WORKING PAPER

INAPP WP n. 72

Le politiche nazionali di contrasto alla povertà viste dai servizi: la doppia sfida dell'implementazione e della crisi pandemica

Matteo D'Emilione

Marina De Angelis

Giovannina Giuliano

Gabriella Natoli

Cristiana Ranieri

OTTOBRE 2021

Le politiche nazionali di contrasto alla povertà viste dai servizi: la doppia sfida dell'implementazione e della crisi pandemica

Matteo D'Emilione

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma

Struttura Inclusione sociale

m.demilione@inapp.org

Marina De Angelis

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma

Struttura Mercato del Lavoro

ma.deangelis.ext@inapp.org

Giovannina Giuliano

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma

Struttura Inclusione sociale

g.giuliano@inapp.org

Gabriella Natoli

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma

Struttura Inclusione sociale

g.natoli@inapp.org

Cristiana Ranieri

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma

Struttura Inclusione sociale

c.ranieri@inapp.org

Si ringraziano Matteo Luppi, Alessandra Di Gianpaolo e Grazia Ferri che stanno contribuendo all'attività di ricerca e Giovanni Gallo, Daniela Luisi, Furio Stamati, Pierre Van Wolleghem e Paloma Vivaldi Vera per i contributi dati alla stesura del questionario

OTTOBRE 2021

SOMMARIO: 1. Il contrasto alla povertà alla prova dell'attuazione. – 2. Le caratteristiche principali della rilevazione Inapp sui soggetti attuatori del REI e del RdC. – 3. Un bilancio dell'attuazione REI: il punto di vista di ATS, SSC e CPI. – 3.1 Il ruolo delle risorse umane, finanziarie e dei sistemi informativi. – 3.2 Il ruolo delle dimensioni organizzative. – 3.3 Il funzionamento dei progetti personalizzati: gestione e contenuti. – 3.4 Punti di accesso, campagna informativa e utenza potenziale: come si sono organizzati i servizi? – 4. Criticità e aspetti positivi nella messa a regime del RdC. – 5. Effetti della pandemia sul sistema dei servizi coinvolti nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà. – 6. Riflessioni conclusive e spunti per la futura policy contro la povertà. – Bibliografia.

INAPP – Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche

Corso d'Italia 33
00198 Roma, Italia

Tel. +39 06854471
Email: urp@inapp.org

www.inapp.org

ABSTRACT

Le politiche nazionali di contrasto alla povertà viste dai servizi: la doppia sfida dell'implementazione e della crisi pandemica

Il paper affronta la questione complessa, e più che mai attuale e dibattuta, del contrasto della povertà. L'occasione per una riflessione empiricamente fondata sul tema è offerta da un'indagine Inapp, appena conclusa, realizzata a livello nazionale e in pieno corso di pandemia, focalizzata sull'esperienza realizzata dai soggetti chiave – Ambiti territoriali sociali, Centri per l'impiego, Servizi sociali comunali – responsabili dell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà nei territori. Il focus dell'indagine, di cui il paper presenta i primi risultati, è posto sull'implementazione del Reddito d'Inclusione (REI), prima policy nazionale di contrasto della povertà introdotta in Italia, e sul passaggio al Reddito di Cittadinanza (RdC), e l'attenzione è concentrata sulla dimensione attuativa delle misure a livello territoriale.

Il paper è così strutturato. Nel primo capitolo, si ricostruisce lo scenario del fenomeno della povertà e del contesto evolutivo delle politiche di contrasto alla povertà nel nostro Paese concentrandosi soprattutto sulle due misure nazionali, Reddito di Inclusione e Reddito di Cittadinanza recentemente introdotte nel nostro Paese. Il secondo capitolo è dedicato alla definizione delle principali caratteristiche dell'indagine, dei suoi contenuti e riferimenti teorici. Il terzo capitolo approfondisce alcune delle principali dimensioni attuative indagate (dalla disponibilità di risorse umane e finanziarie alla definizione dei progetti personalizzati a livello locale). Il quarto capitolo è dedicato a una sintetica restituzione delle principali dinamiche connesse all'attuazione del RdC; un quinto capitolo, affronta invece alcune questioni connesse agli effetti della pandemia sul sistema dei servizi; infine, il capitolo conclusivo propone riflessioni e spunti per la futura policy di contrasto alla povertà.

PAROLE CHIAVE: welfare locale, povertà, integrazione, politiche sociali

JEL CODES: I3, H4, P0

DOI: 10.53223/InappWP_2021-72

Citazione:

D'Emilione M., De Angelis M., Giuliano G., Natoli G., Ranieri C. (2021), *Le politiche nazionali di contrasto alla povertà viste dai servizi: la doppia sfida dell'implementazione e della crisi pandemica*, Inapp Working Paper n.72, Roma, Inapp

1. Il contrasto alla povertà alla prova dell'attuazione*

Nell'attuale scenario di crisi generato dalla pandemia, i principali indicatori delle condizioni di povertà e del mercato del lavoro, già negativi ben prima dello scoppio della pandemia (Saraceno *et al.* 2020; Morlicchio 2020a; Alleanza contro la povertà 2021), sono in ulteriore, drammatico peggioramento (Caritas Italiana 2020; Istat 2021a). Le disuguaglianze fungono da moltiplicatore degli effetti della pandemia, esponendo una fascia sempre più ampia della popolazione al rischio di deprivazione socio-economica (Franzini 2020). In questo panorama complesso e alterato, la necessità di disporre di misure nazionali di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà (INPS 2021) risulta ancor più evidente ed enormemente amplificata. Di qui, l'utilità di avere elementi di conoscenza il più possibile concreti e approfonditi basati sull'osservazione delle dinamiche in atto nei territori e di conoscere quanto avviene sul piano attuativo, nella messa a terra di una policy nazionale di contrasto alla povertà, nel momento cruciale della traduzione degli obiettivi in prassi. Come noto, le misure nazionali di contrasto alla povertà sono di tarda introduzione nel nostro Paese: il Reddito di Inclusione (REI) intervenuto nel 2017 e il Reddito di Cittadinanza (RdC) introdotto in sostituzione del REI, poco dopo, nel 2019 e tuttora in vigore. Il rapido succedersi di queste due misure è stato preceduto da lunghissimi anni in cui l'intensificarsi e complicarsi del fenomeno (delle) povertà, nonostante le previsioni lungimiranti e innovative della legge n. 328/2000 di riforma dei servizi sociali, non ha trovato risposte adeguate a livello nazionale (in primis, per la mancanza di risorse finanziarie e/o per la l'indisponibilità di risorse comunitarie). Tali risposte infine sono arrivate – con evidente ritardo rispetto a tutti i paesi UE, a eccezione della Grecia – grazie sia all'esito di alcune sperimentazioni condotte su scala ridotta a livello istituzionale (Cas, Sia, realizzate sotto la regia del Ministero del Lavoro, di cui il REI può essere considerato un'evoluzione in estensione) che al contemporaneo pressing esercitato da un gruppo d'interesse – nel senso di advocacy - dei poveri (Gori 2020).

In assenza di un disegno organico delle prestazioni esistenti, infatti, il sovrapporsi negli anni di interventi settoriali e frammentati non rispondeva a principi di equità ed efficacia nell'accesso e nell'erogazione delle prestazioni, attraverso una ridondanza di interventi rivolti spesso ad una medesima platea (DAGL 2016¹) e, al contempo, la mancata copertura di particolari tipologie di bisogni. In questo quadro, l'obiettivo di lungo periodo del disegno di legge delega istitutivo del REI era volto da una parte, alla razionalizzazione delle prestazioni socioassistenziali e degli strumenti di sostegno al reddito esistenti, dall'altra, all'ampliamento del raggio di azione del sistema delle politiche sociali per renderlo più adeguato ai bisogni (Morlicchio 2020b), inclusi quelli emergenti, e più equo e omogeneo nell'accesso alle prestazioni.

Il REI, come detto, prima misura unica di contrasto alla povertà, rappresentativa del nuovo corso di policy, combinava protezione economica, attraverso il sostegno al reddito, e attivazione del soggetto per favorirne l'inclusione sociale e lavorativa affidando un ruolo chiave ai servizi di welfare locale.

* Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità dei rispettivi autori, in particolare: Matteo D'Emilione (3, 3.2, 3.3, 4, 5, 6), Marina De Angelis (3.3 e 3.4), Giovannina Giuliano (2, 3, 3.1, 3.2, 6), Gabriella Natoli (1, 2 e 6) e Cristiana Ranieri (1, 2 e 6).

¹ Confronta i lavori del DAGL prodromici alla definizione del Disegno sul REI <https://bit.ly/2X83SXj>

La sua attuazione prevedeva azioni articolate e programmate in diverse fasi, che comportano la gestione di situazioni complesse, a livello organizzativo e operativo: a partire dalle procedure di intercettazione, controllo e raggiungimento dell'utenza eleggibile al beneficio della misura, fino alla realizzazione dell'intero processo attuativo che richiedeva l'azione sinergica di più soggetti e di diversi livelli di governance coinvolti nell'esercizio delle funzioni previste dal mandato normativo.

