

# Lotta alla povertà:

IMPARARE DALL'ESPERIENZA, MIGLIORARE LE RISPOSTE

## Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza



# Lotta alla povertà:

IMPARARE DALL'ESPERIENZA, MIGLIORARE LE RISPOSTE

---

**Un monitoraggio plurale  
del Reddito di Cittadinanza**

*Tutti i diritti letterari e artistici sono riservati. I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi. L'editore resta a disposizione degli eventuali aventi diritto.*

© Caritas Italiana

Responsabile scientifico: Cristiano Gori, *Università di Trento*

Curatori: Don Marco Pagnello e Nunzia De Capite, *Caritas Italiana*

Editato da EDIZIONI PALUMBI - Editoria della speranza

Via P. Taccone, 12 - 64100 Teramo

Tel. 345.1055755 - 0861.596097 Tel./Fax 0861.558003

[www.edizionipalumbi.it](http://www.edizionipalumbi.it) • [info@edizionipalumbi.it](mailto:info@edizionipalumbi.it)

Facebook - Edizioni Palumbi

Realizzato da Mastergrafica S.r.l.

Anno di pubblicazione 2021

# CAPITOLO 3

## La rete del welfare locale

*Giorgia Nesti e Paolo Graziano*  
*Università degli Studi di Padova*

### 1. Introduzione

Il Reddito di Cittadinanza rappresenta la prima misura adottata in Italia in materia di lotta alla povertà ad avere raggiunto un'ampia platea di beneficiari (più di 1.400.000 nuclei in Italia) e ad avere ottenuto un elevato finanziamento pubblico (circa 7 miliardi di euro nel 2020)<sup>39</sup>. Il Reddito prevede sia l'erogazione di un contributo economico, sia la partecipazione, per i beneficiari che ne abbiano i requisiti, ad un percorso di inserimento lavorativo oppure di Inclusione Sociale coordinati a livello locale, rispettivamente, dai Centri per l'impiego e dagli Ambiti Territoriali Sociali e attuati attraverso la partecipazione degli attori locali delle politiche per il lavoro e delle politiche sociali. Come sottolineato da Visentin, pertanto, 'Il Reddito di Cittadinanza non è una semplice misura assistenzialistica che prevede un contributo economico, ma una vera e propria opportu-

---

39 Secondo i dati pubblicati dall'Osservatorio sul reddito e pensione di cittadinanza dell'INPS (<https://www.inps.it/osservatoristatistici/73/o/452>), i nuclei beneficiari che hanno percepito almeno una mensilità di Reddito di Cittadinanza in Italia sono in totale 1.456.310 (pari a 3.459.605 persone coinvolte).

nità di riscatto attraverso percorsi di inclusione socio-lavorativa e la costruzione di un progetto personalizzato che tenga conto della multidimensionalità dei bisogni e dunque comporta la necessità di costituire reti territoriali' (Visentin, 2021).

La costruzione delle reti del welfare locale è, dunque, un tema particolarmente rilevante nel dibattito sull'attuazione del Reddito di Cittadinanza. La centralità di tali reti ai fini di un'efficace attuazione delle misure di contrasto alla povertà è già stata ampiamente riconosciuta in relazione al REI; e tuttavia, le prime valutazioni di questa misura avevano evidenziato come sotto il profilo organizzativo e operativo tali reti non si fossero ancora strutturate in modo omogeneo sul territorio italiano (cfr. Gori, 2019 e Martelli, 2019). Pertanto, la capacità delle reti degli attori locali di gestire interventi e servizi in modo integrato rappresenta un tema tuttora rilevante per comprendere la tenuta dell'impianto adottato dal Reddito di Cittadinanza e la sua sostenibilità istituzionale (Gori, 2020).

Il presente capitolo si propone di descrivere le caratteristiche delle reti di welfare locale attivate per attuare il Reddito di Cittadinanza e di analizzarne i punti di forza e le criticità. Il capitolo si struttura come segue. Il paragrafo 2 identifica gli attori e le caratteristiche delle reti del welfare locale a partire dalla legislazione nazionale e dalle normative regionali in materia di Reddito di Cittadinanza e di lotta alla povertà emanate dalle sei Regioni oggetto di studio (Campania, Lazio, Lombardia, Toscana, Sardegna e Veneto). Il paragrafo 3 identifica e analizza gli aspetti positivi e gli aspetti critici relativi alle reti del welfare locale, alla luce sia delle considerazioni riportate dagli stessi legislatori regionali, sia delle osservazioni emerse durante i *focus group* condotti con i testimoni privilegiati. Nelle Conclusioni sono proposti sei punti-chiave su cui si suggerisce di articolare la futura agenda d'azione per migliorare la politica del Reddito di Cittadinanza.

## **2. La mappa degli attori e degli strumenti per la rete del welfare locale nelle normative nazionali e regionali sul Reddito di Cittadinanza**

Il Decreto che ha istituito il Reddito di Cittadinanza (DL 4/2019) delinea in termini estremamente generali la configurazione delle reti del welfare locale in relazione ai percorsi di inserimento lavorativo e di Inclusione Sociale. In particolare, per quanto riguarda i soggetti coinvolti nell'attuazione del percorso di inserimento lavorativo, oltre ai Centri per l'impiego, gli artt. 4 e 8 del DL 4/2019 menzionano anche le aziende, gli enti di formazione ed i soggetti accreditati per l'utilizzo dell'Assegno di ricollocazione - che la Delibera CdA ANPAL n. 23/2019 individua negli enti accreditati a livello nazionale o regionale ai servizi per il lavoro.

Per quanto riguarda i soggetti coinvolti nei percorsi di inserimento sociale, l'art. 4 del DL 4/2019 cita gli Ambiti Territoriali Sociali, i Centri per l'impiego, i servizi sociali e i servizi territoriali. Le Linee Guida per la definizione dei Patti per l'Inclusione Sociale, approvate con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 18 settembre 2019 n. 84, indicano inoltre che, in presenza di beneficiari con bisogni complessi, deve essere attivata l'équipe multidisciplinare (già prevista anche con il REI). Essa è composta dall'assistente sociale e da uno o più operatori dei Centri per l'impiego, dei servizi per la formazione, dei servizi per le politiche abitative, dei servizi sociali (ad es. educatori domiciliari, operatori dei centri diurni, etc.), dei professionisti dell'area sanitaria (ad. es. psicologi, neuropsichiatri, pediatri, etc.), nonché educatori dei servizi per la prima infanzia oppure insegnanti, operatori dei Ser.T. o del Servizio psichiatria adulti (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2019, pag. 27).

Indipendentemente dal percorso intrapreso, il DL 4/2019 stabilisce inoltre che i beneficiari del Reddito, durante il periodo di fruizione del beneficio, siano tenuti a offrire la loro disponibilità a partecipare ai Progetti Utili alla Collettività (PUC). L'amministrazione titolare dei PUC è il Comune, che li attua anche avvalendosi della collaborazione degli enti del Terzo settore o di altri enti pub-

blici quali: organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti filantropici, imprese sociali, incluse le cooperative sociali, reti associative, società di mutuo soccorso, associazioni, riconosciute o non riconosciute, fondazioni e altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi (DM 149 del 22/10/2019).

La normativa nazionale non fornisce specifiche indicazioni in materia di coordinamento tra gli attori del welfare locale né di strumenti per la *governance* della rete. L'unico riferimento presente nel DL 4/2019 riguarda l'istituzione del Sistema informativo del Reddito di Cittadinanza (art. 6) formato dalla piattaforma per il coordinamento dei Centri per l'impiego per la gestione dei Patti per il Lavoro (MyANPAL) e dalla piattaforma per il coordinamento dei Comuni per la gestione dei Patti per l'Inclusione Sociale (GePI) mentre l'art. 2 comma 4 del DM 108/2019 stabilisce che le due piattaforme mettano in comunicazione il settore sociale con quello lavorativo.

