambi i casi intorno al 60% degli Ambiti. Questo dato nasconde, però, una forte differenza territoriale, con valori che nel Centro Nord sono circa il doppio del Sud. Inoltre, in una percentuale variabile tra il 60% e il 70% delle realtà che hanno in essere delle intese, si tratta di legami temporalmente antecedenti all'introduzione del SIA/ReI. Per quanto riguarda le scuole, il 58% degli Ambiti ha stipulato accordi, che in due/terzi dei casi risalgono a prima dell'introduzione del SIA. Dati simili si registrano nei confronti delle Aziende Sanitarie Locali.

Passando alla natura dei rapporti, la maggioranza degli studi di caso non segnala particolari cambiamenti in quelli dei Comuni con Terzo Settore

ed ASL. La collaborazione con la scuola, invece, è stata sovente soggetta a consolidamento, soprattutto per monitorare la frequenza dei minori e prevenire l'abbandono scolastico; si tratta di un esito coerente con la particolare attenzione rivolta a questa fascia di età nella progettazione personalizzata (ripreso oltre).

Gli snodi della rete (III): le politiche abitative, le grandi assenti

La centralità della questione della casa nella lotta alla povertà ha trovato poca rispondenza nelle strategie di contrasto locali. Solo il 6% degli Ambiti Territoriali nel Mezzogiorno e il 46% nel Centro-Nord hanno rapporti con le agenzie pubbliche per le politiche abitative, quasi sempre pregressi e in due/terzi dei casi di natura esclusivamente informale. Anche quando esistono, si tratta perlopiù di relazioni deboli e poco capaci di collocare il tema dell'abitare nelle risposte definite attraverso il ReI.

La necessità di una maggiore strutturazione della rete

Una rete unitaria del welfare locale rappresenta un obiettivo ampiamente condiviso tra gli esperti così come tra gli operatori. Il punto, evidentemente, è riuscire a costruirla in modo adeguato. L'analisi della casistica locale mette in luce quello che si è dimostrato un limite del ReI in proposito: la mancanza di indicazioni più puntuali e più cogenti che spingessero gli attori del territorio a lavorare insieme. È da sottolineare come, spesso, siano gli stessi operatori intervistati a notare che sarebbero state utili disposizioni "dall'alto" – si tratti dell'amministrazione statale o di quella regionale – più decise, in grado di spingere con maggiore forza i soggetti del welfare locale verso quella collaborazione tanto auspicata quanto complessa da realizzare.

Si tratta di un punto generale, del quale si propongono due esempi. Uno riguarda la necessità di una maggiore strutturazione dei rapporti tra Comuni e CPI, con riferimento ai diversi passaggi del percorso degli utenti ed a partire dalle criticità già indicate, quali il ridotto ricorso a valutazioni multidimensionali congiunte e la difficoltà a seguire l'*iter* dei beneficiari nel tempo. Un altro concerne la collaborazione, prevista dalla normativa, tra i diversi Comuni di uno stesso Ambito Territoriale per la programmazione e gestione del ReI. Quest'indicazione, tradotta nei diversi territori in modo eterogeneo, è stata recepita con modalità particolarmente blande in buona parte del meridione. Diversi operatori di queste zone hanno lamentato l'assenza di prescrizioni normative più stringenti per la gestione associata della misura da parte dei Comuni, che sarebbero state necessarie al fine di

superare le resistenze a lavorare insieme evidenziate sovente dalle amministrazioni locali.

Il Rdc frammenta la rete del welfare locale

Il confronto tra ReI e RdC in materia di servizi territoriali deve essere più cauto rispetto a quello riguardante utenza ed importi. I motivi sono due. Primo, al momento di concludere questo testo ([13]), l'*iter* dei percorsi d'inclusione previsti dalla nuova misura è stato appena avviato. Secondo, le disposizioni normative del RdC in proposito sono particolarmente complesse da interpretare. Sul tema, dunque, si potrà tornare con maggiore precisione una volta disponibili alcuni dati sulla sua attuazione.

Ciò premesso, il disegno del RdC per la rete dei servizi territoriali differisce sostanzialmente da quello del ReI. L'obiettivo della costruzione di un modello unitario di welfare locale – a titolarità comunale – perseguito dalla precedente misura, infatti, viene superato. S'introduce, invece, un modello articolato in tre universi autonomi: quello dei Comuni (verso il quale gravitano tutti gli attori del welfare locale coinvolti nei percorsi d'inclusione sociale), quello dei Centri per l'Impiego (riferimento per gli attori impegnati nell'inclusione lavorativa) e quello dell'erogazione monetaria senza alcun coinvolgimento dei servizi locali (opzione non prevista dal ReI).

Inevitabilmente, vari beneficiari all'inizio saranno inviati a un comparto, tra i tre sopraccitati, che risulterà non appropriato rispetto alle loro condizioni. La ragione è che i criteri utilizzati per suddividere gli aventi diritto tra CPI, Comuni e fruizione del solo contributo economico si concentrano principalmente sulla condizione occupazionale dei componenti maggiorenni della famiglia, senza considerare in modo opportuno le altre dimensioni esistenziali degli adulti e la condizione dei minori. Inoltre, benché siano previste alcune disposizioni per favorire la collaborazione tra i diversi servizi, e in primo luogo tra Comuni e CPI, la normativa del RdC è concepita in modo da renderla piuttosto complessa.

Infine, viene meno l'obiettivo di avvicinare il più possibile la rete dei servizi alle persone in difficoltà che vivono nel territorio. Infatti, a seguito dell'abolizione dei Punti unici di accesso (Pua) contemplati dal ReI, non è più prevista una funzione di informazione ed orientamento da parte dei Comuni.

([13]) Inizio novembre 2019.

6.6 La presa in carico

Grazie al ReI, la presa in carico ha conosciuto una diffusione senza precedenti nella lotta alla povertà

Questo è il dato da cui partire e sulla base del quale leggere tanto i passi in avanti quanto le difficoltà riscontrate. Riguardo la progettazione sul caso, i primi elementi descrittivi da evidenziare sono due. Innanzitutto, l'estrema eterogeneità che essa assume nei diversi contesti locali. Inoltre, il fatto che la responsabilità dei progetti sottoscritti sia risultata praticamente divisa a metà tra i due attori coinvolti: in cinque casi su dieci si è trattato di un progetto personalizzato (responsabilità dei servizi sociali comunali) e in altrettanti di un patto di servizio (responsabilità dei Centri per l'Impiego).

In parallelo all'estensione quantitativa, nella funzione progettuale, emergono spesso miglioramenti rispetto all'esperienza del SIA, in misura variabile secondo i contesti. I più segnalati consistono in un graduale rafforzamento delle procedure, in uno svolgimento più strutturato di tutte le fasi previste, nel maggiore coinvolgimento di diverse professionalità e in un allargamento dello sguardo dei servizi (spostato sempre più dal singolo beneficiario all'intero nucleo familiare).

Si è verificata una tensione tra gli ambiziosi obiettivi per la presa in carico e l'effettiva possibilità di perseguirli

Il monitoraggio restituisce un quadro di servizi sottoposti ad una notevole pressione e impossibilitati a rispondere a tutti i beneficiari in coerenza con le indicazioni della riforma sulla presa in carico. Questa difficoltà si è registrata in gran parte del Paese, ma è risultata più significativa dove più alto era il numero di beneficiari e minore la forza del welfare locale ereditata dal passato, a partire dalla dotazione di personale. Un simile risultato non si pone affatto in contraddizione con i passi in avanti compiuti rispetto al SIA: semplicemente, con il ReI è aumentata notevolmente l'utenza, gli obiettivi sono divenuti più ambiziosi e spesso a livello locale tutto ciò si è rivelato complesso da reggere.

Si tratta di un'evidenza da leggere insieme al menzionato ritardo nella "messa a terra" dell'infrastruttura nazionale per il welfare locale, che ha reso disponibili solo in misura ridotta gli strumenti previsti per i territori per raggiungere gli obiettivi della riforma. Ciò ha significato non poter contare sul personale necessario e su molte azioni di affiancamento al welfare locale; la carenza di risorse umane è stata il primo problema indicato da chi lavora

nei territori. Inoltre, è stata sovente segnalata la necessità di investire maggiormente nella formazione, così da rafforzare le competenze professionali indispensabili per attrezzarsi alle nuove sfide: questo, peraltro, è un nodo che ricorre in numerosi passaggi del monitoraggio, a testimonianza del suo rilievo. Infine, è stata frequentemente riportata l'esigenza di possedere strumenti operativi più solidi per la gestione dei casi.

Le criticità illustrate sono state puntualmente verificate nei servizi sociali di titolarità comunale, sui quali si è concentrato il monitoraggio. Nonostante non sia stato svolto un approfondimento *ad hoc* sui Centri per l'Impiego, tutte le fonti disponibili concordano nell'indicare le notevoli difficoltà da loro incontrati nel realizzare gli obiettivi individuati dalla riforma. Sono note le tradizionali debolezze sperimentate dai CPI nel nostro Paese (carenze di organico, limitato collegamento con il mondo del lavoro, scarsa attrattività per le persone in cerca di occupazione e per le imprese in generale, ed altre). La strategia di potenziamento del welfare locale prevista dal ReI, tuttavia, era concentrata sostanzialmente sulla rete dei servizi sociali di titolarità comunale. Infatti, per i CPI era stato previsto un ridotto inserimento di personale aggiuntivo dedicato agli utenti ReI ([14]), peraltro poi non concretizzato nel periodo di attuazione della misura, e non erano state fornite agli operatori dei Centri indicazioni su come accostarsi alla specifica condizione delle persone povere prive di occupazione.

L'esperienza del ReI segnala alcuni rischi per il futuro

Alcune criticità riguardanti la progettazione sul caso e la presa in carico sono state registrate in vari territori, seppure in misura variabile e con modalità differenziate. Vengono qui elencate come rischi che in futuro bisognerà evitare al fine di potenziare queste componenti fondamentali delle politiche contro la povertà.

Primo, il gap temporale tra attivazione del contributo economico e sottoscrizione del progetto personalizzato, verificatosi in particolare nei contesti con maggiori domande e servizi più deboli. Quanto più l'erogazione monetaria e la stipula del patto sono tra loro distanziate e poco collegate, tanto meno è agevole per gli operatori legare gli impegni previsti nell'accordo alla fruizione del beneficio.

Secondo, la sottoscrizione del progetto intesa solo come adempimento formale. In alcuni casi, di nuovo predominanti nelle aree più deboli, sono sta-

([14]) 600 operatori.

ti firmati progetti privi di effettivi contenuti, che hanno svolto esclusivamente la funzione di formalità tesa a non far perdere il beneficio agli utenti ([15]).

Terzo, l'offerta che condiziona la risposta. Scomponendo il dato sulla presa in carico per aree territoriali, nel Centro-Nord prevalgono i progetti personalizzati e nel Sud i patti di servizio: questa differenza è spiegata da due fattori. Uno riguarda i bisogni poiché – anche tra i poveri – l'assenza di lavoro è più diffusa nel Meridione. L'altro si riferisce ai condizionamenti conseguenti all'offerta di servizi esistente, elemento comparso più volte nel monitoraggio. Non di rado, l'impossibilità di seguire gli utenti data la ridotta dotazione di personale ha spinto i servizi sociali del Meridione ad inviarli ai CPI per la firma del patto di servizio, al solo scopo di evitare l'interruzione nell'erogazione del contributo economico. Il patto aveva in questo caso natura puramente formale, poiché riportava l'obbligo per i soggetti di rispettare gli impegni qualora in futuro le attività previste fossero partite o qualora si fossero presentate opportunità lavorative (eventualità ritenute entrambe remote).

Quarto, la difficoltà a formare équipes multidimensionali. In varie realtà, si sono incontrati problemi a farvi partecipare professionalità diverse dagli assistenti sociali.

Quinto, indipendentemente dall'evoluzione effettiva dei progetti, i territori si sono mostrati perlopiù non attrezzati per rilevarla adeguatamente poiché la capacità di seguire il percorso degli utenti nel tempo risulta ancora assai limitata. Ciò purtroppo rende arduo capire quale sia il reale impatto della misura ed adattare le risposte di conseguenza ([16]).

L'approccio coercitivo è stato molto discusso e poco utilizzato

La condizionalità è spesso oggetto di accese contrapposizioni. Ci si riferisce qui agli impegni che gli utenti devono assumere a fronte della ricezione del contributo economico e alle relative penalizzazioni qualora non li rispettassero; il ReI prevedeva un insieme graduale di sanzioni e decurtazioni della

---

([15]) Come noto, la mancata sottoscrizione di un progetto personalizzato entro sei mesi dall'inizio dell'elargizione del beneficio economico comportava la decadenza della misura.

([16]) Da questo dato scaturisce un messaggio anche per la ricerca. Infatti, sebbene la dotazione di risorse del nostro monitoraggio non abbia consentito di tracciare i percorsi individuali nel tempo, farlo rappresenta un obiettivo primario per le future attività di studio sulle politiche contro la povertà in Italia.

misura fino alla perdita totale del beneficio. Il punto di controversia riguarda, come noto, la possibile adozione da parte dei servizi di welfare di un approccio coercitivo, che non rispetta l'autonomia dei beneficiari e assume tratti punitivi e ricattatori nei loro confronti.

I casi studio mostrano che gli operatori non hanno quasi mai applicato le sanzioni previste, tranne in alcune situazioni di mancata presentazione ai colloqui iniziali. Più in generale, emerge come sinora abbiano aderito ben poco ad una logica sanzionatoria – né nei fatti né a livello di "minaccia" nei confronti degli utenti – lasciandola sullo sfondo del proprio lavoro, concentrato sui numerosi altri compiti legati all'avviamento della riforma. D'altra parte, come si è visto, non sono stati infrequenti i casi nei quali la firma del patto ha avuto un valore solo formale, finalizzato ad evitare la perdita del beneficio, senza prevedere alcun impegno da parte degli utenti. Il tema meriterebbe una più approfondita disamina mentre qui si vuole esclusivamente segnalare un dato di realtà: tra le varie criticità attuative che hanno accompagnato il ReI, quella di uno scivolamento verso un approccio coercitivo non pare essersi verificata.