Nelle scelte di policy in materia di contrasto alla povertà, intervengono nuovi paradigmi a orientare, nelle diverse declinazioni e in una matrice di interdipendenza, le strategie implementative e i risultati attesi:

- l'introduzione di una misura unica di contrasto alla povertà intesa come livello essenziale delle prestazioni, omogenea su tutto il territorio nazionale;
- la prospettiva multidimensionale nell'analisi della povertà e la conseguente necessità di adottare una logica di offerta integrata degli interventi sociali;
- l'adozione di un'ottica di attivazione sia dei beneficiari sia del sistema dei servizi territoriali volta al superamento della logica assistenzialistica;
- la prospettiva intersettoriale delle politiche e degli interventi (sociale, lavoro, salute, educazione, formazione, etc.) come *conditio sine qua non* dell'efficacia dei processi;
- il paradigma territoriale e la centralità della dimensione della governance multilivello tra i vari attori del territorio coinvolti nell'implementazione delle misure e nel dar vita al sistema di welfare locale.

In questo contesto si svolge l'indagine Inapp "Implementazione del REI e del passaggio al RdC" sui processi di attuazione delle misure di contrasto alla povertà presso i servizi territoriali. L'indagine, focalizzata sull'esperienza realizzata dai soggetti deputati – Ambiti territoriali sociali (ATS), Centri per l'impiego (CPI), Servizi sociali comunali (SSC) – ha l'obiettivo di indagare e esaminare le dinamiche attuative, che hanno portato le amministrazioni locali alla scelta di strumenti in grado di modellare i reali processi attuativi che hanno portato all'attuazione del REI. Tale misura, pur avendo avuto vita assai breve contiene le caratteristiche fondamentali dello schema di policy poi riproposto – sia pure con alcune variazioni d'accento e nello schema di gioco talvolta significative – anche dalla misura successiva, il Reddito di Cittadinanza. Dunque, pur se dedicata all'esperienza del REI, l'indagine ha permesso – anzi, ha imposto – di allungare lo sguardo all'esperienza in corso del Reddito di Cittadinanza, strumento che vede impegnati i medesimi servizi coinvolti nell'indagine REI e al momento al centro di un acceso dibattito, acuito dalla crisi pandemica, che ne segnala punti di criticità, di caduta e di possibile miglioramento, nonché oggetto di valutazione di un apposito Comitato scientifico appena istituito ai fini di una sua revisione. Inoltre, la rilevazione condotta da Inapp ha la prerogativa di restituire un'immagine del sistema di welfare locale colta al tempo del Covid, in una sorta di stress test gigantesco che, tra i tanti fattori di disturbo e complicità, sembra avere il merito di mettere in luce priorità d'intervento e problemi reali. È così possibile fornire alcune importanti indicazioni di policy, *empirical based*, riferite ai tre soggetti chiave responsabili dell'attuazione della policy di contrasto della povertà nei territori: Ambiti sociali territoriali (ATS) e Centri per l'impiego (CPI) e Servizi sociali comunali (SSC). Essi rappresentano i nodi principali per l'implementazione degli schemi nazionali di sostegno al reddito, entrambi chiamati – con pesi e accenti anche molto diversi –

a intervenire, coordinarsi, interagire, integrarsi tanto nell'implementazione del REI tanto in quella del RdC.

La valutazione del REI ha approfondito in particolare le modalità di realizzazione degli interventi da parte dei servizi coinvolti, dei cambiamenti apportati dai soggetti attuatori nella fase di implementazione (processo organizzativo funzionale all'implementazione della misura). L'attività di analisi dell'integrazione dei servizi sociali e dei servizi di politica attiva del lavoro ai fini dello studio dei processi di implementazione del REI nei diversi ambiti territoriali ha lo scopo di descrivere configurazioni e dinamiche in un'ottica di governance e integrazione dei servizi e delle reti territoriali. L'indagine intende fornire un quadro rappresentativo dell'infrastruttura territoriale dei servizi in termini di inclusione sociale e/o di attivazione in chiave lavorativa. In particolare, attraverso il punto di vista qualificato degli ATS e dei Servizi sociali comunali è possibile proporre un bilancio sull'attuazione del REI e sulle conseguenze del rapido avvicinarsi tra REI e RdC; mentre i dati relativi a CPI e ATS permettono di individuare criticità intervenute nella messa a regime del RdC.

Il paper ripercorre attraverso i dati empirici le dimensioni attuative, gli aspetti caratterizzanti la misura che costituiscono le basi portanti dell'intervento, così come indicato dallo stesso decreto attuativo della policy: la strutturazione e conformazione dei servizi e del sistema di Ambito, la gestione del processo di attuazione, la presa in carico dei beneficiari nella definizione dei progetti/patti. Ciò anche attraverso la costruzione di specifici indicatori/indici che permettano una lettura più immediata di alcune questioni complesse come quella dell'integrazione tra servizi o il livello di copertura dei punti di accesso.

L'indagine si focalizza su alcune dimensioni della governance, sull'accesso alle misure e sull'integrazione tra servizi nella declinazione verticale e orizzontale, partendo dal ruolo e dalle funzioni attribuite all'ATS sino all'analisi delle evidenze empiriche su CPI e SS comunali, e al confronto sia con il REI che con il RdC. Rispetto alle evidenze riguardanti la fase di avvio e messa a regime del RdC sono proposte alcune chiavi di lettura per analizzare continuità e discontinuità tra le due misure, criticità e prospettive anche considerate attraverso le opinioni/percezioni degli attori sulla diretta esperienza di attuazione.

Sono pertanto declinati gli aspetti inerenti alla gestione della platea dei beneficiari sotto un profilo multilivello: la presenza dei punti di accesso e la verifica dei requisiti; l'assetto di governance funzionale al processo di implementazione delle misure; la dotazione di risorse finanziarie e l'interoperabilità tra dotazioni informative afferenti le diverse titolarità; la disponibilità di risorse umane, il lavoro di presa in carico attraverso dispositivi di rete (es. il sistema di invio dei servizi sociali ai CPI e viceversa), la definizione dei servizi da erogare nel progetto personalizzato in risposta ai bisogni, individuali e del nucleo familiare, riconducibili a una pluralità di profili di fragilità (salute, educazione, lavoro, formazione, etc.). Tutti aspetti che riflettono la complessità del fenomeno povertà e, al tempo stesso, la complessità insita nella messa in atto di una policy affidata, in buona sostanza, alla qualità delle soluzioni di governance e del lavoro sociale realizzato nei territori, e alla adeguatezza dell'infrastrutturazione sociale del sistema dei servizi.

La struttura del paper è la seguente: il primo capitolo descrive lo scenario del fenomeno della povertà e del contesto evolutivo delle politiche di contrasto alla povertà nel nostro Paese; il secondo capitolo è dedicato alla definizione delle principali caratteristiche dell'indagine, dei suoi contenuti e riferimenti teorici; la parte centrale del lavoro (capitolo 3) approfondisce alcune delle principali dimensioni attuative indagate (dalla disponibilità di risorse umane e finanziarie alla definizione dei progetti

personalizzati a livello locale); un capitolo specifico (capitolo 4) è dedicato ad una sintetica restituzione delle principali dinamiche connesse all'attuazione del RdC; un quinto capitolo, affronta invece alcune questioni interessanti connesse agli effetti della pandemia sul sistema dei servizi; infine, una parte dedicata alle conclusioni con alcune riflessioni per un futuro prossimo.

2. Le caratteristiche principali della rilevazione Inapp sui soggetti attuatori del REI e del RdC

L'indagine CAWI INAPP "Implementazione del REI e del passaggio al RdC" si sviluppa nell'ambito di una attività di analisi dell'integrazione dei servizi sociali e dei servizi di politica attiva del lavoro, ai fini dello studio dei processi di implementazione delle misure di contrasto alla povertà nei diversi ambiti territoriali².

La cornice teorica di riferimento del lavoro qui presentato è, dunque, quella che si interroga sui possibili perché dei 'fallimenti' o dei successi nella messa in pratica di una politica pubblica destinata a contrastare la povertà attraverso complessi meccanismi di coordinamento tra livelli di governo diversi e soggetta a continui cambiamenti dello scenario istituzionale e politico di riferimento (Cejudo e Michel 2017; Peters 2018; Hudson *et al.* 2019).

Rispetto al caso italiano, l'indagine rappresenta, dunque, un'opportunità conoscitiva delle dimensioni che permettono di tradurre in evidenze empiriche l'osservazione degli assetti e delle dinamiche sottostanti ai funzionamenti ed ai processi di attuazione delle misure. Le misure distinguono percorsi differenti puntando al tempo stesso ad una presa in carico organica di chi si trova in una condizione di fragilità dove un nodo essenziale da affrontare è quello che riguarda i servizi territoriali, dove ognuno si organizza e si muove in base alle proprie possibilità e capacità organizzative. Le differenze territoriali, come anche le differenti capacità istituzionali, possono generare differenziazioni nell'accesso e nel trattamento e più in generale nella concreta attuazione di una politica complessa che deve trovare attuazione in contesti anche molto diversi (Domorenok *et al.* 2021), tenendo bene in considerazione quanto tale diversità possa pesare nelle traiettorie di sviluppo di tali contesti territoriali (Rodríguez-Pose 2020).

Rispetto alle analisi condotte sul REI (Alleanza Contro la Povertà in Italia 2020; Caritas Italiana 2021) l'indagine presenta la particolarità di aver intercettato su tutto il territorio nazionale una elevata copertura delle unità di rilevazione ed aver focalizzato il momento di passaggio al RdC³.

² Tale attività è inserita nel Programma Operativo Nazionale – Sistemi di Politiche attive per l'Occupazione (PON SPAO) cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo (FSE) programmazione 2014-2020, per il quale l'INAPP opera in qualità di Organismo intermedio. L'attività insiste sull'Obiettivo tematico 11, ASSE 4 "capacità istituzionale e sociale" e ha come priorità quella di "investire nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance".