L'analisi della normativa regionale in materia di contrasto alla povertà e di Reddito di Cittadinanza<sup>40</sup> non evidenzia particolari discrepanze rispetto a quanto emerso dalla normativa nazionale in relazione agli attori partecipanti alle reti del welfare locale. Tutte le Regioni indicano, infatti, come nodi fondamentali delle reti i Centri per l'impiego, i servizi sociali dei Comuni, i servizi specialistici, le scuole e gli enti del Terzo settore. Fondamentale è ritenuta anche l'attivazione delle équipe multidisciplinari al fine di garantire una corretta presa in carico dei beneficiari del Reddito. Per quanto riguarda la *governance* delle reti locali del welfare, le Regioni hanno introdotto già con i Piani per la lotta alla povertà delle struttu-

---

40 L'elenco della normativa regionale consultata per la redazione del presente paragrafo è riportato in bibliografia. Per consentire una descrizione maggiormente dettagliata delle caratteristiche delle reti del welfare locale è stata presa in esame non solo la normativa specificamente dedicate all'attuazione del Reddito di Cittadinanza ma anche quella relativa alle politiche per il contrasto alla povertà.

re per migliorare il coordinamento tra gli attori della rete quali, ad esempio, il Tavolo per la Valutazione e la Promozione delle Politiche Sociali (Campania), la Cabina di Regia (Lombardia), il Tavolo permanente regionale per l'attuazione delle misure di contrasto alla povertà (Sardegna) il Tavolo regionale della Rete della protezione e dell'Inclusione Sociale (Lazio, Toscana e Veneto). In Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana, Veneto sono stati introdotti accordi di collaborazione, protocolli territoriali e protocolli operativi per formalizzare la collaborazione tra attori pubblici e attori del Terzo settore. Il coordinamento tra Centri per l'impiego e servizi sociali resta, invece, una questione ancora poco tematizzata dalla normativa regionale. Un'eccezione è rappresentata dal Veneto che ha emanato nel 2020 delle specifiche 'Linee di indirizzo per il raccordo operativo tra CPI/Ambiti Territoriali Sociali/Servizi specialistici finalizzato all'attuazione del Reddito di Cittadinanza nella Regione del Veneto': esse definiscono le modalità di collaborazione per la presa in carico dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza e di cooperazione tra i sistemi informativi.

In sintesi, la recente normativa nazionale e regionale in materia di Reddito di Cittadinanza e di misure per il contrasto alla povertà individuano la composizione delle reti del welfare locale, le strutture di *governance* per il loro coordinamento e gli strumenti formali per promuovere la collaborazione tra gli attori pubblici e privati che vi partecipano.

Come vedremo nel successivo paragrafo, l'avvio nel mese di settembre 2019 della cd. 'seconda fase' nell'attuazione del Reddito di Cittadinanza ha evidenziato alcuni elementi positivi in riferimento alla capacità di organizzare e gestire, da parte delle reti del welfare locale, i percorsi di inserimento lavorativo o di Inclusione Sociale, ma ha anche fatto emergere alcuni nodi problematici – alcuni già presenti con il REI – da considerare attentamente al fine di migliorare l'attuazione della misura.



### 3. Le reti del welfare locale dal REI alla prova del Reddito di Cittadinanza: sei temi-chiave

Per identificare le questioni aperte che emergono dall'attuazione del Reddito di Cittadinanza in relazione alla costruzione e alla *governance* delle reti degli attori del welfare locale, sono stati utilizzati i risultati dei *focus group* condotti con alcuni testimoni privilegiati nelle sei Regioni italiane unitamente alla lettura delle considerazioni espresse dai legislatori regionali all'interno della normativa precedentemente analizzata. Tale analisi, seppur basata su considerazioni soggettive derivanti dalle esperienze e dal vissuto lavorativo quotidiano dei partecipanti ai *focus group* e, pertanto, dotata di limitata generalizzabilità (Frisina, 2010), risulta tuttavia utile per identificare aspetti positivi e criticità relative alle reti del welfare locale del Reddito di Cittadinanza.

Come vedremo nel prosieguo del paragrafo, dalla nostra indagine emergono sei temi-chiave – alcuni dei quali, peraltro, già presenti nei più recenti studi sull'attuazione del REI (D'Emilione et al. 2018, 2020a, 2020b; Fanelli et al. 2019; INAPP, 2018; Alleanza contro la povertà, 2019; Dessi, 2019; Lombardia Sociale, 2019) – che evidenziano come l'avvio, con la seconda fase del Reddito di Cittadinanza, dei percorsi di inserimento lavorativo e di Inclusione Sociale non sia avvenuto in modo lineare. Questo sia perché la messa a regime del sistema informativo, da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è avvenuta in corso d'opera, sia perché l'arrivo della pandemia da Covid 19 ha, di fatto, rallentato le prese in carico dei beneficiari. Inoltre, l'attuazione dei due percorsi è stata 'innestata' in contesti locali che già, in partenza, presentavano caratteristiche diverse. Il Reddito di Cittadinanza, infatti, basandosi in larga misura sull'impianto organizzativo previsto nel REI, avrebbe dovuto consentire il consolidamento di alcuni processi virtuosi avviati con il precedente provvedimento. Ma ciò è avvenuto in modo parziale e non omogeneo in tutte le Regioni perché l'eredità di politica pubblica che caratterizza le reti di welfare locale e, in particolare, le difficoltà preesistenti di attivazione, di *governance* e coordinamento degli attori, hanno contribuito a rendere i percorsi di inserimento lavorativo e di Inclusione Sociale non uniformi.

### **3.1 La programmazione delle risorse e l'organizzazione della presa in carico**

Il primo tema identificato dai partecipanti ai *focus group* come importante e, al contempo, problematico, rimanda alla scelta operata dal Governo italiano di utilizzare l'articolazione e la struttura organizzativa adottate con il REI anche per l'attuazione del Reddito di Cittadinanza. L'adozione di una misura che combini l'erogazione di un beneficio economico alla predisposizione di un progetto finalizzato aiutare il nucleo beneficiario a superare la propria condizione di disagio è stata valutata positivamente perché conferma una visione della povertà come questione multidimensionale e non esclusivamente legata al problema occupazionale (Baldini e Gori, 2019). Il secondo aspetto valutato positivamente riguarda l'utilizzo dell'impianto organizzativo introdotto con il REI, perché ciò ha consentito di consolidare processi già in atto a livello territoriale, quali il rafforzamento delle relazioni con gli attori che collaborano all'attuazione dei percorsi di Inclusione Sociale e lavorativa, l'utilizzo dell'équipe multidisciplinare e l'adozione di percorsi di progettazione personalizzata.

D'altra parte, entrambi questi aspetti racchiudono anche elementi di profonda criticità. Il principale nodo problematico riguarda la presa in carico dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza: se con il REI tale funzione veniva, infatti, svolta a livello locale ed erano pertanto i Comuni a garantire un ruolo di coordinamento e regia del processo, l'RdC l'accesso alla misura avviene a livello nazionale. Questa mutata gestione dei beneficiari crea uno sfasamento temporale tra le varie tappe del processo di presa in carico - erogazione del beneficio, controllo sui criteri di residenza, convocazione del nucleo familiare - che prima erano in capo ad un solo attore, il Comune, mentre ora sono divise tra INPS, Ambiti Territoriali Sociali, Centri per l'impiego e Comuni. Ne deriva, in particolare, una gestione meno efficace ed efficiente delle risorse e dei servizi attivabili per supportare i percorsi di inserimento sociale, perché risulta maggiormente complicata l'attività di programmazione da parte degli Ambiti Territoriali Sociali e viene appesantito il coordinamento tra i vari soggetti che dovrebbero erogare i servizi.

