

L'ESPERIENZA DELLE REGIONI NELL'APPLICAZIONE DEL REDDITO DI INCLUSIONE

SPUNTI PER UN BILANCIO DEGLI INTERVENTI

Matteo D'Emilione

Antonietta Maiorano

Marco Marucci

Alessia Rosiello



L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico — stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 — nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.

Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo intermedio del PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPAO) per svolgere attività di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.

Presidente: *Sebastiano Fadda*

Direttore generale: *Santo Darko Grillo*

Riferimenti

Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. +39.06.85447.1
web: www.inapp.org

Contatti: editoria@inapp.org

La collana Inapp Paper è a cura di Pierangela Ghezzi.

Il lavoro, realizzato all'interno della Struttura inclusione sociale di cui è responsabile Anna Grimaldi, raccoglie i primi risultati dell'attività *Analisi dell'integrazione dei servizi sociali e dei servizi di politica attiva del lavoro ai fini dello studio dei processi d'implementazione del ReI nei diversi ambiti territoriali.*

Il presente contributo è redatto da Inapp in qualità di Organismo intermedio del PON SPAO con il contributo del FSE 2014-2020 Azione 11.1.4. Ambito di attività 4.

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di peer review interna curato dal comitato tecnico scientifico dell'istituto.

Si ringraziano tutte le persone intervistate per la disponibilità mostrata, anche nelle fasi più delicate della prima parte del 2020.

Gruppo di lavoro: *Matteo D'Emilione* (coordinatore), *Alessandra Di Giampaolo*, *Giovanna Giuliano*, *Daniela Luisi*, *Marco Marucci*, *Antonietta Maiorano*, *Paolo Raciti*, *Cristiana Ranieri*, *Alessia Rosiello*, *Francesca Serra*, *Paloma Vivaldi*

Autori

Matteo D'Emilione, Inapp (Introduzione)
(m.demilione@inapp.org)

Antonietta Maiorano, Inapp (cap. 3)
(a.maiorano@inapp.org)

Marco Marucci, Inapp (cap. 1, Conclusioni)
(m.marucci@inapp.org)

Alessia Rosiello, Inapp (cap. 2)
(a.rosiello@inapp.org)

Testo chiuso: marzo 2021

Pubblicato: marzo 2021

Coordinamento (ed editing) editoriale

Pierangela Ghezzi

Editing grafico e correzione delle bozze

Valentina Orienti

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Alcuni diritti riservati [2021] [INAPP]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-2996

ISBN 978-88-543-0144-3



ABSTRACT

L'ESPERIENZA DELLE REGIONI NELL'APPLICAZIONE DEL REDDITO DI INCLUSIONE. SPUNTI PER UN BILANCIO DEGLI INTERVENTI

In questo saggio si propone una riflessione sul Reddito di Inclusione, prima misura nazionale di contrasto alla povertà per il nostro Paese, focalizzando l'attenzione sul punto di vista delle Regioni, soggetti con un ruolo cardine nella fase di programmazione e coordinamento della misura. L'intento del contributo è quello di sistematizzare le principali evidenze di un approfondimento qualitativo a livello regionale sull'analisi del processo di implementazione del ReI e sul passaggio dal ReI al RdC.

Si ottiene un quadro in cui emerge il punto di vista delle Regioni su alcune questioni chiave nella messa a regime della misura quali i vincoli e le opportunità riscontrate, le integrazioni e i livelli di governance raggiunti, l'eredità del ReI nell'attuazione del RdC. Affiora da un lato un settore ricco di iniziative e sperimentazioni che offrono servizi vari e articolati per rispondere a una domanda che è notevolmente cresciuta e, soprattutto, più consapevole, rispetto al recente passato; dall'altro il servizio non riesce a raggiungere tutti permanendo una serie di vincoli strutturali e organizzativi. I punti critici di queste misure continuano ad essere la debole connessione tra mondo del sociale e mondo del lavoro, tanto più dolente in considerazione dell'aspetto dell'integrazione socio-lavorativa, e il rafforzamento dei Servizi per il lavoro.

È importante, pertanto, ripensare le politiche per l'inclusione creando servizi centrati sulle esigenze degli utenti, accessibili a tutti ed erogati localmente in forma permanente, allentando quei vincoli che rendono limitato l'impatto sociale della misura.

PAROLE CHIAVE: contrasto alla povertà, inclusione sociale, regioni

THE REGIONS' EXPERIENCE IN THE IMPLEMENTATION OF REDDITO DI INCLUSIONE. REMARKS FOR AN EVALUATION OF THE MEASURE

In this essay we reflect on Italian first minimum income scheme – Reddito d'inclusione, aimed to combat poverty, focusing on the point of view of the Regions, local administrations with a pivotal role in planning and coordinating the implementation of the measure. The goal of this report is to highlight the achievements of a qualitative study carried out at regional level during the implementation process of the ReI and the transition from the ReI to the actual measure Reddito di Cittadinanza – RdC.

Key aspects reported by Regions emerged during the implementation of the measure such as the constraints and opportunities encountered, governance efficiency achieved and his improvement, lessons learned from the ReI in perspective of managing the new RdC. On the one hand, a sector full of initiatives and experiments emerges, offering various and articulated services in front of a more aware demand of social services that has grown considerably in the recent past; on the other hand, the service cannot reach everyone due to a series of structural and organizational constraints. The critical points of these measures continue to be the weak connection between the social services and active labour market services, in the view of the expected socio-labor integration, and the strengthening of the public employment services.

It is therefore fundamental to rethink inclusion policies by creating services designed on user needs, accessible to all and provided locally on a permanent basis, limiting constraints we point out that restrict the social impact of the measure.

KEYWORDS: fighting poverty, social integration, regions

PER CITARE IL PAPER: D'Emilione M., Maiorano A., Marucci M., Rosiello A. (2021), *L'esperienza delle Regioni nell'applicazione del Reddito di Inclusione. Spunti per un bilancio degli interventi*, Inapp Paper n. 29, Roma, Inapp



INDICE

Introduzione	5
1 Governance multilivello: il ruolo delle Regioni nella gestione del ReI	7
1.1 L'inquadramento giuridico della misura	7
1.2 L'approfondimento qualitativo in dodici Regioni italiane	12
1.3 Regioni ad alta integrazione dei servizi: Friuli-Venezia Giulia e Veneto.....	13
1.4 Regioni a media integrazione dei servizi: Puglia, Campania, Lazio, Marche e Toscana	14
1.5 Regioni a bassa integrazione: Abruzzo, Sardegna, Sicilia, Calabria, Molise	18
2 Un bilancio dall'esperienza: vincoli e opportunità del ReI	21
2.1 Centralità della persona e del nucleo familiare. Valutazione multidimensionale.....	23
2.2 L'équipe multidisciplinare.....	24
2.3 La definizione dei ruoli e la capacità di collaborazione.....	25
2.4 L'interazione e la comunicazione	26
2.5 La debolezza amministrativa	27
3 Il passaggio da ReI a RdC: lezioni apprese.....	28
3.1 Dal contrasto alla povertà all'attivazione lavorativa.....	28
3.2 L'eredità del ReI	29
3.3 Alcune criticità e margini di miglioramento	32
Conclusioni: punti di forza e di debolezza e possibili sviluppi.....	36
Allegato n.1	39
Allegato n.2.....	40
Bibliografia	42



INTRODUZIONE

Ha senso parlare ancora di una misura di policy terminata ufficialmente due anni fa perché sostituita da un'altra? La risposta potrebbe apparire scontata, ma non è così. La misura conclusa è il Reddito di Inclusione (ReI), la prima misura nazionale di contrasto alla povertà di cui il nostro Paese si sia di fatto mai dotato, la prima misura che si configura, da dettato normativo, come livello essenziale delle prestazioni. È dunque una misura in qualche modo spartiacque, che rimane intatta in alcune sue parti importanti anche nella misura che ne ha preso il posto: il Reddito di Cittadinanza (RdC). Avvenuta in maniera forse troppo repentina, la transizione tra le due misure non ha permesso che si ragionasse in maniera più approfondita su alcune questioni attuative del ReI, non essendovi stato il tempo di sviluppare lavori sistematici di valutazione. Ad oggi è possibile quindi fare dei bilanci più che delle vere e proprie valutazioni (Alleanza contro la povertà 2020). Oltre all'assenza di lavori di valutazione sul ReI si aggiunge il dibattito a livello politico¹ e scientifico (Di Nicola 2020) che si è avviato nella seconda parte del 2020 sulla necessità di riformare il Reddito di Cittadinanza partendo da una serie di evidenze empiriche che mettono in luce pro e contro della policy a oltre un anno dalla sua messa a regime. Una lettura integrata di alcune recenti valutazioni sul RdC da parte di importanti soggetti istituzionali quali Inps (2020), Corte dei conti (2020) e Istat (2020) mostra da un lato come tale misura sia stata efficace nel ridurre l'intensità della povertà e nel raggiungere una platea ampia di popolazione in stato di bisogno, dall'altro, tuttavia, come abbia intercettato solo in parte (poco oltre il 50% dei casi) le situazioni di povertà assoluta, sollevando dunque rilevanti problemi di targeting. Sul versante dell'attivazione lavorativa, l'Anpal (2020) evidenzia le oggettive difficoltà di collocamento della platea di destinatari della misura, stante un altissimo livello medio del valore dell'indice di profiling utilizzato.

Partendo dunque dal presupposto che gli aspetti da approfondire sul ReI siano molteplici, e considerata l'attualità della riflessione sul futuro della policy per il contrasto alla povertà, il lavoro di ricerca realizzato si focalizza sul punto di vista delle Regioni, soggetti con un ruolo importante nella fase di programmazione e coordinamento del ReI, costantemente coinvolte dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS) nei tavoli istituzionali di coordinamento, ma forse non sufficientemente interpellate nei lavori di analisi dell'attuazione della misura. La crisi sanitaria e sociale attuale, inoltre, impone di raccogliere quanti più spunti possibili di riflessione per capire come strutturare in maniera più efficace, nel prossimo futuro, le misure di sostegno nei confronti delle persone e delle famiglie più fragili e vulnerabili, in evidente crescita (Istat 2021).

Il contributo si pone come obiettivo generale quello di sistematizzare le principali evidenze di un approfondimento qualitativo a livello regionale sull'analisi del processo di implementazione del ReI, al fine di ottenere un quadro in cui emerga il punto di vista delle Regioni su alcune questioni chiave nella messa a regime della misura, e nel passaggio dal ReI al RdC. Dal punto di vista dei referenti regionali intervistati, quali sono stati i vincoli riscontrati e le opportunità? L'integrazione auspicata tra tipologie di

¹ Camera dei deputati, Interrogazione n. 5-04677, *Interventi per la riforma del Reddito di cittadinanza*. Risposta, <https://bit.ly/3qPvAAY> (ultima visita 15 gennaio 2021).



servizi diversi e tra livelli di governo differenti è stata veramente raggiunta, o vizi pregiudiziali e culturali nonché prassi organizzative sedimentate e stratificate hanno ostacolato tale processo? Questi e altri interrogativi hanno sostenuto l'ipotesi di approfondimento qualitativo, nella convinzione che la narrazione da parte di testimoni privilegiati regionali potesse rappresentare la giusta cornice di riferimento per l'indagine nazionale dell'Inapp sui soggetti che a livello locale hanno concretamente attuato la misura (Servizi sociali comunali, Centri per l'impiego e Ambiti sociali territoriali)². Proprio in considerazione del ruolo di coordinamento e gestione del livello regionale nei confronti di servizi sociali e servizi per l'impiego, la presentazione delle caratteristiche principali dell'indagine nazionale (e dei relativi strumenti di rilevazione) ha rappresentato uno degli obiettivi specifici degli affondi regionali³.

Il lavoro di ricerca di cui presentiamo le principali evidenze si è svolto in due fasi: nella prima (luglio – ottobre 2019) si è focalizzata l'attenzione su otto regioni, appartenenti nella quasi totalità dei casi alla macro-ripartizione geografica del Mezzogiorno; nella seconda fase (gennaio – marzo 2020) sono stati realizzati ulteriori approfondimenti in alcune regioni del Centro-Nord sulla medesima traccia di intervista aperta utilizzata nella prima fase (allegato 1). Sono state realizzate oltre 30 interviste face to face o telefoniche⁴ a referenti delle politiche sociali e delle politiche attive del lavoro (allegato 2), nelle seguenti realtà regionali: Abruzzo, Campania, Calabria, Lazio, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, Veneto, Marche, Toscana e Friuli-Venezia Giulia. Parallelamente, è stata condotta un'analisi desk concentrata sull'individuazione delle strutture di riferimento e dei documenti di programmazione dedicati al tema povertà prodotti dalle Regioni considerate.

Il contributo si sviluppa seguendo i temi affrontati nell'intervista: le questioni più strettamente connesse alla governance della misura, cogliendo i principali aspetti legati al ruolo della Regione nell'attuazione del ReI (capitolo 1); la ricostruzione di un primo bilancio dell'esperienza ReI da parte degli intervistati cercando di coglierne i principali vincoli e le opportunità più significative (capitolo 2); il punto di vista del livello regionale rispetto all'utilizzo dell'esperienza acquisita nell'attuazione del ReI nella messa a regime del Reddito di Cittadinanza, individuando alcuni aspetti connessi alle dinamiche di *policy learning* innescate in questa fase di passaggio (capitolo 3). In chiusura, alcune osservazioni e proposte di policy su cui potrebbe essere utile focalizzare l'attenzione in una fase delicata e complessa come la presente.

² L'indagine cui si fa riferimento, attualmente in corso, si propone di approfondire come il Reddito di Inclusiones sia stato implementato dal sistema dei Servizi sociali e dai Centri per l'impiego, rilevando anche le modifiche intervenute nel passaggio al Reddito di Cittadinanza. La rilevazione viene effettuata attraverso la somministrazione di un questionario CAWI (*Computer Assisted Web Interviewing*) a un campione di circa 3.800 soggetti, suddivisi in tre tipologie di ente/amministrazione (un campione di Servizi sociali a livello comunale, il complesso degli Ambiti sociali territoriali e dei Centri per l'impiego). L'indagine si è chiusa alla fine di marzo 2021, con una copertura censuaria sia degli ambiti sociali che dei CPI (80% circa dell'universo di riferimento per entrambe le istituzioni). Per maggiori informazioni si veda: [Reddito di Inclusiones \(ReI\) e Reddito di Cittadinanza \(RdC\) | INAPP](#).

³ In alcune realtà è stato possibile confrontarsi in maniera diretta anche con referenti locali dei servizi sociali per ricevere feedback specifici sugli strumenti di rilevazione dell'indagine nazionale.

⁴ Le interviste condotte nella prima fase della rilevazione sono state condotte in presenza, quelle realizzate nella seconda fase sono state condotte prevalentemente tramite interviste telefoniche, in considerazione dell'evoluzione della pandemia nella prima parte del 2020.



1 GOVERNANCE MULTILIVELLO: IL RUOLO DELLE REGIONI NELLA GESTIONE DEL REI

1.1 L'inquadramento giuridico della misura

Il Reddito di Inclusione è stata una misura di contrasto alla povertà che, dal momento della sua istituzione con il decreto legislativo n. 147/2017⁵, ha introdotto diverse novità, tra cui il coinvolgimento attivo degli Ambiti sociali territoriali da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e la costituzione di nuove reti interistituzionali tra Ambiti, Inps, Centri per l'impiego, Regioni, Comuni e altri attori (Inapp 2018). Così come sottolineato nel Rapporto della Caritas del 2018 *Povertà in attesa*, le novità sopradescritte risultano essere la sfida più importante lanciata dal ReI. Esso è considerato un esempio di moderne politiche sociali, ponte tra le misure sociali tradizionali, basate sull'erogazione incondizionata di sussidi monetari, e le politiche attive del lavoro, rispondenti compiutamente, e in modo innovativo, all'obiettivo di costruire politiche contro la povertà combinando l'erogazione di contributi economici con la realizzazione di percorsi di inclusione dei beneficiari. Viene difatti introdotto, accanto al sussidio economico, un percorso personalizzato finalizzato all'inclusione sociale, così come stabilito dal decreto istitutivo⁶.

L'introduzione del ReI può rappresentare, come afferma Gori, "allo stesso tempo un punto di arrivo e di partenza. Da una parte, infatti, si è giunti finalmente ad avere la prima misura strutturale di reddito minimo in Italia, dall'altra si è in presenza di un intervento ancora limitato rispetto alla percentuale della popolazione povera raggiunta e all'adeguatezza delle risposte fornite, in termini di ammontare dei contributi economici e di disponibilità dei percorsi d'inclusione" (De Carli 2017). Può essere considerato un punto di partenza anche per una nuova misura attiva, più complessa, finalizzata all'inserimento delle persone nella vita sociale e lavorativa, che garantisca loro un sostegno adeguato e che rafforzi il ruolo dei Centri per l'impiego in sinergia con i servizi sociali (Berliri e Marini 2018), quella che in seguito sarà rappresentata dal Reddito di Cittadinanza.