³ <https://bit.ly/3odHmrj>

L'indagine, avviata a novembre 2020 e terminata in marzo 2021, è rivolta a tutti gli ATS e a tutti i CPI come rilevazione censuaria e a un campione rappresentativo dei Servizi sociali dei Comuni⁴, offrendo un quadro del welfare locale completo, aggiornato, che interroga i soggetti chiave sull'intero territorio nazionale sia sull'esperienza (conclusa) del REI, sia su quella (in divenire) del RdC. In tale direzione la rilevazione ha consentito di raccogliere informazioni sulle misure attivate e sull'impatto che queste hanno avuto sulla governance e sul piano organizzativo delle strutture e dei servizi⁵. L'analisi approfondisce i modelli di attuazione nei diversi livelli di governo e quei fattori e 'meccanismi' che insistono nello stesso territorio sul funzionamento dei singoli enti coinvolti nella misura (ATS, CPI, Servizi Sociali).

Si prefigura come una valutazione ex-post incentrata sull'implementazione e sulle dinamiche attuative dei servizi rispetto ai dispositivi di intervento al contrasto della povertà e al ruolo svolto nello sviluppo di modelli di intervento comuni e nel rafforzamento del sistema dei servizi sul territorio. Per rispondere all'obiettivo generale di valutare, sotto il profilo organizzativo e funzionale, i processi di attuazione e integrazione dei servizi (sociali e lavoro), inclusi i rapporti con i beneficiari, le dimensioni indagate nel questionario sono le seguenti:

- l'eterogeneità/omogeneità territoriale nelle dotazioni (strumentali e finanziarie) e nei carichi di lavoro;
- le azioni intraprese dai diversi attori coinvolti: come sono riusciti a coordinare le varie attività previste dalla normativa, dall'informazione al pubblico sino alla presa in carico e al trattamento dei beneficiari;
- le differenze sistematiche tra le diverse attività;
- il lavoro del territorio per rendere strutturale il raccordo tra servizi diversi (sede, sistemi informativi, formazione, protocolli, linee guida per la definizione di compiti, etc.);
- i livelli (modalità) d'integrazione orizzontale e verticale associate alle 'performance amministrative' e alla efficacia operativa;
- alcuni aspetti di carattere valutativo che hanno lo scopo di approfondire gli obiettivi messi in campo dai servizi nell'attuare il processo di implementazione di una misura di contrasto alla povertà.

Nell'articolare le domande del questionario si è tenuto conto della diversa tipologia di ente. Lo sforzo è stato quello di lasciare una struttura unica del questionario con quesiti identici e articolando le informazioni, lì dove il diverso funzionamento del servizio lo richiedeva, con domande comparabili per i tre enti. Si è distinto dunque l'operatività attuata dai servizi nell'attuazione delle misure in particolare

⁴ Il campione è stato costruito per rappresentare tutti i Comuni con popolazione superiore a 25000 abitanti, i Comuni capofila e stratificato per i restanti piccoli e medi Comuni su domini relativi a regione e dimensione comunale.

⁵ La somministrazione dei questionari è partita a novembre 2020 ed è terminata a marzo 2021. L'indagine quantitativa è stata preceduta da analisi di approfondimento qualitativo volte alla definizione e costruzione degli strumenti di rilevazione, attraverso il confronto dei diversi stakeholder territoriali (responsabili e operatori dei servizi sociali e dei centri per l'impiego, attori istituzionali a livello regionale). Una ricostruzione delle caratteristiche dei beneficiari e del *take-up* della misura a livello nazionale è stata realizzata attraverso l'elaborazione secondaria di dati di fonte amministrativa (archivi beneficiari REI e archivi Inps sulle DSU ai fini Isee per l'anno 2018).

per i quesiti relativi alle modalità di lavoro. Il piano di indagine ha previsto la seguente articolazione relativamente ai diversi soggetti:

- ATS (Uffici di Piano o equivalenti strutture tecniche attivate presso gli ATS): sono state raccolte informazioni sull'organizzazione e composizione degli Uffici di Piano e sulla capacità d'iniziativa (percepita) dall'Ambito quale soggetto della governance che coordina il sistema afferenti ai Comuni. Gli ATS censiti dalla rilevazione sono stati 573.
- Servizi sociali comunali (SSC): le domande vertono sull'operatività e sulla progettazione attuata nei confronti dei beneficiari e rispetto alla rete con gli attori del sistema del welfare locale. La rilevazione ha previsto la somministrazione a un campione a due stadi di Comuni italiani. Il primo stadio include tutte le città sopra i 25000 abitanti e tutti i Comuni capofila di 476 Ambiti Territoriali Sociali italiani⁶. Il secondo stadio consiste in un campione stratificato di altri Comuni (1.976), individuati in modo randomico entro una popolazione che esclude tanto i Comuni piccolissimi quanto quelli che non coordinano autonomamente l'erogazione dei servizi sociali sul proprio territorio.
- Centri per l'impiego (CPI): le domande specifiche vertono sull'operatività e richiedono informazioni comparabili sulla platea dei percettori REI, così da permettere di isolare criticità specifiche nella fornitura di servizi di attivazione lavorativa a una popolazione a più intensa vulnerabilità sociale rispetto al tradizionale target servito. I CPI censiti dalla rilevazione sono stati 549.

Il framework di analisi ha previsto la costruzione di indicatori tesi a evidenziare le dimensioni implementative, rispetto agli enti coinvolti e, a scopo valutativo, permettere una lettura congiunta delle medesime dimensioni attuative tra i diversi territori.

In linea generale, le informazioni raccolte sono riconducibili alle seguenti dimensioni: informazioni generali sugli Enti; dotazioni e risorse umane, strumentali e finanziarie; operatività e attività svolta (monitoraggio, campagne informative e di coinvolgimento realizzate nella promozione dell'accesso alle misure); definizione dei patti/progetti di presa in carico e modalità organizzative dei servizi; utenti e relazioni con l'utenza; bilancio e valutazione delle attività. La taratura degli strumenti di rilevazione – i tre diversi questionari – è avvenuta attraverso l'operazionalizzazione in variabili indagate dei dispositivi di funzionamento attuativi delle misure.

La tecnica di rilevazione utilizzata è di tipo CAWI (Computer Assisted Web Interviewing) con link personalizzato per accedere alla compilazione dei questionari inviato agli enti coinvolti tramite PEC. Per quanto riguarda gli ATS e i CPI la tabella 1a illustra i risultati raggiunti nelle rilevazioni censuarie, e la tabella 1b quelli raggiunti nella rilevazione campionaria sui Servizi sociali comunali.

⁶ I Comuni capofila sono i Comuni posti a capo della governance di Ambito che rappresenta una aggregazione di n Comuni.

Tabella 1a. Copertura ATS e CPI (rilevazione censuaria)

	ATS	CPI
Enti presenti sul territorio	573	549
Interviste complete CAWI	459	426
% Copertura	80%	78%

Fonte: Dati Inapp 2021 *Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al RdC*

Tabella 1b. Copertura Servizi Sociali Comunali (rilevazione campionaria)

	Comuni capofila	Comuni non capofila
Obiettivo del campione	476	1976
Interviste complete CAWI	331	1786
% Copertura	77%	90%

Fonte: Dati Inapp 2021 *Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al RdC*

3. Un bilancio dell'attuazione REI: il punto di vista di ATS, SSC e CPI

Per tracciare un primo bilancio sull'attuazione della misura del REI si è partiti dal ruolo che il policy maker ha dato agli enti attuatori nell'implementazione della misura⁷. L'analisi qui presentata parte dalle evidenze emerse da una domanda posta nella parte finale dello strumento di rilevazione, domanda nella quale si chiedeva ai rispondenti di indicare quanto le diverse componenti attuative della misura avessero rappresentato per loro una criticità piuttosto che una risorsa⁸. Si tratta di una domanda che chiede al destinatario di fare un bilancio complessivo sugli esiti della policy e che, come si vedrà a breve, mette in evidenza aspetti interessanti che indirizzeranno anche le osservazioni successive. Gli aspetti critici e le risorse indicate dai rispondenti dei tre servizi vengono rafforzate ed eventualmente convalidate da quanto evidenziato negli specifici approfondimenti del questionario sull'attività svolta con l'utenza, le modalità organizzative e i processi di attuazione ed integrazione dei e tra i servizi. Questa base di partenza ci consente di evidenziare il lavoro svolto dal territorio nell'attuare il disegno del policy maker. Le componenti individuate, permettono di cogliere gli aspetti caratterizzanti la misura e, in particolare, quelli che potremmo definire essenziali, così come indicato anche dallo stesso decreto attuativo della policy⁹. Facciamo riferimento, infatti, proprio alle componenti che il decreto indica come livelli essenziali delle prestazioni (valutazione multidimensionale del bisogno, progetto personalizzato, e offerta integrata delle prestazioni) e che

⁷ Art. 13 e art. 23 D.Lgs n.147/2017.

⁸ D6.2 *Vorremmo che ci aiutasse a stilare un bilancio complessivo dell'esperienza d'implementazione del REI, indicando quali aspetti hanno manifestato le maggiori criticità e quali invece si sono rivelati una risorsa. Le chiediamo quindi di attribuire a ognuna delle seguenti voci, un punteggio da 1 a 5, dove 1 equivale a "criticità" e 5 a "risorsa".*

⁹ D.Lgs n.147/2017.

vanno a costituire le basi su cui la misura si poggia (il funzionamento dei sistemi informativi, la disponibilità di risorse umane e finanziarie).