Inoltre, l'aver spostato il punto d'accesso alla misura dal Comune al livello nazionale, mantenendo però i due percorsi distinti di attivazione, sta rendendo le prese in carico dei beneficiari più complesse. Anche chi lavora nel settore delle politiche attive per il lavoro, infatti, riconosce l'importanza che siano i servizi sociali dei Comuni a prendere in carico i beneficiari, dato che essi si trovano spesso in condizioni di disagio che sono solo marginalmente riconducibili alla disoccupazione. Come ha ben evidenziato un partecipante ai *focus group*:

*[...] forse l'impianto REI [...] a mio modo di vedere, aveva una sua coerenza, nel senso che presupponeva una presa in carico preliminare da parte del servizio sociale, un'analisi del nucleo familiare nella sua interezza e un rimando al Centro per l'impiego di quei componenti che potessero che, previa analisi, venivano ritenuti idonei per una ricerca lavorativa. Questo spostarsi, riposizionare il bacino invece su due filoni [...] ha reso più difficile in molti casi una presa in carico davvero rispondente al bisogno del nucleo e dell'individuo [...].*

### **3.2 Gli strumenti per la gestione associata dei servizi**

Il secondo tema emerso dai *focus group* riguarda gli strumenti di *policy* utilizzati per porre in essere la rete dei servizi territoriali. La promozione e il rafforzamento della gestione associata dei servizi a livello locale è un tema di particolare importanza per le Regioni, poiché dovrebbe garantire una programmazione ed erogazione efficace ed efficiente dei servizi sul territorio ed una maggiore stabilità della rete del welfare locale. E tuttavia, in alcune Regioni, le forme associative scelte per gestire tali servizi – ad esempio le Convenzioni ed i Consorzi – risultano essere non idonee a garantire continuità assistenziale e stabilità organizzativa alla rete. Le Convenzioni, per esempio, sono strumenti privi di autonomia organizzativa e finanziaria e di personale dedicato. Ma anche i Consorzi, che dovrebbero assicurare una gestione più efficace ed efficiente dei servizi dal momento che rappresentano ‘una forma associativa capace di assicurare la regia e il coordinamento di una pluralità di funzioni’ (Giunta

Regionale della Campania, Piano Sociale della Regione Campania 2019-2020, p. 62), in realtà sembrano non consentire la costituzione di *partnership* durature nel tempo perché nei servizi sociali territoriali spesso non è presente personale stabilizzato (in particolare assistenti sociali). In linea generale, pertanto, l'autonomia locale nella scelta della forma per la gestione associata dei servizi avrebbe favorito la frammentazione e la disomogeneità dei servizi offerti sul territorio anziché la loro integrazione.

### **3.3 La composizione e attivazione delle reti del welfare locale**

I processi di definizione e di consolidamento della rete degli attori del welfare locale avviati con il REI vedono, in quasi tutte le Regioni oggetto d'indagine, la partecipazione di alcune organizzazioni-chiave per l'attuazione delle politiche per la lotta alla povertà: i Centri per l'impiego, i servizi specialistici, le istituzioni scolastiche, i centri di formazione professionale e il Terzo settore - in particolare la Caritas.

Tale rete è stata formalizzata in alcune Regioni attraverso la creazione di strutture specificamente dedicate alla *governance* – i già menzionati Tavoli tecnici e/o le Cabine di regia – a cui prendono parte Ambiti Territoriali Sociali, Centri per l'impiego, INPS, Caritas e le Università locali. Queste strutture sono finalizzate a garantire la partecipazione degli attori del territorio e a migliorarne il coordinamento. La relazione con il Terzo settore è stata ulteriormente valorizzata in alcune Regioni mediante il rafforzamento dei partenariati avviati col REI per la co-progettazione di interventi – per es. nell'ambito dell'accompagnamento al lavoro e alla formazione. La collaborazione con il Terzo settore è inoltre presente in alcuni contesti locali nell'ambito dei PUC.

Per quanto riguarda, invece, i percorsi di inserimento lavorativo, la rete territoriale vede la presenza dei Centri per l'impiego in funzione di coordinamento, delle aziende, degli enti di formazione, delle associazioni di categoria, dei sindacati, dei servizi educativi.

Come già evidenziato anche dalle analisi compiute sull'attuazione del REI (si vedano a questo proposito Gori, 2019 e Martelli, 2019) e del SIA, la collaborazione con il Terzo settore aveva già beneficiato dell'introduzione del SIA e del REI ~~perché si era già rafforzata~~ perché tali misure avevano consentito di consolidare la cooperazione tradizionalmente esistente in alcune Regioni tra servizi sociali, Terzo settore e volontariato, rendendo quindi le reti del welfare più ampie e solide. Come evidenziato da un referente regionale per le politiche del lavoro:

*[Il nostro è un] sistema fortemente integrato con il sociale, [le] reti erano già state costituite [...] per le esperienze precedenti al REI. Abbiamo ripescato questo, ci siamo inseriti in questo solco che ci guida fin dall'inizio [...].*

Inoltre, tali misure hanno consentito l'attivazione di nuove reti di collaborazione a livello locale che hanno complessivamente migliorato la capacità degli attori locali di rispondere ad un numero crescente di domande di intervento, offrendo una risposta più completa ed efficace ai bisogni dei beneficiari (Gori, 2019).

Questi processi non hanno interessato, tuttavia, in modo simile tutte le Regioni, perché sono stati influenzati sia dalla configurazione preesistente dei rapporti tra i vari attori, sia dagli strumenti di *governance* utilizzati per costruire e gestire la rete. Nelle Regioni del Centro e del Nord-Italia la pregressa tradizione di collaborazione e co-progettazione con il territorio su cui si è innestato il Reddito di Cittadinanza ha consentito di stabilizzare e potenziare la rete del welfare locale – aspetto, questo, esplicitamente menzionato anche dai documenti regionali. E pur tuttavia, in alcuni casi, l'esigenza di istituzionalizzare la collaborazione tra servizi sociali e altri partner della rete ha portato a mantenere attiva una duplice modalità di relazione, quella consueta della comunicazione informale, ed una più strutturata, attraverso l'adozione di protocolli:

*[...] da un lato, comunque, dei canali informali da sempre attivi [...] rispetto ai servizi specialistici, il Centro per l'impiego e Terzo settore; dall'altro lato, quest'ambito ha deciso di stipulare dei protocolli sia con il Centro per l'impiego, quindi... diciamo, un istituzionalizzare delle relazioni anche con, appunto, i servizi dell'ASL [...].*

Nelle Regioni in cui, invece, le reti di collaborazione non erano presenti e non sono state attivate in modo sistematico attraverso il REI, esse appaiono non del tutto consolidate nemmeno con il Reddito di Cittadinanza. In particolare, qui risultano debolmente strutturate le reti con il Terzo settore e la scuola per la gestione dei PUC.

Per alcuni, la responsabilità di tale debolezza va attribuita all'assenza di un coordinamento amministrativo forte, che definisca chiaramente ruoli e indichi i possibili strumenti utilizzabili per costruire la rete - ad esempio, un aspetto critico della collaborazione con il Terzo settore appare essere il complesso utilizzo degli appalti per la gestione dei PUC. Come evidenzia una *case manager*, infatti:

*[...] perché se non si conosce bene la normativa di riferimento o quant'altro, diventa poi difficile la costruzione di un percorso [...].*

Per altri il difficile ingaggio dei servizi comunali nei percorsi di inserimento sociale dei beneficiari del Reddito deriverebbe dalla presenza di lunghe liste d'attesa per i servizi gestiti in appalto dal Terzo settore.

Anche con le aziende risulta non facile intessere relazioni ai fini dei percorsi di attivazione lavorativa dei beneficiari, soprattutto nei contesti in cui il tessuto imprenditoriale è poco sviluppato e a maggior ragione a seguito della diffusione della pandemia da Covid 19 che ha portato alla chiusura di numerose imprese e attività commerciali.

In sintesi, le reti del welfare locale non appaiono ancora sufficientemente robuste e integrate in tutti i territori e ciò renderebbe inefficaci i processi di attivazione dei beneficiari, sia sul versante sociale, sia sul versante lavorativo, agli occhi degli stessi attori che partecipano alle reti:

*[...] camminiamo tutti belli convinti parallelamente ognuno con le migliori intenzioni del mondo ma di fatto senza mai incrociarci. [...] Se non si mettono in comunicazione questi mondi non c'è politica attiva del mondo, che possa avere la possibilità di creare qualche cosa [...].*

### 3.4 L'adozione dell'équipe multidisciplinare per la gestione dei casi complessi

Connesso al punto precedentemente trattato è poi l'utilizzo dell'équipe multidisciplinare per i percorsi di Inclusione Sociale. L'équipe, grazie ai vari professionisti che la compongono, consente di valutare il bisogno delle persone prese in carico in modo multidimensionale e, al contempo, essa rappresenta il luogo entro cui tali professionisti collaborano e progettano azioni integrate.