Il ReI ha sicuramente costituito una palestra per gli attori coinvolti nell'introduzione di una prima misura nazionale di contrasto alla povertà in Italia. Il ruolo delle Regioni è stato centrale quale anello di collegamento tra il governo centrale (Ministero del Lavoro) e i soggetti attuatori (Ambiti territoriali). Per la prima volta l'accesso ai servizi sociali erogati negli Ambiti e la copertura su tutto il territorio nazionale del reddito minimo garantito sono diventati Livelli essenziali delle prestazioni, come definiti dallo stesso decreto legislativo n. 147/2017 che, anche a seguito dell'introduzione del più recente Reddito di Cittadinanza⁷, ha mantenuto la sua importanza giuridica nelle parti non modificate dal nuovo dispositivo. Con tali premesse era opportuno focalizzare l'attenzione sul funzionamento della governance messa in atto con il ReI, anche a seguito delle diverse sperimentazioni seguite dall'Inapp negli anni precedenti (con la Carta acquisti sperimentale nel 2012 e il Sostegno per l'inclusione attiva nel 2016). Il decreto legislativo n. 147/2017 traccia una governance multilivello definita su tre piani:

⁵ D. Lgs. n. 147/2017, *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*.

⁶ "Il ReI è una misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e d'inclusione sociale e lavorativa, finalizzato all'affrancamento della condizione di povertà" (art. 2, D.Lgs. n.147/2017).

⁷ D.L. n.4/2019, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*.



nazionale; regionale e territoriale. Come per le precedenti sperimentazioni (CAS e SIA) un ruolo predominante è assegnato agli Ambiti sociali territoriali, in linea con le competenze loro attribuite dalla Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. n. 328/2000). Ad essi infatti spetta l'erogazione, attraverso i singoli Comuni, dei servizi sociali fondamentali⁸ e in particolare delle iniziative di contrasto alla povertà da indicare in "atti di programmazione, ordinariamente nella forma di una sezione specificamente dedicata alla povertà nel Piano di zona di cui all'articolo 19 della legge n. 328 del 2000" (D.Lgs. n. 147/2017, art.13). Nelle Linee guida per l'impiego della Quota servizi del Fondo Povertà tale pianificazione territoriale⁹ ha preso forma negli Atti di programmazione territoriale – APT sullo schema uniforme proposto, che la squadra di Assistenza tecnica della Banca Mondiale ha elaborato per tutte le Regioni¹⁰.

La ripartizione della Quota Servizi del Fondo Povertà — QSFP, ovvero la quota del Fondo Povertà destinata al rafforzamento dei servizi sociali istituita con la legge n. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016) viene difatti assegnata alle Regioni, le quali destinano quote diverse ai propri Ambiti territoriali in proporzione al numero di beneficiari del ReI e dei cittadini residenti. Le Regioni possono altresì indicare criteri ulteriori per la ripartizione dei fondi come previsto dal Piano Nazionale e sono anche responsabili del trasferimento agli Ambiti per eventuali quote aggiuntive di propria competenza. In ultima analisi, come previsto dall'integrazione delle Linee Guida QSFP (maggio 2019) le Regioni, per ogni annualità, possono sia prendere visione che eventualmente modificare la ripartizione predisposta dal Ministero del Lavoro della QSFP ai propri Ambiti.

Per quanto riguarda le funzioni principali delle Regioni, l'art. 14 del decreto legislativo 147 declina espressamente le "Funzioni delle Regioni e delle Province autonome per l'attuazione del ReI". Senza entrare nei dettagli normativi, uno dei principali compiti delle Regioni consiste nella redazione del Piano regionale triennale per la lotta alla povertà. Le Regioni, inoltre, sono titolari di ulteriori poteri, come sintetizzato nella figura 1.

⁸ Come riportati dallo stesso decreto: a) segretariato sociale; 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.

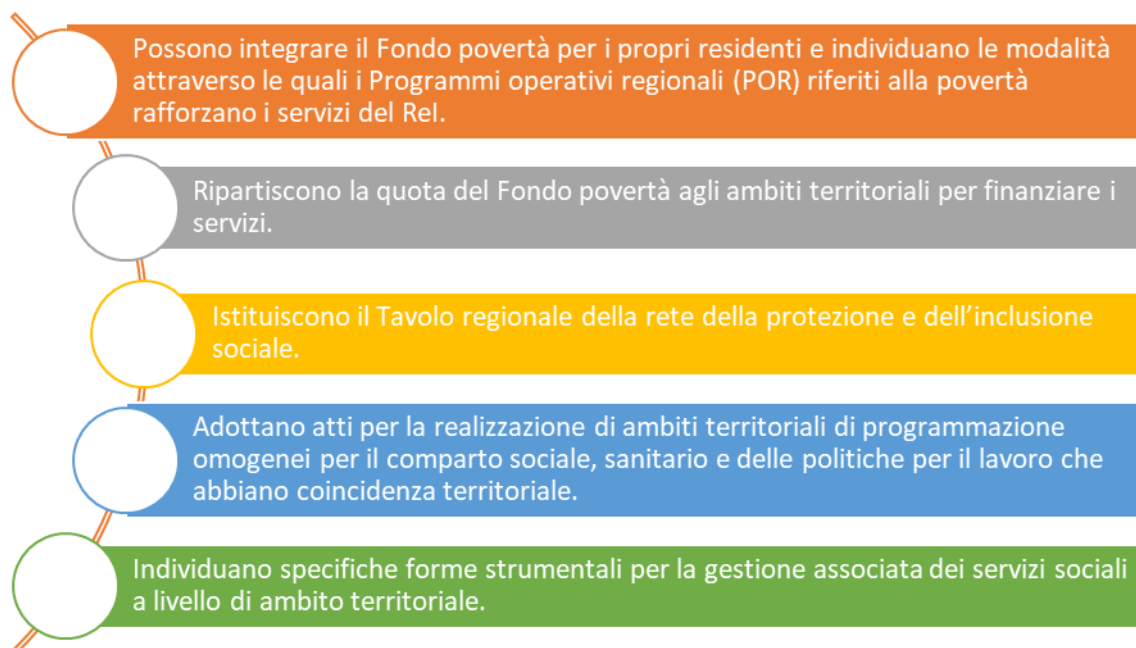
⁹ Secondo le Linee guida del MLPS, entro 60 giorni dall'adozione del Piano regionale, i Comuni coordinandosi a livello di Ambito devono predisporre e adottare un atto di programmazione locale, in attuazione degli indirizzi regionali. In tale atto, si definiscono a livello di ambito territoriale gli specifici rafforzamenti del sistema di interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà, finanziabili a valere sulla quota del Fondo Povertà.

¹⁰ In attuazione di quanto previsto dal decreto legislativo n. 147/2017, il Ministero del Lavoro ha attivato una collaborazione con la Banca Mondiale di Assistenza settoriale per la realizzazione del ReI e dei Piani di lotta alla povertà, che deve garantire un servizio di informazione, promozione, consulenza e supporto tecnico alle Regioni. L'assistenza settoriale offerta al MLPS, alle Regioni e agli Ambiti sociali territoriali si fonda su tre pilastri: 1) sostenere la capacità di attuazione del ReI a livello nazionale; 2) sostenere le capacità regionali di attuazione del ReI; 3) supportare gli ambiti nell'implementazione del ReI.

BM e MLPS stanno inoltre collaborando al fine di rendere sistematica la creazione di reti locali (già presenti in alcune realtà territoriali) in connessione con la rete nazionale.



Figura 1 Le principali funzioni delle Regioni nella governance del ReI



Fonte: Inapp 2020

A ben vedere le Regioni entrano trasversalmente anche nelle funzioni del governo centrale (figura 2), in quanto 21 rappresentanti delle Regioni (oltre a 20 rappresentanti dei principali Comuni italiani e funzionari del Ministero del Lavoro) compongono la Rete della protezione e dell'inclusione sociale (art. 21), che è l'organismo di coordinamento del sistema dei servizi sociali di cui alla legge n. 328/2000, responsabile dell'elaborazione dei tre Piani nazionali triennali: a) Il Piano sociale nazionale quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del FNPS; b) Il Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto della povertà, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo Povertà destinato agli Ambiti per il rafforzamento dei servizi; c) Il Piano nazionale per la non autosufficienza.

Proprio per questa varietà di funzioni, alcune sovrapposte, tanto più se si considera anche il ruolo fondamentale della Conferenza Stato-Regioni nella determinazione di alcuni decreti attuativi (come ad esempio i criteri di riparto del Fondo Povertà), l'indagine qualitativa condotta sul territorio ha voluto approfondire il tema relativo all'implementazione della governance regionale nel suo delicato equilibrio, da un lato con il governo centrale (Ministero del Lavoro), dall'altro con gli Ambiti sociali territoriali e i Comuni. Si ricorda, inoltre, che in alcune di queste Regioni¹¹ esistevano già misure regionali parallele di contrasto alla povertà. È stato utile quindi anche indagare come queste misure si siano integrate con la misura nazionale e con il Piano regionale povertà.

¹¹ Puglia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna.



Figura 2 Le principali attività del MLPS nella governance del ReI



Fonte: Inapp 2020

A seguito degli stimoli ricevuti dalle politiche nazionali, importanti cambiamenti soprattutto in relazione alla governance dei servizi socio-lavorativi sono intervenuti in tutti i territori regionali. Molti di tali cambiamenti sono ancora in corso o comunque non pienamente compiuti, soprattutto per quanto riguarda la riorganizzazione dei servizi pubblici per l'impiego e il rafforzamento della rete dei Centri per l'impiego.



Box 1 Il Reddito di Inclusione

COS'È IL ReI – Istituito con il decreto legislativo n. 147 del 2017, il ReI è la prima misura unica nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale a vocazione universale (art. 2), configurata come livello essenziale delle prestazioni. Entra in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2018.

OGGETTO DELLA MISURA

1. Erogazione mensile di un beneficio economico, attraverso una carta di pagamento elettronica, la Carta ReI.
2. Sottoscrizione di un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà, propedeutico all'erogazione del beneficio economico.

BENEFICIARI – Nuclei familiari e persone in condizione di povertà. Dal 1° luglio 2018 la platea di beneficiari è stata estesa in seguito all'abolizione dei requisiti familiari.

REQUISITI DI ACCESSO

RESIDENZA E SOGGIORNO – FAMILIARI (abolito dal 1° luglio 2018) – ECONOMICI – ALTRI REQUISITI

AMMONTARE DEL BENEFICIO ECONOMICO – Valore max 485 euro al mese, a meno di altri trattamenti assistenziali (escluse le indennità di accompagnamento), che riducono il valore mensile del ReI. L'ammontare del beneficio è stabilito in base al "reddito disponibile", ovvero alle risorse a disposizione delle famiglie per soddisfare i bisogni di base e acquistare beni e servizi primari.

DURATA DEL BENEFICIO – Max 18 mesi; rinnovabile, non prima di 6 mesi dopo la scadenza, per max 12 mesi.

ITER DELLA DOMANDA – Presentazione della domanda presso i punti di accesso al ReI identificati dai Comuni/Ambiti territoriali. Entro 10 giorni lavorativi dalla ricezione, le domande sono inviate dal Comune all'Inps. Entro i successivi cinque giorni, l'Inps verifica il possesso dei requisiti e, nel caso di esito positivo, riconosce il beneficio.

CONDIZIONALITÀ – Il versamento del beneficio è condizionato alla sottoscrizione del Progetto personalizzato e decorre dal mese successivo alla richiesta.

PROGETTO PERSONALIZZATO E VALUTAZIONE MULTIDIMENSIONALE – I Progetti personalizzati di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa sono avviati dai Comuni – che operano a livello di Ambiti territoriali – ed elaborati insieme al nucleo familiare sulla base di una valutazione multidimensionale condotta da un'équipe multidisciplinare. In prima istanza, è prevista un'analisi preliminare rivolta a tutti i beneficiari ad opera di operatori sociali dedicati (da svolgere entro un mese dalla richiesta del ReI) e, qualora la condizione del nucleo familiare sia più complessa, si procede con una valutazione più approfondita da parte dell'équipe, volta a identificare i bisogni del nucleo familiare.

PATTO DI SERVIZIO – Il Progetto personalizzato è sostituito dal Patto di servizio se l'analisi preliminare evidenzia che la situazione di povertà è legata fondamentalmente alla mancanza di lavoro (D.Lgs. n. 150/2015, art. 20).

SOGGETTI ATTUATORI: INPS – L'Inps provvede all'attuazione e alla gestione dell'intervento con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili. Entro cinque giorni lavorativi verifica se le informazioni fornite dai richiedenti rispondono ai requisiti e, in caso di esito positivo – e coerentemente con i controlli di competenza effettuati dai Comuni/Ambiti – dà comunicazione agli Ambiti per il riconoscimento del ReI, condizionatamente alla sottoscrizione del progetto personalizzato.

SOGGETTI ATTUATORI: COMUNI/AMBITI – I Comuni provvedono all'attuazione territoriale del ReI coordinandosi a livello di Ambito territoriale, principalmente al fine di agevolare la gestione integrata degli interventi e dei servizi sociali con quelli degli altri enti o organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute.

Essi identificano concretamente i punti di accesso e, riuniti in Ambiti, li comunicano all'Inps, alla Regione di competenza e al MLPS, al fine di darne diffusione.

Inoltre, verificano il possesso dei requisiti di residenza e di soggiorno presentati dai richiedenti.

Cooperando a livello di Ambito territoriale, le funzioni svolte, dunque, mirano a favorire la conoscenza del ReI attraverso campagne informative; coinvolgere il Terzo settore, le parti sociali, le forze produttive e la comunità territoriale nel contrasto alla povertà, favorendo la co-progettazione e assicurando il rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e concorrenza; verificare il possesso dei requisiti per la concessione del ReI e svolgere i controlli di competenza; adottare atti di programmazione, con sezioni dedicate alla povertà nel Piano di zona di cui all'art. 19, L. 328/2000, e comunque in attuazione dell'atto di programmazione o del Piano regionale per la lotta alla povertà elaborato con cadenza triennale dalle Regioni.



1.2 L'approfondimento qualitativo in dodici Regioni italiane

La lettura dei Piani regionali di contrasto alla povertà è risultata essere di particolare interesse perché, di fatto, essi hanno rappresentato uno dei rari tentativi, dopo l'avvio della legge n. 328/2000, con cui il livello regionale viene chiamato a produrre una strategia triennale per il contrasto alla povertà nel territorio di propria competenza (D.Lgs. n. 147/2017, art. 14). L'analisi di tali documenti strategici ha permesso, in alcuni casi, di comprendere quale sia il livello di riflessione sul concetto di integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro e dunque, a cascata, dei relativi servizi pubblici.

Rispetto al tema specifico dell'integrazione tra servizi sociali e servizi pubblici per l'impiego è stato possibile distinguere, sebbene solo genericamente, tre diversi livelli di intensità di integrazione (figura 3), basandosi su quanto analizzato nei documenti ufficiali e sulle testimonianze degli intervistati:

- alta integrazione dei servizi: Friuli-Venezia Giulia, Veneto;
- media integrazione dei servizi: Campania, Toscana, Marche, Puglia, Lazio;
- bassa integrazione dei servizi: Abruzzo, Molise, Calabria, Sicilia, Sardegna.

Figura 3 Regioni coinvolte nell'indagine: classificazione per livelli d'integrazione dei servizi



Fonte: Inapp 2020

Si tratta di una classificazione basata sul livello di considerazione dell'integrazione nella redazione dei diversi documenti, tenendo conto ad esempio della presenza di strutture di coordinamento (tavoli, osservatori ecc.) e di pratiche gestionali (accordi, sistemi informativi ecc.). Altre classificazioni più tradizionali (Esping-Andersen 1990; 2000; Ranci 2004; Caltabiano 2004; Ferrera 2010) sono risultate



meno appropriate a un'indagine che si basa sulla governance regionale messa in atto a seguito di una misura specifica dedicata alla povertà. Alcuni esempi di modellizzazione dei sistemi di welfare prendono in esame il grado di innovazione nella governance regionale (Maretti 2007¹²; Genova e Santarelli 2008), ma sono antecedenti all'introduzione delle recenti misure che hanno di fatto mutato notevolmente le strutture regionali (Inapp 2016; Inapp 2017). Altri modelli (Bertin e Fazzi 2010; Bertin 2012), pur basandosi sui sistemi di governance e di strutturazione amministrativa, propongono una classificazione eccessivamente diversificata a sei categorie.

1.3 Regioni ad alta integrazione dei servizi: Friuli-Venezia Giulia e Veneto

Per comprendere meglio il significato di tale classificazione possiamo considerare cosa avviene nelle due regioni a più alta integrazione: Friuli-Venezia Giulia e Veneto, più ricche di spunti.