Rispetto alle 15 dimensioni attuative individuate dal gruppo di ricerca, al rispondente veniva chiesto di posizionarsi su una scala di valori compresi tra 1 e 5 a seconda dell'intensità (positiva o negativa) che si voleva attribuire alla dimensione indagata. L'architettura dell'indagine ha fatto sì che buona parte delle domande previste per gli ATS e per i Servizi sociali comunali fossero replicate con qualche adattamento¹⁰ ai CPI. Al fine di caratterizzare l'analisi proposta, la tabella seguente restituisce l'incidenza dei valori estremi della scala per ciascuna dimensione, dove con i valori 1-2 vengono definite le criticità mentre i valori 4-5 definiscono la risorsa, escludendo così la quota, seppur significativa, di coloro che hanno preso posizioni meno nette.

Tabella 2. Aspetti critici e positivi nell'attuazione del REI per ATS, SSC e CPI (val. %)

	ATS		CPI		SSC	
	Criticità	Risorsa	Criticità	Risorsa	Criticità	Risorsa
Sistemi informativi	30	31,4			35,5	28,8
Risorse umane	20	54,2			37,6	31,9
Risorse finanziarie	9,4	60,3	25	14	33,2	30,4
Informazione al pubblico	14,2	47,1			21,9	39,9
Accesso e Presa in carico	6	68,4			15,4	49
Valutazione multidimensionale e strumentazione dedicata	16	52,5			28,9	36,2
Offerta integrata	27	35,3			42,4	21,6
Offerta lavoro/Formazione	56	13,7	46	6,6	61,8	12
Applicazione condizionalità	34	22,2	41	6,3	43,3	19,1
Rispetto dei tempi e delle procedure dei progetti personalizzati	41,2	26,1			40,2	22,4
Modello organizzativo	19	40,7	27	15	32,1	24,9
Equipe multidisciplinari	24	44,7	22,8	30,5	40,9	27,3
Diversità culturali e di approccio tra diversi servizi e attori	33	27	27	20	42,6	16,8
Rapporti con utenza precedentemente non nota ai servizi sociali	11	52,3	21	17,6	21,8	38,3
Coinvolgimento del nucleo nella costituzione del patto	14,5	49,5			21,4	42,3

Fonte: Dati Inapp 2021. Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al RdC

3.1 Il ruolo delle risorse umane, finanziarie e dei sistemi informativi

Cominciando dalle dimensioni relative a risorse umane, finanziarie, gli ATS hanno indicato in maniera piuttosto netta che le risorse umane e ancor più quelle finanziarie messe in campo per l'attuazione della misura rappresentano una risorsa importante; meno netto il giudizio dei servizi sociali a riguardo che si distribuiscono in maniera piuttosto uniforme nel dare una risposta. Le risorse umane rappresentano una carenza, ancora non colmata dalle risorse finanziarie stanziare nell'ultimo periodo.

¹⁰ La domanda posta nel questionario per i CPI si focalizzava su 7 componenti rispetto alle 15 degli ATS e SSC.

L'asse di attenzione si sposta naturalmente rispetto a chi ha il compito di programmare e gestire le risorse (ATS) e chi ha la funzione di realizzarle (SSC). È evidente che gli interventi nazionali di incremento delle risorse finanziarie a disposizione, derivanti da fondi ordinari (resi strutturali) come quello del Fondo Povertà così come quelle di derivazione comunitaria (vedi quelle del PON Inclusione), abbiano in molti casi (ma non in tutti) prodotto degli effetti oggi tangibili¹¹ soprattutto per l'ambito sociale. A supporto di ciò, è interessante tenere in considerazione quanto emerso rispetto al livello di utilizzo delle risorse dichiarato dagli ATS di risorse (risorse spese) relative al Fondo nazionale Povertà e al PON Inclusione. Al 31 dicembre 2019 gli ATS dichiarano di aver speso, in media, il 48% del Fondo nazionale Povertà e il 70% del PON Inclusione, ma con una forte variabilità a livello regionale. Il grafico che segue evidenzia, a livello regionale, da un lato le risposte fornite sulle risorse finanziarie a disposizioni degli Ambiti sociali in termini di beneficio/risorsa, dall'altro l'effettiva quota dichiarata di spesa sui due principali fondi a disposizione: Fondo nazionale per la lotta alla povertà (FNLP) e PON Inclusione (figura 1). Fatta eccezione per le regioni Valle d'Aosta, Liguria e Lazio, gli ATS delle regioni del Nord e del Centro dichiarano di aver speso nel 2020 tra l'80 e il 90% delle risorse finanziate con l'Avviso 3 del Pon Inclusione. Al Sud tale quota di spesa varia dal 68% della Puglia al 23% della Basilicata. Più bassa in generale risulta la quota di spesa del FNLP con molte differenze all'interno del territorio italiano, si passa dall'85% del Piemonte al 15% della Sicilia. Diverse invece le distribuzioni quando si lega l'effettivo valore medio della spesa dichiarata alla percezione che le risorse finanziarie siano una risorsa aggiunta. Che le risorse finanziarie rappresentino una risorsa non sempre risulta spiegato da quanto effettivamente speso, talvolta giudizi più positivi sono espressi proprio nelle regioni in cui si è speso di meno.

Figura 1. Aspetti critici e positivi nell'attuazione del REI per ATS e quota risorse spese per FNLP e PON Inclusione (val. %)

Fonte: Dati Inapp 2021 *Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al RdC*

¹¹ Tale risultato sembra essere coerente con il trend relativo anche alla spesa sociale dei Comuni in costante crescita negli ultimi anni (Istat 2021b).

Se sul fronte delle risorse disponibili, il bilancio sembra essere comunque positivo, non altrettanto può dirsi per quanto riguarda i sistemi informativi presenti, nei servizi sociali e negli ATS, dove circa un terzo dei rispondenti identifica come critico il loro utilizzo. Tale valutazione è sostenuta anche da quanto gli enti esprimono sulla presenza e adeguatezza di dotazioni e strutture. Infatti, oltre il 35% dei servizi sociali e quasi il 30% degli ATS ritiene che siano appena sufficienti le dotazioni di pc, di connessioni, telefoni e stampanti e quasi un servizio sociale su due considera gli spazi inadeguati sia per il lavoro d'ufficio che per ricevere l'utenza. Naturalmente tali condizioni hanno rappresentato anche delle carenze del servizio per poter affrontare al meglio il periodo pandemico. La qualità dei flussi informativi, in particolare con alcuni soggetti istituzionali (vedi INPS e CPI) è stata per il REI, e continua ad essere, seppur con qualche miglioramento anche per il RdC come si vedrà più avanti, un'area operativa dove i margini di miglioramento sembrano essere ancora molto ampi. A tal proposito, oltre il 50% degli ATS intercettati dall'indagine indica una bassa qualità dei flussi con INPS, percentuale che si dimezza nel caso dei SSC (24,4%). A ciò si aggiunge che oltre il 31% dei rispondenti dichiara di non saper esprimere un giudizio. Solo un servizio su dieci invece ritiene alta la qualità dei flussi informativi con soggetti istituzionali. Se si guardano poi le differenze regionali nelle aree del Sud vi sono territori quali Calabria, Campania, Sicilia dove i servizi sociali rilevano uffici con strumentazioni più che insufficienti (con percentuali che si raddoppiano e in alcuni casi si triplicano rispetto alla media nazionale) sia dal punto di vista delle attrezzature presenti che per l'inadeguatezza degli spazi. Almeno un servizio sociale su dieci di Campania, Calabria e Sicilia dichiara di non avere risorse strumentali idonee fino ad arrivare a quasi tre servizi su dieci quando si parla di spazi adatti a svolgere l'attività di ufficio e con l'utenza. E questo a fronte di percentuali quasi irrilevanti (intorno al 2%) in regioni come Toscana, Piemonte, Lombardia e Emilia-Romagna almeno in termini di strumentazioni possedute per poter svolgere adeguatamente il proprio lavoro. Più significative le differenze, variano dal 2% del Piemonte al 22% del Lazio, quando le regioni del Centro-Nord parlano di spazi inadatti. Le maggiori carenze di risorse strumentali si confermano anche nel caso degli ATS per tutte le regioni del Sud, gli Ambiti segnalano una particolare carenza nell'avere Uffici di Piano idonei a poter svolgere il proprio lavoro. Sulla capacità di spazi adatti anche gli ATS delle regioni Umbria e Friuli-Venezia Giulia segnalano gravi insufficienze, si tratta di oltre il 40% dei rispondenti. Le carenze strumentali rilevate dagli uffici dei CPI sembrano rafforzare quanto più volte espresso anche in altre indagini¹², in particolare al Centro-Sud, soprattutto si rilevano particolarmente insufficienti gli spazi per poter gestire in modo adeguato il lavoro con l'utenza. Sicuramente, in questa direzione incide la scarsità di risorse umane e strumentali: il 49% dei CPI dichiara di non aver riscontrato alcun aumento nella dotazione di risorse umane dal 2017 a seguito delle riforme. Il 40% dice di averle ricevute solo a seguito dell'introduzione del RdC.