La partecipazione alla rete avviene, quindi, anche attraverso l'inclusione nell'équipe, che, a seguito dell'esperienza del REI, ha trovato diffusione in tutte le Regioni. Tale organismo è stato vissuto, in primo luogo, come veicolo di innovazione e di strutturazione della collaborazione tra i vari partner della rete locale. Come riporta un partecipante ai *focus group*, infatti:

*[...] creare un'équipe significa [...] credere nell'importanza di una certa metodologia [...] cioè è un'impostazione importante che dovrebbe essere nel lavoro quotidiano, però è un'impostazione che dovrebbe essere più diffusa da questo punto di vista, più condivisa [...].*

Le équipe sono, di norma, costituite dagli assistenti sociali competenti per il Comune di riferimento del beneficiario, da rappresentanti dei servizi per la formazione e delle politiche abitative, dei Centri per l'impiego, dei servizi specialistici (in particolari Ser.T., servizi di neuropsichiatria, servizi per le disabilità, etc.), dei servizi a supporto della genitorialità, da educatori, psicologi e rappresentanti del Terzo settore. In alcuni casi è presente anche il mediatore linguistico-culturale e un referente Caritas.

La creazione dell'équipe multidisciplinare non è però avvenuta in tutte le Regioni in modo omogeneo: permangono ancora Ambiti Territoriali Sociali, infatti, in cui esse non sono presenti.

Una prima importante ragione di tale situazione è data dall'elevato ricambio degli assistenti sociali che interessa moltissimi Comuni: l'assenza di una figura stabile di riferimento rende il lavoro complicato e richiede costanti investimenti in (ri)formazione del personale che entra nell'équipe. Alcune Regioni hanno peraltro utilizzato le risorse previste per l'attuazione del Reddito di Cittadinanza per sta-

bilizzare gli organici del servizio sociale territoriale e per finanziare la formazione degli operatori, al fine di supportare il più generale lavoro delle équipe e la predisposizione dei Patti per l’Inclusione Sociale, ma anche per rafforzare i servizi amministrativi e i servizi aggiuntivi (psicologici, educativi, abitativi, etc.).

La seconda criticità riguarda la difficoltà a coinvolgere tutti i professionisti nelle riunioni delle équipe, in particolare quelli del comparto sanitario (su questo aspetto si veda anche il Capitolo 4).

Un’operatrice, infatti, sottolinea che:

*[...] il grande problema è stato proprio questo: cioè, la stessa legge che non impone, tra virgolette, un grande coinvolgimento da parte delle istituzioni sanitarie, delle ASL ... e, quindi, allo stesso tempo, non avendo questi vincoli, è difficile convincerli e riuscire, appunto, a stipulare questi protocolli per attivare completamente queste équipe multidisciplinari [...].*

Il limitato coinvolgimento dei servizi sanitari è stato rilevato anche nel Quarto rapporto sulla povertà in Toscana (Osservatorio sociale regionale, 2020) che evidenzia come la composizione delle équipe tenda a sovra-rappresentare gli operatori dei servizi sociali e dei Centri per l’impiego e veda un limitato coinvolgimento dei servizi sanitari e di altri servizi comunali quali, ad esempio, il settore delle politiche abitative e dell’istruzione.

Un ultimo nodo critico rimanda all’allocazione delle competenze e dei ruoli all’interno dell’équipe. Come evidenziato, infatti, da un partecipante ai *focus group*:

*[...] da nessuna parte si trova scritto nelle équipe, nella presa in carico, cosa fa l’assistente sociale, cosa fa l’educatore, cosa fa lo psicologo [...].*

L’assenza di protocolli e/o di una qualsiasi formalizzazione della struttura dell’équipe creerebbe una sovrapposizione tra le competenze di alcune figure professionali che vi prendono parte, rendendo il coordinamento del lavoro tra i professionisti più complesso.



### 3.5 La collaborazione tra servizi sociali territoriali e Centri per l'impiego

La relazione tra servizi sociali e Centri per l'impiego per la gestione dei beneficiari, prevista con il SIA e rafforzata con il REI, è di cruciale importanza per un'efficace gestione dei percorsi di inserimento lavorativo e di Inclusione Sociale. Questo aspetto è stato rilevato anche da un referente regionale per le politiche del lavoro:

*[...] effettivamente la misura REI ha fatto un po' da apripista su tutti i territori per consolidare in molti casi o per andare per la prima volta a creare un protocollo più o meno formalizzato con i servizi sociali. Perché appunto il REI prevedeva già alla base, una presa in carico, ovviamente da parte nostra e da parte dei servizi sociali. [...] fortunatamente quello che avevamo fatto in precedenza lo abbiamo rimesso a sistema anche per il Reddito di Cittadinanza [...].*

In alcune Regioni, grazie alla buona collaborazione tra servizi sociali e Centri per l'impiego viene realizzata una presa in carico coordinata dei beneficiari. In altre Regioni è stato, altresì, evidenziato il ruolo importante esercitato dai responsabili dei servizi di entrambi i settori, per il buon funzionamento dei rapporti.

In una Regione, la collaborazione è stata strutturata con accordi formali tra le Direzioni regionali, come riportato da un partecipante ad un *focus group*:

*[...] già dal 2016 con il SIA e poi con il REI [sono stati sottoscritti] accordi di collaborazione con la direzione regionale delle politiche sociali, in modo tale che la parte lavoro e la parte dei servizi sociali comunichino, parlino. [...] Abbiamo previsto delle apposite linee di indirizzo per i nostri operatori dei Centri per l'impiego per dire loro come gestire i rapporti con i servizi sociali. [...] Abbiamo previsto i nuclei di approfondimento che nient'altro sono l'équipe multidisciplinare, però su convocazione del Centro per l'impiego [...].*

Nonostante sia presente una percezione positiva, nella maggior parte delle Regioni, della collaborazione tra servizi sociali e servizi per il lavoro, in alcuni Ambiti Territoriali Sociali persiste ancora

un'integrazione 'a macchia di leopardo' – aspetto, peraltro già evidenziato anche da alcune prime ricerche sul Reddito di Cittadinanza (Ancora, 2019; Mandrone e Marocco, 2019). Per alcuni ciò sembrerebbe derivare dalla resistenza alla collaborazione e alla condivisione delle informazioni manifestata dai Centri per l'impiego. Per altri, la relazione non risulterebbe sempre lineare a causa della mancata condivisione degli strumenti di valutazione dei beneficiari. Per i servizi sociali, la mancata conoscenza dei criteri di valutazione utilizzati dai servizi per il lavoro appare particolarmente problematica. Come evidenziato da un Responsabile degli uffici di Piano, infatti:

*[...] è come se gli operatori del Centro per l'impiego potessero fare una valutazione 'sopra' rispetto a quella del servizio sociale professionale. E questo davvero credo che non sia assolutamente né accettabile, né corretto [...].*

Per una *case manager*, la difficile integrazione tra i due servizi avrebbe provocato una gestione complicata e non del tutto corretta dei beneficiari del Reddito, all'avvio della seconda fase:

*[...] c'era stato all'inizio, come dire, un continuo rimando [...] di queste persone da un ufficio all'altro creando, alcune volte, anche dei disagi alle persone [...].*

La collaborazione tra i due soggetti che coordinano i percorsi di attivazione dei beneficiari rappresenta, in sintesi, uno degli snodi cruciali nell'attuazione del Reddito di Cittadinanza. Anche in questo caso, però, la relazione ha seguito percorsi virtuosi in alcune Regioni, grazie sia alla disponibilità a collaborare degli operatori sia al lavoro di coordinamento svolto dai ruoli apicali. In altri contesti, la collaborazione è stata osteggiata dalla riluttanza a condividere le informazioni e si è tradotta in una gestione dei casi più complessa per gli operatori ma anche più faticosa per gli stessi beneficiari. Come vedremo al successivo punto, il coordinamento è stato ulteriormente complicato dalle caratteristiche degli strumenti informatici previsti dalla legislazione nazionale.