Tra apertura e chiusura: le famiglie davanti ai servizi

Le reazioni delle famiglie che non avevano precedenti rapporti con i servizi davanti alla novità della progettazione personalizzata – come riportate dagli operatori intervistati – si collocano in un *continuum* tra due poli, che ben riassumono opportunità e sfide per il welfare locale. Il primo consiste nell'"apertura di uno spiraglio", cioè nella positiva sorpresa di tanti nuclei, sovente segnati da storiche diffidenze nei confronti dei servizi pubblici, nell'avere qualcuno che li ascolta, con cui confrontarsi, al quale chiedere un consiglio. Questa constatazione ci ricorda che se anche – come si vedrà – sovente l'intervento dei servizi da solo non può modificare strutturalmente il percorso di vita di una persona, può risultare di grande aiuto a meglio indirizzarlo.

L'altro polo riguarda "il rifiuto dell'intruso", laddove le famiglie esprimono resistenza a confrontarsi con i servizi poiché non vogliono mostrare le proprie difficoltà e dinamiche relazionali a soggetti esterni. Tale aspetto ci ricorda l'eredità della cultura familistica radicata nel nostro Paese, secondo la quale i problemi si affrontano e gestiscono all'interno del proprio nucleo; pertanto, spesso per i servizi conquistare la fiducia degli utenti è un'impresa non da poco.

Gli interventi attivati, una realtà difficile da decifrare

Per mappare gli interventi previsti dai progetti personalizzati di titolarità dei servizi sociali comunali, l'unica strada praticabile consiste nel far riferimento alle tipologie delineate dalla normativa sul ReI ([17]).

Il monitoraggio ha così verificato quali tra gli interventi indicati esistessero effettivamente nei diversi Ambiti Territoriali. I dati raccolti sono da leggere con cautela poiché le medesime denominazioni comprendono, nei territori, interventi piuttosto differenti. Ciò premesso, i più diffusi sono risultati il sostegno socio-educativo e i tirocini (in circa tre Ambiti su quattro), seguiti dal sostegno alla genitorialità e dall'assistenza domiciliare socio-assistenziale (in circa la metà degli Ambiti). La diversa presenza dei vari interventi pare l'esito di due fattori. Da una parte, l'offerta già prevista nell'attività ordinaria dei servizi di welfare locale; questa ulteriore manifestazione dell'"effetto eredità", più volte segnalato, è confermata dal fatto che gli interventi sono stati maggiori nel centro-nord, storicamente più dotato di servizi, rispetto al meridione. Dall'altra, l'utilizzo delle risorse del PON Inclusione, che hanno finanziato soprattutto tirocini e – in misura minore – sostegni socio-educativi.

Passando dai diversi interventi attuati negli Ambiti alla dimensione dell'utenza effettivamente raggiunta, va segnalato come l'assenza di una specifica rilevazione da parte delle istituzioni pubbliche abbia rappresentato un ostacolo insuperabile. Si è scontata qui la mancata predisposizione a livello nazionale di uno strumento per la raccolta di dati sui contenuti dei progetti attivati, da utilizzare nei territori ([18]): questa situazione ha reso difficile decifrare la realtà degli interventi messi in campo ed ha danneggiato sia la programmazione – nazionale e regionale – che il governo del sistema a livello locale.

([17]) L'articolo 7 del d.l. n. 147/2017 recita "I servizi per l'accesso e la valutazione e i sostegni da individuare nel progetto personalizzato afferenti al sistema integrato di interventi e servizi sociali, di cui alla legge n. 328 del 2000, includono: *a*) segretariato sociale, inclusi i servizi per l'informazione e l'accesso al ReI; *b*) servizio sociale professionale per la presa in carico, inclusa la componente sociale della valutazione multidimensionale; *c*) tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione; *d*) sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare; *e*) assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità; *f*) sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare; *g*) servizio di mediazione culturale; *h*) servizio di pronto intervento sociale".

([18]) Come noto, la piattaforma per l'inserimento dati sui beneficiari del ReI non prevedeva uno spazio dedicato alla descrizione dei contenuti dei progetti.

In ogni modo, gli elementi disponibili paiono convergere nell'indicare un particolare sforzo dedicato agli interventi che coinvolgono i minori. Si pensi alla menzionata diffusione dei sostegni socio-educativi (prevalentemente rivolti a questa fascia di età) e di quelli alla genitorialità, al consolidamento del rapporto tra servizi sociali e scuole – richiamato in precedenza – ed ai dati della survey che indicano il diffuso coinvolgimento dei minori nella progettazione personalizzata. Si tratta, peraltro, di un elemento coerente con la priorità assegnata dal Piano povertà alle risposte rivolte ai minori nei primi 1.000 giorni di vita, così come con l'individuazione delle famiglie con figli quale target privilegiato nella prima fase di attuazione del ReI.

Quali risultati attendersi dai percorsi d'inclusione?

Le interviste condotte con gli operatori dei servizi sociali trasmettono un messaggio chiaro: gli operatori condividono il disegno del ReI ma temono che non produca i risultati auspicati. Da una parte, infatti, viene espresso un diffuso favore rispetto alla progettazione personalizzata ed ai percorsi d'inclusione previsti. Di conseguenza, davanti alla constatazione dei notevoli ostacoli incontrati, si suggerisce di perseguire la direzione indicata dalla riforma con maggiore decisione ed incisività. Allo stesso tempo, emergono rilevanti timori sul rischio che questo disegno non riesca a trovare un'efficace traduzione pratica, paventando il pericolo di una "deriva assistenzialistica".

Inoltre, la maggior parte degli operatori si esprime negativamente sugli esiti ottenuti grazie al ReI in materia d'inclusione sociale. Tuttavia, il periodo d'implementazione della misura è stato troppo breve per valutare l'efficacia dei percorsi, che necessitano di tempi lunghi per produrre effetti. Inoltre, come visto, ci muoviamo sul terreno della pura percezione dato che i servizi non erano perlopiù dotati di strumenti per monitorare l'evoluzione delle condizioni degli utenti nel tempo.

Nell'insieme, le interviste agli operatori rimandano ad un interrogativo di fondo: quali risultati ci si può effettivamente attendere dai percorsi d'inclusione? Bisogna chiedersi se l'accentuata enfasi retorica che li ha accompagnati in questa fase storica – alimentata anche dal dibattito politico – non abbia causato attese troppo elevate sulla loro capacità di modificare la traiettoria di vita delle persone coinvolte. E, oltretutto, di farlo in tempi rapidi. Quest'affermazione non intende in alcun modo sottovalutarne l'utilità, che non è in discussione, ma semplicemente mettere in guardia dal nutrire aspettative eccessive, la cui mancata soddisfazione rischia di delegittimare la lotta contro la povertà.

La presa in carico nel RdC: continuità nell'inclusione sociale, discontinuità in quella lavorativa

Uno specifico miglioramento, da evidenziare nel RdC, é il superamento dell'interruzione del beneficio per 6 mesi dopo i primi 18 di fruizione, prevista dal ReI. L'avvicinarsi di questo termine suscitava preoccupazione tra gli operatori, consapevoli dei tempi lunghi necessari per costruire vere e proprie alleanze con gli utenti e della loro intrinseca fragilità; la precoce conclusione del Rei non ha, comunque, consentito di arrivare alla scadenza prevista. Nel RdC, l'interruzione è stata opportunamente ridotta ad 1 mese, sempre dopo il 18esimo.

Passando al confronto complessivo tra ReI e RdC relativamente alla presa in carico, si devono innanzitutto richiamare alcuni punti già segnalati. Da una parte, l'*iter* dei percorsi d'inclusione previsti dalla nuova misura è stato appena avviato e, dunque, mancano evidenze sulla sua messa in opera. Dall'altra, bisognerà verificare l'impatto della menzionata frammentazione della rete sulla possibilità di costruire risposte capaci di accogliere la povertà nelle sue molteplici dimensioni. In questo quadro, si colloca una differenza sostanziale tra i percorsi d'inclusione sociale (titolarità dei Comuni) e quelli d'inclusione lavorativa (titolarità dei Centri per l'Impiego): i primi sono i medesimi del ReI, mentre il disegno dei secondi è nuovo.

Il resoconto dell'esperienza del ReI svolto nel nostro monitoraggio mette in luce numerosi specifici punti di attenzione per l'attuazione del RdC, riassumibili in tre aspetti da verificare quando saranno disponibili evidenze empiriche. Primo, la qualità della progettazione personalizzata e dei percorsi d'inclusione. Nel caso dell'inclusione lavorativa, si tratterà di verificare alla prova dei fatti la nuova ed articolata strategia messa in campo. Per quanto riguarda quella sociale, invece, la sfida consisterà nella capacità di sviluppare quanto già fatto con il ReI, migliorandolo ed aggiustandolo dove opportuno sulla base della precedente esperienza.

Secondo, l'utilizzo delle maggiori risorse per i servizi. Il RdC introduce un robusto finanziamento per i CPI e conferma – incrementandolo – il fondo servizi sociali del ReI, i cui stanziamenti sono ora nella piena disponibilità degli Ambiti Territoriali. Si è, dunque, in presenza di un aumento senza precedenti delle risorse destinate alla rete dei servizi del welfare locale. Si tratta di un'occasione storica, da valorizzare appieno.

Terzo, la capacità di affrontare il rapido incremento dell'utenza. Il monitoraggio del ReI ha sottolineato la difficoltà del sistema del welfare locale nel rispondere opportunamente alla platea di beneficiari prevista all'epoca.

Il RdC ha determinato un aumento notevole del loro numero, che ha avuto luogo con estrema rapidità; d'altra parte, anche la dotazione di personale è in crescita grazie alle maggiori risorse a disposizione dei servizi. Bisognerà verificare sia la capacità del nuovo sistema di rispondere all'incremento dell'utenza, sia i tempi nei quali ciò sarà possibile ([19]).

([19]) Sullo sfondo rimane la questione dei Progetti utili alla collettività (PUC), previsti dal RdC, di titolarità dei Comuni: su questo aspetto non è possibile esprimersi poiché – al momento di concludere il testo – il relativo decreto attuativo, in corso di elaborazione, non è stato ancora promulgato.

Postfazione

Roberto Rossini

1. Le politiche pubbliche richiedono metodo

Quando è nata l'Alleanza contro la Povertà, per sostenere l'introduzione in Italia di una misura di reddito minimo per tutti coloro che si trovassero in condizione di povertà assoluta, non si poteva immaginare che vi sarebbe stata in pochi anni la realizzazione di ben tre misure – il SIA, il ReI e il RdC – con variazioni molto rapide di funzionamento e di estensione della platea.

L'Alleanza è nata nel 2013 nella convinzione che fosse urgente dare risposta al ritardo con cui il nostro Paese ha affrontato il tema dell'esclusione sociale. In tutti questi anni ha lavorato per promuovere innovative e efficaci politiche contro la povertà assoluta. Lo ha fatto attraverso proposte puntuali e ineccepibili da un punto di vista scientifico, che hanno rafforzato la credibilità del nostro impegno, ma anche attraverso un dialogo costante e costruttivo con le forze politiche e le istituzioni competenti. Possiamo oggi dire con certezza che si è trattato di un'intuizione giusta, ma soprattutto giunta al momento opportuno: il lavoro dell'Alleanza si è intrecciato finora con quello di due parlamenti e di quattro governi che hanno tutti agito sul fronte del contrasto alla povertà, consentendoci di mettere a disposizione delle istituzioni l'esperienza e il sapere delle organizzazioni da sempre impegnate sul campo, accompagnando la creazione e l'evoluzione degli strumenti creati dal legislatore. Siamo sempre rimasti sul merito delle questioni, contribuendo alla definizione di un nuovo modello di welfare che fa leva sul protagonismo delle reti sociali, della società civile, del Terzo Settore e dei sindacati. In particolare, il volume "Il Reddito di Inclusione Sociale (REIS)", pubblicato poco prima della presentazione alle Camere da parte del Governo Renzi del disegno di legge delega per il contrasto alla povertà – poi divenuta la legge n. 33/2017 – ha costituito un riferimento fondamentale nel confronto con il legislatore e con i tecnici, perché ha fornito una visione di insieme senza la quale le singole proposte emendative non avrebbero avuto la medesima chiarezza e quindi possibilità di accoglimento.

Il ReI, quindi, è stata una misura nata da un continuo confronto tra politica, tecnica e società civile, anche se la quantità di risorse investite non ha corrisposto alle richieste dell'Alleanza. Nei fatti, gli stanziamenti sono aumentati anno dopo anno, come da noi richiesto, ma senza che questo fosse previsto da un chiaro piano iniziale e fermandosi a una quota sufficiente a raggiungere una platea pari a circa la metà dei poveri assoluti conteggiati dall'ISTAT. Si è quindi assistito a cambiamenti rapidi e continui nell'individuazione dei requisiti di accesso, che hanno creato non pochi problemi agli operatori territoriali e alla diffusione di una corretta conoscenza della misura tra la popolazione.