¹² Vedi *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017* versione integrale - executive summary (Collana Biblioteca Anpal, n. 2)

3.2 Il ruolo delle dimensioni organizzative

Uno degli aspetti caratterizzanti e, a parere di chi scrive, qualificanti del REI, è quello di aver dato risalto alla dimensione operativa dei servizi sociali e all'approccio multidisciplinare e integrato nell'erogazione degli interventi. L'elemento innovativo e in qualche modo 'dirompente' della misura, per il panorama nazionale, è quello di aver stabilito per decreto che alcune fasi della presa in carico dell'utenza destinataria della misura costituissero dei livelli essenziali delle prestazioni (Caiolfa 2020). Ci riferiamo in particolare, come anticipato, alla valutazione multidimensionale del bisogno (art. 5)¹³, alla costruzione del progetto personalizzato (art. 6)¹⁴ e più in generale all'offerta integrata di servizi (art. 23 D.Lgs n.147/2017)¹⁵. La lettura dei dati riportati nella tabella, mette in evidenza come le componenti più strettamente associate alla presa in carico del soggetto siano percepite, nella sostanza, come risorsa: ciò vale in particolare per la fase di accoglienza e presa in carico, il ruolo della valutazione multidimensionale e il coinvolgimento della famiglia nella definizione del patto. Al contrario, tre aspetti attuativi sembrano aver rappresentato una criticità per una quota rilevante dei rispondenti, si tratta in particolare: dell'applicazione delle condizionalità (in particolar modo per i CPI) associate agli impegni previsti nell'ambito del patto tra sistema dei servizi e beneficiari della misura; della capacità dei servizi di rispettare i tempi e le procedure connesse al patto (tra cui evidentemente rientra anche la condizionalità); delle difficoltà emerse nella fase di confronto con servizi tra loro 'culturalmente' diversi e della capacità di offrire un'offerta integrata di servizi. Su quest'ultima questione, è bene soffermarsi mettendo in luce, con uno specifico affondo di analisi, alcuni aspetti. Il REI, infatti, sembra aver apportato cambiamenti significativi nella struttura, nelle modalità di lavoro e nell'offerta dei servizi, incidendo sul modello organizzativo stesso degli enti coinvolti e sulla governance locale della policy. Se la governance locale delle misure passa dall'intensità e dalla qualità della collaborazione tra servizi sociali e servizi per il lavoro, i margini di miglioramento sia nel caso del REI e, come vedremo nel capitolo successivo, che nel caso del RdC rimangono ancora consistenti.

A supporto di tale ipotesi, l'indagine ha previsto che negli strumenti di rilevazione venisse sviluppata un'intera sezione volta a comprendere il modello organizzativo messo in piedi dai servizi per l'attuazione delle misure di contrasto alla povertà. Tale approccio ha portato alla creazione di un set di indicatori specifici che guardano da un lato all'effettiva capacità di coordinamento tra servizi e interventi diversi, funzionale all'auspicata offerta integrata di servizi come livello essenziale, dall'altro alla capacità di gestione di alcuni aspetti attuativi peculiari del REI ma anche del RdC. Rispetto alla prima questione, partendo da quanto affermato dagli ATS, un primo gruppo di indicatori è stato utilizzato per definire il livello di integrazione tra i vari soggetti competenti e i diversi sistemi e servizi,

¹³ "I servizi per l'informazione e l'accesso al REI e la valutazione multidimensionale costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente".

¹⁴ "Il progetto personalizzato e i sostegni in esso previsti costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente".

¹⁵ "L'offerta integrata di interventi e servizi secondo le modalità coordinate definite dalle regioni e province autonome ai sensi del presente articolo, costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili".

con la consapevolezza che l'intensità di integrazione può spaziare dal semplice dialogo tra istituzioni, al coordinamento con attribuzione di ruoli e funzioni, fino alla piena integrazione con la creazione di nuove strutture ad hoc (OECD 2015). L'indagine focalizza l'attenzione su cinque aspetti prioritari: quali modalità organizzative/gestionali sono state attuate nel coordinamento dei servizi territoriali (art. 23); il ruolo attivo nella costituzione dell'équipe; il livello di azioni sviluppate per favorire una maggiore partecipazione dei diversi attori ed infine il rapporto avuto con i diversi attori visto sia nella qualità della gestione dei flussi informativi tra i servizi coinvolti che nell'articolazione di una rete strutturata e non occasionale con i diversi attori presenti nel territorio (tabella 3).

Tabella 3. Le dimensioni dell'integrazione (val. % senza i valori mancanti)

		Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud
Attuazione modalità organizzative ex art. 23	<i>almeno una</i>	71	75	66	70	71
	<i>almeno due</i>	15	13	20	13	15
	<i>tutte e tre</i>	1	1	7	0	0
Livello di azioni per la partecipazione attori	<i>basso</i>	56	58	46	48	60
	<i>medio</i>	35	35	41	39	33
	<i>alto</i>	7	5	13	9	4
Articolazione della rete strutturata e non occasionale	<i>minima</i>	32	34	23	26	36
	<i>media</i>	30	29	36	43	24
	<i>massima</i>	26	31	41	16	23
Ruolo ATS nella costituzione équipe	<i>nessuno</i>	9	13	13	4	8
	<i>medio</i>	16	18	11	23	13
	<i>alto</i>	69	66	69	64	73
Qualità del flusso informativo con INPS	<i>basso</i>	35	42	38	40	28
	<i>medio</i>	47	48	49	43	47
	<i>alto</i>	16	8	11	14	23

Fonte: Dati Inapp 2021 *Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al RdC*

Partendo dal dettato normativo, art. 23, sulla capacità degli ATS di promuovere la gestione integrata delle attività sul territorio, si è chiesto esplicitamente se gli ambiti: avessero emanato atti di indirizzo, accordi territoriali finalizzati alla realizzazione di un'offerta integrata di interventi e di servizi tra i servizi sociali e gli altri enti (per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute); si fossero riorganizzati in modo da far coincidere il territorio con distretti sanitari e centri per l'impiego; avessero individuato specifiche forme strumentali per la gestione associata dei servizi sociali a livello di ambito territoriale finalizzate ad assicurare autonomia gestionale, amministrativa e finanziaria. L'indicatore verifica se c'è stato il rispetto di queste tre modalità di lavoro: almeno una, almeno due, tutte e tre. Quasi inesistente è la percentuale degli Ambiti che riesce a garantirle tutte e tre, avviene infatti solo in quattro regioni: Basilicata (12%), Emilia-Romagna (8,5%), Veneto (6,4%) e Friuli-Venezia Giulia (2%). Il 70% riesce a garantirne almeno una. Più nello specifico, quasi il 50% ha realizzato accordi territoriali finalizzati alla realizzazione di un'offerta integrata di interventi e di servizi, il 36% ha individuato specifiche forme strumentali per la gestione associata dei

servizi sociali a livello di Ambito e solo il 18% ha riorganizzato gli ATS in modo da far coincidere il territorio con distretti sanitari e centri per l'impiego. Da questa prima lettura sembrerebbe, dunque, che il percorso da compiere prima di arrivare ad una reale offerta integrata dei servizi sia ancora lungo e riguardi in maniera abbastanza generalizzata l'intero territorio nazionale. Inoltre, come è evidente dalla lettura della tabella 3 non si riscontrano differenze particolari a livello di macroarea geografica. Non è facile riuscire a misurare e valutare la reale efficacia dei processi di integrazione, la complessità del processo messo in piedi necessariamente prevede il coinvolgimento di un numero di attori rilevante e di livelli di governo differenti (nazionale-regionale-locale). Il livello di numero di azioni intraprese (Conferenze intercomunali, tavoli di concertazione interistituzionale, gruppo tecnico-operativi, co-progettazione, etc.) per favorire una maggiore partecipazione di attori è mediamente basso a livello Paese¹⁶. Gli unici elementi di maggiore condivisione riguardano momenti di formazione congiunta e l'attivazione di una équipe multidimensionale condivisa a livello di ATS. Quando si parla di un maggior grado di collaborazione con i diversi attori presenti nel territorio dell'Ambito che lavorano in materia di contrasto alla povertà (Asl, CPI, enti di formazione, enti del Terzo Settore) il livello di articolazione della rete strutturata raggiunge una percentuale medio-alta che supera il 50%. Tale tipo di gestione è molto più presente nelle aree del Nord, dove un lavoro è già iniziato da più tempo, è il caso del Piemonte, del Veneto, dell'Emilia-Romagna e della Toscana, rispetto alle aree del Sud e del Centro.

Elemento discordante rispetto a quanto dichiarato dai CPI, il 65% di loro dichiara che è inesistente o minima l'articolazione di una rete strutturata e non occasionale. È interessante notare però che quando si osserva il dato relativo alla collaborazione specifica tra CPI e servizi sociali, il 56% dichiara di avere una collaborazione di tipo strutturata, e tra questi ultimi solo la metà ha coinvolto in modo sistematico e a seguito di accordi formali il proprio personale per la costituzione di una équipe.

In merito alla qualità dei flussi informativi, inoltre, tra CPI e altri attori coinvolti nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà colpisce notare che risulta essere molto bassa la qualità relativa alla relazione tra CPI e ATS, sia in relazione al REI che al RdC. Nello specifico oltre il 60% dei CPI intervistati dichiara che la qualità dei flussi informativi è insufficiente o addirittura non conosciuta. Al contrario, risulta essere positivo il flusso con Servizi sociali, le Regioni e Anpal, dove, per entrambe le misure, più dell'80% dichiara che la qualità del flusso informativo è più che sufficiente. Anche per gli ATS sussistono ancora problemi, dopo quasi un decennio dall'avvio della sperimentazione della Carta acquisti sperimentale, per la gestione e la qualità del flusso informativo con INPS. Questo sia per quanto riguarda la misura del REI che del RdC. Più di un terzo degli Ambiti sociali valuta che la qualità dei flussi informativi con l'INPS sia insufficiente.