### **3.6 L'architettura del sistema informativo**

L'ultimo tema rilevante ai fini dell'attivazione delle reti del wel-

fare locale riguarda gli strumenti digitali a supporto dell'attuazione del Reddito. Il sistema informativo per il Reddito di Cittadinanza (SIRdC) previsto all'art. 6 del DL 4/2019, disciplinato dal DM 108/2019 è articolato nelle due piattaforme GePI e MyANPAL. Come evidenziato da un partecipante ai *focus group*, l'adozione del SIRdC rappresenta un passaggio importante ai fini della costruzione di una metodologia di lavoro condivisa

*[...] che passa attraverso la condivisione di uno strumento informatico, che ha i suoi pro e i suoi contro, però che sicuramente dietro ha anche una validità scientifica e una ricerca di tipo, appunto, metodologico sulle prese in carico. [...] secondo me, questa è una cosa che non bisogna perdere in possibili revisioni o cose ... anzi, diffonderlo il più possibile [...].*

Tuttavia, esso è stato criticato da quasi tutti i partecipanti ai *focus group* per la sua complessità e rigidità. In particolare, la piattaforma GePI risulta complessa da utilizzare perché soggetta a continui aggiornamenti che spesso interrompono l'erogazione del servizio. In secondo luogo, la gestione delle attività tramite tale piattaforma appare, agli operatori, come eccessivamente burocratica. Come evidenziato, infatti, da un partecipante ai *focus group*:

*[...] sul REI la gestivamo meglio, era veramente un supporto, qui sembra che sia all'incontrario, cioè che l'obiettivo sia quello di essere a posto con la piattaforma [...].*

Inoltre, la struttura di GePI non agevola una rapida attivazione dell'équipe, perché le singole professionalità che possono essere incluse in essa devono preventivamente essere inserite nella piattaforma, con ulteriore aggravio del lavoro per gli operatori.

Poiché la piattaforma non consente di raccogliere tutte le informazioni utili alla presa in carico dei beneficiari, a causa delle interfacce che la compongono e della limitata interoperabilità con i sistemi informativi degli altri attori istituzionali (in particolare INPS e Comuni), gli operatori tendono ad agire al di fuori di essa, utilizzando strumenti informali di raccolta e catalogazione di dati, con evidente impatto negativo sulla possibilità di sistematizzare e di far circolare le informazioni tra i servizi.

In tutte le Regioni risulta critico, infine, lo scambio delle informazioni relative ai beneficiari del Reddito attraverso i sistemi informativi GePI e MyANPAL, per i quali non è ancora prevista la piena cooperazione informatica. Quando un beneficiario è, pertanto, inserito su una piattaforma, non può più essere inserito nell'altra e ciò impedisce sia una presa in carico congiunta sia il passaggio da un servizio all'altro. La cooperazione informatica è inoltre complicata dal fatto che i Centri per l'impiego possono utilizzare anche sistemi informativi locali per la gestione dei beneficiari del Reddito che, però, a loro volta, non dialogano con GePI.

Poiché le criticità emerse in relazione all'utilizzo del SIRdC non sembrano essere state ancora risolte dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, gli attori del territorio si trovano a dover operare in modo informale, attivando, come già evidenziato precedentemente, canali comunicativi informali ed 'extra piattaforma':

*[...] dal punto di vista tecnico informatico noi, come, il Centro per l'impiego sia chiaro, non possiamo passare gli utenti ufficialmente in carico ai servizi sociali, quindi lo facciamo in maniera informale. [...] in maniera informale si parlava con i servizi sociali e si cercava di capire che cosa si potesse fare [...].*

Un'eccezione è rappresentata dalla Regione del Veneto, che ha cercato di risolvere questa criticità emanando delle linee-guida per la gestione congiunta dei beneficiari del Reddito e dei sistemi informativi.

In sintesi, gli aspetti sopra evidenziati (e sintetizzati nella Tab. 1) sottolineano alcuni nodi problematici che dovranno essere sciolti in futuro, al fine di migliorare l'attuazione del Reddito di Cittadinanza e di offrire servizi omogenei su tutto il territorio nazionale ai beneficiari di tale misura.

**Tabella 1. La rete del welfare locale per il Reddito di Cittadinanza: temi principali**

Tema	Elementi positivi	Elementi critici
1. Programmazione delle risorse ed organizzazione della presa in carico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visione multidimensionale della povertà</li> <li>- Consolidamento di processi e strumenti (virtuosi)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assenza coordinamento locale</li> <li>- Gestione inefficiente delle risorse economiche</li> <li>- Programmazione complessa</li> </ul>
2. Strumenti per la gestione associata dei servizi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programmazione ed erogazione efficace ed efficiente dei servizi</li> <li>- Stabilizzazione della rete</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assenza stabilità organizzativa della rete</li> <li>- Frammentazione dei servizi</li> </ul>
3. Composizione e attivazione delle reti del welfare locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formalizzazione tramite Tavoli</li> <li>- Formalizzazione tramite protocolli</li> <li>- Co-progettazione di interventi innovazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assenza di coordinamento amministrativo</li> <li>- Debolezza del Terzo settore</li> <li>- Debolezza rete dell'ambito lavorativo</li> </ul>
4. Adozione dell'équipe multidisciplinare per la gestione dei casi complessi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adozione metodologia condivisa</li> <li>- Presa in carico multidisciplinare</li> <li>- Collaborazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elevato turnover operatori</li> <li>- Assenza partecipazione servizi specialistici</li> <li>- Assenza ruoli e responsabilità definite</li> </ul>
5. Collaborazione tra servizi sociali territoriali e Centri per l'impiego	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presa in carico coordinata dei beneficiari</li> <li>- Efficace percorso personalizzato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assenza condivisione dati</li> <li>- Assenza criteri condivisi di valutazione dei beneficiari</li> <li>- Presa in carico non coordinata dei beneficiari</li> </ul>
6. Architettura del sistema informativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Metodologia di lavoro condivisa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Complessità</li> <li>- Rigidità</li> <li>- Formalismo</li> <li>- Incompletezza</li> <li>- Assenza interoperabilità</li> <li>- Informalità</li> <li>- Ostacolo al coordinamento</li> </ul>

## 4. Conclusioni: un'agenda per il futuro

Questo primo monitoraggio dell'attuazione del Reddito di Cittadinanza in alcune Regioni italiane restituisce un'immagine delle reti del welfare locale migliorata rispetto all'esperienza del REI, sotto alcuni punti di vista, ma ancora in via di consolidamento per quanto riguarda altri aspetti.

Come evidenziato nelle sezioni precedenti, la normativa (nazionale e regionale) ha previsto un'attuazione del Reddito a partire da due percorsi di inserimento, uno lavorativo, l'altro sociale. Entrambi i percorsi poggiano su una rete di attori del territorio che dovrebbe lavorare in sinergia per offrire una coordinata presa in carico

dei nuclei di beneficiari. In tal modo, i beneficiari dovrebbero poter intercettare il percorso più idoneo ai loro bisogni nel minor tempo possibile e gli attori delle reti locali dovrebbero poter garantire che siano resi disponibili tutti i servizi più idonei per soddisfare tali bisogni.

Tuttavia, il disegno di *policy* per l'attuazione del Reddito di Cittadinanza sembrerebbe non aver previsto un'analisi approfondita dei contesti locali entro cui tale misura va a collocarsi. Per tali ragioni, permangono ancora forti differenze derivanti dalle scelte organizzative operate nel passato e dalle modalità di relazione sviluppatesi nel tempo tra gli attori del welfare locale.

Pertanto, le azioni da intraprendere per completare la costruzione di una rete di welfare adeguata a garantire una migliore risposta alle esigenze dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza paiono essere le seguenti.