L'introduzione del Reddito di Cittadinanza, invece, ha visto uno stanziamento di risorse consistente, ma un minore confronto con l'Alleanza e in generale con i soggetti sociali portatori di informazioni e di esperienza nel campo del contrasto alla povertà. Soprattutto, la nuova misura non si è basata su una valutazione attenta di quanto emerso dall'esperienza delle misure precedenti: il SIA e il ReI. È un atteggiamento molto diffuso in Italia, purtroppo, quello di non fondare modifiche, rafforzamenti o eliminazioni di strumenti e norme sulla puntuale verifica dei loro effetti concreti, ma basandosi piuttosto su altre e nuove impostazioni o intuizioni, non necessariamente testate dal confronto con la realtà emergente dalle rilevazioni e dalle valutazioni. In questo modo si rischia ogni volta di perdere la conoscenza e l'esperienza accumulata. Lo sottolineiamo perché molte delle cose che leggiamo nella ricerca ci convincono ancora, prima tra tutte il fatto che il metodo per realizzare politiche pubbliche coerenti con la realità, efficienti nel funzionamento ed efficaci nel conseguimento dei risultati, sia quello dell'analisi e dello studio assieme ad un continuo confronto con gli attori interessati, politici e non. Insomma, il metodo è decisivo.

In merito al RdC più volte abbiamo manifestato una serie di perplessità relative alla natura stessa dello strumento che, in modo esplicito, persegue due obiettivi molto ambiziosi (da una parte, dare una risposta a quanti vivono in povertà; dall'altra, stimolare l'occupazione con investimenti significativi sulle politiche attive per il lavoro) e, durante tutto l'*iter* legislativo, ci siamo impegnati per introdurre alcuni essenziali correttivi alla misura, che ancora presenta diverse criticità. Tuttavia, solo un'analisi puntuale dei processi di implementazione di uno strumento consente di valutarne l'adeguatezza. Proprio per questo l'Alleanza ha deciso di investire energie e risorse nella realizzazione di monitoraggi e valutazioni delle diverse misure attuate per il contrasto alla povertà: siamo convinti che solo la conoscenza degli effetti

realmente prodotti dall'applicazione delle stesse, dei problemi di funzionamento e di gestione riscontrati, potrà consentire interventi normativi e regolamentari utili ad aumentarne l'efficacia e a ridurne le difficoltà applicative, che spesso sono alla base del diffondersi di uno scontento che può minare l'indispensabile consenso attorno all'investimento delle risorse.

Dopo il monitoraggio sull'applicazione del SIA ([1]) e in continuità con esso, dunque, l'Alleanza contro la povertà ha realizzato nel corso del 2018-19, anche grazie al sostegno economico della Fondazione Cariplo, il monitoraggio dell'attuazione del ReI, nella convinzione che, pur essendo oramai superato dal Reddito di Cittadinanza, possa fornire elementi utili per migliorare la nuova misura e favorirne il successo. Sono molti, infatti, gli aspetti connessi all'implementazione e al disegno del ReI che continueranno ad interessare anche il RdC.

2 . Il monitoraggio ha un valore scientifico e politico

La realizzazione del monitoraggio ha visto il coinvolgimento di esperti e ricercatori appartenenti ai livelli nazionali delle organizzazioni aderenti all'Alleanza, ma è stato fondamentale il ruolo svolto dai livelli regionali dell'Alleanza contro la povertà, grazie al cui impegno è stato possibile raggiungere un considerevole numero di Ambiti Territoriali e ottenere quindi un quadro più ampio dell'applicazione del ReI.

L'approfondimento sui Piani regionali, peraltro, ci ha consentito di individuare punti di forza e di debolezza della programmazione delle Regioni, che hanno tutte riconosciuto il fondamentale ruolo dell'Alleanza contro la Povertà quale rappresentanza concreta ed efficiente del Terzo Settore territoriale, quale partner indispensabile per una nuova stagione di progettazione partecipata di interventi efficaci per l'attivazione delle persone in condizione di povertà. Sarà questo uno dei compiti principali dell'Alleanza nel prossimo anno: il rafforzamento dei livelli regionali e della loro capacità di intervenire in sede di co-progettazione, affinché l'obiettivo di inclusione sociale, previsto dal ReI ma anche dal Reddito di Cittadinanza, non rimanga solo una mera previsione normativa. Il ruolo delle Regioni è infatti determinante, dal momento che hanno delle competenze primarie relativamente alle poli-

---

([1]) Leone L. (a cura di), *Rapporto di valutazione: dal SIA al ReI*, Alleanza contro la povertà, Roma, 8 novembre 2017.

tiche sociali, alle politiche attive del lavoro e alla formazione professionale, che necessariamente dovranno andare verso una maggiore integrazione se si vogliono gestire con successo i programmi di uscita dalla povertà. Valutare gli effetti del ReI tra i vari soggetti interessati, a partire dall'amministrazione pubblica, ha un grande valore, non solo scientifico, perché consente ai soggetti stessi di conoscersi, di condividere un linguaggio, di mettere a fuoco i punti di forza e di debolezza e dunque di generare soluzioni condivise. Si tenga presente che si tratta di soggetti che posseggono codici e prassi anche assai differenti. Quando sostenevamo la necessità di creare comunità di buone prassi, alludevamo anche all'ipotesi che – pur provenendo da mondi differenti – i diversi soggetti potessero trovare un luogo di sintesi. La valutazione periodica può essere uno di questi momenti.

3. Punti di forza e di debolezza del ReI

Il monitoraggio evidenzia con chiarezza che il ReI è stato considerato, da tutti gli attori coinvolti, una misura cardine del nostro sistema di welfare. Tuttavia, perché la misura sia pienamente efficace, è imprescindibile rafforzare sia l'infrastrutturazione dei servizi locali, iniziando dalle risorse umane deputate a gestirne l'attuazione, sia l'integrazione della rete degli attori coinvolti nella presa in carico. Le profonde differenze nei sistemi di welfare delle diverse Regioni, così come l'assenza di adeguate piattaforme informatiche per lo scambio di informazioni rischiano, infatti, di compromettere l'efficacia di qualunque misura. Si tratta di un'eventualità sempre più reale, visto che il passaggio dal ReI al RdC ha aumentato considerevolmente e repentinamente la platea dei beneficiari. La necessità di "ricostruire welfare" nei contesti territoriali che hanno subito processi di impoverimento istituzionale e sociale, molti dei quali situati nel Sud del Paese, rappresenta dunque la vera sfida nella lotta alle povertà.

Va assolutamente evitato che la nuova misura si traduca in un mero trasferimento monetario privo di efficaci azioni di attivazione dei nuclei percettori, non solo perché si rischia di banalizzare la povertà ad una visione restrittiva di assenza di risorse, ma anche perché in questi anni sia tra i beneficiari che tra gli operatori si è affermata la consapevolezza che il contributo economico previsto è inscindibilmente legato a un percorso di attivazione. Un cambio di prospettiva culturale non da poco, che impone la necessità di garantire servizi di presa incarico adeguati e tempestivi.

Peraltro, con l'introduzione del ReI i servizi sociali sono riusciti ad intercettare nuclei non noti, facilitandone l'inclusione attraverso la definizione di progetti personalizzati: un aspetto certamente positivo, che ha contribuito a superare il sospetto e la diffidenza con cui spesso le persone guardano ad essi. È evidente che una misura priva di una solida dimensione dei servizi, qualunque essa sia, perderebbe quel carattere inclusivo che rappresenta il vero punto di svolta nella lotta alla povertà e all'emarginazione sociale.

Oltre al consolidamento del sistema di servizi (assistenza sociale, sanitaria, educativa, abitativa) avviato con fatica nei mesi di attivazione del ReI, è urgente il rilancio dei CPI e, più in generale, di un sistema articolato di servizi per il lavoro, nonché una piena integrazione tra politiche attive del lavoro, istruzione, formazione professionale, salute e politiche sociali, anche attraverso l'implementazione di piattaforme informatiche efficaci. La povertà è, infatti, multidimensionale e per chi si trova in questa condizione difficilmente l'unica causa è l'assenza di un lavoro. Anche per questa ragione, per la riuscita dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa, sarà fondamentale la capacità da parte degli operatori che si occuperanno della definizione dei progetti personalizzati di sollecitare nei beneficiari della misura, spesso strutturalmente fragili e sfiduciati, la motivazione ad avviare un percorso di cambiamento durevole. È un processo lungo e complicato, rispetto al quale sarà fondamentale la formazione dei navigator e di tutte le figure tecniche coinvolte, ma solo a queste condizioni è possibile avviare percorsi di reinserimento concreti e realistici.

Un altro aspetto emerso con forza dall'indagine è la presenza attiva del Terzo Settore nella programmazione e nella realizzazione di un'azione integrata di risposte locali contro la povertà. Il ReI prevedeva, infatti, un esplicito coinvolgimento di tutti quei soggetti che quotidianamente si confrontano con il disagio sociale. Il principio soggiacente a questa misura era quello del welfare comunitario: la povertà non è un fatto individuale, ma c'è una responsabilità che deriva da come funziona il sistema e in un'ottica di corresponsabilità tutta la comunità si prende cura del cittadino e dei suoi bisogni. Nella nuova misura, invece, la presenza del Terzo Settore, e della comunità più in generale, non è strategica e assume un ruolo residuale, rimanendo in vigore la disciplina prevista dal d.lgs. n. 147/2017 solo per quanto riguarda l'inclusione sociale. Potrebbe essere concreto il pericolo che si vanifichino gli sforzi messi in campo per i processi di avviamento o di rafforzamento della rete del welfare locale; processi che sono stati avviati nei territori con grande fatica da parte di tutti gli attori coinvolti e che solo ora stanno iniziando a produrre i primi risultati.

4. Che fare?

Tutto il lavoro di ricerca contenuto in questo rapporto non ci fa dimenticare come occorra intervenire per modificare il RdC tenendo conto delle indicazioni emerse da questa valutazione, ma anche attraverso interventi mirati volti a rendere la misura più equa, riequilibrandola in favore delle due categorie di soggetti maggiormente penalizzate dalla norma: i minori – e più in generale le famiglie numerose – e gli stranieri. La scala di equivalenza in base alla quale è calcolato l'importo del beneficio economico dà, infatti, un peso maggiore agli adulti piuttosto che ai minori ed è poco sensibile alla numerosità dei nuclei. Quanto agli stranieri, che nel nostro Paese sono 3 poveri su 10, i requisiti di accesso al RdC sono talmente stringenti che per loro è praticamente impossibile ottenerne il riconoscimento. Anche in questo caso, nella maggior parte dei casi, si tratta di famiglie con minori. Il RdC dovrebbe, dunque prestare maggiore attenzione alla povertà minorile che, insieme a quella giovanile, è il fenomeno più preoccupante all'interno della diffusione della povertà: i bambini e gli adolescenti in povertà assoluta oggi in Italia sono 1,2 milioni (il 12,1% dei minori di 18 anni).

Sono dunque queste le indicazioni per l'introduzione di correttivi perché il contrasto alla povertà possa diventare anche in Italia non soltanto una (comunque necessaria) misura assistenziale, ma una vera politica di inclusione attiva tramite interventi multidimensionali veramente in grado di accompagnare persone e nuclei familiari verso la fuoriuscita dalla condizione di difficoltà, riattivando le loro capacità, reinserendoli in contesti comunitari solidali, interrompendo la trasmissione generazionale della povertà. Consegniamo questo lavoro a tutti coloro che vorranno confrontare le proprie opinioni con una rilevazione empirica, a tutti coloro che potranno intervenire su norme, regolamenti per migliorare la qualità del lavoro degli operatori, l'efficacia e l'efficienza degli interventi e soprattutto la qualità della vita dei destinatari delle misure. Ma c'è di più. È nostra convinzione che la lotta alla povertà sia qualcosa che superi chi è caduto in condizioni di povertà e chi – per lavoro, per impegno o vocazione – si occupa di assistere e re-includere. Una seria e condivisa lotta alla povertà è un messaggio forte e aperto a tutto il Paese, è la testimonianza di una Repubblica che rispetta gli obiettivi che si è data nella Costituzione, impegnandosi a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione del Paese.

Bigliografia

Agodi M.C., Facchini C., Pennisi C., La Carta Acquisti Sperimentale: prospettive per una efficace riprogrammazione, «Autonomie locali e servizi sociali», n. 3 (2015).

Agostini C., Secondo welfare e lotta alla povertà. Un'arena di policy sempre più articolata, in *Terzo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Maino F., Ferrera M., Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi 2017.

Alleanza contro la Povertà, *Rapporto di valutazione: dal SIA al ReI*, 2017.

Ambrosi A., *Le politiche pubbliche di lotta alla povertà: processi attuativi ed impatti dei nuovi schemi di reddito minimo in Emilia-Romagna. Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), Reddito di inclusione (ReI) e Reddito di solidarietà (RES), Tesi di Dottorato*, Università di Roma - La Sapienza 2018.

ANCI e Cittalia, *La gestione del Sostegno per l'Inclusione Attiva nei Comuni e il percorso verso il Reddito di Inclusione*, Roma 2017.

Anconelli M., Martelli A., Volturo S., La carta acquisti sperimentale per la lotta alla povertà. Il caso di Bologna, «Autonomie locali e servizi sociali», n. 3 (2015).

Anconelli M., Michiara P. e Saruis T., Un lungo «travaglio» istituzionale: sussidiarietà e dimensione territoriale del welfare, «Autonomie locali e servizi sociali», I (2018).

Ancora A., Analisi dei processi di implementazione delle strategie di contrasto alla povertà: dalla CAS al SIA, verso il ReI, INAPP, Roma, 26 giugno 2018.

Ascoli U., *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna 2011.

Ascoli U. e Sicora A., Servizio sociale e welfare in Italia: la necessità di una nuova «grammatica» per le politiche pubbliche. Nota introduttiva, «La Rivista delle Politiche Sociali», I (2017).

Astrid-Fratelli Rosselli, *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, Il Mulino, Bologna, 2018.

Berliri C. e Marini A., Il «cantiere ReI» e la collaborazione con i territori, in *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Caritas Italiana, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2018.

Bolzoni M. e Granaglia E., Attivazione e politiche di contrasto alla povertà, «Social Cohesion Papers - Quaderni della Coesione Sociale», I (2018).

Brunsson N. e Olsen J. P., *The Reforming Organization*, Routledge, London and New York 1993.

Busilacchi G., *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Angeli, Milano 2013.