Altro elemento interessante, che verrà ulteriormente approfondito nel paragrafo successivo, è il ruolo nella costituzione di équipe multidisciplinari/multiprofessionali, il 69% degli Ambiti dichiara di aver avuto un ruolo attivo. Rispetto al lavoro in équipe multidisciplinari funzionali all'attività di valutazione (multidimensionale del bisogno) a cui devono partecipare anche i rappresentanti dei servizi pubblici per l'impiego, i risultati sembrano divergere. Il personale del CPI è stato coinvolto in modo sistematico

¹⁶ Per ottenere il livello di azioni sviluppate a livello di ATS per favorire una maggiore partecipazione di attori si è considerato l'insieme di azioni messe in campo e il numero di azioni sono state classificate come azioni attivate di livello basso, medio e alto.

e a seguito di accordi formali solo nel 35% dei casi. Tale modalità di lavoro si diversifica nelle aree geografiche del Paese: a Nord-Ovest un CPI su due ha fatto parte dell'équipe in termini formalizzati, al Sud un CPI su quattro. Il 42% dei CPI del Sud dichiara che non collabora al lavoro di équipe o ritiene che non siano presenti équipe sul territorio di riferimento.

Come già accennato, quella dell'offerta integrata è una questione complessa che necessita di ulteriori approfondimenti, ma che alla luce delle evidenze disponibili dalle attività di ricerca dell'Istituto sul tema (D'Emilione *et al.* 2018) pone la reale domanda di quanto davvero sia realistico (ed efficace) qualificarla come livello essenziale delle prestazioni e, nel caso, quale tipo di investimento sia più appropriato. In questo senso, l'indagine ci dice che, a oltre tre anni dall'avvio delle misure in questione, il 65% degli ATS dichiara di aver necessità di corsi di formazione su RdC, il 75% formazione in affiancamento, percentuale che diventa del 78% se parliamo di supervisione, e addirittura 96% se si parla di necessità di formazione congiunta tra diversi servizi.

Per approfondire ulteriormente la questione è stato sviluppato un indice di tipo additivo con le dimensioni finora descritte, l'indice è composto da indicatori di tipo continuo costruiti sulle dimensioni ritenute esplicative del sistema di integrazione per l'attuazione delle misure di contrasto alla povertà. Il gruppo di indicatori è stato selezionato costruendo il livello di integrazione tra i vari soggetti competenti e i diversi sistemi e servizi, con la consapevolezza che l'intensità di integrazione può spaziare dal semplice dialogo tra istituzioni, al coordinamento con attribuzione di ruoli e funzioni, fino alla piena integrazione con la creazione di nuove strutture ad hoc (OECD 2015). Le dimensioni di analisi considerate per la costruzione dell'indice sono dunque: modalità organizzative, ruolo nella costituzione di équipe, qualità dei flussi informativi con INPS per il RdC, articolazione della rete strutturata e non occasionale e livello di azioni per la partecipazione degli attori. La figura 2 illustra a livello regionale i livelli di integrazione raggiunti. Come già verificato in altri lavori è alta la variabilità intra e tra le regioni. Più che differenze tra Nord, Sud e Centro – ad esclusione della Puglia il Sud si posiziona quasi sempre a livelli più bassi della media nazionale – è interessante evidenziare come anche in regioni che da sempre si ritengono più performanti a livello organizzativo (Emilia-Romagna, Friuli, Piemonte, Lombardia) vi sia ancora un lavoro da fare per calibrare la variabilità all'interno del proprio territorio.

Figura 2. Indice di integrazione regionale

Fonte: Dati Inapp 2021 Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al RdC

3.3 Il funzionamento dei progetti personalizzati: gestione e contenuti

I dati dell'indagine relativi a ATS e SSC riportano un quadro non esattamente roseo dal punto di vista della percentuale di utenti REI che hanno siglato un progetto personalizzato. I nostri dati confermano infatti quanto già evidenziato da altri lavori (cfr. Fanelli 2021): non tutti gli utenti REI hanno in realtà sottoscritto un progetto personalizzato. Secondo il 60% dei rispondenti che hanno fornito quest'informazione (dato che scende al 54% quando incrociato con il numero di utenti), solo il 63% di utenti REI, in media nazionale, ne ha sottoscritto uno. Questa informazione varia molto a livello regionale: dal 47% della Calabria (se non si considera il 22% dell'unico ATS che ha fornito quest'informazione in Trentino) all'86% del Friuli-Venezia Giulia. La stessa tipologia di informazione fornita dai SSC varia molto poco e conferma quanto detto dagli Ambiti, il 62,2% di utenti ha siglato un progetto personalizzato ma il tasso di risposta dei Servizi sociali comunali contattati per l'indagine è decisamente inferiore rispetto a quello degli ATS (44% che scende al 39% quando incrociato con la risposta relativa al numero totale di utenti).

Se si guarda invece alla percentuale di utenti beneficiari del REI che hanno siglato un patto di servizio, ATS e SSC disegnano un quadro leggermente diverso. Secondo i SSC, gli utenti che hanno siglato un patto di servizio sono pari al 65% del totale, rispetto al 53% dichiarato dagli ATS. A completezza dell'informazione fornita bisogna sottolineare che per questa domanda cala il tasso di risposta sia degli ATS che dei SSC (54% per i primi e il 37% per i secondi). Infine, un'informazione molto interessante, seppur richiesta solo ai SSC, riguarda il numero di utenti firmatari di patto di servizio che hanno trovato un lavoro, risultano pari in media al 15% (va chiarito però che il tasso di risposta in questo caso è pari solo al 25% dei SSC). Alla stessa domanda, i CPI forniscono una risposta meno rosea con una percentuale media a livello nazionale di circa il 10% (anche in questo caso il tasso di risposta a questa domanda è però molto basso e si attesta intorno al 29%).

Pur con i limiti fin qui esposti, le informazioni raccolte attraverso l'indagine permettono per la prima volta di acquisire a livello nazionale un'informazione completa e sufficientemente 'robusta' sulle principali categorie di intervento su cui il sistema dei servizi sociali si è focalizzato nel costruire i progetti delle famiglie beneficiarie del REI. Ciò è tanto più interessante stante l'assenza di un sistema di monitoraggio specifico a livello centrale così come invece predisposto nell'ambito del RdC (vedi GePI¹⁷).

Un primo livello di analisi riguarda tre categorie principali di informazioni raccolte a livello di SSC (tabella 4): la prima categoria riguarda gli obiettivi generali definiti con maggior frequenza nei progetti personalizzati; una seconda categoria è relativa ai bisogni più frequentemente esposti dai beneficiari nella relazione con il sistema dei servizi sociali; infine, una terza tipologia di informazione riguarda le attività e gli interventi più spesso presenti all'interno dei progetti avviati.

¹⁷ Piattaforma GePI (lavoro.gov.it) <https://bit.ly/2Y1AJh9>.

Tabella 4. Obiettivi generali più frequentemente definiti nei progetti personalizzati (val. %)

Obiettivi	%
Potenziare/sviluppare il benessere e il funzionamento della persona	53,6
Potenziare/favorire percorsi di istruzione, formazione, sviluppo delle competenze	30,5
Migliorare/sviluppare la condizione lavorativa/occupazionale	53,8
Favorire mobilità e spostamenti	1,5
Preservare l'alloggio/migliorare la condizione abitativa	14,6
Migliorare la condizione economica e favorire l'esigibilità dei diritti	23,2
Sostenere le azioni di cura e i carichi di assistenza	15,1
Sostenere la cura dei bambini e ragazzi	16,5
Potenziare le reti sociali di prossimità	7,2

Fonte: Dati Inapp 2021 *Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al Rdc*

In termini di obiettivi generali definiti all'interno dei progetti personalizzati, l'indicazione proveniente dai Servizi sociali comunali identifica lavoro, benessere e istruzione come gli obiettivi che più comunemente hanno indirizzato i progetti, con un'attenzione minore ad aspetti comunque rilevanti come carichi di cura per anziani e minori. Tale impostazione sembra riflettere solo in parte i bisogni espressi dai beneficiari della misura (vedi tabella 5) con importanti differenze a seconda della dimensione territoriale dell'amministrazione coinvolta.