#### **4.1 Migliorare la collaborazione e l'identificazione delle responsabilità tra i livelli istituzionali**

Com'è emerso nel precedente paragrafo, la capacità delle reti del welfare locale di rispondere ai bisogni dei beneficiari del Reddito è influenzata da variabili 'endogene', relative alle tradizioni amministrative presenti a livello locale, ma anche da variabili 'esogene' quali l'articolazione multi-livello del processo di attuazione del Reddito di Cittadinanza e il coordinamento tra tutti i livelli istituzionali in esso coinvolti. Per migliorare la presa in carico dei beneficiari, garantire la progettazione di percorsi maggiormente integrati e migliorare la programmazione di risorse e servizi, sarebbe opportuno trasferire nuovamente in capo ai Comuni la funzione di regia del processo di attuazione precedentemente assegnata con il REI.

Alternativamente, va rafforzata la comunicazione tra INPS, Comuni e Ambiti Territoriali Sociali – in particolare per quanto riguarda il controllo dei requisiti necessari all'ottenimento del beneficio e la circolazione delle informazioni – anche attraverso il miglioramento della cooperazione tra i diversi sistemi informativi.

## 4.2 Migliorare il coordinamento all'interno dei percorsi di Inclusione Sociale

Si auspica una riflessione più puntuale all'interno delle Regioni, al fine di consolidare, anche sotto il profilo giuridico, gli Ambiti Territoriali Sociali che, in alcuni contesti, non sono ancora presenti oppure non sono ancora stati dotati di personalità giuridica (come nel caso della Regione del Veneto). Inoltre, sarebbe opportuno che la gestione associata dei servizi sociali avvenisse attraverso le forme associative maggiormente compatibili con le caratteristiche del territorio. Come sottolinea un partecipante ai *focus group*:

*[...] l'importante è dialogare tra progettazioni esistenti, e che ci sia una regia unica, [aspetto che] ci permetterebbe di lavorare tutti meglio e forse anche meno [...].*

All'interno delle reti la creazione, inoltre, di percorsi innovativi di co-progettazione tra servizi sociali, Terzo settore e beneficiari consentirebbe di migliorare la comunicazione e il coordinamento tra gli attori nonché una presa in carico più vicina ai bisogni degli utenti stessi. Su questo punto appare particolarmente pertinente una considerazione svolta da una *case manager*:

*[...] Sicuramente, dal mio punto di vista, è anche quello di trovare un po' soluzioni alternative, innovative, servizi nuovi; e di sburocratizzare, insomma, un po' la rete dei servizi standard. Perché ciò che di bello che ci ha dato è lo sviluppo di comunità e di non dare risposte un po' standard, che sono in tutti i pacchetti comunali; ma di trovare qualcosa, diciamo, un po' su misura [...].*

La co-progettazione favorirebbe, peraltro, anche la partecipazione attiva dei beneficiari del Reddito ai percorsi di inclusione lavorativa e sociale.

## 4.3 Sostenere lo sviluppo delle reti locali per la presa in carico e la gestione dei beneficiari

Le reti del welfare delineate dal Reddito di Cittadinanza appaiono maggiormente consolidate nelle Regioni rispetto alla precedente esperienza del REI e, pur tuttavia, tale consolidamento non

è avvenuto in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale e permangono differenze all'interno degli Ambiti Territoriali Sociali. Per garantire un'offerta maggiormente omogenea di servizi andrebbero affrontate alcune questioni.

In primo luogo, la rete del welfare locale andrebbe supportata nelle Regioni attraverso interventi di formazione nel campo dell'innovazione sociale, di supporto alla costituzione di imprese del Terzo settore e allo sviluppo dell'associazionismo. In molti territori, la scarsa attivazione di processi di collaborazione tra pubblico e privato non profit deriva dalla limitata presenza della società civile organizzata nel welfare locale. Inoltre, secondo quanto emerso nei *focus group*, il diffondersi della pandemia da Covid 19 ha provocato un generale indebolimento della partecipazione alle reti dell'associazionismo, con conseguente contrazione dell'offerta di servizi sul territorio. Attivare e riattivare il capitale sociale latente e presente sul territorio, al fine di garantire migliori servizi, dovrebbe essere una priorità per la programmazione futura delle politiche di contrasto alla povertà da parte di Governo e Regioni.

In secondo luogo, dovrebbe essere rafforzata la capacità di fare rete (*networking*) dei Centri per l'impiego con le aziende, gli enti di formazione e gli altri attori del territorio. Tale processo dovrebbe prevedere il miglioramento dei canali comunicativi con il mondo delle imprese locali, una maggiore strutturazione dei rapporti tra i vari nodi della rete delle politiche attive per il lavoro, l'adozione di strumenti per facilitare il coordinamento verticale tra Centri per l'impiego, Regioni, Agenzie e Ministero ed orizzontale, con gli altri attori della rete. La Mappatura delle Opportunità Occupazionali avviata da ANPAL Servizi con i navigator può essere intesa come un primo passo per conoscere il tessuto imprenditoriale locale finalizzato a strutturare relazioni maggiormente cooperative.

In terzo luogo, il *policy design* nazionale e regionale dovrebbe affrontare il tema degli strumenti applicabili per promuovere la collaborazione e le partnership tra i nodi della rete. Ciò potrebbe avvenire tramite la diffusione e istituzionalizzazione su tutto il territorio nazionale delle strutture di *governance* (Tavoli e cabine di regia) già sperimentate in alcune Regioni, al fine di garantire la più ampia



partecipazione degli attori del welfare locale e tramite l'utilizzo di accordi formali (protocolli) che definiscano ruoli, responsabilità e risorse attivabili per i progetti individuali.

#### **4.4 Rafforzare il ruolo dell'équipe multidisciplinare**

L'équipe rappresenta, come evidenziato nel precedente paragrafo, uno strumento fondamentale per la presa in carico e la gestione integrata dei servizi per i beneficiari del Reddito di Cittadinanza.

Un primo snodo problematico è rappresentato dal fatto che la sua presenza non è ancora garantita in tutti gli Ambiti Territoriali Sociali e ciò dipende principalmente dal sottodimensionamento degli organici degli/delle assistenti sociali e dal loro elevato turnover. Per risolvere questo problema molti Comuni hanno già utilizzato i finanziamenti derivanti dal Fondo povertà per stabilizzare il personale. Si attende, peraltro, un ulteriore miglioramento a seguito dell'emanazione della Legge 178/2020 (Legge di Bilancio per il 2021) che prevede, all'articolo 1, comma 797 e seguenti, l'introduzione del livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale e l'erogazione di un contributo economico a favore degli Ambiti Territoriali Sociali per il potenziamento dei servizi sociali.

Per risolvere i problemi del limitato coinvolgimento nelle équipe dei rappresentanti dei servizi specialistici e della mancanza di una chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità di chi vi partecipa, una possibile soluzione è data dalla formalizzazione della composizione dell'équipe e dall'introduzione di protocolli di lavoro che vincolino i membri a partecipare alle attività dell'équipe e alla corresponsabilità rispetto agli obiettivi stabiliti.

#### **4.5 Migliorare il coordinamento tra Centri per l'impiego e Ambiti Territoriali Sociali**

La cooperazione tra servizi sociali e Centri per l'impiego, seppur cruciale per una gestione efficace dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza, risulta ancora debole. Una prima barriera alla collaborazione e al coordinamento deriva dalla limitata comunicazione tra

i due attori. La resistenza a condividere informazioni e ad adottare comportamenti collaborativi può essere spiegata alla luce della cultura amministrativa italiana che enfatizza la specializzazione e la separazione delle competenze tra gli uffici (Catalano et al. 2016). Per incentivare la collaborazione è importante creare fiducia tra gli attori e promuovere modalità organizzative e di lavoro orientate al *team-building*.