Busilacchi G., Le politiche di reddito minimo in Europa: un cambio paradigmatico verso una nuova convergenza?, «Sinappsi», III (2018).

Busso S., What works. Efficacia e quantificazione nelle politiche sociali in trasformazione, «Rassegna Italiana di Sociologia», III n. 4 (2015).

Busso S., Meo A., La Carta acquisti sperimentale per la lotta alla povertà. Il caso di Torino, «Autonomie locali e servizi sociali», n. 3 (2015).

Busso S., Meo A. e Morlicchio E., Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di 'regolazione dei poveri' nelle misure di sostegno al reddito, «Sinappsi», III (2018).

Cabannes P.-Y. e Richet-Mastain L., *Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution. Edition 2018*, DREES, Paris 2018.

Cantillon B. e Vandenbroucke F. (a cura di), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States?*, Oxford University Press, New York 2014.

Castro M.P., *Competenze e professioni nelle trasformazioni del welfare*, Aracne, Roma 2018.

Consiglio dell'Unione Europea, Raccomandazione del Consiglio, del 10 marzo 2014, su un quadro di qualità per i tirocini. 2014, meeting nameplace2014.

Corbetta P., *Statistica per la ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna 2001.

Del Vecchio P., *Scale di misura e indicatori sociali*, Cacucci, Bari 1995.

D'Emilione M., Giuliano G. e INAPP, Integrazione quanto basta: sfide e opportunità dei processi di integrazione nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà, Forum PA, Roma 26 aprile 2019.

D'Emilione M., Giuliano G. e Ranieri C., L'integrazione tra servizi nelle misure di contrasto alla povertà. Teoria e pratca di un conceto complesso, «Sinappsi», VIII (2018), n. 3, pp. 50-68.

Di Franco G. e Marradi A., *Analisi fattoriale e analisi in componenti principali*, Bonanno, Catania 2003.

EFTHEIA, Budapest Institute e ICON Institut, *Study on integrated delivery of social services aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market - success factors and reform pathways*, European Commission, Brussels 2018.

Eurofound, *Access to social benefits: reducing non-take-up*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015.

Ferrera M., *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna 1993.

Ferrera M., Il modello sud europeo di welfare state, «Rivista italiana di scienza politica», XXVI (1996), n. 1, pp. 67-101.

Fondazione Astrid e Circolo Fratelli Rosselli, *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta?,* Il Mulino, Bologna 2018.

Fondo Sviluppo, *Confcooperative: cooperazione sociale, «presa in carico» e politiche attive del lavoro*, Roma 2019.

Frazer H., Marlier E., Liser , Applica e Ose, *Minimum income schemes in Europe: a study of national policies 2015*, European Commission, Luxembourg 2016.

Gori C., Casi sempre più gravi e bisogni in competizione. La definizione degli interventi nel welfare locale sotto pressione, «Etnografia e ricerca qualitativa», I (2018a).

Gori C., L'attuazione del Rel. A che punto siamo, in Caritas Italiana, *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2018b.

Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Crivellato U. e Zanini N., *Il Reddito d'Inclusione Sociale (REIS). La proposta dell'Alleanza contro la Povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna 2016.

Gori C., Ghetti V., Rusmini G. e Tidoli R., *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Carocci, Roma 2014.

Hanesch W., *ESPN Thematic Report on minimum income schemes. Germany 2015*, ESPN - European Commission 2016.

INAPP, *Verso il Sostegno per l'Inclusione attiva: il processo di implementazione della Carta acquisti sperimentale. Un'indagine qualitativa*, Roma 2017.

INAPP, *L'attuazione del SIA: analisi di sfondo su tre territori. Puglia – Emilia-Romagna – Friuli Venezia Giulia*, Roma 2018.

INAPP, Giuliano G. e D'Emilione, M. Analisi proposte progettuali presentate dagli Ambiti sociali per l'attuazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (Avviso n. 3/2016). Convegno Contro la povertà, la sfida del Reddito di inclusione (Rel), Bari, 12 aprile 2017.

INPS, Presentazione dell'osservatorio statistico sul reddito di inclusione – primo trimestre 2018. Roma, 28 marzo 2018a.

INPS, *Reddito di inclusione. Osservatorio statistico. Mesi di competenza gennaio-giugno 2018*, Roma 2018b.

INPS, *XVII Rapporto annuale,* Roma 2018c.

INPS, *Reddito di inclusione. Osservatorio statistico. Mesi di competenza gennaio-dicembre 2018*, Roma 2019a.

INPS, *Reddito di inclusione. Osservatorio statistico. Mesi di competenza gennaio 2018-marzo 2019*, Roma 2019b.

ISTAT, *Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati. Glossario*, 2011.

ISTAT, *Annuario statistico italiano*, Roma 2014.

ISTAT, *La povertà in Italia. Anno 2018. Con tabelle allegate*, Roma 2019.

ISTAT, Povertà. Nuova serie. *http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_POVERTA*

Leone L., Mazzeo Rinaldi F., e Tomei G., *Misure di contrasto della povertà e condizionalità. Una sintesi realista delle evidenze*, Franco Angeli, Milano 2017.

Lusignoli L., L'attuazione in cifre: beneficiari e servizi sociali alla prova dei fatti, in *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Caritas Italiana. Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2018.

Marradi A., Misurazione e scale: qualche riflessione e una proposta, «Quaderni di Sociologia», XXIX, n. 4, 1981.

Marsico F., Conclusioni. Che cosa resta da fare, in Caritas Italiana, *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2018.

Martelli A., Genere e politiche di lotta alla povertà. Una riflessione sulle misure di reddito minimo, «La Rivista delle Politiche Sociali», I (2018).

Mazziotta M. e Pareto A., Un indicatore sintetico di dotazione infrastrutturale: il metodo delle penalità per coefficiente di variazione. Lo sviluppo regionale nell'Unione Europea-Obiettivi, strategie, politiche. Atti della XXVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Bolzano 2007.

Mazzoli G., Visto da quassù: il REI nel sistema di welfare locale nel Nord Italia. Appunti per una riflessione più ampia, in Caritas Italiana, *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2018.

Mesini D., Lotta alla povertà: i servizi al centro. Sfide e opportunità dall'introduzione del REI, in Caritas Italiana, *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2018.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Avviso pubblico n. 3/2016 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 all'inclusione Attiva*, 2016a.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Il sostegno per l'inclusione attiva (SIA), *www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Documents/Come-funziona-il-SIA.pdf* (14. 7. 2016b).

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Il Reddito di inclusione (REI). Presentazione Roma, I nov. 2017.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Linee guida per l'impiego della "Quota servizi del Fondo povertà" – annualità 2018, destinata al finanziamento dei servizi per l'accesso al REI, per la valutazione multidimensionale finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare e per i sostegni da individuare nel progetto personalizzato del REI, di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo n. 147 del 15 settembre 2017*, Roma 2018a.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Valutazione multidimensionale – Analisi preliminare*, Roma (2018b).

Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Rete della protezione e inclusione sociale, *Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-20*, Roma 2018.

Morlicchio E., *Sociologia della povertà*, il Mulino, Bologna 2012.

Natili M., Gallotta M., Stocco L. e Jessoula M., Reddito minimo, dignità, solidarietà. Red pugliese e Res emiliano-romagnolo a confronto, «Working Paper Centro Einaudi», n. 4 (2017).

Natili M., Gobbo M., Ballerini P. e Jessoula M., Sud e lotta alla povertà. Le esperienze di reddito minimo in Campania e Basilicata, «Working Paper Centro Einaudi», n. 5 (2018).

Nillsson N., Olsen J.P., *The Reforming Organization*, Routledge, London, 1993.

Nolan B. e Whelan C. T., Using Non-Monetary Deprivation Indicators to Analyze Poverty and Social Exclusion: Lessons from Europe?, «Journal of Policy Analysis and Management», n. 2 (2010).

Parra Saiani P., *Gli indicatori sociali*, Franco Angeli, Milano 2009.

Paugam S., *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Puf, Paris 2005.

Ranci Ortigosa E., Il reddito minimo di inserimento, in L. Guerzoni, *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Il Mulino, Bologna 2008.

Ranci Ortigosa E., *Contro la povertà. Analisi economica e politiche a confronto*, Brioschi, Milano 2018.

Regione Toscana - Osservatorio Sociale, *Le povertà in Toscana. Secondo Rapporto – Anno 2018*, Firenze 2018.

Repubblica Italiana, *Decreto legislativo. Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà. Con Relazione illustrativa e Relazione tecnica*, 2017.

Repubblica Italiana/Senato e Repubblica Italiana/Camera dei deputati, *Legge di bilancio 2018. Profili finanziari*, Roma 2017.

Rizzo S., Visto da quaggiù: il REI nel sistema di welfare locale in Sicilia. Appunti per una riflessione più ampia, in Caritas Italiana, *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2018.

Salvati A., Le misure di contrasto alla povertà in Puglia: tra Reddito di Dignità e Reddito di Inclusione, «Sinappsi», III (2018).

Saraceno C. (a cura di), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997-2001*, Carocci, Roma 2002.

Saraceno C., *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, il Mulino, Bologna 2013.

Siza R., Il reddito di cittadinanza fra neoassistenzialismo e condizionalità, in «Prospettive sociali e sanitarie», n. 2 (2019).

SVIMEZ, *L'economia e la società del Mezzogiorno – Rapporto 2018*, il Mulino, Bologna 2018.

Trivellato U., L'implementazione e la valutazione degli effetti delle politiche: tra buoni propositi e pochezza delle pratiche, in Guerzoni L., *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Il Mulino, Bologna 2008.

Vecchiato T., Il Reddito di inclusione è lotta alla povertà? «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4 (2017).

Zajczyk F., *Il mondo degli indicatori sociali. Una guida alla ricerca sulla qualità della vita*, Carocci, Roma 2000.

Allegati

I. Appendice metodologica

Metodologia survey nazionale

Aspetti generali

La rilevazione è stata realizzata nel periodo compreso tra il mese di ottobre 2018 e dicembre 2019 ed è stata condotta mediante un questionario strutturato somministrato dai membri delle organizzazioni dell'Alleanza, raggruppate in tavoli regionali, mediante un capillare lavoro di contatto con gli ATS presenti nelle 20 Regioni italiane. L'attività delle organizzazioni dell'Alleanza a livello regionale è stata coordinata dai Referenti regionali; questi ultimi hanno fatto costante riferimento ad una ricercatrice, che li ha accompagnati durante tutta la durata della rilevazione.

La predisposizione del questionario ha comportato un lungo lavoro di analisi da parte del team di ricerca. Per assicurare adeguato supporto alle operatrici e agli operatori incaricati della compilazione del questionario, sono stati predisposti tutti i materiali operativi utili alla rilevazione come una guida alla compilazione del questionario e l'elenco aggiornato degli identificativi degli Ambiti.

La compilazione dei questionari è avvenuta online, utilizzando la piattaforma SurvetMonkey.

La survey è stata condotta seguendo due diverse modalità di somministrazione del questionario: con intervista vis à vis al referente dell'Ambito Territoriale Sociale da parte di un responsabile dell'Alleanza; affidandone la compilazione direttamente al referente ATS.

I questionari sono stati compilati on line, sulla piattaforma SurveyMonkey, o su carta, per essere successivamente caricati sulla stessa piattaforma dai ricercatori dell'Alleanza ([1]).

([1]) Survey Monkey è una piattaforma online concepita per inchieste e sondaggi via web. Si tratta di un software in grado di gestire l'intero processo di rilevazione: dalla progettazione dell'indagine, con un'ampia tipologia di domande (scelta multipla, casella di controllo, a matrice, ecc.), alla raccolta dati, con l'attivazione contemporanea di più raccoglito-

Data cleaning

I dati, raccolti sulla piattaforma *Survey Monkey,* sono stati scaricati in formato excel, successivamente importati in SPSS (.sav) ed analizzati con procedure descrittive per valutare coerenza e completezza delle informazioni.

Per il numero di domane ricevute (RIC), accolte (ACC), respinte (RES) e in valutazione (VAL), le informazioni mancanti sono state ricostruite, quando possibile, sulla base di ipotesi dettate dal buon senso, in particolare:

- se RIC ≥ ACC + RES; VAL mancante → VAL = RIC – (ACC + RES).
- se RIC ≥ ACC + VAL; RES mancante → RES = RIC – (ACC + VAL).

Inoltre i numeri tra loro non congruenti sono stati, quando possibile, corretti:

- se RIC > ACC + RES + VAL → VAL = VALcorr + RIC – (ACC + RES + VAL)
- se RIC < ACC + RES + VAL → RIC = RICcorr + RES + VAL

Per la distribuzione degli interventi tra patti di servizio (PTS), progetti personalizzati semplificati (PPS), progetti personalizzati complessi (PPC) e rifiuti (RIF), sono stati valutati soltanto i questionari nei quali: il *numero di progetti personalizzati e patti di servizio* (numero in risposta alla domanda 2.1) cade nell'intervallo compreso tra 0,9 x (PTS + PPS + PPC) e 1,1 x (PTS + PPS + PPC) oppure il *numero di colloqui di analisi preliminare* (numero in risposta alla domanda 2.2) cade nell'intervallo compreso tra 0,9 x (PTS + PPS + PPC + RIF) e 1,1 x (PTS + PPS + PPC + RIF).

L'analisi della distribuzione degli interventi tra patti di servizio e progetti personalizzati è quindi limitata ad un sottoinsieme relativamente piccolo di questionari (177 di 303, pari a 58,4%).

L'analisi statistica è stata svolta con SPSS, *Statistical Package for Social Science*, versione 13.0.

Indice di Domanda Attesa (IDA)

Definizione del panel di indicatori IDA

La scelta degli indicatori [2] ha ricalcato, per quanto possibile, la struttura concettuale della cosiddetta *valutazione multidimensionale del bisogno* elaborata per il SIA

---

ri (link web, e-mail, siti web, ecc.); dal controllo in tempo reale della qualità dei dati inseriti alla presentazione dei risultati.