Il **Friuli-Venezia Giulia** si è avvantaggiato, nella governance del ReI, della struttura che aveva creato con l'introduzione della misura regionale sperimentale. Si tratta di una storia iniziata con la Misura di Inclusione Attiva (MIA) nel 2015 (vedi box 2, pag. 17), grazie alla quale era stato già attivato un coordinamento con il livello centrale regionale, un'esperienza, questa, che ha generato know-how prezioso per le successive misure introdotte. Dalla lettura del Piano regionale del FVG risulta infatti che il percorso (o il processo) di integrazione è cominciato ben prima dell'avvio della misura nazionale. La riflessione teorica e pratica sull'esigenza e l'opportunità di far collaborare le due tipologie di servizi è stata sviluppata quindi in un arco temporale medio lungo. L'integrazione tra servizi sociali e servizi per il lavoro rappresenta già da tempo uno degli obiettivi principali della pianificazione sociale di zona e, dunque, tale prassi viene ripresa e richiamata all'interno del Piano regionale. Anche in questo caso appare chiaro come il documento di programmazione abbia la funzione di rafforzare ulteriormente la governance del sistema regionale. Inoltre, non bisogna dimenticare come proprio nella provincia di Pordenone sia stato sviluppato uno dei modelli di integrazione tra servizi sociali e servizi per il lavoro tra i più innovativi ed efficaci a livello nazionale.

Per quanto riguarda la Regione **Veneto**, la lettura del Piano regionale di contrasto alla povertà (2018) relativamente all'integrazione dei servizi mette in evidenza alcuni aspetti interessanti, soprattutto se visti in una prospettiva a lungo termine. Il rafforzamento dei Centri pubblici per l'impiego rappresenta una specifica azione all'interno dell'obiettivo generale di rafforzamento dei soggetti pubblici impegnati nel contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. In particolare, si afferma che "per dare realizzazione all'obiettivo del rafforzamento del servizio sociale professionale e coordinare le diverse azioni previste allo scopo, diventa fondamentale considerare i cambiamenti e le innovazioni che hanno interessato e interessano i Centri per l'impiego". Tali cambiamenti fanno riferimento anche al processo di 'regionalizzazione' dei servizi che richiederà un rafforzamento complessivo del sistema attraverso

¹² Secondo Mara Maretti la divisione in modelli regionali avviene per: (a) grado di strutturazione normativa (piani e leggi regionali attuative); (b) innovazione del sistema di welfare (introduzione di nuove pratiche di governance); (c) aderenza ai principi della legge n. 328/2000; (d) spesa sociale dei Comuni standardizzata.



l'utilizzo di risorse del POR FSE su tre assi principali: rafforzamento dei sistemi informativi; rafforzamento delle competenze degli operatori dei servizi pubblici per l'impiego; rafforzamento dei servizi intensivi di ricerca attiva di lavoro e assistenza all'autoimpiego. Le Direzioni Lavoro e Sociale erano, quando si è introdotto il ReI, ancora poco integrate ed è stato attivato un tavolo politico per partecipare alla Rete nazionale per la protezione sociale. La Commissione ha poi istituito dei Gruppi di lavoro tematici di cui uno in particolare dedicato alla formazione integrata tra assistenti sociali, servizi specialistici e specialisti del lavoro, finalizzata alla presa in carico e, in generale, all'attuazione del ReI. Tra gli strumenti di governance prodotti dalla Regione, infatti, si ritrovano anche delle Linee di Indirizzo per l'integrazione tra Servizi sociali, Servizi specialistici e Centri per l'Impiego, redatte con la collaborazione dell'Agenzia Lavoro regionale.

Nel Piano Povertà è stato poi inserito il Nucleo operativo di Ambito per agevolare a livello territoriale il lavoro delle assistenti sociali e facilitare la convocazione delle équipes multidisciplinari. La Regione ha lavorato molto anche sul potenziamento dei Centri per il lavoro e la riassunzione a livello regionale delle competenze che erano prima delle Province. Per i servizi per il lavoro pubblici si mantiene la centralità dell'Ambito, rispetto all'organizzazione di distretti sociosanitari e si sviluppa in parallelo quella del lavoro (CpI).

1.4 Regioni a media integrazione dei servizi: Puglia, Campania, Lazio, Marche e Toscana

In **Puglia** l'Assessorato al Welfare e la Sezione Inclusione sociale attiva e innovazione delle reti sociali è stata l'unica struttura che ha seguito l'implementazione del ReI e del Reddito di dignità (RED), che è lo strumento regionale parallelo. Per tutta la fase di gestione del SIA e del ReI, il rapporto con l'Assessorato al lavoro che ha il coordinamento dei Centri per l'impiego è stato quasi del tutto assente. Per mitigare la grande fragilità della rete dei Centri per l'impiego nel 2019 è stata creata l'Agenzia regionale per il lavoro – ARPAL¹³ che deve ancora diventare pienamente operativa. Un'altra particolarità della Regione Puglia è stata quella di farsi carico completamente dell'accesso delle persone alla presentazione della domanda per il ReI (fino al 31 dicembre 2018). Mentre nel resto d'Italia le famiglie si recavano direttamente presso i Comuni per compilare la domanda che successivamente l'impiegato comunale caricava nella piattaforma Inps, in Puglia tutto il processo, compreso il sostegno al cittadino nella scelta tra misura regionale (RED) e misura nazionale (ReI) è gestito dalla rete dei CAF, grazie a un accordo di cooperazione applicativa con l'Inps.

La **Campania** ha istituito, dal 2018, il Tavolo per la valutazione e la promozione delle politiche sociali presso l'Assessorato per le Politiche sociali, al fine di contribuire a migliorare il livello qualitativo dei servizi offerti sul territorio regionale attraverso una sistematica attività di analisi e di valutazione delle performance del welfare campano, utile all'individuazione e alla promozione di buone pratiche, nonché

¹³ L'Arpal è stata indicata quale Organismo intermedio per la realizzazione dell'intervento di rafforzamento dei servizi per l'impiego a valere sulla Programmazione FSE 2014/2020 del PON Inclusione – Assi 1 e 2 (D.G.R. n. 1529/2019) e per l'inserimento di operatori qualificati.



al supporto ai processi decisionali. Inoltre, recentemente è stato messo in opera il portale regionale del lavoro SILF - Sistema informativo lavoro e formazione, che offre diversi servizi telematici¹⁴. La Regione ha scelto di cofinanziare il Fondo Povertà con l'adozione del Piano Regionale della Campania per la lotta alla Povertà 2018-2020 (D.G.R. n. 504/2018), riprendendo il modello del Reddito di Inclusione e destinando una quota di implementazione a due specifici target: il segretariato sociale e il servizio sociale professionale. I 59 Ambiti della regione Campania, ogni anno, devono presentare così alla Regione un'unica programmazione che è divisa in due linee di attività: una in risposta al Piano sociale regionale – che recupera il Piano nazionale politiche sociali – e una in risposta al Piano povertà. Anche se molti degli ambiti della Campania – più della metà – sono ancora alle prese col rafforzamento della governance grazie alle risorse del PON Inclusione, alcuni Ambiti sono riusciti a organizzarsi meglio e a costituirsi in Consorzi.

Nel **Lazio** si registra la presenza sul territorio romano, oltre agli attori previsti dal Decreto, dei Centri di Orientamento al Lavoro (COL), presenti nei Municipi, che devono integrarsi e interagire con i 15 Centri per l'impiego di Roma Capitale. Tuttavia, a detta degli intervistati, al di là dell'auspicato, si rilevano notevoli criticità di interazione sia tra COL e CpI sia con gli operatori dell'area del sociale. Per essere maggiormente pronti a trattare il Reddito di Cittadinanza, gli operatori dei COL si stanno formando su uno strumento di valutazione dell'occupabilità nello svantaggio denominato ASSO, già sperimentato in provincia di Pordenone¹⁵. La Regione dopo l'approvazione nel 2018 del Piano sociale regionale¹⁶ ha approvato il documento di Programmazione 2018-2020 per la lotta alla povertà¹⁷ con cui sono state distribuite le risorse del Fondo Povertà¹⁸ relative al 2018 (D.G.R. n. 810/2018). Inoltre, un ingente sforzo si sta approfondendo per la costruzione delle équipes multidisciplinari, funzionali alla valutazione multidimensionale: mentre in alcuni territori (Area della bassa Sabina e Amatrice) sono stati realizzati degli Accordi operativi di programma con le Unità sanitarie locali, la Regione, i CpI e gli Ambiti sociali per gestire in maniera coordinata l'emergenza legata al rischio povertà, nel territorio di Roma città metropolitana, dopo la costituzione di tavoli con i Servizi sociali, i CpI e i COL, la Regione ha stipulato una convenzione che mira a definire le modalità per la presa in carico integrata dei beneficiari della misura del ReI.

La Regione **Marche** ha inizialmente partecipato a tavoli interregionali istituiti per cercare di rendere l'introduzione del ReI adeguata alle caratteristiche delle singole Regioni. Nelle prime linee guida, a seguito del decreto e nei rapporti con l'allora Ufficio del lavoro, la Regione ha iniziato a frequentare i

¹⁴ *Matching* domanda offerta di lavoro; *Did online* (Dichiarazione di immediata diponibilità) e Patto di servizio; Informazioni; Catalogo della formazione; Sistema telematico di accreditamento degli operatori privati e altri.

¹⁵ Cfr: <https://bit.ly/3tviFWH>. Per un approfondimento sul funzionamento dei diversi modelli di valutazione del disagio in FVG si veda: <https://bit.ly/30T8bE3>.

¹⁶ D.G.R. Lazio 22 maggio 2018, <https://bit.ly/3s2cJUy>.

¹⁷ *Programmazione regionale 2018-2020 degli interventi e delle misure finalizzate all'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, il Reddito di inclusione (ReI)*. Art. 14 del Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147, <https://bit.ly/3eWTyrE>.

¹⁸ D.G.R. Lazio 11 dicembre 2018, n. 810, <https://bit.ly/31Oh6Xp>.



tavoli nazionali e a informare in corso d'opera i 23 Ambiti territoriali su questi percorsi. La Regione ha anche costituito un coordinamento inter-assessorile di tutte le politiche pubbliche comprese nelle Linee guida del SIA (il Sostegno all'Inclusione Attiva del 2016): sanità, politiche attive del lavoro, formazione, inclusione e successivamente anche le politiche per la casa.

L'articolazione degli ambiti sociosanitari nella Regione era già abbastanza sviluppata prima del ReI, mentre si sono scontati numerosi ritardi nel coinvolgimento della rete dei CpI. Per le aziende sanitarie il discorso è stato simile, in quanto oggetto di un recente cambiamento organizzativo: da alcuni anni è infatti attiva l'Azienda sanitaria unica regionale¹⁹. Inoltre, gli scarsi investimenti che la Sanità aveva effettuato per assistenti sociali, psicologi o altro non ha reso facile l'attivazione e il funzionamento delle équipe multidisciplinari. Nella gestione dei servizi sociali la Regione si è mossa in anticipo, creando – fra le prime – un sistema informativo sociosanitario partendo da un casellario telematico delle famiglie prese in carico dai servizi sociali, che poi ha integrato la gestione del ReI. Contemporaneamente gli Ambiti territoriali sono stati messi in grado di gestire questa attività, garantendo il personale aggiuntivo necessario, anche prima dell'individuazione da parte dello Stato dei livelli essenziali sulla povertà. Per far ciò è stato utilizzato parte del POR (Ob. 9.1 e 9.4) e, pensando al ReI, sono stati emanati bandi non competitivi per incrementare il personale in capo agli Ambiti territoriali sociali. In questo modo gli Ambiti hanno ricevuto le risorse necessarie relative soprattutto al personale dedicato all'Orientamento, ai Punti di accesso, alla valutazione, alla presa in carico ma anche ai tutor per l'inserimento lavorativo.

Il modello della Regione **Toscana** è invece storicamente ancorato all'integrazione sociosanitaria: la Direzione regionale che si è occupata del ReI, denominata *Diritti di cittadinanza e coesione sociale*, è responsabile delle politiche sociali e sanitarie, come l'assessorato alle Politiche sociali e sanitarie, anch'esso unificato. La scelta è stata quella di coniugare la politica nazionale con le politiche territoriali attraverso una forma di accompagnamento e di sostegno all'attuazione delle misure di livello nazionale. Uno degli strumenti creati dalla Regione con l'introduzione del ReI è stata la Cabina di regia sulla povertà che ha rappresentato il coordinamento interno di carattere inter-direzionale e inter-assessorile e che ha coinvolto anche una rappresentanza degli Ambiti territoriali toscani (attualmente 26). Il nuovo Piano integrato sociosanitario regionale è stato approvato dal Consiglio regionale a ottobre del 2019 e ha consolidato e inserito all'interno della programmazione regionale tutte le azioni legate al contrasto alla povertà.

Forte in Toscana è anche il coinvolgimento del Terzo settore, strutturato ormai da anni nella Pianificazione sociale di Zona. Grazie al FSE il Terzo settore (associazioni di volontariato, promozione sociale e cooperative sociali) è stato coinvolto sia come gestore di progetti, sia come rappresentante degli interessi dei soggetti svantaggiati (in particolare delle categorie legate alla salute mentale e alla disabilità). Altro punto di forza è stato sicuramente il coinvolgimento dell'Anci, in rappresentanza dei Comuni toscani, attraverso la formalizzazione di un accordo con la Regione per la promozione del ReI.

¹⁹ Tale Azienda è articolata in cinque aree e tredici distretti, i quali si sono trovati a non avere più funzioni di programmazione, ma solo di gestione ambulatoriale.



Nei rapporti con gli Ambiti territoriali la Regione Toscana ha cercato di svolgere un ruolo di promozione, coordinamento e raccordo finalizzato soprattutto alla ricerca della più stretta coerenza fra le misure nazionali e le misure regionali. Utile per la costituzione delle équipes multidisciplinari e la governance territoriale è stata sicuramente la precedente esperienza con il Programma nazionale P.i.p.p.i. per l'infanzia e l'adolescenza, cominciato già nel 2014. Per quanto riguarda il rafforzamento dei CpI, la Direzione Lavoro ha messo a disposizione operatori dei CpI all'interno dell'équipe multidisciplinari. La maggiore criticità è costituita dalla necessità di coordinare l'assetto e la distribuzione territoriale dei CpI, che continuano ad avere una collocazione derivante dalla precedente conformazione su base provinciale, e l'assetto dei Comuni, delle Zone distretto e delle Asl. Infine, l'integrazione tra servizi sociali e CpI è diffusa a macchia di leopardo, maggiore in alcune realtà (Prato, alcune realtà del senese, Lucca) dove già esisteva un'integrazione molto attiva prima ancora che nascessero misure come il SIA e il ReI. Con l'introduzione del RdC le cose però non sembrano migliorare, soprattutto per lo svantaggio creato all'integrazione dei sistemi informativi.

Box 2 Misure regionali di contrasto alla povertà

Alcune misure specifiche, preesistenti all'introduzione del ReI o attivate in concomitanza con la misura nazionale, hanno aiutato nella strutturazione della governance territoriale e nel dialogo centro-periferia. Queste iniziative locali, alcune finanziate dai POR o da altri fondi strutturali, si stanno integrando nelle strategie regionali di contrasto alla povertà e ne costituiscono un fondamentale tassello.

In **Puglia**, come già accennato, è significativa l'esperienza della misura di sostegno regionale, il Reddito di Dignità – RED, che ha avuto funzioni complementari e non sovrapposte con quelle del ReI. Una volta entrato in vigore il decreto del ReI, con la successiva e rapida modifica dei parametri (nel giro di due mesi poi si decise di estendere anche alle famiglie senza figli minori), la Regione ha modificato il regolamento attuativo del RED in modo tale da generare solo una misura parallela. Cosa che è specularmente avvenuta con l'introduzione del RdC e dei nuovi parametri di accesso. Visto che il ReI incrementava il beneficio economico in capo alle famiglie, la Regione ha deciso di non cumulare RED e ReI e di lavorare solo sull'estensione della platea.

In **Sardegna** è attiva una misura regionale, il Reddito di Inclusione Sociale (REIS), istituito con legge regionale n. 18 del 2 agosto 2016. Il primo anno di attuazione è stato il 2017-2018. La gestione del REIS è stata affidata ai Comuni ed è prevista una quota (1,5%) per la gestione e le spese di personale (quota che interessa Comuni e/o ambiti Plus – uffici di piano). Il 26 settembre 2019 sono state modificate le Linee guida REIS-RdC e si sta cercando di colmare il vuoto informativo tra Comuni e Regioni con il sistema Sipso.

In **Veneto** è attiva la misura regionale del Reddito di Inclusione Attiva (RIA), che si sta attualmente integrando a quella nazionale. La particolarità del RIA è che i destinatari sono individuati dai Servizi sociali e non da requisiti prestabiliti dall'alto. Trattasi di cittadini già in carico, nella fascia di età dai 18 ai 64 anni, che si trovano in situazione di difficoltà economica e si rivolgono ai servizi con la richiesta di un intervento economico di integrazione al reddito. Non sono persone con caratteristiche univoche, ma con storie personali anche molto diverse, unificate dalla condizione di esclusione sociale e lavorativa.

Una storia più lunga è invece da attribuirsi alla misura regionale del **Friuli-Venezia Giulia**, la Misura di Inclusione Attiva (MIA), creata nel 2015 e terminata a ridosso dell'introduzione del ReI, nel 2018. La misura nasce sulla base di esperienze precedenti del FVG su attivazione al lavoro e contrasto della povertà.