Un'ulteriore proposta è quella di predisporre dei protocolli d'intesa tra i servizi, per strutturare maggiormente le interazioni tra operatori dei Centri per l'impiego e assistenti sociali. Oppure migliorarne l'efficacia laddove tali protocolli siano già in essere. Una proposta avanzata da un referente regionale per le politiche del lavoro è quella di restituire ai Comuni e, in particolare, ai servizi sociali, la titolarità esclusiva della presa in carico dei beneficiari del Reddito:

*[...] [Le] persone prese in carico da servizi sociali, in qualche modo, a seconda delle loro situazioni, [...], devono poter fruire di un servizio di inserimento al lavoro erogato dai servizi per l'impiego e magari attivato tramite i servizi sociali. Lo trovo più congruo questo approccio, così [com'è ora] è un po' confuso e ha generato [...] confusione [...].*

Al buon funzionamento delle due 'anime' del Reddito di Cittadinanza gioverebbe, infine, il miglioramento della cooperazione informatica tra le piattaforme GepI e MyANPAL e tra di loro e gli eventuali sistemi informativi locali presenti nei Centri per l'impiego.

#### **4.6 Ripensare l'architettura del sistema informativo a supporto dell'attuazione del Reddito di Cittadinanza**

Per migliorare la comunicazione tra i vari enti e fornire un supporto maggiormente efficace alla gestione dei beneficiari da parte degli operatori, appare fondamentale, in primo luogo, la semplificazione delle procedure esistenti – ad esempio per quanto riguarda la costituzione dell'équipe multidisciplinare, punto evidenziato come critico da molte Regioni durante i *focus group*. In secondo luogo,

va migliorata la cooperazione informatica tra tutti gli attori coinvolti nell'attuazione del Reddito di Cittadinanza, in primis l'INPS e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ma anche i Centri per l'impiego, gli altri servizi comunali e i servizi specialistici, completando l'architettura informatica e rendendo effettiva l'interazione e lo scambio di dati tra le piattaforme.

Il difficile percorso di digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana interessa anche e soprattutto i servizi per il lavoro e i servizi sociali a livello locale, su cui pesano anni di scelte 'non cooperative' dal punto di vista informatico. Paradossalmente, quindi, i forti investimenti operati in molti contesti locali su aspetti rilevanti e complessi come quelli della collaborazione e del coordinamento, rischiano poi di essere, almeno parzialmente, vanificati dagli inadeguati sforzi compiuti sul versante della digitalizzazione.

Per concludere: è importante che il Reddito di Cittadinanza si configuri come una reale occasione di apprendimento di *policy* rispetto al passato, che consenta di valorizzare le esperienze virtuose e renderle patrimonio comune di tutte le Regioni italiane. Un approccio basato sul consolidamento dei risultati positivi conseguiti nel passato consentirebbe di far uscire le politiche italiane per la lotta alla povertà dalla logica episodica e frammentaria che le ha caratterizzate a lungo, per renderle stabilmente presenti nell'agenda politica del nostro Paese. Inoltre, la valorizzazione delle esperienze positive permetterebbe alle persone che operano nella rete del welfare locale di capitalizzare quanto finora raggiunto, di mettere a regime l'organizzazione e il funzionamento dei servizi sociali e dei servizi per il lavoro, di investire nello sviluppo ulteriore di attività e di nuove capacità istituzionali. Ciò consentirebbe, in una prospettiva di lungo periodo, di garantire servizi migliori alle persone e alle famiglie prese in carico, nonché pari diritti ed equo trattamento su tutto il territorio italiano.

## Riferimenti bibliografici

Alleanza contro la povertà (a cura di) (2019), *Il Reddito di Inclusione (REI). Un bilancio*, Rimini, Maggioli Editore.

ANCORA A. (2019), *Percorsi di analisi dei processi di implementazione delle politiche di contrasto alla povertà: il Reddito di Inclusione nelle Regioni italiane*, paper presentato alla XII conferenza ESPAnet Italia.

BALDINI M., GORI C. (2019), *Il Reddito di Cittadinanza, Il Mulino*, Fascicolo 2, marzo-aprile, pp. 269-277.

CATALANO S.L., GRAZIANO P.R., BASSOLI M. (2016), *The local governance of social inclusion policies in Italy: working via 'organ pipes'*, in M. Heidenreich and D. Rice (eds), *Integrating Social and Employment Policies in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

D'EMILIONE M., GIULIANO G., RANIERI C. (2018), *L'integrazione tra servizi nelle misure di contrasto alla povertà. Teoria e pratica di un concetto complesso*, *Sinappsi*, VIII, n.3, pp. 50-68.

D'EMILIONE M., GIULIANO G., RANIERI C. (2020a), *Le trasformazioni del sistema di welfare locale osservate dal monitoraggio sulla programmazione sociale di zona*, *Politiche Sociali*, n. 3/2020, pp. 485-506

D'EMILIONE M., GIULIANO G., GRIMALDI A. (2020b), *La collaborazione tra professionisti e operatori sociali nelle politiche a contrasto della povertà. Il ruolo dell'équipe multidisciplinare*, *Counseling*, 13(2), pp. 16-41.

DESSI C. (a cura di) (2019), *Sfide e opportunità nell'attuazione in Lombardia delle misure nazionali di contrasto alla povertà*, i *Vademecum di LombardiaSociale.it*.

FANELLI L., FERRUCCI G., CATANIA D. (2020), *Il REI negli Ambiti Territoriali Sociali: una survey nazionale*, in *Alleanza contro la povertà* (a cura di), *Il Reddito di Inclusione (REI). Un bilancio*, Rimini, Maggioli Editore, pp. 77-119.

FRISINA, A. (2010), *Focus group. Una guida pratica*, Bologna, Il Mulino.

GHETTI V. (a cura di) (2020), *L'attuazione del RdC e il contrasto all'impoverimento nell'epoca dell'emergenza*, i *Vademecum di LombardiaSociale.it*.

GORI C. (2019), *Il bilancio complessivo del REI*, in *Alleanza con-*

tro la povertà (a cura di), *Il Reddito di Inclusione (REI). Un bilancio*, Rimini, Maggioli Editore, pp. 187-215.

GORI C. (2020), *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social Card al Covid 19*, Roma, Laterza.

INAPP (2018), Primo Rapporto sull'Analisi dei processi d'implementazione del REI, disponibile presso: [https://formazione.inapp.org/sites/default/files/newsletter/11144\\_P9\\_o.pdf](https://formazione.inapp.org/sites/default/files/newsletter/11144_P9_o.pdf)

Lombardia Sociale (2019), *Reddito di Cittadinanza. Pronti, PUC...si parte?*, in Ghetti V. (a cura di), *L'attuazione del RdC e il contrasto all'impoverimento nell'epoca dell'emergenza*, i Vademedicum di LombardiaSociale.it., pp.25-29

MANDRONE E., MAROCCO M. (2019), *Reddito di Cittadinanza e servizi per il lavoro*, *Economia & lavoro*, Fascicolo 2, maggio-agosto 2019, pp. 63-82

MARTELLI A. (2019), *L'analisi dell'implementazione del Reddito di Inclusione. Indicazioni e riflessioni*, in Alleanza contro la povertà (a cura di), *Il Reddito di Inclusione (REI). Un bilancio*, Rimini, Maggioli Editore, pp. 155-169.

NATILI M. (2019), *The Politics of Minimum Income. Explaining Path Departure and Policy Reversal in the Age of Austerity*, Cham, Palgrave Macmillan

Regione Toscana, (2020), *La povertà in Toscana. Quarto Rapporto*, Direzione Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale, Settore Welfare e Sport Osservatorio Sociale Regionale

VISENTIN M. (2021), *Il rapporto tra servizi sociali e servizi per l'impiego*, in C. Gori (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano, in corso di pubblicazione.