[2] Per una prima rassegna degli indicatori di povertà presenti in letteratura si consiglia la lettura del capitolo 7 del volume di Parra Saiani P., *Gli indicatori sociali*, Milano, Franco Angeli 2009.

prima e il ReI poi [3]. La scheda di valutazione è suddivisa in tre sezioni che rimandano ad altrettante dimensioni: i) *Familiare*, disegnata per favorire le famiglie numerose, con figli minorenni, famiglie monogenitoriali e nuclei familiari composti da cittadini stranieri [4]; ii) *Economica*, disegnata per selezionare le famiglie con ISEE sotto un determinato valore soglia; iii) *Lavorativa*, che mette in luce i casi di disoccupazione persistente e i nuclei familiari a bassa intensità di lavoro.

In tabella 1 sono elencati gli indicatori selezionati [5] per la costruzione dell'IDA, suddivisi nelle tre dimensioni di cui sopra. Si tratta di indicatori di fonte amministrativa, su base comunale e aggiornati con cadenza annuale. Per quanto riguarda la dimensione familiare, abbiamo lavorato su tre database del portale dei dati demografici dell'ISTAT (demo.istat.it): *Popolazione Residente*, *Cittadini stranieri* e *Bilancio Demografico*, i primi due aggiornati al 1° gennaio 2018 e il terzo al 31 dicembre 2017. Per quanto riguarda le dimensioni economica e lavorativa, la fonte dati è l'archivio delle *Dichiarazioni dei redditi* persone fisiche (IRPEF) e dichiarazioni IVA [6] del Ministero dell'economia e delle finanze (anno d'imposta 2017).

---

[3] Il passaggio dal SIA al ReI ha sostanzialmente mantenuto inalterata la struttura concettuale su cui poggia la valutazione. Le tre dimensioni da cui derivano i requisiti di accesso al SIA (decreto del 26 maggio 2016, articolo 4 e circolare del Ministero del lavoro n. 133 del 19 luglio 2016) sono state confermate dal decreto legislativo n. 147 del 2017 (articolo 3), tanto quella economica (comma 1) quanto quelle relative alla composizione familiare e alla condizione occupazionale (comma 2). Pertanto le considerazioni di metodo sviluppate a suo tempo per la costruzione dell'indice in base all'impianto di valutazione del SIA, restano valide anche nel caso del ReI.

[4] Si tratta di caratteristiche che incidono sul rischio di povertà. A riguardo si veda il rapporto dell'ISTAT sulle Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie pubblicato a dicembre 2018.

[5] Per la scelta degli indicatori abbiamo cercato di osservare i dettati della teoria e della pratica statistica. Sul piano teorico abbiamo focalizzato l'attenzione su tre caratteristiche dell'indicatore [cfr. Zajczyk F., *Il mondo degli indicatori sociali. Una guida alla ricerca sulla qualità della vita*, Roma, Carocci, 2000 – in particolare pp. 89-117]: validità (rapporto tra un concetto e un suo indicatore), adeguatezza (grado di rispondenza ai bisogni conoscitivi del ricercatore) e comparabilità (possibilità di confronti nel tempo e nello spazio). Sul piano della pratica statistica, abbiamo scelto indicatori tra loro non direttamente correlati.

[6] L'archivio del MEF contiene i dataset delle dichiarazione dei redditi del periodo 2008-2017 (riferimento temporale all'anno d'imposta). I dataset sono liberamente scaricabili all'indirizzo: *https://www1.finanze.gov.it/finanze3/analisi_stat/index.php?tree=2018*.

Tabella 1 - Indicatori selezionati per la costruzione dell'indice

Fonte	Indicatori	Dimensioni
Popolazione residente e cittadini stranieri	Minori per 100 famiglie [Min017]	Familiare
	Minori stranieri per 100 famiglie [MiSt017]	
	Divorziati/e – Vedovi/e 24-55 anni per 100 famiglie [DV24/55]	
Bilancio Demografico	Numero medio di componenti per famiglia [NuMeFa]	
Dichiarazioni dei redditi	Tasso di occupazione [TassOcc]	Lavorativa
	Incidenza dei contribuenti con redditi fino a 10mila Euro per 100 contribuenti [R0-10k]	Condizione economica

La scelta del livello comunale ha permesso di ricondurre i valori, per aggregazione (7), al livello di ATS. Per eliminare l'effetto dimensionale dovuto alla diversa consistenza demografica degli ATS (da meno di 2 mila abitanti dell'Ambito socio-territoriale di Campione d'Italia a circa 2,8 milioni di abitanti del Comune di Roma) abbiamo normalizzato il valore degli indicatori.

Indicatori della dimensione familiare:

– *Minori per 100 famiglie*:
  [(Numero di residenti di età 0-17 anni / Numero di famiglie residenti) * 100];
– *Minori stranieri per 100 famiglie*:
  [(Numero di residenti stranieri di età 0-17 anni / Numero di famiglie residenti) * 100]
– *Divorziati/e – Vedovi/e 24-55 anni per 100 famiglie*:
  [(Numero di divorziati/e o di vedovi/e di età 24-55 anni / Numero di famiglie residenti) * 100];
– *Numero medio di componenti per famiglia*:
  [Popolazione residente / Numero di famiglie residenti]

L'indicatore relativo alla dimensione occupazionale è il tasso di occupazione over 15, costruito rapportando alla popolazione di età maggiore 15 anni il numero di contribuenti che hanno dichiarato redditi che rinviano ad una qualche forma di attività lavorativa remunerata (8):

(7) Sono stati sommati i valori dei Comuni appartenenti ad uno stesso ATS.

(8) Il numeratore del tasso di occupazione usato come indicatore nel calcolo dell'IDA è dato dalla somma del numero di contribuenti che hanno dichiarato redditi da lavoro dipendente e assimilati, redditi da lavoro autonomo e redditi di spettanza dell'imprenditore. Si tratta di un indicatore diverso dal tasso di occupazione ufficiale che è calcolato

[(Numero di contribuenti con redditi da attività lavorative / Popolazione residente maggiore di 15 anni) * 100].

Questo indicatore, diversamente dal tasso di occupazione ISTAT, ha il pregio di essere calcolato su base comunale ed è quindi riconducibile a livello di ATS.

La dimensione economica dell'indice, infine, è rappresentata dalla quota percentuale di *contribuenti con reddito complessivo da 0 a 10 mila euro*:

[(Numero di contribuenti con reddito complessivo ≤ 10 mila euro / totale contribuenti) * 100].

Costruzione dell'Indice di Domanda Attesa

Il procedimento di sintesi degli indicatori è avvenuto in due fasi. Prima è stato costruito un indice della dimensione familiare aggregando i quattro indicatori corrispondenti; successivamente è stato elaborato l'indice di domanda attesa come funzione delle dimensioni familiare, economica e lavorativa. In formula:

$$[1]\ IDA = f\,(F_i, E_i, L_i)$$

dove i = *i-esimo* ATS.

La sintesi della dimensione familiare risulta dalla somma ponderata dei quattro indicatori. Per il calcolo dei pesi è stato adottato il metodo dei coefficienti beta che consiste in due analisi multivariate: prima l'analisi delle componenti principali (ACP) [9] ad un fattore, applicata agli indicatori della dimensione familiare, dalla quale scaturisce una variabile di sintesi (C_1) come combinazione lineare degli indicatori originali (i coefficienti sono i punteggi componenziali); quindi un modello di regressione multipla [10] (RML) nel quale la variabile dipendente è C_1 e le variabili indipendenti sono gli

---

sui dati della rilevazione campionaria delle forze lavoro ed è riferito alla popolazione di 15-64 anni.

[9] L'ACP consente di sintetizzare un numero elevato di variabili fra loro correlate in un numero inferiore di nuove variabili (dette Componenti Principali) combinazione lineare delle variabili originarie. Cfr. Del Vecchio F., *Scale di misura e indicatori sociali*, Cacucci, Bari 1995: pp. 141-154. Nello specifico, il procedimento di costruzione di indici attraverso ACP ad una componente è illustrato nel sesto capitolo del volume di Di Franco G., Marradi A., *Analisi fattoriale e analisi in componenti principali*, Bonanno, Catania 2003: pp. 151-181.

[10] La regressione multipla (RML) rientra nella famiglia delle tecniche di analisi multivariata. In particolare, la RML è un'estensione della regressione lineare semplice il cui assunto di fondo è basato su un rapporto di causalità. Si assume, infatti, che una o più variabili indipendenti siano causa di (o spieghino) una variabile dipendente. Nel caso di una relazio-

stessi indicatori della dimensione familiare. I coefficienti di regressione delle variabili indipendenti (coefficienti beta), derivati dalla RML, sono stati utilizzati come sistema di ponderazione per la costruzione dell'indice della dimensione familiare. In breve, il procedimento di sintesi è articolato in tre operazioni:

1. Sintesi degli indicatori familiari con ACP ad una componente:
   $C_1 = W_1$ Min017 + W_2 MiSt017 + W_3 DV24/55 + W_4 NuMeFa (11)
2. Coefficienti Beta stimati sul modello:
   $C_1 = \beta_{mt017}$Min017 + β_{ms017}MiSt017 + β_{dive}DV24/55 + β_{nmfa}NuMeFa (12)
3. Indice dimensione familiare (13) dell'*iesino* ATS:
   $F_i = [(1+|\beta_{mi017}|) * ZMin017_i] + [(1+|\beta_{ms017}| * ZMiSt017_i] + [(1 + |\beta_{dive}|) * ZDV24/55_i] + [(1+|\beta_{nmfa}|) * ZNuMeFa_i]$

L'indice familiare pesato e gli indicatori delle dimensioni lavorativa ed economica sono stati composti nell'indice di domanda attesa attraverso *il metodo delle penalità per coefficiente di variazione* (14) (in sigla: $MPcv_i$) proposto dai ricercatori ISTAT Matteo Mazziotta e Adriano Pareto (15). Il procedimento di sintesi si compone di tre fasi:

---

ne bivariata la retta di regressione è espressa dalla seguente funzione: $Y = \alpha+\beta X$, dove Y è la variabile dipendente, X la variabile indipendente, α rappresenta il punto in cui la retta incontra l'asse delle ordinate e, infine, β è il coefficiente angolare della retta di regressione (coefficiente di regressione) e misura la variazione di Y all'aumentare di una unità di X. In altri termini, tale coefficiente esprime l'intensità dell'effetto della variabile indipendente su quella dipendente. Nel nostro caso il modello di regressione ha 4 variabili indipendenti, ciascuna con il relativo coefficiente di regressione parziale. Cfr. P. Corbetta *et al.*, *Statistica per la ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna 2001, pp. 145-172.

(11) La prima componente dell'ACP impiegata nella costruzione dell'indice spiega il 51,4% della varianza totale. Nell'equazione i pesi componenziali delle variabili originali sono indicati con la lettera W.

(12) I coefficienti di regressione (beta) indicano il contributo di ogni variabile familiare alla definizione dell'indice della dimensione familiare. I valori dei coefficienti beta sono: $\beta_{mi017} = 0{,}374$; $\beta_{ms017} = -0{,}217$; $= \beta_{dive} - 0{,}302$; $\beta_{nmfa} = 0{,}340$

(13) Per il calcolo dell'indice pesato le variabili della dimensione familiare sono state standardizzate e i beta sono stati trasformati sommando 1 al valore in modulo del coefficiente.

(14) Sono stati confrontati diversi metodi: quello delle penalità, la somma algebrica dei valori normalizzati da 0 a 100 e il metodo tassonomico di Wroclaw. Si è scelta la procedura proposta da Mazziotta e Pareto perché è risultata stabile in presenza di valori outlier ed è usata dall'ISTAT in campi della conoscenza contigui a quelli oggetto della nostra indagine: il metodo delle penalità è infatti usato per il calcolo del BES.

(15) Cfr. Mazziotta M., Pareto A., *Un indicatore sintetico di dotazione infrastrutturale: il metodo delle penalità per coefficiente di variazione*, in "Lo sviluppo regionale nell'Unione Europea - Obiettivi, strategie, politiche", Atti della XXVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Bolzano, 2007.

1. standardizzazione dei valori con scarto quadratico (S) e media (M) della distribuzione standardizzata pari, nell'ordine, a 10 e a 100;
2. calcolo della variabilità per riga: un procedimento di deflazione dei dati, proposto da Alberto Marradi ([16]), che opera sui valori di riga della matrice (sui valori dei diversi indicatori relativi ad una stessa osservazione) con il calcolo del coefficiente di variazione (cv_i);
3. calcolo dell'indice attraverso un modello additivo che si basa sulla media aritmetica degli indicatori standardizzati – nel caso specifico, gli indicatori delle dimensioni F, E e L – a cui è sottratta una quantità, detta penalità, proporzionale al prodotto tra scostamento quadratico medio (S_{zi}) e coefficiente di variazione (cv_i). In formula:

$$[2] \quad MPcv_i = M_{zi}(1 - cv_i^2) = M_{zi} - S_{zi}\, cv_i$$

I valori dell'indice sono stati infine trasformati affinché il loro campo di variazione fosse 0-100 ([17]).

Validità e adeguatezza dell'IDA come misura di domanda potenziale del ReI

La costruzione dell'indice di domanda attesa risponde al bisogno di osservare da vicino i contesti nei quali la misura è stata applicata – un esercizio dettato anche dalla mancanza di dati sulla povertà a livello locale, comunale o di ATS ([18]) – e offre una base informativa utile alla pianificazione delle politiche sociali.

L'IDA aiuta a mettere a fuoco le aree di bisogno nell'universo dei 585 Ambiti Territoriali Sociali se esso è valido, vale a dire se rimanda al concetto da cui deriva ed è adeguato a rispondere alle ipotesi di ricerca che hanno informato l'intero disegno di monitoraggio. Abbiamo per questo confrontato la distribuzione dell'IDA con la distribuzione di un indicatore di povertà elaborato dall'ISTAT a livello comunale: *le famiglie anagrafiche con reddito lordo equivalente inferiore all'importo dell'assegno sociale* ([19]).