Tabella 5. Bisogni espressi dall'utenza (spesso/sempre) a seconda della dimensione dei Comuni (val.%)

Dimensione comunale	Cura/salute	Aiuto economico	Lavoro	Educazione/Formazione	Reti di prossimità
Fino a 2.000 ab.	25	67	55	9	10
tra 2.000 e 5.000 ab.	32	79	70	12	9
tra 5.000 e 10.000 ab.	37	85	78	17	14
tra 10.000 e 50.000 ab.	44	90	85	21	12
tra 50.000 e 100.000 ab.	58	95	89	22	11
Oltre 100.000 ab.	61	87	83	50	18

Fonte: Dati Inapp 2021 *Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al Rdc*

Prendendo in considerazione la quota di coloro che hanno individuato alcuni dei principali bisogni espressi dall'utenza intercettata nell'ambito della misura (il REI) come sempre o spesso presenti, la situazione appare piuttosto diversificata a seconda delle dimensioni comunali in termini di popolazione residente. Le differenze più significative possono essere così sintetizzate, a seconda della tipologia di bisogno:

- i bisogni di cura e salute sono espressi frequentemente in circa il 30% dei casi se si fa riferimento ai Comuni di piccole dimensioni, in circa il 60% dei casi nei Comuni di medie e grandi dimensioni;
- nel caso dei bisogni di tipo economico così come in quelli di tipo lavorativo le differenze tra piccoli e grandi Comuni sono meno rilevanti ad eccezione dei Comuni con meno di 2000 abitanti;

- i bisogni di tipo educativo sono quelli nei quali emerge la differenza più significativa tra piccoli e grandi Comuni, ma anche tra Comuni di medie dimensioni e Comuni oltre il milione di abitanti. Di fatto, sembra che tale tipologia di bisogno venga espressa in maniera frequente (circa 50% dei casi) solo nei contesti di grandi dimensioni, molto meno (tra il 9 e il 20%) negli altri territori;
- rispetto ai bisogni in termini di reti di prossimità le differenze sembrano essere minori e poco frequenti in tutte le tipologie di comune, aspetto coerente con la definizione degli obiettivi generali identificati in precedenza.

L'indagine permette di approfondire ulteriormente le questioni legate alla definizione dei progetti personalizzati REI a livello locale attraverso l'identificazione delle attività e dei servizi più comunemente attivati all'interno dei singoli progetti (vedi tabella 6).

Tabella 6. Attività e servizi di sostegno attivati per i progetti personalizzati di presa in carico per i SSC (val. %)

	SSC
Sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale ¹⁸	37,7
Interventi - misure per facilitare inclusione e autonomia	32,6
Interventi e servizi educativo-assistenziali e per il supporto all'inserimento lavorativo	20,2
Sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare	21,6
Tirocini sociali	29
Servizi ed interventi educativi in contesto domiciliare	21,1
Tirocinio - borse di lavoro	27,6
Assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità	28,4
Sostegno socio-educativo scolastico	24,5
Interventi di supporto all'area abitativa	16,4
Servizio di mediazione culturale	7,2
Interventi volti a favorire la permanenza al domicilio	9,8
Servizio di pronto intervento sociale	9,1
Asili e servizi alla prima infanzia	9,2

Fonte: Dati Inapp 2021 *Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al RdC*

Le evidenze emerse mostrano due possibili linee di lettura: da un lato, le tipologie di interventi più spesso attivate sembrano essere coerenti con lo 'spirito' della misura, che poneva una certa enfasi nella capacità di intervenire nella sfera educativa dei minori e di supportare il sistema familiare che entrava nella rete dei servizi; dall'altro, se mettiamo in relazione i servizi offerti nell'ambito del progetto con i bisogni rilevati, la coerenza tra questi sembra essere più forte solo nei contesti di maggiori dimensioni.

¹⁸ Il servizio educativo domiciliare si rivolge a nuclei familiari con figli minori è finalizzato al sostegno dei genitori in relazione ai compiti educativi e ai bambini/e ragazzi/e in difficoltà per integrare il processo di crescita rispetto ai bisogni educativi-formativi e di socializzazione.

Come nel caso dei bisogni, la lettura dei dati a seconda delle dimensioni delle amministrazioni locali coinvolte mette in luce come vi sia una forte eterogeneità della situazione a seconda che un intervento sia 'pensato' in un piccolo comune piuttosto che in uno di medie o grandi dimensioni. Focalizzando l'attenzione sugli interventi più frequentemente presenti nei progetti (vedi tabella 7) e pur tenendo conto della quota rilevante di 'non sa' tra i rispondenti nei piccoli Comuni, emergono fortissime differenze a seconda del contesto degli interventi considerati. Emblematico il caso del 'sostegno alla genitorialità' presente in circa il 15% dei casi nei Comuni fino a 5000 abitanti e nel 41 e 63% dei casi rispettivamente nei Comuni di medie e grandi dimensioni.

Tabella 7. Attività dei servizi per dimensione dei Comuni (val. %)

Dimensione comunale	Tirocini sociali	Sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale	Assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità	Sostegno socio-educativo scolastico	Sostegno alla genitorialità
Fino a 2.000 ab.	20	28,4	26,3	19,3	14,4
tra 2.000 e 5.000 ab.	27,2	31,5	22,6	24,3	17,7
tra 5.000 e 10.000 ab.	35,3	43,1	34,3	28,1	30,5
tra 10.000 e 50.000 ab.	44,1	60	34,5	31,4	33
tra 50.000 e 100.000 ab.	42,7	68,5	44,9	41,6	41,6
Oltre 100.000 ab.	66,7	76,9	49	45,1	63,5

Fonte: Dati Inapp 2021 *Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al RdC*

Le evidenze fin qui commentate confermano l'estrema eterogeneità delle situazioni anche nel caso dei progetti personalizzati e dei relativi bisogni espressi dalla popolazione di riferimento. Nello specifico, tale aspetto rappresenta una dimensione di analisi di estrema importanza non solo per comprendere la declinazione di processi attuativi specifici della misura che riguardano la relazione tra sistema di offerta dei servizi e bisogni espressi, ma anche come chiave di lettura per analizzare le informazioni fin qui raccolte dalle piattaforme GePI e MyAnpal relative ai patti per l'inclusione e ai patti di servizio nell'ambito dell'attuazione del Reddito di Cittadinanza: c'è coerenza tra obiettivi, interventi e bisogni dei percettori della misura? Ci sono differenze così marcate a seconda della dimensione dei territori? Perché alcune aree di intervento sono poco presidiate dal sistema dei servizi?

Quando si passa dall'analisi di dettaglio sui progetti personalizzati ad una dimensione di tipo più gestionale, l'indagine permette di analizzare la capacità degli ATS di riuscire ad effettuare le verifiche di sua competenza sul possesso dei requisiti degli utenti da parte dell'ambito e di gestione del sistema di verifica della condizionalità, oltre che sul ruolo assunto dall'ATS nel garantire equità di trattamento ai beneficiari nell'offerta di progetti personalizzati.

Per approfondire ulteriormente il lavoro svolto dagli ATS in questa direzione, è stato fatto anche qui un approfondimento con degli indicatori di sintesi che vengono di seguito illustrati (tabella 8).

Per la verifica dei requisiti degli utenti è stato creato un indicatore di sintesi che riprende l'attività di lavoro svolta dall'Ambito rispetto alle indicazioni dell'ex art. 13 §2 lett. c. D.Lgs. 47/2017. Il 52% indica di aver predisposto al proprio interno un sistema di verifica o di averne coordinato le attività sul territorio, con percentuali che variano dal 41% del Nord-Ovest al 66% del Centro.

Per quanto riguarda la questione della condizionalità, il 56% dichiara di aver proceduto con un sistema di verifica o di aver coordinato le attività per la verifica della condizionalità. Ad eccezione del Nord-Ovest in tutte le aree del Paese la percentuale indicativa del livello massimo supera il 50%.

Per quanto riguarda il ruolo assunto dall'ATS nel garantire equità di trattamento ai beneficiari nell'offerta di progetti personalizzati è stato chiesto se l'ATS avesse avuto un peso nel rafforzare ulteriormente la capacità dei servizi di offrire progetti personalizzati o avesse verificato il rispetto dei livelli essenziali di servizio o se, semplicemente, avesse avuto un ruolo di assistenza tecnica e fornito delle linee guida. L'Ambito in questo caso sembra aver svolto un ruolo residuale, lasciando che molto venisse lasciato all'attività specifica dei servizi e le modalità di lavoro si diversificano nelle aree territoriali. Nel Sud Italia, così come nel Nord-Ovest, risulta più presente un livello basso.

Tabella 8. Indicatori sull'organizzazione e lavoro svolto dagli ATS (val.%)

		Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud
Equità di trattamento offerta progetti personalizzati	<i>minimo</i>	38	33	39	29	44
	<i>medio</i>	30	29	28	31	31
	<i>massimo</i>	25	23	28	38	20
Livello di verifica requisiti	<i>nessuno</i>	21	23	20	13	24
	<i>minimo</i>	15	19	18	12	14
	<i>intermedio</i>	11	17	10	9	8
	<i>massimo</i>	52	41	52	66	54
Verifica condizionalità	<i>nessuno</i>	16	17	18	9	17
	<i>minimo</i>	14	15	18	14	13
	<i>intermedio</i>	14	18	11	14	12
	<i>massimo</i>	56	50	52	62	58

Fonte: Dati Inapp 2021 *Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al RdC*

Quali indicazioni è possibile trarre in termini di governance locale delle misure da questa prima sintetica lettura dei dati? Se in termini generali una quota significativa di ATS dichiara di aver adottato atti di programmazione per rafforzare il sistema di interventi e servizi sociali ai fini REI, recependo diffusamente anche le indicazioni regionali su povertà (quelle contenute nei Piani povertà), in termini più operativi sembra che la situazione si presenti più sfumata ed eterogenea. È sicuramente possibile affermare come gli ATS abbiano giocato un ruolo importante a livello locale nella messa a regime delle misure ma non si hanno, ad oggi, indicazioni chiare su 'modelli' di governance più o meno efficaci. Saranno futuri approfondimenti di ricerca a mettere in evidenza eventuali traiettorie di sviluppo a livello micro-territoriale per quanto riguarda la governance.