La sperimentazione MIA era di carattere universale, per tutti i residenti della Regione da almeno tre anni. Per accedere alla misura (soglia Isee minima di 6mila euro) e mantenere nel tempo l'importo, il nucleo familiare doveva definire un Patto di inclusione. Attraverso la sperimentazione è emerso un target nuovo, fatto in parte di persone che lavoravano (in questo caso il patto ha natura lavoristica, e si è investito sulla formazione/incontro domanda-offerta) e altre con particolari fragilità sociali. Il problema principale del MIA è stata la gestione delle domande amministrative da parte dei Comuni e delle assistenti sociali: a ottobre 2015 si è avuto un flusso impressionante (tra ottobre-novembre-dicembre quasi 10mila domande), uno shock enorme per il sistema informativo Inps-Isee.



1.5 Regioni a bassa integrazione: Abruzzo, Sardegna, Sicilia, Calabria, Molise

Tali Regioni, anche se classificate a basso livello di integrazione tra servizi (in particolare sociale-sanità-lavoro) hanno dimostrato una discreta capacità di reazione, in particolare a seguito della richiesta di riordino (e riduzione) degli Ambiti territoriali voluta dal decreto n. 147 del 2017, creando, in molti casi, strutture apposite di coordinamento o potenziando quelle esistenti finalizzate alla gestione del ReI. È il caso, sicuramente, dell'**Abruzzo**²⁰ in cui è stato costituito un apposito Ufficio Programmazione e Coordinamento del Sistema dei Servizi sociali e sociosanitari nel Dipartimento per la Salute e il Welfare, un Osservatorio Sociale Regionale – OSR e un Comitato per la lotta alla povertà nel Dipartimento Lavoro-Sociale. Quest'ultimo si occupa specificatamente della ripartizione del Fondo Povertà, della programmazione e del sistema informativo di accreditamento su piattaforma GePi²¹. In particolare, grazie a una riforma avviata nel 2016 e conclusa nel 2018, l'Abruzzo è passato da 35 a 24 Ambiti sociali territoriali, che coincidono ora con i Distretti sociosanitari. Con l'introduzione del ReI, le politiche sociali sono state unite a quelle sanitarie (e gestite dal Dipartimento Salute e Welfare), mentre dopo l'introduzione del RdC – e con la nuova amministrazione – le politiche sociali sono state unite con quelle per il lavoro (Dipartimento Lavoro-Sociale), vista la forte interazione con le misure di attivazione previste dalla nuova misura (RdC). Grazie all'assistenza della Banca Mondiale è stato predisposto anche il Piano d'azione regionale (PAR)²² per l'attuazione del ReI. Gli Ambiti erano tenuti, a loro volta, a redigere i Piani territoriali che entrano a far parte del nuovo Piano Regionale di contrasto alla povertà, in un processo di armonizzazione simbiotica tra livelli di governance. Il ruolo della Regione resta allora quello di concertare, coordinare e monitorare gli Ambiti, tenendo conto delle indicazioni del MLPS. Ancora deboli, tuttavia, sono le connessioni con i Centri per l'impiego, in attesa dei *navigator* che devono essere integrati nelle équipes multidisciplinari che stanno funzionando bene e sono utilizzate anche per valutazioni non complesse dei nuclei familiari. Il ruolo della Regione è stato poi fondamentale nella gestione dell'avviso pubblico n. 3 e 4 del 2016 (il bando del MLPS che richiedeva una programmazione specifica per l'utilizzo delle risorse del PON Inclusion e FEAD), in particolare nella mediazione tra le istanze dei referenti nazionali del PON e quelle degli Ambiti territoriali.

In **Sardegna**, dove è presente una misura regionale (il REIS²³ – Reddito di Inclusion Sociale) e la pianificazione sociale dei Comuni è strutturata dal 2006 in Piani locali unitari dei servizi alla persona – PLUS²⁴, è stato istituito il Tavolo permanente regionale per l'attuazione delle misure di contrasto alla

²⁰ La Regione Abruzzo e i suoi Dipartimenti hanno subito una lunga fase di riorganizzazione a seguito delle elezioni regionali che sono avvenute a febbraio 2019. La stessa Regione è tuttora interessata da interventi speciali di ricostruzione a seguito del sisma del 2009.

²¹ Per il funzionamento della piattaforma nazionale si veda: <https://bit.ly/3eX1tFo>.

²² I PAR rappresentano il primo passo per lo sviluppo di uno strumento standardizzato per ciascuna Regione e Provincia autonoma. A tal fine la Banca Mondiale ha redatto anche apposite schede, i Profili Regionali, utilizzando dati quantitativi disponibili in merito a povertà, disoccupazione, spesa sociale e servizi di assistenza sociale.

²³ L.R. Sardegna 9 dicembre 2016, n. 18, *Reddito di inclusion sociale. Fondo regionale per il reddito di inclusion sociale c.d. Agiudu torrau* (aiuto reciproco, *ndf*) e successive Linee guida di attuazione.

²⁴ L.R. Sardegna 23 dicembre 2005, n. 23, sulla programmazione unitaria ed integrata dei servizi alla persona, in applicazione della Legge quadro n. 328/2000 (legge sul *Sistema integrato dei servizi alla persona*). I PLUS sono stati avviati nel 2006 con l'approvazione delle prime Linee guida regionali 2007-2009.



povertà dal 2017, per la gestione prima del REIS e poi anche del ReI. Al tavolo permanente sono chiamate a partecipare le diverse strutture del Sistema Regione competenti in materia di programmazione di risorse nel Welfare, altri Assessorati in relazione a specifici temi rilevanti per l'attuazione della misura, l'Agenzia sarda per le politiche attive del lavoro (ASPAL), l'Anci e l'Alleanza contro le povertà. Il Tavolo regionale si avvale dell'Osservatorio regionale sulle povertà²⁵ che ha il compito di supportare la Regione nell'analisi del fenomeno della povertà e dell'esclusione sociale e di proporre azioni di contrasto.

La Regione garantisce un'interazione continua con il territorio attraverso il Coordinamento regionale degli ambiti PLUS, di cui fanno parte gli Ambiti, le Province, la Città metropolitana di Cagliari e la Regione stessa, che assume una funzione di cerniera tra il proprio ruolo di indirizzo e il ruolo dei territori, che devono elaborare e tradurre tali indirizzi in politiche locali e azioni²⁶. L'Agenzia sarda per le politiche attive del lavoro²⁷ ha predisposto un manuale operativo per i CpI²⁸, e questo ha facilitato il lavoro dell'équipe multidisciplinare. Inoltre, si stanno formalizzando delle reti a livello locale per attuare i progetti (con Aspal, USR, Inail, Ambiti, Centro giustizia minorile, ATS). L'Agenzia partecipa, tramite i CpI di cui è responsabile, alle équipe multidisciplinari dei REIS. Svolge il monitoraggio del RdC e realizza, con il supporto dell'Osservatorio del mercato del lavoro, una valutazione di impatto del RdC, con la banca dati SIL (presa in carico a sei mesi). In Sardegna l'ambito territoriale locale di programmazione coincide con l'ambito del distretto sanitario in modo da garantire l'unitarietà di gestione e l'integrazione dei servizi sociali e sanitari entro territori omogenei: in ogni ambito territoriale i Comuni e l'Azienda per la tutela della salute (ATS) provvedono alla programmazione unitaria e integrata dei servizi alla persona e all'attuazione locale dei livelli essenziali sociali e socio-sanitari attraverso il Piano locale unitario dei servizi (PLUS). Con il REIS nel 2018 è stato predisposto un avviso per l'istituzione del Catalogo regionale dei progetti eleggibili di inclusione e di empowerment (CARPEDIEM). Tale catalogo vuole fornire strumenti a sostegno delle équipe multidisciplinari dei PLUS, ma anche uno strumento innovativo capace di attivare la collaborazione integrata tra pubblico e privato²⁹. Tuttavia, fra le criticità sono risultati il disallineamento temporale tra l'erogazione del beneficio e l'avvio dell'avviso, la mancata formazione dei soggetti promotori e la necessità di ampliare il catalogo dei soggetti accreditati³⁰.

In **Sicilia**, sin dalla sperimentazione del SIA, la Regione ha avuto stretti contatti con il MLPS, anche grazie alla partecipazione di alcuni referenti ministeriali agli incontri di presentazione dell'Avviso n.3/2016 del PON Inclusione diretti ai distretti socio-sanitari siciliani organizzati dalla Regione nel 2017.

²⁵ Previsto dall'art. 34 della L.R. Sardegna 23 dicembre 2005, n. 23.

²⁶ Cfr.: *Programmazione dei servizi necessari per l'attuazione del ReI 2018-2020*. Allegato alla D.G.R. n. 41/15 dell'8 agosto 2018, <https://bit.ly/3vzDMcl>.

²⁷ L'Agenzia sarda per le politiche attive del lavoro – Agenzia sarda pro su traballu, ASPAL è stata istituita con la L.R. regionale 17 maggio 2016, n. 9, *Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro*, <https://www.aspalsardegna.it/>.

²⁸ Determinazione del Direttore del Servizio n. 196/2018, <https://bit.ly/3cIrB4k>.

²⁹ Cfr.: <https://bit.ly/3r1bsvG>.

³⁰ L'allegato alla Determinazione n. 11491/971 del 20 marzo 2019 di approvazione del Catalogo CARPEDIEM contiene l'elenco dettagliato delle 35 proposte progettuali ammesse, sulle 36 presentate.



La Regione è rimasta in costante contatto con l'assistenza tecnica del MLPS al PON Inclusione. Dal 2018 la Regione ha organizzato numerosi incontri sia presso la propria sede che sul territorio, coinvolgendo di volta in volta funzionari Anpal, Inps e regionali. Un altro importante interlocutore della Regione è stato il tavolo istituito con Alleanza contro la povertà, anche se negli ultimi tempi i rapporti sembrano essere meno intensi. La Regione, tuttavia, segnala che la ricezione dei piani territoriali da parte degli Ambiti sembra andare a rilento e questo potrebbe inficiare l'accesso ai successivi finanziamenti del PON Inclusione (Avviso n. 1/2019).

In **Calabria** sono stati costituiti due organismi che, a diversi livelli, sono incaricati di supportare la Regione nell'attuazione e monitoraggio del Piano di contrasto alla povertà regionale: la Cabina di Regia³¹ e il Tavolo tecnico della Rete regionale³². Decisivo è stato anche il supporto della Banca Mondiale con la quale è stato avviato un percorso di sviluppo della pianificazione sia a livello territoriale, con il potenziamento delle competenze degli operatori che a diversi livelli si occupano di programmazione locale, sia a livello regionale, con l'elaborazione del Piano sociale regionale. Anche se sotto lo stesso Dipartimento Lavoro, Formazione e Politiche sociali le aree Sociale e Lavoro sono a sé stanti, l'Amministrazione ha inteso dare avvio all'attuazione del Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro. Il Piano straordinario costituisce l'atto triennale di programmazione e gestione nazionale, da aggiornarsi annualmente, per l'attuazione del programma del Reddito di Cittadinanza (art.12, co.3, D.L. n. 4/2019 – RdC) e individua le risorse destinate allo sviluppo degli interventi e dei servizi necessari. Inoltre, la Regione ha previsto il rafforzamento dei CpI tramite l'Agenzia in house Calabria Lavoro, in attesa di bandire i concorsi. La Regione ha avuto infine un ruolo importante nello stimolare gli Ambiti alla progettazione dell'Avviso n.1/2019 PaIS del MLPS³³ e ora sta realizzando la riorganizzazione e il rafforzamento professionale dei servizi e delle politiche attive per il lavoro. Alcune criticità vengono invece prospettate in riferimento ai futuri PUC (Progetti Utili alla Collettività), le otto ore settimanali che i beneficiari del RdC devono svolgere presso i Comuni.

Il **Molise** è stato avvantaggiato da un'architettura dei servizi territoriali che unisce già diversi settori. La programmazione del Piano sociale regionale prevede infatti l'integrazione tra ambiti diversi (sociale, lavoro, formazione, istruzione, università) con l'istituzione di un unico dipartimento (III Dipartimento). Tale Dipartimento è affiancato da un'apposita Consulta regionale per i servizi sociali, composta da una pluralità di attori pubblici e del privato sociale. All'interno del Programma regionale 2018/2020 per la lotta alla povertà, è stata inoltre istituita una Cabina di regia con il compito di coordinare le politiche regionali dei settori sociale, lavoro, sanità, istruzione e azioni in materia di contrasto alla povertà. In generale, il ruolo di coordinamento spettante alla Regione è stato più diretto a un coinvolgimento degli attori istituzionali, lasciando più margine per un'interazione diretta tra MLPS e Ambiti territoriali.

³¹ D.G.R. Calabria del 5 marzo 2019, n. 64.

³² D.G.R. del 21 giugno 2018, n. 278; D.G.R. del 21 settembre 2018, n. 413.

³³ Rivolto agli Ambiti territoriali, con una dotazione finanziaria complessiva di 250 milioni di euro a valere sul PON Inclusione (FSE 2014-2020), l'Avviso sostiene gli interventi di inclusione attiva e di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale previsti nei Patti per l'Inclusione Sociale sottoscritti dai beneficiari del Reddito di Cittadinanza e da altre persone in stato di povertà, <https://bit.ly/38WYjhf>.



2 UN BILANCIO DALL'ESPERIENZA: VINCOLI E OPPORTUNITÀ DEL REI

L'analisi delle esperienze regionali sull'attuazione del ReI ha portato alla luce diversi e rilevanti elementi, permettendo di evidenziare luci e ombre che ben possono rappresentare i punti di forza e i punti di debolezza del complesso percorso che da alcuni anni è stato messo in piedi anche in Italia al fine di contrastare efficacemente fenomeni di povertà e favorire l'inclusione sociale di tutti i cittadini.

Dall'approfondimento realizzato con gli interlocutori regionali emerge come il processo di rinnovamento verso una governance multilivello sia sicuramente stato avviato. Tuttavia, forse per la frammentazione ma anche per la sovrapposizione delle competenze attribuite ai vari soggetti che concorrono nel definire e nell'applicare politiche e misure di contrasto alla povertà, non appare ancora adeguatamente e chiaramente compiuto. Anche a seguito dell'introduzione del RdC sarebbe stato opportuno chiarire meglio le interrelazioni tra i diversi soggetti e stabilire modalità operative utili a seguire flussi dinamici lineari e agevoli per permettere interazione e integrazione ma non omologazione e uniformazione delle competenze. In tal senso, per migliorare la fluidità dei meccanismi di governance risulta strategico implementare la rete tra i singoli policy maker coinvolti ai diversi livelli di governo. Anche nei rapporti con gli Ambiti territoriali, l'approfondimento in diverse Regioni ci restituisce una fisionomia caratterizzata da una forte complessità e, al tempo stesso, da un livello di competenze e professionalità non sempre sufficienti a costituire le équipes multidisciplinari. Al fine di governare e di rendere sistemico il processo, è necessario trovare regole condivise e fare chiarezza su mission, obiettivi, competenze e professionalità dei diversi attori chiamati a dare risposte concrete a una moltitudine di soggetti portatori di istanze culturali diverse.

Prima di entrare nel vivo di quanto rilevato, è opportuno evidenziare alcuni elementi emersi dalle interviste, che rendono conto, come è prevedibile, di contesti eterogenei e strategie differenti che le varie realtà regionali hanno introdotto al fine di contrastare i fenomeni di povertà. Nonostante tali diversità, un'osservazione riportata da tutti i testimoni privilegiati intervistati è quella riferita alla "breve vita" del ReI. Essendo infatti una misura entrata in vigore a gennaio 2018 e superata già nel mese di marzo dell'anno successivo, non è stato semplice per le Regioni esprimere un giudizio, sottolineando che non vi sono stati i tempi necessari da un lato per maturare considerazioni di sintesi su tale esperienza³⁴, dall'altro per intervenire in corso d'opera sulle criticità emergenti. In linea generale, è emersa l'immagine di un bilancio 'sospeso' ma potenzialmente positivo, soprattutto perché, attivando una strategia nazionale, ha offerto alle Regioni la possibilità di costruire una strategia anche a livello regionale. Diverse sono le voci che sottolineano peraltro l'importanza del ReI in quanto ha rappresentato una ottima palestra in cui sperimentare soluzioni organizzative e operative ed è, pertanto, servito da apripista.