([16]) Cfr. Marradi A., *Misurazione e scale: qualche riflessione e una proposta* in "Quaderni di Sociologia", XXIX, 4 (dicembre 1981), pp. 595-639.

([17]) Equazione di normalizzazione, su scala 0-100, dell'IDA per *l'iesimo* ATS: $IDA_{i(0-100)} = \frac{(IDA_i - IDA_{min})}{(IDA_{max} - IDA_{min})} * 100$

([18]) Per una approfondimento si veda: *https://www.benecomune.net/rivista/numeri/rei-reddito-inclusione/bubu-settete-rei*.

([19]) L'indicatore è contenuto all'interno del tema 'Benessere economico' del database interattivo *A misura di Comune*. Il database è composto da 64 indicatori su base comunale, suddivisi in 10 sezioni tematiche che vanno dalle caratteristiche demografiche della popo-

Figura 1 - Indice di Domanda Attesa per ATS

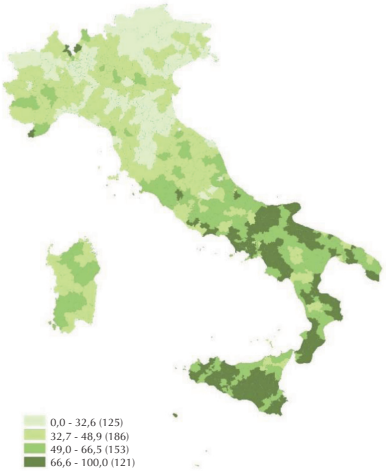
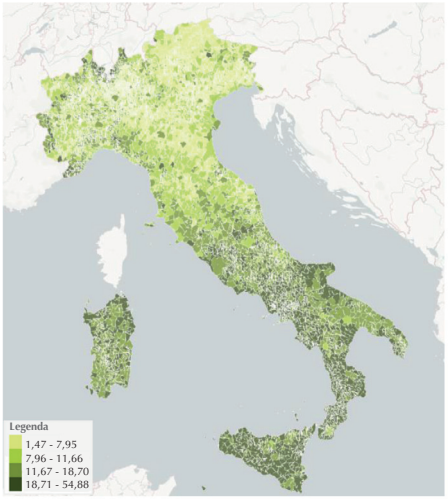


Figura 2 - Famiglie anagrafiche con reddito lordo equivalente inferiore all'importo dell'assegno sociale
(per 100 famiglie anagrafiche) - dati a livello comunale



Fonte: ISTAT 2015.

Dal confronto visivo tra le due viste cartografiche (figure 1 e 2) appaiono evidenti i punti di contatto. In generale si coglie la differenza tra il Nord e il Sud del Paese, con una maggiore intensità del fenomeno nelle Regioni del Mezzogiorno. Anche osservando nel dettaglio affiorano elementi di concordanza tra le due misure: nel Nord, l'insenatura a forma di "V" formata dai Comuni transfrontalieri delle Province lombarde di Como e Varese e l'area di confine della Provincia di Imperia si colorano di un verde più scuro (per valori dell'IDA e dell'indicatore ISTAT relativamente più elevati); nel Mezzogiorno si riconoscono analogie cromatiche nell'area del Gargano e nella zona sud-orientale della Sicilia. La buona concordanza con l'indicatore ISTAT mette in luce la capacità dell'IDA di rappresentare la povertà.

Per verificare se l'IDA è una misura affidabile del fenomeno oggetto di studio – vale a dire se risponde all'obiettivo per il quale è stato concepito – abbiamo valutato la concordanza, a livello provinciale, col numero di domande di Reddito di Cittadinanza

---

lazione, alla politica; dall'economia all'ambiente, etc. Per ogni indicatore è possibile elaborare diverse rappresentazioni: tabellare, grafica e cartografica. Cfr. *http://amisuradicomune.istat.it/aMisuraDiComune/*.

per 10 mila abitanti [20] (figure 3 e 4). Dal confronto cartografico [21] si riscontra una discreta sovrapposizione delle due distribuzioni: nel Nord entrambe le carte evidenziano la maggiore domanda delle Regioni occidentali rispetto a quelle orientali; nel Centro si apprezza la maggiore domanda del Lazio (con eccezione della Provincia di Roma) e, in subordine, dell'Umbria; nel Mezzogiorno del napoletano e di gran parte della Calabria e della Sicilia.

Figura 3 - Indice di Domanda Attesa per Provincia

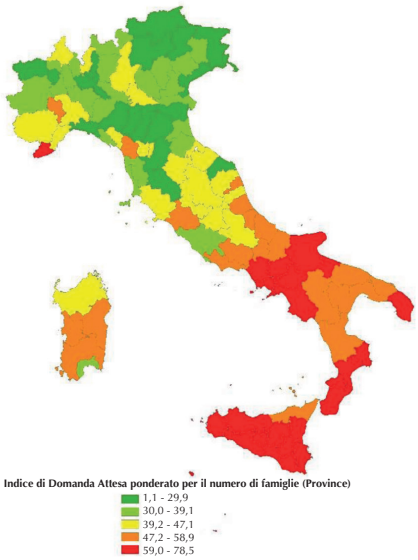
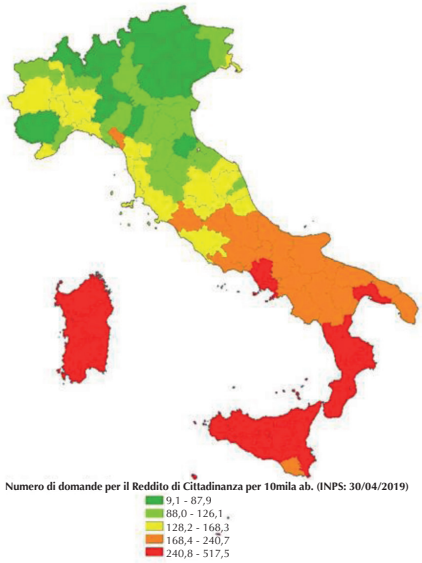


Figura 4 - Numero di domande di Reddito di Cittadinanza per 10 mila ab. nelle Province



L'IDA è quindi una misura della domanda potenziale di Reddito di Inclusione, valida sia sul piano teorico-concettuale che su quello operativo, utile all'attuazione di politiche per il contrasto alla povertà. La qualità dell'indice è peraltro attestata dalla buona correlazione (coefficiente r di *Pearson* uguale a 0,7) registrata in sede di monitoraggio tra il valore dell'IDA e il numero di domande ricevute nei singoli Ambiti monitorati.

---

[20] La distribuzione provinciale delle domande del Reddito di Cittadinanza (RdC) presentate al 30 aprile 2019 è pubblicata all'indirizzo: *https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/RDC_20190430.pdf*. La scelta di valutare le domande di RdC e non quelle di Rel dipende dalla disponibilità di dati a livello provinciale.

[21] Il confronto cartografico è stato realizzato impiegando lo stesso criterio di classificazione delle Province: le cinque classi, sia dell'IDA che delle domande di Reddito di Cittadinanza, sono composte da un numero uguale di Province (criterio dei quintili).

II. Appendice statistica

Tabella 1 - ATS valutati e non valutati nelle singole Regioni

	Ambiti valutati		Ambiti NON valutati		Totale	
	numero	%	numero	%	numero	%
Abruzzo	8	33,3	16	66,7	24	100
Basilicata	2	22,2	7	77,8	9	100
Calabria	26	81,3	6	18,8	32	100
Campania	51	91,1	5	8,9	56	100
Emilia-Romagna	6	15,8	32	84,2	38	100
Friuli-Venezia Giulia	1	5,3	18	94,7	19	100
Lazio	13	35,1	24	64,9	37	100
Liguria	.	.	18	100	18	100
Lombardia	62	63,3	36	36,7	98	100
Marche	22	95,7	1	4,3	23	100
Molise	.	.	7	100	7	100
Piemonte	29	96,7	1	3,3	30	100
Puglia	24	53,3	21	46,7	45	100
Sardegna	.	.	25	100	25	100
Sicilia	35	56,5	27	43,5	62	100
Toscana	6	23,1	20	76,9	26	100
Trentino-Alto Adige/Süd Tirol	.	.	2	100	2	100
Umbria	4	33,3	8	66,7	12	100
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	.	.	1	100	1	100
Veneto	14	66,7	7	33,3	21	100
ITALIA	303	51,8	282	48,2	585	100

Tabella 2 - Distribuzione percentuale degli ATS per quota domande presentate da donne (236 Ambiti valutati)

	Ambiti valutati su totale Ambiti	<=25%	25<...<=50%	50<…<=75%	>75%
ITALIA (236)*	**40,3%**	**14,0%**	**33,5%**	**51,3%**	**1,3%**
Centro-Nord (119)	**36,6%**	**13,4%**	**34,5%**	**51,3%**	**0,8%**
Mezzogiorno (117)	**45,0%**	**14,5%**	**32,5%**	**51,3%**	**1,7%**
Piemonte (24)	80,0%	4,2%	25,0%	70,8%	0,0%
Lombardia (49)	50,0%	18,4%	34,7%	44,9%	2,0%
Veneto (8)	38,1%	12,5%	50,0%	37,5%	0,0%
Marche (17)	73,9%	11,8%	35,3%	52,9%	0,0%
Campania (46)	82,1%	10,9%	26,1%	60,9%	2,2%
Puglia (18)	40,0%	16,7%	11,1%	72,2%	0,0%
Sicilia (28)	45,2%	14,3%	50,0%	32,1%	3,6%

* Tra parentesi il numero di Ambiti valutati

Tabella 3 - Nuclei familiari in povertà assoluta e beneficiari del ReI, per numero di componenti

	Nuclei in povertà assoluta		Nuclei beneficiari ReI 2018-19 (%)
	numero	%	
1 componente	480948	26	26
2 componenti	388163	21	19
3 componenti	344024	19	21
4 componenti	343844	19	19
5 o più componenti	264621	15	14
Totale nuclei	**1821600**	**100**	**100**

Fonte: INPS e nostre elaborazioni su dati ISTAT.

Tabella 4 - Distribuzione ATS per modalità di gestione associata

	Centro-Nord		Mezzogiorno		ITALIA	
	n. Ambiti	%	n. Ambiti	%	n. Ambiti	%
Convenzione intercomunale con Comune capofila	52	33,1	106	72,6	158	52,1
Consorzio tra Comuni	24	15,3	7	4,8	31	10,2
Azienda Speciale Consortile	20	12,7	3	2,1	23	7,6
Unione dei Comuni	12	7,6	7	4,8	19	6,3
Comunità Montana	10	6,4	1	0,7	11	3,6
Delega a Azienda Sanitaria Locale	4	2,5	.	.	4	1,3
Azienda pubblica istituita da legge regionale	1	0,6	.	.	1	0,3
Altro, specificare	34	21,7	22	15,1	56	18,5
Totale	157	100	146	100	303	100

Tabella 5 - Distribuzione percentuale degli ATS per tipo di collaborazione coi singoli soggetti del territorio

	ITALIA	Centro-Nord	Mezzogiorno	Piemonte	Lombardia	Marche	Campania	Puglia	Sicilia
CENTRI PER L'IMPIEGO									
Accordo formale attivato ad hoc per il SIA / Rel	**54,2%**	**56,4%**	**51,7%**	64,3%	51,8%	38,9%	54,8%	21,1%	65,5%
Accordo formale preesistente al SIA / Rel	**10,7%**	**10,5%**	**10,8%**	7,1%	14,3%	11,1%	7,1%	15,8%	10,3%
Collaborazione informale attivata ad hoc per il SIA / Rel	**23,7%**	**20,3%**	**27,5%**	14,3%	21,4%	38,9%	28,6%	57,9%	17,2%
Collaborazione informale preesistente al SIA / Rel	**11,5%**	**12,8%**	**10,0%**	14,3%	12,5%	11,1%	9,5%	5,3%	6,9%
AGENZIE PER IL LAVORO									
Accordo formale attivato ad hoc per il SIA / Rel	**21,0%**	**18,6%**	**31,9%**	8,7%	23,8%	0,0%	60,0%	0,0%	33,3%
Accordo formale preesistente al SIA / Rel	**9,0%**	**9,8%**	**5,2%**	8,7%	9,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Collaborazione informale attivata ad hoc per il SIA / Rel	**39,0%**	**39,5%**	**37,0%**	43,5%	40,5%	60,0%	0,0%	50,0%	66,7%
Collaborazione informale preesistente al SIA / Rel	**31,0%**	**32,1%**	**25,9%**	39,1%	26,2%	40,0%	40,0%	50,0%	0,0%
AGENZIA PER IL DIRITTO ALL'ABITARE									
Accordo formale attivato ad hoc per il SIA / Rel	**9,0%**	**10,2%**	**0,0%**	12,0%	9,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Accordo formale preesistente al SIA / Rel	**25,6%**	**26,1%**	**22,2%**	28,0%	18,2%	0,0%	0,0%	50,0%	33,3%
Collaborazione informale attivata ad hoc per il SIA / Rel	**9,0%**	**7,2%**	**22,2%**	0,0%	13,6%	20,0%	0,0%	0,0%	66,7%
Collaborazione informale preesistente al SIA / Rel	**56,4%**	**56,5%**	**55,6%**	60,0%	59,1%	80,0%	100,0%	50,0%	0,0%
CENTRI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE									
Accordo formale attivato ad hoc per il SIA / Rel	**19,8%**	**15,5%**	**29,3%**	15,4%	16,7%	0,0%	35,7%	0,0%	50,0%
Accordo formale preesistente al SIA / Rel	**12,2%**	**12,2%**	**12,1%**	19,2%	2,4%	0,0%	7,1%	0,0%	8,3%
Collaborazione informale attivata ad hoc per il SIA / Rel	**30,5%**	**30,1%**	**31,7%**	11,5%	42,9%	60,0%	42,9%	40,0%	16,7%
Collaborazione informale preesistente al SIA / Rel	**37,4%**	**42,2%**	**26,9%**	53,8%	38,1%	40,0%	14,3%	60,0%	25,0%