## Riferimenti normativi

### REGIONE CAMPANIA

- Decreto Dirigenziale n. 481 del 16/07/2020 Approvazione delle indicazioni operative per la presentazione della prima annualità'

dei Piani di Zona triennali in applicazione del IV Piano Sociale Regionale 2019 - 2021 e dei Piani di Attuazione Locale (PAL) per la programmazione delle risorse della Quota servizi del Fondo Povertà annualità 2019

- Giunta regionale della Campania, 50 – 05 Direzione Generale per le Politiche Sociali e Socio – Sanitarie, Piano Sociale della Regione Campania 2019-2020
- Regione Campania, Delibera della Giunta Regionale n. 87 del 19/02/2020, Fondo nazionale lotta alla povertà. Determinazioni

### *REGIONE LAZIO*

- Regione Lazio, Atti della Giunta Regionale e degli Assessori, Deliberazione 11 dicembre 2018, n. 810, Atto di programmazione regionale 2018-2020 attuativo degli interventi e delle misure finalizzate al contrasto alla povertà, il Reddito di Inclusione (REI). Art. 14 del Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147.
- Regione Lazio, Direzione Inclusione Sociale, Determinazione 2 maggio 2019, n. G05258. Attuazione della deliberazione della Giunta regionale dell'11 dicembre 2018 n. 810, Atto di programmazione regionale 2018-2020 attuativo degli interventi e delle misure finalizzate al contrasto alla povertà, il Reddito di Inclusione (REI). Art. 14 del Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147. Approvazione dell'Allegato A: schema di piano attuativo locale per il contrasto alla povertà 2018/2020.
- Regione Lazio, Atti del Consiglio Regionale, Deliberazione del Consiglio Regionale 24 gennaio 2019, n. 1, Piano Sociale Regionale Denominato "Prendersi Cura, Un Bene Comune"., Allegato A alla deliberazione consiliare 24 gennaio 2019, n. 1.
- Regione Lazio, ANCI Lazio, CGIL Roma e Lazio, CISL Lazio, UIL Lazio, CGIL FP Roma e Lazio, CISL FP Lazio, UIL FPL Roma e Lazio, Protocollo d'intesa sui Progetti Utili alla Collettività per i beneficiari del Reddito di Cittadinanza nel Lazio dell'11/05/2021.

### *REGIONE LOMBARDIA*

- Regione Lombardia, D.g.r. 16 ottobre 2018 - n. XI/662, Adem-

pimenti riguardanti il d.lgs. n. 147/2017 e successivi decreti ministeriali attuativi in materia di contrasto alla povertà e linee di sviluppo delle politiche regionali Allegato A Linee di sviluppo delle politiche regionali di prevenzione e contrasto alla povertà 2018/2020

- Regione Lombardia, Deliberazione N° XI/3152 del 18/05/2020 Fondo Povertà Annualità 2019: Aggiornamento Della Dgr N. 662 Del 16 Ottobre 2018 “Adempimenti Riguardanti il D.Lgs. n. 147/2017 E Successivi Decreti Ministeriali Attuativi in Materia di Contrasto alla Povertà e Linee di Sviluppo delle Politiche Regionali; Allegato A) Aggiornamento delle linee di sviluppo delle politiche regionali di prevenzione e contrasto alla povertà 2018-2020: Indicazioni per la programmazione del Fondo Povertà, annualità 2019 nel contesto della governance della Regione Lombardia

#### *REGIONE SARDEGNA*

- Regione Autonoma della Sardegna, Decreto n. 4324/DecA/32 del 02/08/2018, Decreto legislativo 15 settembre 2017 n.147 - Rete della protezione e dell’Inclusione Sociale. “Tavolo permanente regionale per l’attuazione delle misure di contrasto alla povertà” - Integrazione e modifica Decreto Assessoriale n. 3172/DecA/22 del 25/07/2017
- Regione Autonoma della Sardegna, Legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1
- Regione Autonoma della Sardegna, Approvazione dell’Allegato alla Delib.G.R. n. 11/14 del 11.3.2020 Programmazione dei servizi necessari per l’attuazione del Reddito di Cittadinanza e del REI 2018-2020

#### *REGIONE TOSCANA*

- Regione Toscana, Delibera N 998 del 10/09/2018, Allegato A, Documento programmatico di contrasto alla povertà
- Delibera n. 1449 del 17/12/2018, Allegato A, Protocollo di Intesa fra Regione Toscana, ANCI Toscana, Conferenze Zonali, Orga-

nizzazioni Sindacali CGIL - CISL- UIL, Tavolo Regionale Alleanza Contro la Povertà, Caritas Delegazione Regionale

- Legge regionale 3 marzo 2020 n. 17, Disposizioni per favorire la coesione e la solidarietà sociale mediante azioni a corrispettivo sociale.

### *REGIONE DEL VENETO*

- Allegato alla Dgr. n. 2121 del 19 dicembre 2017 “Verso l’inclusione attiva...”, Politiche di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale, prime indicazioni programmatiche 2018-2019
- DGR nr. 426 del 09 aprile 2019 Linee guida per la predisposizione dei Piani di Zona 2020-2022
- DGR n. 1252 del 01 settembre 2020
- DGR nr. 1143 del 31 luglio 2018, Piano Regionale per il Contrasto alla Povertà 2018-2020
- DGR n. 1193 del 18 agosto 2020, Piano Regionale per il Contrasto alla Povertà, Documento di aggiornamento/integrazione 2020
- Deliberazione della Giunta Regionale n. 673 del 26 maggio 2020, Prosecuzione Accordo di collaborazione tra la Regione del Veneto e l’Ente strumentale Veneto Lavoro per il rafforzamento della rete dei Servizi Sociali nel contesto delle progettualità nazionali e regionali di promozione dell’Inclusione Sociale, di cui alla DGR n. 2027 del 06 dicembre 2017, Costruzione del Sistema Informativo Lavoro Sociale “SILS”
- Deliberazione della Giunta Regionale n. 672 del 26 maggio 2020, Approvazione delle Linee di indirizzo per il raccordo operativo tra CPI/Ambiti Territoriali Sociali e Servizi Specialistici finalizzato all’attuazione del Reddito di Cittadinanza nella Regione del Veneto. DGR n. 1504/2018

Allegato a DGR n. 672 del 26 maggio 2020, Linee di indirizzo per il raccordo operativo tra CPI/Ambiti Territoriali Sociali/servizi specialistici finalizzato all’attuazione del Reddito di Cittadinanza nella Regione del Veneto.



# INDICE

INTRODUZIONE	3
<b>PARTE PRIMA</b>	
Il profilo degli utenti e il trasferimento monetario	7
CAPITOLO 1	
“Chi” riceve il Reddito di Cittadinanza e a “quanto” ammonta	9
CAPITOLO 2	
La misurazione della condizione economica delle famiglie: ISEE e oltre	61
<b>PARTE SECONDA</b>	
I percorsi d’inclusione. Premessa metodologica	85
CAPITOLO 3	
La rete del welfare locale	89
CAPITOLO 4	
I percorsi di Inclusione Sociale	119
CAPITOLO 5	
I PERCORSI D’INCLUSIONE LAVORATIVA	161
CAPITOLO 6	
I Progetti Utili alla Collettività (PUC): un approfondimento	193
CAPITOLO 7	
I nodi dell’attuazione	221

## PARTE TERZA

*Il Reddito di Cittadinanza e i beneficiari dei servizi Caritas* 245

### CAPITOLO 8

I risultati dell'indagine longitudinale  
Caritas-povertà-Reddito di Cittadinanza 247

### CAPITOLO 9

Essere poveri e beneficiari di Reddito di Cittadinanza:  
un'indagine qualitativa presso le Caritas diocesane 275

## PARTE QUARTA

*Il Reddito di Cittadinanza nel contesto internazionale* 301

### CAPITOLO 10

Le misure di reddito minimo nei Paesi OCSE 303

### CAPITOLO 11

Il Reddito di Cittadinanza in prospettiva comparata 315

## PARTE QUINTA

*Le misure emergenziali* 349

### CAPITOLO 12

Le misure emergenziali per il Covid 19:  
la solidarietà alimentare 351

### CAPITOLO 13

Le misure emergenziali per il Covid:  
il Reddito di Emergenza 379

### CAPITOLO 14

Le Caritas in Europa:  
gli interventi per fronteggiare la crisi 407

## PARTE SESTA

### *Le misure emergenziali*

419

#### CAPITOLO 15

Un'agenda per il riordino del Reddito di Cittadinanza

421

#### CAPITOLO 16

La Caritas e il Reddito di cittadinanza:  
un impegno di tutti e per tutti

457

## ALLEGATI

463

#### ALLEGATO 1

465

#### ALLEGATO 2

475

#### ALLEGATO 3

477

#### RINGRAZIAMENTI

481