Un ulteriore interessante punto di vista restituisce l'idea di un sistema che spesso funziona a seconda delle persone che lo dirigono, rimandando a un agire discrezionale che guida l'azione degli operatori, definito dalla "relazione tra la normativa di riferimento e l'autonomia decisionale esercitata dagli *street-*

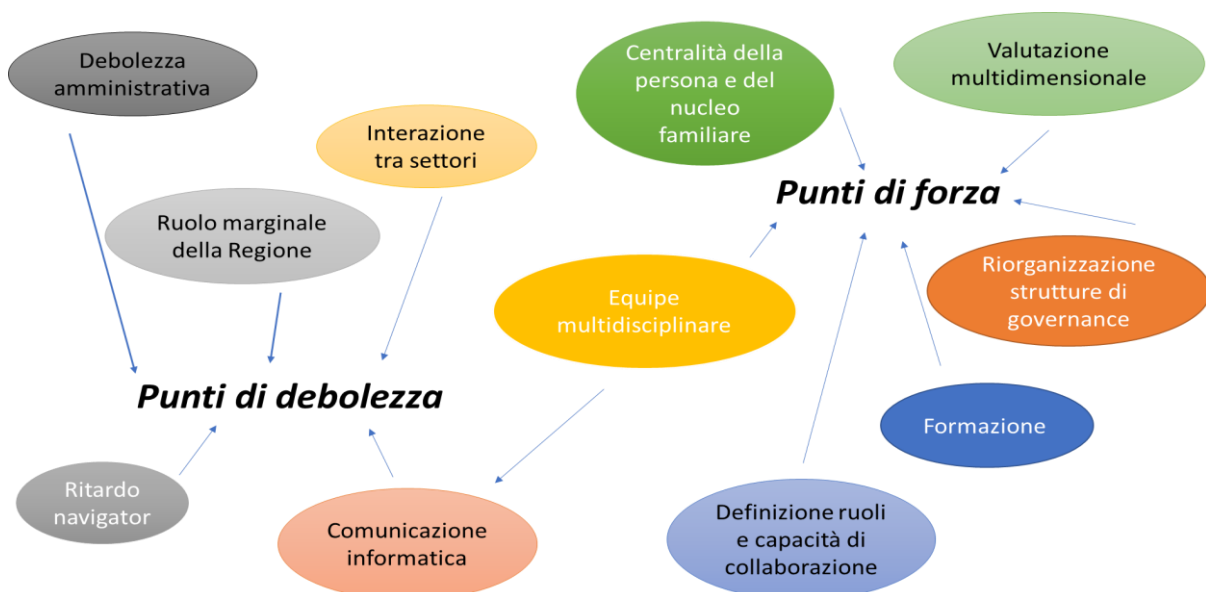
³⁴ Questa considerazione riguarda principalmente alcune Regioni intervistate nel corso della prima fase di questa indagine (luglio-ottobre 2019).



level bureaucrats" (Lipsky 1980; May e Winter 2009; Saruis 2015). Tale agire costituisce per lo più un modo per affrontare e risolvere le criticità che inevitabilmente emergono nel corso dell'operazione di riduzione della complessità cognitiva e tecnica propria del lavoro amministrativo (Raspanti 2019). Nel corso delle interviste è emerso che, per risolvere il dilemma dell'intermediazione tra il servizio e i potenziali beneficiari (Lipsky 1980) nell'attuazione del ReI, si è fatto ricorso all'uso della discrezionalità, e ciò è avvenuto non solo e non tanto da parte degli operatori – il cui lavoro dipende molto dalle condizioni in cui esso si colloca (Brodkin 2013) ed è legato principalmente alla mancanza di risorse, all'indeterminatezza degli obiettivi delle politiche, al controllo dell'operato degli operatori, agli utenti portatori di bisogni specifici e percepiti come carichi di lavoro – nel loro ruolo di *street-level bureaucrats*, a contatto diretto con gli utenti, ma soprattutto da parte di responsabili e/o dirigenti. Più di una volta, infatti, è stato evidenziato che alcuni territori procedono bene, e lo si vede anche dalla percentuale della spesa, perché spesso fra i territori che lavorano meglio e quelli che mostrano maggiore incertezza ciò che fa la differenza è il dirigente che si trova a gestire, a organizzare e a definire il percorso a livello territoriale, rispondendo, in tal caso, a una sorta di responsabilità nei confronti del servizio pubblico e utilizzando le proprie competenze per colmare eventuali vuoti del sistema.

La difficoltà a esprimere un giudizio sull'attuazione del ReI viene superata dalle Regioni rappresentate quando gli intervistati focalizzano l'attenzione principalmente su alcuni punti di forza e di debolezza che hanno caratterizzato questa esperienza. Hanno dunque delineato alcuni elementi innovativi, introdotti con il decreto legislativo n. 147, e alcune criticità che sono state incontrate lungo il (breve) percorso, sulle quali sarebbe stato opportuno ragionare anche al fine di implementare il RdC. Per maggiore chiarezza espositiva, poiché i punti di forza e di debolezza messi in evidenza si confermano su diversi temi e sono evidenziati dalla totalità dei territori oggetto della presente indagine, se ne è tentato un raggruppamento concettuale. La figura 4 presenta graficamente i principali vincoli e le principali opportunità.

Figura 4 Punti di forza e di debolezza



Fonte: Inapp 2020



Oltre questi punti di forza evidenziati, le Regioni hanno segnalato altri fattori, rappresentati come opportunità o come vincoli rispetto all'attuazione del ReI. A volte sono stati qualificati come portatori contemporaneamente di caratteri positivi e problematici, considerando che iniziali criticità avrebbero potuto rappresentare opportunità di miglioramento per la misura se non fosse sopraggiunto un ulteriore cambiamento.

Volendo analizzare alcuni spunti di quanto restituito dalle interviste in termini di opportunità, si approfondisce di seguito il caso della centralità della persona e del nucleo familiare, il ruolo delle équipes multidisciplinari, la definizione dei ruoli e la capacità di collaborazione, l'interazione e la comunicazione, la debolezza amministrativa.

2.1 Centralità della persona e del nucleo familiare. Valutazione multidimensionale

L'elemento innovativo più rilevante emerso dalle interviste in modo ricorrente è riferito al cambio di prospettiva introdotto dal ReI, che vede al centro la persona e il nucleo familiare. Essi divengono l'oggetto principale di attenzione della politica, e il loro problema di povertà viene affrontato analizzando i molti fattori concomitanti che intervengono nel determinare la personale e la specifica storia; fattori che spesso vanno oltre la mancanza di lavoro e riguardano non solo la generale situazione economica, ma anche la condizione di socializzazione generale, il livello di istruzione e di formazione nonché la condizione abitativa. Viene in tal modo sollecitata l'importanza della visione multidimensionale³⁵ con cui la persona è accolta e accompagnata nel percorso di inclusione attiva e la conseguente necessità di ricorrere a competenze diverse con il coinvolgimento dell'équipe multidisciplinare, che si occupa della presa in carico della persona/nucleo familiare.

L'approccio che sostiene la centralità della persona è stato anche evidente nelle modalità di accesso alla misura, laddove il decreto ha previsto l'individuazione dei Punti unici di accesso (PUA), in grado di fornire un'assistenza complessiva alla compilazione della domanda, garantendo non solo informazioni adeguate, ma anche azioni di orientamento. I PUA, definiti tra i Livelli essenziali delle prestazioni, consentono l'accompagnamento ai beneficiari nel percorso e, soprattutto, permettono di individuare i reali bisogni degli utenti al fine di intervenire, successivamente, con un progetto personale di vita. Dunque, il sistema di riferimento del ReI è stato decisamente il Servizio sociale, che accoglieva e faceva un primo *assessment* per poi avviare, se necessario, percorsi congiunti o di inserimento lavorativo. Tale approccio ha consentito in taluni casi l'emersione del bisogno estremo in alcuni Ambiti, dove è stato possibile monitorare in modo continuativo le situazioni più svantaggiate incontrando regolarmente i nuclei familiari: è quanto è avvenuto, ad esempio in Abruzzo, dove si è riusciti ad intervenire anche sulle situazioni di emergenza abitativa. Contrariamente invece a quanto accaduto in Puglia, dove le politiche abitative sembra non siano ancora uno strumento/opportunità a disposizione dei Comuni.

³⁵ Il decreto legislativo n. 147 del 2017 all'art. 5 *Valutazione multidimensionale*, comma 2 recita che "agli interventi di cui al Patto per l'inclusione sociale per i beneficiari del Reddito di cittadinanza (RdC), i nuclei familiari accedono previa valutazione multidimensionale finalizzata a identificare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti, tenuto conto delle risorse e dei fattori di vulnerabilità del nucleo, nonché dei fattori ambientali e di sostegno presenti. In particolare, sono oggetto di analisi: a) condizioni e funzionamenti personali e sociali; b) situazione economica; c) situazione lavorativa e profilo di occupabilità; d) educazione, istruzione e formazione; e) condizione abitativa; f) reti familiari, di prossimità e sociali".



2.2 L'équipe multidisciplinare

Nonostante si siano presentate anche difficoltà di realizzazione, non ultime le perplessità dovute alla mancanza di tempo, l'approccio multidimensionale rappresenta forse la più grande opportunità introdotta dal decreto legislativo 147. Una presa in carico globale, integrata e multidisciplinare che si concretizza attraverso l'attivazione di un'équipe in cui interagiscono diverse competenze: l'assistente sociale lo psicologo, l'operatore sociosanitario e l'educatore. Pertanto, come sostenuto dal rappresentante della Regione Abruzzo, finalmente si esce dalla logica "della gestione del caso secondo una attribuzione individuale al singolo operatore, in genere l'assistente sociale" e intervengono anche altre figure afferenti alle reti dei servizi territoriali, come stabilito dall'articolo 5 del decreto 147. Con il ReI è stato possibile sviluppare un lavoro di presa in carico non più basato su un approccio *one-to-one* ma in grado di supportare anche i bisogni di natura complessa per i quali è necessario elaborare progetti "a quattro o sei mani" (Regione Toscana, D.G. Welfare).

Nei casi, pochi, in cui vari territori presentavano già un'integrazione attiva fra Servizi sociali e CpI, il ReI ha costituito fonte di arricchimento mediante la dimensione della presa in carico congiunta e della valutazione multidimensionale. In altri territori, l'équipe multidisciplinare sembra essere il raccordo di esperienze già in corso, la cui combinazione (équipe ReI, équipe legate al progetto P.I.P.P.I., équipe promosse in progetti FSE) è stata una buona occasione per implementare questo innovativo modello di lavoro. Analogamente, a volte esse hanno individuato nuove modalità organizzative per lavorare insieme, nell'ambito di collaborazione e dialogo tra le stesse Direzioni, e consolidando procedure di contatto tra i servizi tuttora attive.

Oltre ad aver rappresentato un'ottima opportunità di integrazione dei sistemi e delle competenze, nonché di lavoro congiunto tra uffici che hanno collaborato, in virtù dell'approccio multidimensionale, l'organizzazione e la gestione delle équipe multidisciplinari ha posto in evidenza anche numerosi vincoli e difficoltà che è necessario arginare per una buona efficacia delle politiche di contrasto alla povertà. Tra le ombre che sono state evidenziate, si è parlato di "autoreferenzialità", per la composizione esclusiva con personale dell'Ambito, con la conseguente mancanza di una figura esperta di mercato del lavoro che sapesse orientare e indirizzare le persone dal punto di vista lavorativo.

In taluni casi il *navigator* è stato nominato come possibile figura in grado di colmare tale vuoto – alimentando anche il dibattito sulla possibilità di integrarlo nell'équipe multidisciplinare. Viceversa, spesso la collaborazione con i CpI si è limitata alla stesura del Patto di servizio utilizzando la modulistica già in uso presso i centri, senza proseguire con azioni di approfondimento come bilanci di competenza, azioni di orientamento, azioni di tutoraggio ecc. Molti referenti hanno auspicato un maggior numero di accordi, protocolli e quant'altro per facilitare il dialogo e la collaborazione tra uffici e, dunque, supportare il lavoro delle équipe multidisciplinari, garantendo loro maggiore supporto a livello istituzionale. Intanto però, in mancanza di un vero e proprio supporto da parte del MLPS, anche semplicemente per definire meglio eventuali elementi poco chiari nel decreto, come rilevato per alcune Regioni quali ad esempio la Sicilia, le équipe sono spesso rimaste uno strumento poco attivo, poco ancorato alla pratica reale, il cui funzionamento si riscontra ancora solo sulla carta.



Legato a quanto appena illustrato, si presenta anche il tema dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Da più parti, infatti, più o meno esplicitamente, si fa riferimento all'importanza del ReI – quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale – come livello essenziale delle prestazioni, nei limiti delle risorse a disposizione nel Fondo Povertà³⁶. Un referente intervistato in Sicilia, in particolare specifica che “la cosa più importante in termini positivi è quella di aver introdotto i livelli essenziali e di aver dotato finanziariamente questo settore”. Finalmente la prestazione sociale diventa un livello essenziale che accompagna i destinatari in tutto il percorso: dall'accesso ai servizi (attraverso l'identificazione e l'attivazione di un numero adeguato di punti di accesso per il ReI) alla valutazione multidimensionale del bisogno e al progetto personalizzato (per i quali vengono analizzate le caratteristiche della famiglia, identificati possibili percorsi di autonomia, concordati obiettivi e impegni da raggiungere sottoscritti dal nucleo familiare secondo un principio di condizionalità; e viene inoltre definita e attivata l'équipe multidisciplinare).

Un'ultima informazione emersa a proposito dell'équipe riguarda il vincolo di condizionalità che lega l'erogazione del beneficio economico alla sottoscrizione di un progetto di attivazione a livello familiare. Anche se non è sempre stata applicata in modo puntuale, per le persone ha rappresentato comunque uno strumento concreto di aiuto e sostegno nel portare a termine l'impegno preso.

2.3 La definizione dei ruoli e la capacità di collaborazione

Un altro punto importante emerso nell'indagine in modo trasversale si riferisce al ruolo preciso assegnato ai diversi attori istituzionali dal decreto istitutivo del ReI. La Puglia ricorda l'importanza di aver introdotto con il ReI uno spazio specifico per la Regione per coordinare il territorio, con una serie di funzioni già illustrate nel precedente capitolo. Grazie a tale apertura, questa Regione in particolare è stata messa in grado di operare da 'filtro' tra le Amministrazioni centrali e gli Ambiti, riuscendo a chiarire le comunicazioni, spesso non univoche da parte dei livelli centrali, e fornendo indirizzi operativi precisi per permettere alle Amministrazioni locali di operare in modo maggiormente efficace. Anche rispetto agli Ambiti territoriali sono emerse informazioni interessanti in merito alla possibilità di implementare il loro ruolo e la loro funzione. Grazie a quanto previsto dal decreto, gli Ambiti hanno potuto potenziare il proprio personale attraverso l'assunzione di risorse umane – con l'utilizzo anche di risorse del PON, pur con qualche criticità in merito allo svolgimento delle attività di competenza – migliorando tra l'altro anche la qualità del lavoro, che poteva essere affrontato con maggiore serenità. Ulteriore elemento interessante, presentato dalle Regioni come un'opportunità da cogliere, è relativo alla possibilità di confronto e dialogo che è stato aperto sia all'interno della Pubblica amministrazione, pur nella sua complessità e diversità, sia con gli Enti o servizi con cui si è trovata ad operare. Si tratta di un principio di integrazione che va incrementato e per il quale la PA, come osservato dalla Direzione regionale del Lavoro del Lazio, è stata anche impegnata “a individuare e condividere meccanismi, procedure e collegamenti attraverso la ricerca di un linguaggio comune volto al raggiungimento di un

³⁶ L'art. 2 comma 13 del decreto legislativo n. 147/2017 recita: *Il ReI costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, nel limite delle risorse disponibili nel Fondo Povertà.*



obiettivo condiviso". Più facile è stato per le situazioni in cui già esistevano modalità di interazione tra servizi, che sono state consolidate ed è stato naturalmente più facile lavorare insieme sul ReI. Si è passati pertanto da situazioni "In cui ai CpI veniva chiesto solo di preparare le carte...a situazioni più avanzate in cui gli Ambiti territoriali hanno fornito tutor ai Servizi per il lavoro per la presa in carico congiunta" (Regione Marche, D.G. Lavoro). In primo piano è stato posto anche il riferimento a un linguaggio comune da mettere a sistema, che spesso è stato alla base delle problematiche relative alla comunicazione.

2.4 L'interazione e la comunicazione

Se da un lato è stata riconosciuta l'importanza di un dialogo nella Pubblica amministrazione, dall'altro sono state evidenziate le criticità rilevate nel corso dell'attuazione della misura per costruire tale spazio. L'interazione tra le amministrazioni pubbliche, infatti, ha incontrato notevoli difficoltà di comunicazione, in particolare tra il settore lavoro con quello del sociale, sia a causa di linguaggi differenti, come già anticipato, sia perché non si è abituati a farlo. Viene ribadito che la collaborazione tra gli uffici dipende dalle persone, dalla loro disponibilità e lungimiranza. Riemerge, dunque, il tema che lega le persone al funzionamento del sistema, tema che costituisce un utile spunto di riflessione intorno all'attuale funzionamento del RdC.

Un altro tipo di criticità è emerso rispetto alla capacità di comunicazione di dati e informazioni, alcune Regioni ne evidenziano il segno positivo mentre altre citano le difficoltà che l'hanno caratterizzata. Fondamentalmente le diversità presenti nei territori hanno determinato la facilità o meno di gestire i dati e le informazioni nello scambio comunicativo a livello centrale e locale.