segue

	ITALIA	Centro-Nord	Mezzogiorno	Piemonte	Lombardia	Marche	Campania	Puglia	Sicilia
SCUOLE									
Accordo formale attivato ad hoc per il SIA / ReI	**15,9%**	**8,3%**	**25,7%**	12,0%	2,9%	7,1%	17,2%	40,0%	37,5%
Accordo formale preesistente al SIA / ReI	**25,3%**	**26,1%**	**24,3%**	32,0%	8,8%	35,7%	27,6%	30,0%	18,8%
Collaborazione informale attivata ad hoc per il SIA / ReI	**12,4%**	**14,5%**	**9,5%**	4,0%	26,5%	21,4%	10,3%	0,0%	18,8%
Collaborazione informale preesistente al SIA / ReI	**46,5%**	**51,1%**	**40,5%**	52,0%	61,8%	35,7%	44,8%	30,0%	25,0%
SERVIZI SANITARI PER LE TOSSICODIPENDENZE									
Accordo formale attivato ad hoc per il SIA / ReI	**13,3%**	**10,6%**	**18,2%**	24,0%	0,0%	15,4%	5,9%	20,0%	38,5%
Accordo formale preesistente al SIA / ReI	**33,5%**	**30,1%**	**40,0%**	48,0%	18,4%	15,4%	70,6%	20,0%	30,8%
Collaborazione informale attivata ad hoc per il SIA / ReI	**12,7%**	**14,6%**	**9,0%**	0,0%	18,4%	30,8%	5,9%	10,0%	7,7%
Collaborazione informale preesistente al SIA / ReI	**40,5%**	**44,7%**	**32,8%**	28,0%	63,2%	38,5%	17,6%	50,0%	23,1%
SERVIZI SANITARI PER I MINORI									
Accordo formale attivato ad hoc per il SIA / ReI	**13,0%**	**11,1%**	**15,9%**	24,0%	0,0%	12,5%	13,0%	0,0%	33,3%
Accordo formale preesistente al SIA / ReI	**36,4%**	**36,4%**	**36,5%**	48,0%	29,4%	25,0%	56,5%	12,5%	20,0%
Collaborazione informale attivata ad hoc per il SIA / ReI	**11,7%**	**10,2%**	**14,3%**	0,0%	8,8%	25,0%	4,3%	25,0%	20,0%
Collaborazione informale preesistente al SIA / ReI	**38,9%**	**42,4%**	**33,3%**	28,0%	61,8%	37,5%	26,1%	62,5%	26,7%
SERVIZI A BASSA SOGLIA PER DONNE									
Accordo formale attivato ad hoc per il SIA / ReI	**5,6%**	**7,2%**	**0,0%**	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Accordo formale preesistente al SIA / ReI	**34,7%**	**32,2%**	**43,9%**	33,3%	31,3%	33,3%	50,0%	0,0%	80,0%
Collaborazione informale attivata ad hoc per il SIA / ReI	**4,2%**	**3,5%**	**6,1%**	0,0%	6,3%	16,7%	0,0%	0,0%	0,0%
Collaborazione informale preesistente al SIA / ReI	**55,6%**	**57,1%**	**50,0%**	61,9%	62,5%	50,0%	50,0%	100,0%	20,0%

segue

	ITALIA	Centro-Nord	Mezzogiorno	Piemonte	Lombardia	Marche	Campania	Puglia	Sicilia
CENTRI ANTI-VIOLENZA									
Accordo formale attivato ad hoc per il SIA / ReI	**4,4%**	**3,5%**	**5,9%**	0,0%	3,1%	8,3%	0,0%	9,1%	14,3%
Accordo formale preesistente al SIA / ReI	**47,8%**	**48,8%**	**46,0%**	52,0%	46,9%	41,7%	70,0%	45,5%	42,9%
Collaborazione informale attivata ad hoc per il SIA / ReI	**5,9%**	**4,7%**	**7,9%**	0,0%	9,4%	8,3%	0,0%	9,1%	14,3%
Collaborazione informale preesistente al SIA / ReI	**41,9%**	**43,0%**	**40,1%**	48,0%	40,6%	41,7%	30,0%	36,4%	28,6%
IMPRESE									
Accordo formale attivato ad hoc per il SIA / ReI	**23,2%**	**14,7%**	**39,4%**	18,8%	5,0%	33,3%	60,0%	28,6%	42,9%
Accordo formale preesistente al SIA / ReI	**20,7%**	**22,2%**	**17,7%**	12,5%	25,0%	16,7%	20,0%	28,6%	14,3%
Collaborazione informale attivata ad hoc per il SIA / ReI	**14,6%**	**16,7%**	**10,6%**	12,5%	25,0%	16,7%	20,0%	14,3%	14,3%
Collaborazione informale preesistente al SIA / ReI	**41,5%**	**46,4%**	**32,3%**	56,3%	45,0%	33,3%	0,0%	28,6%	28,6%
COOPERATIVE SOCIALI									
Accordo formale attivato ad hoc per il SIA / ReI	**21,9%**	**19,6%**	**26,1%**	32,0%	14,6%	6,3%	20,8%	45,5%	16,7%
Accordo formale preesistente al SIA / ReI	**29,8%**	**30,8%**	**27,9%**	28,0%	31,3%	18,8%	37,5%	18,2%	16,7%
Collaborazione informale attivata ad hoc per il SIA / ReI	**16,3%**	**17,1%**	**14,8%**	8,0%	18,8%	18,8%	12,5%	9,1%	41,7%
Collaborazione informale preesistente al SIA / ReI	**32,0%**	**32,5%**	**31,2%**	32,0%	35,4%	56,3%	29,2%	27,3%	25,0%
ASSOCIAZIONI A VOCAZIONE SOCIALE									
Accordo formale attivato ad hoc per il SIA / ReI	**15,4%**	**10,3%**	**25,7%**	7,1%	6,3%	13,3%	18,2%	30,0%	30,0%
Accordo formale preesistente al SIA / ReI	**22,9%**	**28,2%**	**12,1%**	35,7%	22,9%	26,7%	22,7%	10,0%	0,0%
Collaborazione informale attivata ad hoc per il SIA / ReI	**15,4%**	**17,9%**	**10,4%**	10,7%	22,9%	26,7%	4,5%	10,0%	30,0%
Collaborazione informale preesistente al SIA / ReI	**46,3%**	**43,6%**	**51,7%**	46,4%	47,9%	33,3%	54,5%	50,0%	40,0%

segue

	ITALIA	Centro-Nord	Mezzogiorno	Piemonte	Lombardia	Marche	Campania	Puglia	Sicilia
PATRONATI									
Accordo formale attivato ad hoc per il SIA / ReI	**16,4%**	**6,3%**	**31,0%**	4,5%	6,3%	0,0%	25,0%	84,6%	16,7%
Accordo formale preesistente al SIA / ReI	**24,6%**	**26,6%**	**21,8%**	22,7%	21,9%	20,0%	37,5%	7,7%	8,3%
Collaborazione informale attivata ad hoc per il SIA / ReI	**18,7%**	**16,5%**	**21,8%**	4,5%	25,0%	20,0%	12,5%	0,0%	50,0%
Collaborazione informale preesistente al SIA / ReI	**40,3%**	**50,7%**	**25,4%**	68,2%	46,9%	60,0%	25,0%	7,7%	25,0%
UFFICI DI SERVIZIO SOCIALE PER I MINORENNI									
Accordo formale attivato ad hoc per il SIA / ReI	**6,6%**	**1,7%**	**13,4%**	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	12,5%	50,0%
Accordo formale preesistente al SIA / ReI	**34,9%**	**42,6%**	**24,4%**	55,0%	38,9%	33,3%	38,5%	12,5%	25,0%
Collaborazione informale attivata ad hoc per il SIA / ReI	**7,5%**	**3,2%**	**13,4%**	0,0%	0,0%	22,2%	7,7%	37,5%	0,0%
Collaborazione informale preesistente al SIA / ReI	**50,9%**	**52,5%**	**48,8%**	45,0%	61,1%	44,4%	53,8%	37,5%	25,0%
CENTRI DI NATURA RELIGIOSA									
Accordo formale attivato ad hoc per il SIA / ReI	**12,4%**	**7,9%**	**20,1%**	0,0%	6,9%	20,0%	8,3%	14,3%	20,0%
Accordo formale preesistente al SIA / ReI	**17,4%**	**21,1%**	**11,0%**	23,8%	10,3%	20,0%	25,0%	0,0%	0,0%
Collaborazione informale attivata ad hoc per il SIA / ReI	**14,0%**	**18,3%**	**6,6%**	4,8%	24,1%	40,0%	0,0%	14,3%	20,0%
Collaborazione informale preesistente al SIA / ReI	**56,2%**	**52,7%**	**62,4%**	71,4%	58,6%	20,0%	66,7%	71,4%	60,0%

Tabella 6 - Distribuzione ATS per macroarea all'interno dei gruppi definiti dall'ampiezza della rete

	A.		B.		C.		Totale	
	n. Ambiti	%	n. Ambiti	%	n. Ambiti	%	n. Ambiti	%
Centro-Nord	18	28,1	46	43,0	86	71,7	150	51,5
Mezzogiorno	46	71,9	61	57,0	34	28,3	141	48,5
Totale	64	100	107	100	120	100	291	100

A = privi di rete (al più due soggetti coinvolti);
B = rete di piccole-medie dimensioni (da 3 a 8 soggetti coinvolti);
C = rete di medio-grandi dimensioni (da 9 a 15 soggetti coinvolti)

Tabella 7 - ATS nelle macroaree e in alcune Regioni significative per classi definite dal numero di punti di accesso per 20 mila abitanti

	meno di 1 punto per 20 mila ab.		da 1 a 2 punti per 20 mila ab.		più di 2 punti per 20 mila ab.		Totale	
	n. Ambiti	%	n. Ambiti	%	n. Ambiti	%	n. Ambiti	%
Italia	76	25,6	69	23,2	152	51,2	297	100
Centro-Nord	46	29,5	33	21,2	77	49,4	156	100
Mezzogiorno	30	21,3	36	25,5	75	53,2	141	100
Piemonte	12	41,4	6	20,7	11	37,9	29	100
Lombardia	15	24,6	9	14,8	37	60,7	61	100
Marche	2	9,1	4	18,2	16	72,7	22	100
Campania	13	27,1	13	27,1	22	45,8	48	100
Puglia	2	8,3	9	37,5	13	54,2	24	100
Calabria	1	4,0	3	12,0	21	84,0	25	100
Sicilia	11	32,4	9	26,5	14	41,2	34	100

Tabella 8 - Percentuale di ATS che hanno previsto le diverse misure di sostegno (297 Ambiti valutati)

	Tirocinio	Sostegno socio-educativo domiciliare / territoriale	Assistenza domiciliare socio-assitenziale / servizi di prossimità	Sostegno alla genitorialità / servizio di mediazione familiare	Servizio di mediazione culturale	Servizio di pronto intervento sociale	Ambiti valutati su totale Ambiti
Italia (297)*	**72%**	**76%**	**47%**	**56%**	**27%**	**19%**	**51%**
Centro-Nord (152)	**79%**	**82%**	**56%**	**59%**	**40%**	**23%**	**47%**
Mezzogiorno (145)	**66%**	**70%**	**38%**	**53%**	**14%**	**15%**	**56%**
Piemonte (28)	96%	96%	79%	82%	57%	29%	93%
Lombardia (62)	77%	79%	48%	57%	40%	19%	64%
Veneto (14)	79%	86%	57%	50%	29%	36%	67%
Marche (22)	73%	86%	55%	55%	36%	18%	96%
Campania (51)	75%	80%	49%	71%	22%	20%	95%
Puglia (24)	50%	50%	46%	50%	13%	13%	53%
Sicilia (34)	74%	71%	24%	41%	0%	9%	55%

** Tra parentesi il numero di Ambiti valutati*

Tabella 9 - Distribuzione ATS per numero di misure di sostegno previste

	Centro-Nord		Mezzogiorno		ITALIA	
	n. Ambiti	%	n. Ambiti	%	n. Ambiti	%
0	9	5,9	20	13,8	29	9,8
1	18	11,8	16	11,0	34	11,4
2	19	12,5	32	22,1	51	17,2
3	27	17,8	37	25,5	64	21,5
4	33	21,7	26	17,9	59	19,9
5	32	21,1	9	6,2	41	13,8
6	14	9,2	5	3,4	19	6,4
Totale	152	100	145	100	297	100

Tabella 10 - Quanta parte della popolazione dell'ambito in povertà assoluta è stata raggiunta dalla misura? Distribuzione degli ATS per risposta dell'operatore

	Centro-Nord		Mezzogiorno		ITALIA	
	n. Ambiti	%	n. Ambiti	%	n. Ambiti	%
Non più del 10%	18	13,7	18	14,6	36	14,2
11-30%	47	35,9	28	22,8	75	29,5
31-50%	46	35,1	46	37,4	92	36,2
Più del 50%	20	15,3	31	25,2	51	20,1
Totale	131	100	123	100	254	100

Tabella 11 - Quanta parte dei beneficiari ha avuto un risultato significativo in termini economici? Distribuzione degli ATS per risposta dell'operatore

	Centro-Nord		Mezzogiorno		ITALIA	
	n. Ambiti	%	n. Ambiti	%	n. Ambiti	%
Non più del 10%	27	20,5	24	18,9	51	19,7
11-30%	66	50	29	22,8	95	36,7
31-50%	29	22	43	33,9	72	27,8
Più del 50%	10	7,6	31	24,4	41	15,8
Totale	132	100	127	100	259	100