Sono state rilevate esperienze in cui, a seguito di investimenti sul sistema informativo, gli andamenti del mercato del lavoro sono stati monitorati e seguiti in modo anche performante attraverso un sistema ben strutturato (come per il settore Lavoro della Sardegna) o l'utilizzo di una piattaforma unica regionale che ha facilitato il flusso di comunicazione con l'Inps (come per la Puglia). In altri casi, invece, i sistemi informativi non erano adeguati a gestire gli accessi e attuare la misura, e vi sono stati grandi ostacoli agli scambi di dati, soprattutto con l'Inps (Regione Marche, D.G. Politiche sociali).

Nonostante le difficoltà legate al contesto, alla comunicazione e alla attuazione in generale del ReI non abbiano aiutato a far decollare un sistema di scambio di dati, con criticità a diversi livelli, locali e centrali, la regione Abruzzo riconosce che comunque "il ReI ha sollecitato in modo più strutturato informazioni necessarie per una efficace programmazione, non solo a livello regionale ma anche a livello di Ambito", così come stabilito anche nel decreto 147, art. 24³⁷, a proposito della finalità volta a

³⁷ D.Lgs. n. 147/2017, art. 24, comma 1: "A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto è istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Sistema informativo unitario dei servizi sociali, di seguito denominato SIUSS, per le seguenti finalità: a) assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali e delle prestazioni erogate dal sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e di tutte le informazioni necessarie alla programmazione, alla gestione, al monitoraggio e alla valutazione delle politiche sociali; b) monitorare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni; c) rafforzare i controlli sulle prestazioni indebitamente percepite; d) disporre di una base unitaria di dati funzionale alla programmazione e alla progettazione integrata degli interventi mediante l'integrazione con i sistemi informativi sanitari, del lavoro e delle altre aree di intervento rilevanti per le politiche sociali, nonché con i sistemi informativi di gestione delle prestazioni già nella disponibilità dei comuni; e) elaborare dati a fini statistici, di ricerca e di studio".



“disporre di una base unitaria di dati funzionale alla programmazione e alla progettazione integrata degli interventi mediante l'integrazione con i sistemi informativi sanitari, del lavoro e delle altre aree di intervento rilevanti per le politiche sociali, nonché con i sistemi informativi di gestione delle prestazioni già nella disponibilità dei Comuni”.

2.5 La debolezza amministrativa

Infine, un ultimo vincolo, che è forse alla base di tutte le criticità emerse, riporta a una certa debolezza delle amministrazioni, degli Ambiti, dei Servizi sociali e dei Centri per l'impiego nel gestire la mole di lavoro legata all'attuazione del ReI con tutto quello che ha comportato sia in termini di quantità sia di qualità delle prestazioni richieste. Dalle procedure di accesso alla misura fino alle modalità di gestione e di organizzazione che implica il decreto istitutivo, le criticità evidenziate sono state diverse. Da un lato, le strutture si sono trovate a gestire una quantità di lavoro eccessiva rispetto a una disponibilità di personale che forse non è ancora adeguata. Dall'altro, la forma associativa ha rappresentato un nodo: spesso legata alla Convenzione, troppo fragile, sembra che invece abbia funzionato maggiormente nei territori che hanno aderito a forme consortili, facilitando la gestione dei servizi sociali.

Dal canto loro, anche i Centri per l'impiego hanno ricevuto qualche critica, soprattutto per la loro difficoltà nel gestire la platea dei beneficiari portatrice di problematiche complesse a cui gli operatori non erano abituati. Alcuni casi più virtuosi, quali la Campania, hanno predisposto una procedura, di concerto con il Comune, che ha previsto risorse aggiuntive regionali e lavoro straordinario degli operatori, evitando in tal modo il collasso dei CpI.

Emerge, dunque, da più parti, la criticità legata al personale, in parte già evidenziata in precedenza. In alcuni territori il potenziamento di personale dedicato è avvenuto con forme contrattuali a tempo determinato; spesso l'interazione tra i servizi, anche laddove è avvenuta in modo più collaborativo, non è stata esente da limiti dovuti alle competenze specifiche delle figure coinvolte, ognuna esperta sì, ma nel proprio campo, e portatrice di un proprio linguaggio, spesso lontano da quello degli altri servizi.



3 IL PASSAGGIO DA REI A RDC: LEZIONI APPRESE

3.1 Dal contrasto alla povertà all'attivazione lavorativa

Nel 2019, dopo solo un anno di attivazione, il ReI converge nel Reddito di Cittadinanza, istituito con il decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019 convertito nella legge n. 26 del 6 marzo 2019. Nell'impostazione generale il Reddito di Cittadinanza assomiglia molto al Reddito di Inclusione, venendo mantenuti gli elementi innovativi: anche il RdC non è una semplice misura assistenzialistica che prevede un contributo economico, ma una vera e propria opportunità di riscatto attraverso percorsi di inclusione socio-lavorativa e la costruzione di un progetto personalizzato che tenga conto della multidimensionalità dei bisogni e comporta la necessità di costituire reti territoriali.

Oltre ai tratti ricorrenti ci sono anche tratti distintivi: se il ReI poteva ritenersi uno strumento di welfare di prossimità a disposizione della comunità, degli Ambiti territoriali per strutturare la presa in carico dei nuclei beneficiari ed il successivo reinserimento socio-lavorativo, il RdC può essere considerato come uno strumento di *welfare to work* per le politiche di reimpiego e, quindi, volto a migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro attraverso il potenziamento dei Servizi per l'impiego. Il Reddito di Cittadinanza si pone un duplice arduo obiettivo: contrastare la povertà e rendere occupabili e occupati i beneficiari, implicando una partnership ampia, un coinvolgimento di diversi attori su più livelli attraverso la 'ricalibratura' dei sistemi del lavoro e delle politiche sociali.

L'innesto di rilevanti elementi innovativi pone una valutazione, innanzitutto di tipo ontologico: ossia se, date le funzioni, il RdC possa essere delineato come una misura di contrasto alla povertà e, quindi, più affine alla misura del Reddito di Inclusione, oppure come strumento di inclusione sociale, una sorta di evoluzione del ReI, o ancora, se esso debba essere configurato come una misura di politica attiva per il lavoro, in quanto dà enfasi al rafforzamento dei Centri per l'impiego. Dalla compresenza di molteplici elementi e finalità, più che di una evoluzione ben delineata dei caratteri della precedente misura, con una relativa scelta di campo, la nuova misura mostra una natura ibrida, prevedendo sia i percorsi di inclusione lavorativa, sia i percorsi di inclusione sociale, configurandosi come un ReI al quale si affianca un forte investimento per il rafforzamento dei Centri per l'impiego (Gori 2019). Tuttavia, se prima la misura era incentrata sull'implementazione e sulla centralità delle politiche sociali, ora emerge l'anima lavoristica, determinando un cambio organizzativo anche a livello regionale. Vengono introdotti importanti cambiamenti a livello di governance quali l'ampliamento della Cabina di Regia ai responsabili delle politiche del lavoro, all'Inps e all'Anpal, all'interno della Rete della Protezione e dell'Inclusione, allargando così il partenariato.

Come spiega Lusignoli (2019) "è tuttavia indubbio che una delle principali novità di questo provvedimento risieda nella vocazione 'lavoristica' e nell'intenzione che attraverso questa misura si possa spronare una parte degli inattivi verso la ricerca di un'occupazione". Al tempo stesso anche se il RdC nasce come una misura per essere tarata sul lavoro, di fatto la maggior parte degli utenti è caratterizzata da una fragilità strutturale, per cui essi sono poco idonei al lavoro, ma bisognosi di un supporto sociale o sociosanitario.



Attualmente il RdC è al centro di un ridimensionamento che va proprio nella direzione di separare misure dirette al *welfare to work* e misure dirette ad alleviare la povertà e l'esclusione sociale. Anche dopo l'esperienza del Reddito d'Emergenza (REM)³⁸ la necessità di avere un sostegno più snello non legato a vincoli troppo stringenti e difficilmente applicabili in un clima di lenta ripresa economica è diventata concreta³⁹. La nuova misura o la vecchia rimodulata dovranno comunque fare i conti con una ormai sempre più netta spaccatura tra Nord e Sud dimostrata anche dal numero maggiore di beneficiari del RdC nelle Regioni del Mezzogiorno (Bianchi e Frascilla 2020). Il ruolo dei Servizi sociali tornerà quindi, presumibilmente, al centro della valutazione dei bisogni e dell'inserimento sociale, prima che lavorativo, delle famiglie bisognose. In tal senso l'analisi svolta sulla governance del ReI potrebbe tornare di attualità ed essere utile per tracciare le basi della rete dei servizi in modalità più partecipativa e con un maggiore coinvolgimento del Terzo settore.

3.2 L'eredità del ReI

Nonostante i tempi di vita brevi, il ReI ha lasciato un'eredità importante che non può andare dispersa, sintetizzata da alcuni nodi focali nella figura 5. Tale eredità è stata recepita solo in parte dal RdC che ha mantenuto l'attenzione sui temi delle politiche di inclusione sociale ma spostando il baricentro sulle politiche attive del lavoro. Questa eredità su cui tutte le Regioni intervistate concordano essere il vero patrimonio dell'esperienza iniziata con i programmi di sostegno al reddito su scala nazionale, dovrebbe essere la base di partenza su cui adattare le successive modificazioni, senza tornare indietro o capovolgere nuovamente meccanismi già avviati.

Figura 5 L'eredità del ReI



Fonte: Inapp 2020

³⁸ Il Reddito di Emergenza è stato creato in fase emergenziale durante la pandemia Covid-19, diretto alle fasce con Isee sotto i 15.000 euro.

³⁹ Sul basso numero di patti di servizio siglati tra i percettori del RdC (circa il 50%) si veda anche Caritas (2020).



Il ReI ha inciso positivamente sul potenziamento dell'infrastruttura dei servizi sociali dei Comuni, rafforzandone risorse e pratiche. Tutte le Direzioni concordano sull'importanza della capacità di 'fare rete', soprattutto per gli Ambiti territoriali sociali, maturata durante il ReI, e sulla necessità di potenziarla e consolidarla per far fronte alle situazioni di emergenza sociale. La complessità dei bisogni delle persone svantaggiate richiede un'azione coordinata e una collaborazione tra molteplici attori, per questo le istituzioni coinvolte nel processo e i servizi preposti sono tutti chiamati a sviluppare abilità a strutturarsi in reti, e la presenza di un network diviene cogente. I diversi attori a livello centrale, regionale e locale devono possedere le capacità necessarie per partecipare a un sistema di interazioni che richiede frequenti sforzi di condivisione evitando, come ricorda Caiolfa (2019) "di rifugiarsi nel semplice esercizio unilaterale delle singole competenze definite dalle norme". L'autonomia che le Regioni hanno nel programmare in materia di assistenza sociale fa sì che ci siano comunque delle differenze nei modelli organizzativi e nell'attuazione dei servizi, come descritto nel capitolo 1, e che si renda sempre più necessaria la condivisione tra diversi livelli di governance e il coinvolgimento del privato. In alcune realtà regionali intervistate la cooperazione con i privati non è una novità, ma in altre è qualcosa da sperimentare e costruire.

Gli intervistati ritengono che, grazie al piano di rafforzamento dei servizi sociali, oggi la messa a regime del RdC sia agevolata. Si fa riferimento a tutto il lavoro fatto con i territori, attraverso l'organizzazione di giornate di confronto, studio e approfondimento e al supporto tecnico da parte della Banca Mondiale, utile per la futura programmazione, ma anche ai finanziamenti inseriti nel Fondo per la lotta alla povertà destinati ai territori per garantire i livelli essenziali dei servizi. L'esperienza del ReI è stata una palestra importante soprattutto utile agli operatori della presa in carico, che hanno intercettato soggetti che in qualche modo già conoscevano. Tra gli aspetti positivi del ReI utili alla messa a regime del RdC, ricordati dalle Regioni, sicuramente lo sviluppo di équipe multidisciplinari territoriali e di strumenti a supporto di queste. Grazie alle risorse che il Ministero ha messo a disposizione attraverso l'Avviso n. 3/2016 e l'Avviso n. 1/2019 del PON Inclusion (box 1, pag. 11), gli Ambiti territoriali sociali hanno avuto la possibilità di riorganizzarsi attraverso l'assunzione di personale potenziando le équipe multidisciplinari, pur restando in alcuni casi come in Abruzzo équipe 'autoreferenziali' o 'statiche' come in Calabria, in cui non si è avuta ancora alcuna assunzione di personale. Tra gli strumenti a sostegno dell'équipe multidisciplinare introdotti in questi anni e che possono essere di supporto per la nuova misura nazionale del RdC si ricorda il SILF (Campania) e CARPEDIEM (Sardegna), il catalogo di progetti di inclusione sociale descritto nel primo capitolo.



Box n.3 Sintesi risultati attuazione Avvisi nn. 3/2016 e 1/2019 del PON Inclusione 2014-2020

Il PON Inclusione rappresenta lo strumento programmatico che, attraverso l'utilizzo di risorse comunitarie, supporta in via prioritaria l'introduzione della nuova misura nazionale di contrasto alla povertà (SIA, ReI e oggi RdC) e il rafforzamento del sistema dei servizi sociali. Si tratta, dunque, di un'ulteriore quota di risorse economiche destinata al finanziamento della componente in kind delle misure contro la povertà, che si aggiunge a quelle già previste dai Decreti di Riparto del Fondo Povertà. Attraverso l'emanazione di due avvisi non competitivi è stata programmata e avviata l'assegnazione di importi significativi che sfiorano gli 800.000 euro per il finanziamento di una serie di interventi che possono essere così sintetizzati: potenziamento dei servizi di segretariato sociale, informazione all'utenza e infrastrutture informatiche; interventi Socio educativi e di Attivazione Lavorativa (Servizi socio educativi, Attivazione lavorativa, tirocini e work-experience; orientamento, consulenza e informazione per l'accesso al mercato del lavoro per i beneficiari delle misure di contrasto alla povertà; formazione per il lavoro per i destinatari delle misure; promozione di accordi di collaborazione in rete (Attività per l'innovazione e l'empowerment degli operatori dei sistemi collegati al SIA; Azione di networking ecc.).

Un aspetto di grande rilevanza è rappresentato dal fatto che i beneficiari delle risorse assegnate sono gli Ambiti sociali, seguendo lo stesso approccio previsto nei decreti di riparto del Fondo Povertà.

L'emanazione dell'Avviso n. 3/2016 rappresenta la prima tappa del processo di attuazione del PON Inclusione, a circa due anni dall'approvazione del Programma. Come messo in evidenza dall'attività di valutazione del programma, la preparazione dell'Avviso ha richiesto molto tempo (circa due anni, dal 2014 al 2016) soprattutto per la complessità del confronto con i diversi attori, dovuta all'innovatività del Programma. Più nello specifico, "l'avvio dei progetti è stato tardivo, dal 2017 al 2018, per diversi motivi, molti dei quali riconducibili alla carenza generale di personale sia tecnico-amministrativo sia specialistico negli Ambiti territoriali (ISMERI EUROPA 2019).

Attraverso l'Avviso n. 1 PaIS, pubblicato a novembre 2019 (stanziamento previsto di 250 milioni di euro) le proposte progettuali presentate dagli Ambiti sociali dovranno essere in linea con gli interventi già ammessi a finanziamento con l'Avviso n. 3/2016 e coerenti con le Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale. Le azioni, in particolare, dovranno riguardare il rafforzamento dei servizi sociali, gli interventi socioeducativi e di attivazione lavorativa e la promozione di accordi di collaborazione in rete.

Secondo la Relazione di Attuazione del PON Inclusione relativa al 2019, oltre all'andamento delle spese relative agli Assi 1 e 2 del programma che sembra scontare un certo ritardo in termini di rendicontazione, è interessante mettere in evidenza come l'Asse 4 dedicato al rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni coinvolte abbia permesso il rafforzamento degli interventi di formazione e accompagnamento realizzati in collaborazione con l'Università di Padova e la Banca Mondiale e con il supporto del Consiglio nazionale dell'Ordine degli Assistenti sociali.

In particolare, l'Università di Padova ha completato il primo ciclo del corso di alto livello rivolto ai case manager degli AT per la presa in carico multidimensionale dei beneficiari del RdC, che ha coinvolto un totale complessivo di 1.657 professionisti. La Banca Mondiale, invece, ha provveduto ad aggiornare i moduli formativi sul RdC messi a disposizione online sul sito del Ministero del Lavoro e il corso di formazione è stato effettuato da 1.795 operatori.

Alcune Regioni, come il Lazio e le Marche, hanno dato vita a protocolli operativi e linee guida per definire in modo più puntuale l'organizzazione del lavoro delle équipes multidisciplinari, attraverso l'elaborazione di accordi interistituzionali in cui definire regole e rapporti tra i servizi. Così ad esempio in Toscana, che ha sviluppato un valido modello di presa in carico integrata e di lavoro in équipes da utilizzare nell'espletamento del RdC in tutta la Regione, dove sta diventando una procedura consolidata. Nonostante queste buone pratiche, sono emerse alcune difficoltà in quanto i servizi sociali che si stavano impegnando nella costruzione dei percorsi integrati e dell'équipe multidisciplinare SIA-ReI, si sono visti collocati alla periferia del RdC e l'implementazione del sistema integrato avviata in precedenza ha subito un rallentamento, solo in parte recuperato in tempi celeri negli Ambiti.