Tabella 12 - Quanta parte dei beneficiari ha avuto un risultato significativo in termini di inclusione sociale? Distribuzione degli ATS per risposta dell'operatore

	Centro-Nord		Mezzogiorno		ITALIA	
	n. Ambiti	%	n. Ambiti	%	n. Ambiti	%
Non più del 10%	48	36,9	58	48,3	106	42,4
11-30%	54	41,5	35	29,2	89	35,6
31-50%	25	19,2	23	19,2	48	19,2
Più del 50%	3	2,3	4	3,3	7	2,8
Totale	130	100	120	100	250	100

III. I contesti territoriali degli studi di caso: quadro sinottico (*)

ATS	*Bisogni sociali*	*Principali caratteristiche del sistema di welfare*	*Misure regionali di contrasto alla povertà*
Brescia	Rischio di povertà più elevato rispetto alla Provincia e alla Regione anche a causa dell'alta presenza di stranieri	Organizzazione integrata (snellimento iter e coordinamento) dei servizi per via del ristretto numero di Comuni che compongono l'Ambito	NO
Corigliano Calabro	Alto tasso di povertà relativa e assoluta Elevata disoccupazione giovanile	Fase di transizione per i processi di fusione tra il Comune di Corigliano Calabro e il Comune di Rossano	NO
Mercogliano	Condizioni socio-economiche più favorevoli rispetto agli altri territori della Regione	Il contrasto alla povertà è uno degli interventi cardine del Piano sociale regionale	NO
Milano	Persone sole, presenza di homeless, elevato livello di disuguaglianza, più alto della media nazionale	Le misure di sostegno al reddito comunale sono tutte gestite a livello centrale da uno specifico ufficio	NO
Modugno-Bitetto-Bitritto	Condizione economica meno sfavorevole che nel resto della Regione e della macro area territoriale (vedi reddito imponibile pro-capite e contribuenti con reddito fino a 10.000 euro)	Tradizione consolidata sugli interventi di inclusione socio-lavorativa legati alla presenza di una misura regionale di contrasto alla povertà	SÌ (RED)
Palermo	Bassi tassi di occupazione: elevata presenza di NEET (più del 40% e in crescita costante) Le emergenze sociali (difficoltà alloggiative, povertà, esclusione sociale e lavorativa) interessano un'ampia fascia della popolazione	Il sistema dei servizi sociali è caratterizzato da una forte impronta settoriale basata su interventi rivolti alle fasce deboli (anziani, minori, disabili). Negli ultimi anni la programmazione si è orientata allo sviluppo della rete fra attori istituzionali del territorio	NO

segue

(*) I dodici studi di caso completi, con i relativi strumenti di rilevazione, sono consultabili online utilizzando il codice alfanumerico riportato a fine volume.

ATS	*Bisogni sociali*	*Principali caratteristiche del sistema di welfare*	*Misure regionali di contrasto alla povertà*
Pordenone (Distretto)	Aumento negli anni recenti di adulti in carico ai servizi sociali per mancanza o insufficienza di reddito	Integrazione socio-lavorativa con esperienze consolidate a partire dal 2006 di collaborazione tra i servizi sociali, i Centri per l'Impiego (CPI) e il centro di orientamento regionale (COR) per le persone vulnerabili.	SÌ (MIA)
Reggio Emilia (distretto)	Crisi economica con riduzione dell'occupazione e del numero delle imprese tra il 2011 e il 2015; in ripresa dal 2017	Servizio sociale è strutturato in "Poli territoriali di servizio sociale" (domande, progettazione e presa in carico) affiancati dai servizi sociali delle USL.	SÌ (RES)
Roma	Le principali aree della domanda sociale sono: contributo economico ad integrazione del reddito, interventi domiciliari, richieste di residenza fittizia, accoglienza notturna e mensa sociale, emergenza abitativa	Roma capitale eroga molteplici servizi sociali direttamente attraverso il Dipartimento Politiche Sociali o in maniera decentrata attraverso i Municipi. Nel complesso il sistema dei servizi sociali è strutturato per aree di utenza	NO
Teramo	Grave difficoltà demografica, economica dovuta alla crisi e agli eventi sismici del 2016 e del 2017.	Gestione diretta da parte dell'Ufficio di servizio sociale professionale dei procedimenti di valutazione, gestione e implementazione dei progetti di intervento con prassi codificate	
Forlì (distretto)	Eterogeneità dei Comuni; Invecchiamento della popolazione (non autosufficienza e anziani fragili); diminuzione del tasso di occupazione	Programmazione sociosanitaria basata sullo scambio tra operatori pubblici e privati del sistema sociosanitario distrettuale, il mondo della scuola, le organizzazioni sindacali e il Terzo Settore con un'attenzione specifica al contrasto alla povertà	SÌ (RES)
Napoli	Alta concentrazione di stranieri; disoccupazione in crescita dal 2012	Il sistema dei servizi sociali si articola in 21 centri servizi sociali territoriali, attivi presso le 10 Municipalità	NO
	Pluralità condizioni di disagio sotto il profilo economico, lavorativo, abitativo e demografico	Forte presenza dell'associazionismo; interventi sociali e urbanistici specifici su finanziamenti europei (PON Metro)	

IV. Lista Acronimi

ATS – Ambito Territoriale Sociale
BM – Banca Mondiale
CPI – Centri per l'Impiego
LEP – Livelli Essenziali delle Prestazioni
MLPS – Ministero del lavoro e delle politiche sociali
ReI – Reddito di Inclusione
REIS – Reddito di Inclusione Sociale
RdC – Reddito di Cittadinanza
SIA – Sostegno all'Inclusione Attiva

Gli Autori

Chiara Agostini – Dottore di ricerca in Analisi delle Politiche Pubbliche e ricercatrice del Laboratorio Percorsi di secondo welfare per il quale cura il focus "Povertà e Inclusione". Come assegnista di ricerca ha lavorato per l'Università di Roma La Sapienza, L'Università di Bologna (sede di Forlì) e L'Università degli Studi di Milano. Come ricercatrice ha lavorato per l'European Social Observatory di Bruxelles. È stata Visiting Scholar presso l'Institute of Governmental Studies, Università della California – Berkeley.

Francesca Carrera – Responsabile dell'area di studi su "Welfare e diritti di cittadinanza" presso la Fondazione Giuseppe di Vittorio (già IRES, Istituto di Ricerche Economiche e Sociali). Svolge da anni attività di ricerca sulle politiche sociali, in particolare sui sistemi di welfare locale, sull'immigrazione e sull'invecchiamento attivo. Dal 1996 membro del Comitato di redazione de "la Rivista delle Politiche Sociali".

Danilo Catania – Sociologo e ricercatore, ha svolto numerose attività di progettazione e ricerca nell'ambito del Terzo Settore, del welfare, del mercato del lavoro, occupandosi con particolare attenzione delle implicazioni metodologiche della ricerca sociale.

Caterina Cortese – Sociologa (PhD), dal 2014 lavora in fio.PSD dove è referente per l'area Analisi, Studio e Ricerca sulla condizione delle persone senza dimora e il grave disagio abitativo. Coordina il Comitato Scientifico fio.PSD e la Collana di studi *Povertà e Percorsi di Innovazione sociale* (Franco Angeli).

Nunzia De Capite – Sociologa, specializzata in metodologia della ricerca sociale, lavora dal 2005 per Caritas Italiana dove svolge attività di ricerca e advocacy sui temi della povertà, delle politiche di contrasto e delle disuguaglianze; coordina dal 2014 la redazione del rapporto annuale di Caritas Italiana sul monitoraggio delle politiche di contrasto alla povertà.

Valentina Di Pietro – Programme officer del programma "Redistribuzione nazionale" per ActionAid Italia. Si occupa di contrasto alla povertà, soprattutto giovanile. Laureata in Relazioni Internazionali e Diritti Umani presso l'Università di Torino. Precedente-

mente ha lavorato alla realizzazione di progetti di cooperazione internazionale in Burkina Faso e di accoglienza e inclusione sociale di migranti in Italia.

Luca Fanelli – Esperto del programma "Redistribuzione nazionale" e project manager del progetto OpenSpace/povertà educativa presso ActionAid Italia. Si occupa di politiche e progetti di promozione della giustizia sociale; in passato si è occupato di sviluppo sostenibile. Ha pubblicato un libro e diversi articoli sui temi di cui si è occupato in ambito progettuale.

Giuliano Ferrucci – Statistico e ricercatore presso la Fondazione Di Vittorio (già IRES, Istituto di Ricerche Economiche e Sociali), svolge analisi del mercato del lavoro a partire dai micro-dati Istat e cura la parte statistico-metodologica delle indagini promosse dagli altri osservatori dell'Istituto sui temi dell'energia, dell'istruzione, delle migrazioni e del welfare.

Cristiano Gori – Professore ordinario di politica sociale nel Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università di Trento. Ha ideato l'Alleanza contro la povertà in Italia, della quale è coordinatore scientifico dalla sua nascita. Ha ideato e dirige il Network Non Autosufficienza (NNA), l'Osservatorio Lombardia Sociale e la rivista I Luoghi della Cura online. È il responsabile scientifico dei Rapporti sulle politiche contro la povertà di Caritas Italiana.

Alessandro Martelli – Professore associato di Sociologia presso il Dipartimento di Sociologia e diritto dell'economia dell'Università di Bologna, è Coordinatore del Corso di Laurea in Sociologia – Campus di Forlì e membro del Collegio dei docenti del Dottorato in "Sociologia e ricerca sociale". I suoi principali interessi di ricerca coprono due ambiti: la trasformazione dei bisogni sociali e dei sistemi di welfare e l'organizzazione locale delle politiche di protezione sociale; il rapporto fra giovani, cittadinanza e mutamento sociale.

Maurizio Motta – È stato dirigente nei servizi sociali del Comune di Torino e formatore in diversi percorsi per operatori del welfare. Autore di numerosi articoli e saggi. Docente a contratto presso l'Università di Torino (Laurea Magistrale in Politiche e Servizi Sociali e Laurea triennale in servizio sociale).

Walter Nanni – Sociologo, ricercatore, per diversi anni consulente per enti locali e organizzazioni no profit in materia di ricerca, formazione e progettazione sociale, attualmente responsabile dell'Ufficio Studi di Caritas Italiana. Curatore del Rapporto Povertà sin dalla sua prima edizione (1996). Dal 2012 autore delle sezioni italiane dei rapporti di ricerca di Caritas Europa sulla povertà e l'impatto della crisi economica.

Urban Nothdurfter – Assistente sociale e dottore di ricerca in sociologia e ricerca sociale. Sta lavorando come ricercatore a tempo determinato presso la Libera Università di Bolzano. Si occupa di servizio sociale e politiche sociali, in particolare del ruolo degli operatori nei processi di implementazione delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Ha collaborato al progetto di monitoraggio del ReI per la Fondazione Nazionale degli Assistenti Sociali.

Roberta Pascucci – Dottoressa di Ricerca in Sociologia e Scienze Sociali Applicate (Sapienza – Università di Roma). Esperta in metodologie quali-quantitative, i suoi campi di ricerca sono la povertà, con particolare attenzione ai profili e alle traiettorie di impoverimento, le disuguaglianze sociali e le politiche di contrasto alla povertà. Collabora con Enti di ricerca e Organizzazioni di Terzo Settore.

Ileana Piazzoni – Esperta di politiche sociali, è stata parlamentare e relatrice della legge n. 33/2017 sul contrasto alla povertà e del decreto legislativo n. 147/2017 che ha introdotto in Italia il Reddito di Inclusione, ReI.

Pierpaolo Prandi – Responsabile Area Statistica-Economica e Ricerche di Mercato di Fondosviluppo S.p.A. (Fondo di promozione e sviluppo della cooperazione di Confcooperative) – Sviluppa competenze nell'analisi quantitativa e qualitativa, nella ricerca socioeconomica, nelle ricerche di mercato. Promuove e coordina rilevazioni congiunturali, indagini economiche, studi e analisi di posizionamento sui mercati esteri.

Roberto Rossini – Laureato in Scienze politiche, è docente Sociologia presso l'Istituto Maddalena di Canossa. È Presidente nazionale delle Acli, fondatrici insieme alla Caritas Italiana dell'Alleanza contro la Povertà in Italia di cui dal 2016 è anche il Portavoce.

Stella Volturo – Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Università di Bologna, dove svolge attività di ricerca nell'ambito delle trasformazioni del welfare, ed in particolare delle politiche di lotta alla povertà. Il focus di analisi della sua produzione scientifica verte sulla dimensione socio-relazionale nelle logiche dell'intervento sociale, focalizzandosi in modo specifico sulla mediazione sociale.

Le Organizzazioni che fanno parte dell'Alleanza contro la povertà

Acli
Action Aid
Anci
Azione Cattolica Italiana
Caritas Italiana
Cgil
Cisl
Uil
Cnca
Comunità di Sant'Egidio
Confcooperative
Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome
Federazione Nazionale Società di San Vincenzo De Paoli Consiglio Nazionale Italiano - ONLUS
Fio.PSD
Fondazione Banco Alimentare ONLUS
Forum Nazionale del Terzo Settore
Jesuit Social Network
Legautonomie
Save the Children
Umanità Nuova – Movimento dei Focolari
Adiconsum
Arci
Associazione Generale Cooperative Italiane
Associazione Professione in Famiglia
ATD Quarto Mondo
Banco Farmaceutico
CSVnet – Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato
Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia
Croce Rossa Italiana
Federazione SCS
Focsiv

Fondazione Albero della Vita
Fondazione Banco delle Opere di Carità Onlus
Fondazione EBBENE
FISH onlus
Gvvaic Italia
Legacoopsociali
Piccola Opera della Divina Provvidenza del Don Orione
U.N.I.T.A.L.S.I. –Unione Nazionale Italiana Trasporto Ammalati a Lourdes e Santuari Internazionali