Tutte le Regioni auspicano che con il RdC ci sia un rafforzamento di queste équipes che coinvolga tutti i portatori di interesse presenti sul territorio, quali Asl, Centri per l'Impiego, Inps, Terzo settore e altri, pur tenendo conto del diverso grado di strutturazione dei servizi. È difficile parlare di una netta continuità del RdC rispetto alla misura precedente, ma, come ricorda Alleanza contro la Povertà, non bisogna disperdere gli apprendimenti emersi a livello locale grazie al ReI e, volgendo lo sguardo al



recente passato, si possono cogliere riscontri concreti per migliorare le politiche anti-povertà presenti e future del nostro Paese (Alleanza contro la povertà 2019).

3.3 Alcune criticità e margini di miglioramento

Il RdC ha messo alla prova e stressato il sistema dei servizi territoriali perché la platea dei beneficiari a cui si rivolge è molto più ampia e probabilmente l'apparato non è ancora pronto. Diverse sono le criticità emerse durante le interviste legata alla nuova misura quali il sistema di gestione delle domande più farraginoso e poco chiaro, la quota di persone che si recherà ai CpI, l'aspettativa enorme sul diritto al lavoro, il difficile concerto tra vari livelli di governance. Sembra che le dotazioni e le capacità attualmente a disposizione dei numerosi soggetti coinvolti non siano sufficienti a sostenere un tale sforzo (sulle critiche si veda anche Caritas 2020; Franzini *et al.* 2020).

Si richiede, all'unanimità, di investire sulle dotazioni strumentali tra cui le piattaforme informatiche, attraverso una definizione di un piano tecnico di attivazione e interoperabilità delle stesse, sulle risorse umane attraverso l'affiancamento dei *navigator* e un piano di potenziamento dei CpI e, infine, sull'integrazione tra servizi.

Il RdC ha un'architettura più complessa per quanto concerne sia i requisiti di accesso che i percorsi di condizionalità. Questi ultimi sono identificati sulla base del grado di occupabilità dei membri delle famiglie, da realizzare attraverso il Patto per il Lavoro, presso i Centri per l'impiego e/o il Patto per l'Inclusione sociale, presso i Comuni, creando un onere amministrativo e gestionale molto forte, sia presso i Servizi per il lavoro (CpI, Inps) sia per i Servizi sociali (Olivieri 2019), con il rischio che si creino cortocircuiti oppure doppi passaggi tra i due canali. Anche il sistema di accesso alla misura cambia passando dalla Porta unica di accesso dei servizi sociali dei Comuni ai Caf o ai Patronati o alle Poste, con altrettante nuove procedure sulla fase di smistamento delle domande anche attraverso nuove piattaforme, le stesse che con il RdC gestiscono anche il delicato aspetto della presa in carico, con il rischio di non comprendere appieno quali siano le esigenze e le problematiche della persona. Come ricorda il referente della Direzione Lavoro della Regione Toscana: "il RdC ha sparigliato questo sistema dividendo le platee in maniera automatica attraverso variabili che pretendono essere oggettive, il limite è che si immagina un mondo bianco e nero, in cui l'utente o è da prendere in carico dal Servizio sociale o dal CpI".

Sul piano degli strumenti, tutte le Regioni intervistate lamentano l'esigenza fortissima di creare forme di condivisione delle informazioni di base utili all'équipe, perché purtroppo attualmente i sistemi informativi sono differenti tra Regione, CPI, Comuni e Inps. Ancora non è presente un sistema informatico unitario che permette di condividere le informazioni tra le diverse realtà e favorire l'incrocio tra le domande e le offerte di lavoro. Sono assenti sistemi informativi che permettono di lavorare assieme, manca l'interoperabilità tra le banche dati necessaria per un confronto tra il livello centrale e livello territoriale. La dotazione strumentale rappresenta quindi una delle sfide più interessanti dell'intera architettura gestionale/attuativa del RdC, essenziale a garantire puntuali scambi di



informazioni sui beneficiari e sulle loro caratteristiche principali e favorire il coordinamento stesso tra gli operatori dei diversi enti.

Il ReI ha inciso favorevolmente sui servizi sociali, ma lo stesso non si può dire per i Centri per l'impiego. La nuova misura di contrasto alla povertà non si configura come una riforma dei Servizi per l'impiego, ma ne immagina il potenziamento coinvolgendo nella gestione diversi soggetti pubblici e privati, annunciando risorse finanziarie strutturali a sostegno degli stessi. Sull'obiettivo di creare e consolidare connessioni con i CpI e raccordarsi con la componente lavoro, diverse Regioni hanno espresso perplessità e la preoccupazione, ritenendo che "l'apparato non sia pronto" alla nuova misura. Con l'avvio del RdC le funzioni dei CpI si ampliano in maniera significativa. L'attribuzione di queste nuove funzioni si scontra tuttavia con la cronica debolezza delle strutture (Agostini 2019), difatti l'operatività del RdC è legata al sistema dei servizi per il lavoro, notoriamente deficitario e disomogeneo nelle prestazioni (Mandrone e Marocco 2019). Dopo aver assistito a un piano di rafforzamento dei servizi sociali, adesso ci si aspetta un piano di rafforzamento dei servizi per il lavoro⁴⁰ proporzionato alla sfida lanciata dal RdC che non si concretizzi esclusivamente con l'inserimento dei *navigator* nei CpI, pur restando un valido aiuto. Se le persone inviate ai servizi sociali saranno prese in carico in continuità con quanto fatto con il ReI, alle Regioni resta una grande incognita che riguarda invece quella parte di utenza che sarà indirizzata verso i percorsi lavorativi, chiedendo un notevole sforzo ai CpI. Se questi non sono ancora pronti a gestire l'analisi dei bisogni dei nuclei beneficiari, forse sarebbe stato preferibile lasciare questa attività ai Comuni, già 'allenati' dal ReI.

Come ricorda Lusignoli (2019) un segnale positivo viene dalle ingenti risorse dedicate allo sviluppo dei CpI e dal sostanziale incremento della forza lavoro attraverso l'assunzione complessiva di 11.600 unità (tra bandi regionali e Anpal Servizi), numeri mai visti in passato. Nonostante le aspettative di rafforzamento dell'infrastruttura dei Servizi per il lavoro, previste dall'inserimento dei *navigator* nei CpI, le differenze regionali fanno emergere una diversa gestione della misura. La Sardegna può vantare, oltre a un manuale rivolto agli operatori dei CpI quale strumento di supporto, figure interne all'ASPAL-CPI formate per lavorare con le équipes multidisciplinari e per seguire i progetti nei singoli contesti territoriali, che lavoreranno in sinergia con i *navigator*. Per la Regione Marche l'introduzione dei *navigator* è un'esperienza ottima in quanto consente di aprire finalmente le porte dei CpI, di iniziare una collaborazione con Anpal Servizi che permette di avere del personale dedicato e, insieme alle nuove assunzioni, di potenziare i Centri per l'impiego. La Regione Puglia, come abbiamo visto, per far fronte a queste criticità ha approvato uno schema di convenzione⁴¹ tra Direzione generale per la Lotta alla

⁴⁰ Nel piano straordinario per il potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro si assiste a un riparto tra le Regioni delle risorse destinate all'assunzione di personale e al potenziamento anche infrastrutturale dei Centri per l'impiego.

⁴¹ D.G.R. Puglia 2 agosto 2019, n. 1529, Schema di convenzione tra Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e l'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro (ARPAL) quale Organismo intermedio per la realizzazione dell'intervento di rafforzamento dei Servizi per l'impiego a valere sulla Programmazione FSE 2014/2020 del PON Inclusion Assi 1 e 2, Sostegno a persone in povertà e marginalità estrema – Regioni più sviluppate, Regioni meno sviluppate e in transizione e, in particolare, dell'azione 9.1.1, Supporto alla sperimentazione di una misura nazionale di inclusione attiva che prevede l'erogazione di un sussidio economico a nuclei familiari in condizioni di povertà condizionale alla adesione ad un progetto di attivazione sociale e lavorativa attraverso il rafforzamento dei servizi di accompagnamento e delle misure di attivazione rivolte ai destinatari.

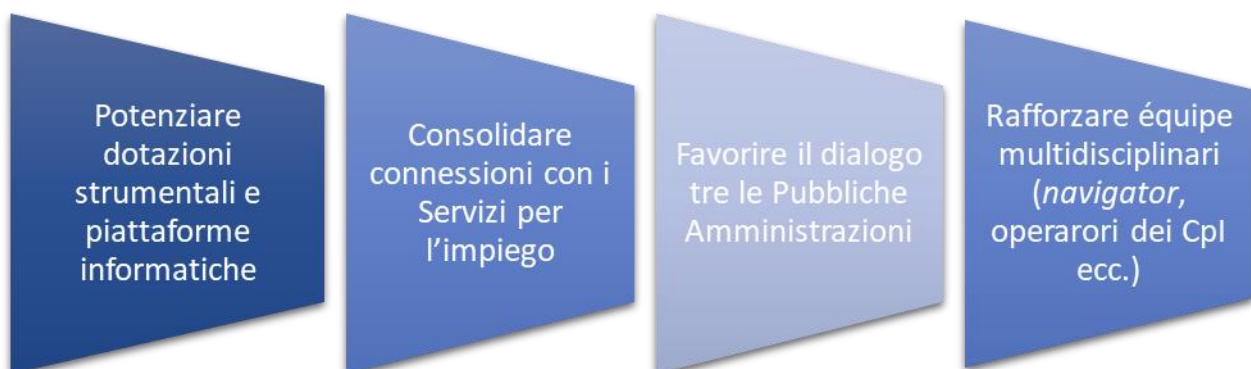


povertà del Ministero del Lavoro e Agenzia regionale per le politiche attive del Lavoro (ARPAL) per la realizzazione di interventi di rafforzamento dei servizi per l'impiego attraverso, ad esempio, l'immissione di 600 unità di personale aggiuntive complessive, dotate di specifiche competenze.

L'integrazione dei servizi adesso va incrementata, come il dialogo tra le Pubbliche amministrazioni, le quali devono avere a disposizione dotazioni strumentali sufficienti a sostenere lo sforzo richiesto dalla nuova misura. I punti critici di queste misure sono stati e continuano ad essere la debole connessione tra mondo del sociale e mondo del lavoro, tanto più grave in considerazione dell'aspetto dell'integrazione socio-lavorativa, e il rafforzamento dei Servizi per il lavoro.

Le testimonianze raccolte durante l'indagine indicano diversi obiettivi da raggiungere nel breve periodo (figura 6) tra i quali la necessità, dettata da una forte esigenza di comunicazione tra il settore sociale e il settore lavoro ed anche quello sanitario, di mettere a punto accordi, procedure tese a favorire il confronto e lo scambio di informazioni. La Regione Sicilia, ad esempio, nel Piano di contrasto alla povertà⁴² ha puntato l'attenzione sul rafforzamento e sulla definizione puntuale delle modalità di collaborazione e di cooperazione tra i servizi afferenti al sociale, all'istruzione, alla formazione, alle politiche abitative, alla sanità, ma anche al rafforzamento del ruolo del Terzo settore nella fase di programmazione, progettazione e gestione degli interventi, mediante azioni volte a incrementare e migliorare l'utilizzo della co-progettazione da parte dei Comuni e dei Distretti. La Regione Veneto, oltre ad aggiornare il Piano regionale Povertà in relazione ai nuovi bisogni che pone il RdC, sta lavorando a delle Linee di indirizzo dettagliate per il raccordo tra Centri per l'impiego, Ambiti territoriali e Servizi sociali sulla presa in carico dei soggetti e dei nuclei, che richiede ulteriori competenze e una nuova organizzazione del lavoro, considerata anche la platea più estesa.

Figura 6 **Margini di miglioramento**



Fonte: Inapp 2020

I tempi risultano essere ancora poco maturi secondo gli intervistati, che più volte ribadiscono come in questo momento, in cui la misura RdC è ancora in forma embrionale, è possibile fare delle valutazioni poco scientifiche, ma epidermiche. Allo stesso tempo è difficile valutare il ReI considerata la vivacità delle politiche di contrasto alla povertà in Italia negli ultimi anni. Infatti, dal 2016 ad oggi si sono

⁴² Piano di contrasto alla povertà della Regione Sicilia approvato con D.R. del 29 gennaio 2019, n. 36.



avvicendate la sperimentazione del SIA, l'introduzione del ReI nel 2017 e la sostituzione di quest'ultimo con il RdC nel 2019. Come afferma la Direzione Politiche sociali del Molise, il passaggio dal SIA, che è durato poco, al ReI che purtroppo è durato molto poco, non ha consentito di avere un quadro di insieme della situazione anche rispetto ai dati riportati nel Piano povertà.

Un aspetto rilevante evidenziato da Isabella Medicina (2019) è la quasi totale assenza sia di studi sui beneficiari (caratteristiche personali e professionali), sia di contributi metodologici su come dovrebbero essere realizzati i percorsi per sostenerne il reinserimento lavorativo, "probabilmente anche a causa del ritmo incalzante con cui le diverse misure si sono susseguite e intrecciate, non sono ancora stati effettuati studi per individuare correlazioni tra le caratteristiche dei beneficiari, la tipologia di servizi ricevuti e i risultati conseguiti e neppure sono disponibili best practice cui fare riferimento per la gestione di gruppi-target con caratteristiche anche molto diverse tra loro". Considerato lo sforzo fatto per tarare il sistema regionale con quello nazionale in questi anni, è giusto chiedersi se sia stato sufficiente rafforzare l'impatto economico del ReI, sia in termini di platea di beneficiari che di importi, a volte troppo marginali. Una delle risposte potrebbe essere quella data da Lusignoli (2019) per il quale si potevano far confluire le nuove risorse sul ReI, "cambiandone i parametri, innalzando soglie ed importi, e dando maggior consistenza al possibile sbocco lavorativo attraverso il potenziamento dei Centri per l'impiego (CpI)... un nuovo strumento che manteneva l'intelaiatura del precedente, ereditandone i vantaggi e correggendone i difetti."

Innanzitutto il Reddito di Cittadinanza è una misura importante per contrastare la povertà, attesa da molti anni, che amplia notevolmente la platea dei beneficiari previsti dal ReI. Con il RdC è stata fatta la scelta di tenere in un unico strumento il duplice obiettivo di attivazione lavorativa e di contrasto alla povertà, ma ciò rende il disegno attuativo particolarmente complesso ed esposto alle criticità di una rete con troppi attori (Mandrone e Marocco 2019). I diversi livelli di governance e gli attori coinvolti, la sovrapposizione tra le necessità di sostegno al lavoro e quelle di contrasto alla povertà, le dotazioni strumentali e umane specifiche dei vari territori, insieme ai tempi molto stretti per la messa a regime dettati dall'agenda politica, rappresentano pezzi di un mosaico difficile da comporre.

I risultati non sono scontati; come evidenzia Siza (2019) "non dipendono linearmente dalle sue dotazioni finanziarie. Ciò che dobbiamo evitare è una sorta di 'efficacia presunta', supporre, cioè, che sia sufficiente finanziare generosamente una misura per raggiungere i risultati auspicati e dare risposta alle esigenze concrete delle famiglie e delle persone". Considerata l'attuale situazione di emergenza nella quale versa il nostro Paese trasformata in crisi economica e del mercato del lavoro con l'assenza sia di domanda che di offerta, si rischia che il Reddito di Cittadinanza venga prolungato a tempo indefinito (Marocco e Spattini 2019) e che i *navigator* non abbiano più le condizioni all'interno delle quali operare. Bastava forse rinforzare il ReI?



CONCLUSIONI: PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA E POSSIBILI SVILUPPI

Nonostante il percorso sia ancora in divenire, rimane l'importanza di aver avviato un percorso, sebbene con molto ritardo. E rimane la consapevolezza di aver lavorato con i territori in una logica di continuità, necessaria per fare tesoro dell'esperienza realizzata e metterla a frutto. Rimangono altresì alcuni elementi più stimolanti che devono orientare l'intervento politico.

L'esigenza di considerare insieme tutte le dimensioni della persona senza decontestualizzarla comporta la scelta di apporti interdisciplinari per la ricerca di soluzioni innovative e di risposte di servizio efficaci. In questo senso assicurare una formazione di elevato livello degli operatori e ridurre i contrasti tra associazioni professionali incentivando un comune interesse per la qualità delle prestazioni potrebbero ulteriormente facilitare la collaborazione interprofessionale. Trovare codici comuni con cui dare il nome a una data difficoltà o ad una data risorsa è stata una delle conquiste di questo periodo di sperimentazione.

Una collaborazione dal basso, che traduca le azioni in concrete strategie di servizio ben comprensibili dai policy maker e con risultati concreti rappresenta un'ulteriore opportunità di consolidamento dell'immagine pubblica dei servizi e una strategia di facilitazione per predisporre norme-quadro capaci di dare ordine e regolare il sistema nei suoi livelli locale e nazionale.

A fronte di quanto l'indagine ha restituito si ricava l'impressione di trovarsi di fronte a una evidenza empirica dicotomica: da un lato il settore è ricco di iniziative e sperimentazioni che offrono servizi vari e articolati per rispondere a una domanda che è notevolmente cresciuta e, soprattutto, più consapevole, rispetto al recente passato; ma dall'altro il servizio non riesce a raggiungere tutti e permane una serie di vincoli strutturali e organizzativi. È importante, pertanto, ripensare le politiche per l'inclusione creando servizi centrati sulle esigenze degli utenti, accessibili a tutti e, localmente, erogati in forma permanente. Attualmente le tecniche operative valorizzano azioni che sostengono la persona nell'identificare la sua posizione nella realtà e le attese sulle quali investire, nel valutare le rappresentazioni che ha di sé stessa (*self-determination*, *self-confidence* ecc.) e delle relazioni significative che la legano al mondo circostante e dalle quali riceve un decisivo feedback per rafforzare la propria identità e assumere ruoli appropriati.

La collaborazione nell'ambito di una comunità locale ha chiare e dirette valenze pratiche (ad esempio, il miglioramento dell'accessibilità dei servizi, la riduzione delle barriere, la promozione delle iniziative per un pubblico più vasto ecc.) ma anche finalità generali: la creazione di un comune framework concettuale entro cui operare, l'adesione a una rete di rapporti che rappresenta l'embrione di un sistema sociale condiviso di cui fanno parte attiva i vari partner sociali, la diffusione dell'innovazione tecnica e professionale, la legittimazione sociale delle misure ovunque si svolgano.

In conclusione, alla luce delle tante voci che abbiamo raccolto durante questo approfondimento presso le Regioni, possiamo tracciare alcune linee di intervento su cui insistere nelle prossime programmazioni, considerando anche quello che il RdC ha raccolto dalla precedente misura e quello che ovviamente ha mancato di cogliere:



- garantire l'uniformità di protocolli informatici, la loro piena operatività e tempestività nella trasmissione/immissione dei dati, al fine di garantire un servizio a livello locale il più possibile uniforme e veloce. La compilazione dei form telematici non deve rappresentare un ulteriore ostacolo alla già oberata attività degli assistenti/operatori sociali incaricati della presa in carico dei beneficiari. D'altra parte, se ci sono ritardi o sospensioni nei pagamenti, gli operatori devono sapere tempestivamente i motivi e la tempistica necessaria alla riattivazione;
- continuare a investire nei Comuni/Ambiti territoriali, attraverso dotazione di risorse umane (in organico e non attraverso affidamenti) e di risorse tecnologiche adeguate. La strada solcata dall'Avviso n. 3/2016 e dall'Avviso n. 1/2019 per potenziare gli Ambiti sociali territoriali attraverso le risorse del PON Inclusione è quella giusta, andrebbe garantita la continuità anche dopo la programmazione 2014-2020. In tal senso, anche in relazione al punto precedente, l'attuazione del SIUSS⁴³, ex Casellario dell'Assistenza potrebbe essere una risposta ai problemi degli Ambiti ma, se mal gestito, potrebbe causarne ulteriori;
- implementare un'analisi dei fabbisogni professionali degli operatori, sia del sociale che del lavoro, con le specifiche competenze che vanno ad aggiungersi alla valutazione multidimensionale e alla presa in carico di nuclei familiari dai bisogni complessi. La formazione ricevuta e le qualifiche degli operatori garantirebbero universalità della qualità del servizio che, al di là della semplice accessibilità, andrebbe garantita a livello nazionale;
- colmare i ritardi nella ristrutturazione dei CpI. Non si tratta di ampliare l'organico (vedi i bandi emanati per reclutare i cosiddetti *navigator*), ma di riqualificare l'intera dotazione. Maggiore rete con il tessuto imprenditoriale locale e formazione-riqualificazione dei dipendenti dovrebbero essere all'ordine del giorno. Buoni gli incentivi di assunzione per le persone prese in carico dai CpI (presente nel RdC), ma andrebbero potenziate a seguito della crisi post-Covid19 e garantita la cumulabilità con altri incentivi all'assunzione;
- garantire un ruolo più attivo delle Regioni. Nel rispetto delle competenze concorrenti e delle risorse destinate direttamente agli Ambiti sociali attraverso il PON Inclusione e il Fondo Povertà, si dovrebbe dare maggiore possibilità alle Regioni di implementare misure complementari di contrasto alla povertà, cercando di evitare, per quanto possibile, che ve ne siano alcune che abbiano la misura regionale e altre che ne siano sprovviste. Inoltre, con il RdC è impensabile una ristrutturazione della rete dei CpI senza un ruolo centrale delle Regioni stesse, alle quali deve essere attribuita la responsabilità e l'onere di uno sviluppo che garantisca uniformità nel territorio (con apertura di nuovi CpI e potenziamento di quelli vecchi, laddove serva);
- monitorare costantemente i LEP e, con il tempo, allargare la platea dei beneficiari e i diritti minimi garantiti nel campo del sociale. Queste non devono restare parole di propaganda, ma dovrebbe essere attivato il prima possibile un monitoraggio permanente. Sono le stesse Regioni ad ammettere

⁴³ Il decreto legislativo n. 147 del 15 settembre 2017, nell'introdurre il Reddito di inclusione (ReI) quale misura nazionale di contrasto alla povertà, ha previsto l'istituzione del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS) con un flusso informatico unico per tutti gli Ambiti sociali territoriali.



che nel proprio territorio ci sono Comuni/Ambiti virtuosi ed altri completamente passivi: evidenziare questa forma di disuguaglianza territoriale permetterebbe di indirizzare meglio i fondi e le politiche.

In aggiunta, in vista di una nuova programmazione dei fondi europei, si dovrebbe considerare l'ipotesi di una misura di reddito minimo a livello europeo e di come essa si possa integrare/sostituire alle esperienze, qui in parte analizzate, del ReI e del RdC. Un confronto con altre esperienze in Europa, come ad esempio la sperimentazione del reddito universale finlandese, porterebbe inoltre a suggerimenti e lezioni ulteriori che si potrebbero sommare alla specificità italiana. Il tutto dovrebbe essere condotto parallelamente ad analisi longitudinali sul fenomeno della povertà, per far sì che un miglioramento della governance e della lettura dei fabbisogni sociali della popolazione si accompagni a un effettivo miglioramento delle condizioni di vita e alla reale fuoriuscita dei beneficiari dalla marginalità sociale ed economica.



ALLEGATO N. 1

TRACCIA INTERVISTA APERTA (PRINCIPALI QUESTIONI AFFRONTATE)

- Ruolo della Regione nell'attuazione del ReI;
- Ricostruzione di un primo bilancio dell'esperienza ReI, identificandone i principali vincoli e le principali opportunità;
- Utilizzo esperienza acquisita nell'attuazione del ReI nella messa a regime del Reddito di Cittadinanza;
- Breve presentazione caratteristiche principali indagine su Servizi sociali dei comuni, ATS e Centri per l'impiego.



ALLEGATO N.2

REFERENTI INTERVISTATI PER RUOLO

Regione Abruzzo

Dirigente del Servizio Welfare, Dipartimento per la Salute e il Welfare

Referente per l'Ambito territoriale sociosanitario n. 17 e responsabile presso il Dipartimento del coordinamento di tutti gli Ambiti

Regione Campania

Direttore generale Regione Campania - DG 50 05 - Direzione generale per le Politiche sociali e sociosanitarie

Dirigente Staff 501191 Politiche attive del Lavoro — D.G. 5001

Regione Calabria

Direttore Dipartimento Lavoro, formazione e politiche sociali

Funzionario Dipartimento Lavoro, formazione e politiche sociali

Responsabile CpI Dipartimento Lavoro, formazione e politiche sociali

Regione Lazio

Funzionario della Direzione regionale Politiche sociali della Regione Lazio

Direttore della Direzione regionale Lavoro

Funzionario Direzione Lavoro Area Servizi per il Lavoro

Regione Molise

Direttore Servizio Programmazione delle Politiche sociali Regione Molise, Direttore generale Agenzia

Molise Lavoro - Dirigente Terzo Dipartimento Regione Molise — Valorizzazione del Capitale Umano —

Coordinatore Commissione politiche sociali della Conferenza delle Regioni

Coordinatrice Ats di Campobasso (confronto su strumenti di rilevazione indagine CAWI)

Regione Puglia

Ex dirigente Sezione Inclusione sociale attiva e innovazione delle reti sociali – Dipartimento Salute, benessere sociale e sport, Regione Puglia

Regione Sardegna

Direttore Servizio Politiche per la famiglia e l'inclusione sociale

Responsabile Settore Attuazione Programmazione comunitaria e misure di contrasto alla povertà

Direttore ASPAL

Direttore Servizio Inclusione lavorativa, Assessorato al Lavoro, responsabile avviso 'Carpe diem'



Regione Sardegna

Funzionaria Assessorato al Lavoro, competente per le politiche di emigrazione, immigrazione ed inclusione sociale, Regione Sardegna

Confronto specifico su strumenti di rilevazione indagine CAWI

Responsabile Ambito Plus Cagliari Area Ovest (Ufficio di Piano)

Assistente sociale (Ufficio di Piano Ambito Plus Cagliari Area Ovest)

Pedagogista (Ufficio di Piano Ambito Plus Cagliari Area Ovest)

Vicecoordinatore/Funziario assistente sociale specialista, Ufficio di Piano PLUS Cagliari (Servizio Politiche Sociali e Salute Comune di Cagliari)

Funziario pedagogista, Ufficio di Piano PLUS Cagliari (Servizio Politiche Sociali e Salute Comune di Cagliari)

Regione Sicilia

Funziario direttivo – Area Coordinamento del Dipartimento Famiglia e politiche sociali

Confronto specifico su strumentazione indagine CAWI

Referente per il ReI del Coordinamento Servizio Sociale di Comunità-Contrasto alla Povertà del Comune di Palermo (confronto su strumenti di rilevazione indagine CAWI)

Regione Veneto

Direttore Direzione Lavoro

Direttore Settore Dipendenze, terzo settore, nuove marginalità e inclusione sociale

Regione Toscana

Dirigente del Settore Welfare e sport - Direzione Diritti di cittadinanza e coesione sociale Regione Toscana

Responsabile Direzione Lavoro

Direttore Direzione Lavoro

Regione Marche

Dirigente Politiche sociali e sport

Dirigente Posizione di Funzione Gestione del mercato del lavoro e dei Servizi per l'impiego (pubblici e privati)

Regione Friuli-Venezia Giulia

Direzione centrale Lavoro, formazione, istruzione e famiglia. Responsabile Osservatorio Mercato del lavoro

Direzione centrale Salute, politiche sociali e disabilità - Servizio Programmazione e sviluppo dei servizi sociali Responsabile in materia di inclusione sociale



BIBLIOGRAFIA

- AGOSTINI C. (2019), Come si è arrivati al Reddito di Cittadinanza, *Welfare Oggi*, n.2, pp.15-27
- ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA (a cura di) (2019), *Il Reddito di Inclusione (ReI). Un bilancio*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli
- BARONIO G., CHIOZZA A., MATTEI L., TORCHIA B. (2020), *Reddito di cittadinanza*, Collana Focus Anpal n.87, nota n.3, Roma, Anpal <<https://bit.ly/3rh8VOF>>
- BERTIN G. (2012), *Welfare regionale in Italia*, Venezia, Edizioni Ca' Foscari <<https://bit.ly/3f7kepF>>
- BERTIN G., FAZZI L. (2010), *La governance delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci
- BIANCHI L., FRASCHILLA A. (2020), *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino
- BRODKIN E.Z. (2013), Street-level organizations and the welfare state, in Brodtkin E.Z., Martson G. (eds.), *Work and the welfare state. Street-level organizations and workfare policies*, Washington DC, Georgetown University Press, pp.17-34
- CAIOLFA M. (2019), La governance di sistema dopo il Reddito di Cittadinanza, *Welforum.it*, 29 aprile <<https://bit.ly/3INxG3e>>
- CALTABIANO C. (2004), *Il prisma del welfare: analisi dei regimi socio-assistenziali nelle regioni italiane*, Roma, IREF <<https://bit.ly/3ceMtkv>>
- CARITAS ITALIANA (2018), *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli
- CARITAS ITALIANA (a cura di) (2017), *Per uscire tutti dalla crisi. Reddito di inclusione: la sfida dell'attuazione. Rapporto 2017 sulle Politiche contro la povertà in Italia*, Roma, Caritas Italiana <<https://bit.ly/3cm6QfT>>
- CORTE DEI CONTI (2020), *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, Corte dei conti <<https://bit.ly/3faSNv6>>
- DE CARLI S. (2019), Tirar fuori il meglio dal reddito di cittadinanza: «è questa la sfida che adesso attende il welfare locale», intervista a Cristiano Gori, *Vita*, 29 marzo <<https://bit.ly/3fcPQKD>> (consultato a settembre 2020)
- DE LAUSO F., DE CAPITE N. (a cura di) (2020), *Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Roma, Caritas Italiana <<https://bit.ly/3chfnkb>>
- ESPING-ANDERSEN G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press
- ESPING-ANDERSEN G. (2000), The Sustainability of Welfare States into the Twenty-First Century, *International Journal of Health Services*, 30, n.1, pp.1-12
- FERRERA M. (2010), The South European Countries, in Castles F., Leibfried S., Lewis J.H., Obinger H., PIERSON C. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp.616-629
- FRANZINI M., GRANAGLIA E., RAITANO M. (2020), Le critiche al Reddito di Cittadinanza. Proviamo a fare chiarezza (seconda parte), *Etica ed Economia Menabò*, n.136 <<https://bit.ly/3vYh6m3>>



- GENOVA A., SANTARELLI G. (2008), Modelli di governance nel sistema delle politiche sociali regionali in Italia, in Genova A., Palazzo F. (a cura di), *Il welfare nelle Marche. Attori, strumenti, problemi*, Roma, Carocci, pp.58-75
- INAPP (2017), *Verso il sostegno per l'inclusione attiva: il processo di implementazione della Carta acquisti sperimentale (un'indagine qualitativa)*, Roma, Inapp < <https://bit.ly/3f943bm> >
- INAPP (2018), *Studio normativo nazionale e regionale in materia di politiche sociali, con particolare riferimento all'integrazione tra servizi sociali e servizi di politica attiva del lavoro*, Roma, Inapp < <https://bit.ly/2Phonwu> >
- INPS (2020), *Inps tra emergenza e rilancio. XIX Rapporto annuale*, Roma, Inps < <http://www.inps.it> >
- ISMERI EUROPA (2019), *Servizio di valutazione di efficacia di attuazione del programma attraverso l'analisi degli indicatori del Performance Framework. Rapporto di verifica di efficacia dell'attuazione*, Roma, Ismeri Europa < <https://bit.ly/2NQqUxg> >
- ISTAT (2021), Povertà assoluta e spese per consumi, *Statistiche Today*, 4 marzo 2021, Roma, Istat < <https://bit.ly/3cqhmCC> >
- ISTAT (2020), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2019*, *Statistiche Report*, 16 giugno, Roma, Istat < <https://bit.ly/3vZdC2H> >
- LIPSKY M. (1980), *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation
- LUSIGNOLI L. (2019), Dal REI al Reddito di Cittadinanza: questioni di metodo e di merito, *Welforum.it*, 17 giugno < <https://bit.ly/3cn7xW2> >
- MANDRONE E., MAROCCO M. (2019), Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro, *Economia & lavoro*, 54, n.2, pp.63-82
- MARETTI M. (2008), *Welfare locali. Studio comparativo sulla programmazione dei servizi sociali nelle regioni italiane*, Milano, Franco Angeli
- MAROCCO M., SPATTINI S. (a cura di) (2019), *Garanzia del diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva e di inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al decreto-legge n.4/2019*, ADAPT Labour Studies e-Book series n.79, Modena, ADAPT University Press < <https://bit.ly/3sommqL> >
- MAY P.J., WINTER S.C. (2009), Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats. Influences on Policy Implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, n.3, pp.453-476
- MEDICINA I. (2019), Il Reddito di Cittadinanza e l'attivazione dei beneficiari rispetto al mercato del lavoro, *Welforum.it*, 2 settembre < <https://bit.ly/2OZQkJA> >
- OLIVIERI L. (2019), Una sfida all'organizzazione dei centri per l'impiego, in Marocco M., Spattini S. (a cura di) *Garanzia del diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva e di inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al decreto-legge n.4/2019*, ADAPT Labour Studies e-Book series n.79, Modena, ADAPT University Press, pp.107-137
- RANCI C. (2004), *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, Bologna, Il Mulino



- RASPANTI D. (2019), *I centri per l'impiego alla prova delle imprese: il servizio di incontro domanda/offerta di lavoro*, in *XII Conferenza ESPAnet Italia, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, Urbino, 19-21 settembre* <<https://bit.ly/3fkm5rz>>
- SARUIS T. (2015), *Gli operatori sociali nel nuovo welfare. Tra discrezionalità e responsabilità*, Roma, Carocci
- SIZA R. (2019), *L'efficacia presunta del reddito di cittadinanza*, *Welforum.it*, 23 maggio <<https://bit.ly/39fDU7c>>