Va anche sottolineato che l'alta incidenza di valutazioni negative rispetto all'offerta di lavoro e formazione, e al contrario la percezione positiva della presa di contatto con utenza precedentemente non nota ai servizi, almeno dal lato sociale per SSC e ATS, mettono in evidenza due aspetti di grande interesse che indicano, rispettivamente: in relazione al disegno di policy tracciato è evidente il disagio degli operatori ad accompagnare una misura per il contrasto alla povertà come una politica attiva volta alla ricerca di lavoro; una potenzialità evidente del REI di intercettare nuova utenza riuscendo a

coprire bisogni e istanze di una fascia di popolazione in difficoltà che normalmente non si sarebbe rivolta al sistema dei servizi sociali. Rispetto a tale ultimo punto, va sottolineato l'evidente aumento del carico di lavoro causato dall'attuazione della misura al sistema dei servizi (lo dichiara il 50% dei rispondenti) non influenza, la percezione che riuscire ad intercettare nuova utenza sia di per sé una risorsa. Una ultima informazione, che impatta sulla riflessione nella gestione del lavoro con l'utenza ma soprattutto nelle modalità organizzative dei servizi, è il valore dato dagli ATS alle équipes multidisciplinari, quasi uno su due la considera una risorsa. Più critico il bilancio sulle attività dal punto di vista di chi lavora per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi in materia di contrasto alla povertà, ossia i SSC. A partire infatti dall'attività di informazione, accesso e presa in carico a finire con l'attività di lavoro per la definizione e la realizzazione del progetto personalizzato risultano più elevate rispetto all'ATS le percentuali di un bilancio negativo/sfavorevole, in particolare le voci relative all'offerta integrata dei servizi e il lavoro svolto per una valutazione multidimensionale dei progetti.

3.4 *Punti di accesso, campagna informativa e utenza potenziale: come si sono organizzati i servizi?*

Per garantire il livello essenziale dell'informazione e orientamento sulla misura, era stato previsto dal Decreto REI, come requisito necessario, che in ciascun ambito territoriale ci fosse almeno un punto di accesso ogni 40.000 abitanti. Laddove, nell'ambito territoriale fossero costituiti da Comuni con meno di 10mila abitanti, per tutti tali Comuni andava previsto un punto di accesso ogni 20mila abitanti; se, invece, nell'ambito fosse compreso un comune capoluogo di città metropolitana, per tale comune l'obiettivo era fissato in un punto per l'accesso ogni 70mila abitanti.

Da una prima analisi dei dati dell'indagine Inapp agli ATS emerge che in Italia ci fossero in totale 4.654 punti di accesso REI, ovvero, in media, uno per circa 13.000 abitanti. Dai dati dell'indagine, l'obiettivo minimo richiesto dal Decreto sembra dunque esser stato raggiunto almeno a livello aggregato. La figura 3 mostra l'approfondimento del dato a livello regionale, dove vengono rappresentati sia i valori assoluti dei punti di accesso che, in linea, il numero di abitanti per punto di accesso. Anche qui è evidente la variabilità regionale con un massimo di 1 punto di accesso per 38mila abitanti in Trentino ed un minimo, ovvero una maggiore presenza di punti di accesso sul territorio, di 1 punto di accesso ogni 2.966 abitanti in Molise. Ad esclusione del Trentino e della Toscana (con 1 punto di accesso ogni 23mila abitanti) tutte le regioni si attestavano sotto il livello di 1 punto per meno di 20mila abitanti.

Figura 3. Punti di accesso per Regione – valori assoluti e numero per abitanti

Fonte: Dati Inapp 2021 *Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al RdC*

Una certa differenziazione dell'indicatore "Abitanti per ogni punto di accesso" è dovuta ovviamente anche all'effetto evidente della diversa conformazione territoriale. Alcune delle regioni con la miglior performance, in questo senso, riscontrano infatti la prevalenza di paesi al di sotto dei 10.000 abitanti. Per avere un'idea più precisa di cosa sia successo a livello dei singoli ATS, siamo quindi andati a pesare il numero di punti di accesso dichiarati con il numero di abitanti dei Comuni inclusi nell'ATS e il risultato che otteniamo è che, in realtà, 80 ATS non hanno rispettato la soglia minima richiesta (il 17% del totale), se si tengono in considerazione i parametri richiesti dal Decreto e riportati all'inizio del paragrafo.

La distribuzione per macroarea degli ATS che non risultano aver rispettato la soglia minima di punti di accesso parametrata nel Decreto mostra una leggera maggioranza di questi nelle regioni del Nord (tabella 9).

Tabella 9. Punti di accesso per ATS rispetto ai parametri richiesti dal Decreto REI per macro aree (val. %)

	% ATS nei parametri del Decreto	% ATS fuori dai parametri del Decreto	Totale
Nord-Est	76,3	23,7	100
Nord-Ovest	72,1	27,9	100
Centro	80,5	19,5	100
Sud e Isole	90,1	9,9	100
Totale	82,6	17,4	100

Fonte: Dati Inapp 2021 *Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al RdC*

L'indicatore "Punti di accesso", da noi creato e presentato a livello medio regionale nella figura 4, mostra che, nonostante circa il 17% degli ATS non abbiano rispettato i criteri minimi richiesti, in realtà tutte le regioni hanno, in media, assicurato la copertura prevista dal Decreto ad esclusione del Trentino-Alto Adige (Indicatore=0,5). A parte la Valle D'Aosta e il Veneto che hanno, in media, rispettato il numero di punti di accesso necessario ma non hanno superato di molto il numero richiesto (Indicatore<2), tutte le altre hanno almeno raddoppiato il numero di punti di accesso minimo richiesti (Indicatore>=2).

Figura 4. Indicatore punti di accesso per ATS – media regionale

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Inapp 2021 *Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al RdC*

L'informazione che deriva dalle risposte fornite dagli ATS non cambia nella sostanza quando la verifichiamo con le risposte fornite alla stessa domanda dai Servizi sociali Comunali. Questo enorme sforzo effettuato sul territorio per accogliere e indirizzare i richiedenti il REI rischia dunque di essere completamente vanificato con l'abolizione dei punti di accesso del successivo RdC (Attene 2019).

A quest'informazione quantitativa, i dati dell'indagine aggiungono il punto di vista qualitativo degli ATS. Alla domanda "In che misura ritiene siano stati raggiunti nel suo ATS gli obiettivi di accesso uniforme della popolazione dell'Ambito ai punti di accesso?" il 75% degli ATS risponde in senso nettamente positivo e solo il 3% risponde in senso nettamente negativo.

A livello territoriale, poi, in termini di utenza potenziale della misura, oltre il 55% degli ATS risponde che non disponeva di una informazione sulle stime relative alla platea. Del 35% che possedeva quest'informazione, il 18,5% risponde di avere il dato per entrambe le misure, il 9,5% solo per il REI, solo il 7% per il RdC. All'epoca del REI, quindi, solo il 28% degli ATS in Italia disponeva di informazioni attendibili sulla platea potenziale e di questi solo il 64% dichiara di aver utilizzato quest'informazione per la definizione dei punti di accesso.

Dall'indagine ai SSC, dalle risposte fornite dai circa 700 rispondenti (circa un terzo degli intervistati) alla domanda "Quanti degli utenti REI fossero 'non già noti' ai SSC" risulta che in media il 26% fossero

utenza “non già nota”. Il dato varia di un massimo di 12 punti percentuali a livello regionale (se non si considera il 75% dell'unico ATS che ha fornito la risposta nella regione Trentino) con un massimo del 38% di utenza non nota in Calabria e un minimo del 14% di utenza non nota in Piemonte. Quest'informazione conferma l'importanza dei servizi sociali nel gestire un tema delicato quale le misure di sostegno al reddito, che riguardano evidentemente un bacino di utenti che è per tre quarti già passato dai servizi sociali e conferma, come già evidenziata altrove (Attene 2019), che si tratta di “situazioni per lo più complesse, che richiedono un'adeguata preparazione professionale perché possano essere valutate e accompagnate nel loro percorso e che la risposta ai loro bisogni potrebbe non corrispondere a un'offerta di lavoro”.

Rispetto alla gestione della campagna informativa del REI, il 19% degli ATS risponde di aver anche organizzato momenti informativi destinati all'utenza potenziale e il 27% risponde di aver anche organizzato momenti informativi destinati agli utenti dei servizi. Un tema attualmente molto dibattuto è proprio la capacità della policy di raggiungere il target e nello specifico i più bisognosi (Fanelli 2021) e questi dati mostrano che meno del 20% degli ATS ha indirizzato le proprie attenzioni a chi è più bisognoso e spesso, allo stesso tempo, più lontano dalla policy (Figlio *et al.* 2015; Daigneault and Macé 2019). La maggior parte degli ATS (57%) risponde, invece, di aver affidato l'informazione alla campagna pubblicitaria su social e siti istituzionali dei Comuni dell'ambito distrettuale, circa il 40% risponde di aver veicolato l'informazione tramite poster negli uffici dei servizi e/o con la realizzazione di opuscoli informativi, mentre il 38% ha delegato la campagna informativa ad altri soggetti istituzionali nella rete integrata.

A compensare in parte quest'informazione, l'indagine ai SSC mostra che la prima opzione scelta, rispetto agli strumenti utilizzati per la campagna informativa, è proprio l'organizzazione di momenti informativi destinati all'utenza potenziale, seppur selezionata solo dal 36% dei rispondenti (il dato varia molto a livello regionale: dal 15% del Trentino al 54% della Liguria). A seguire, circa il 31% dei SSC hanno risposto di aver affidato l'informazione alla campagna pubblicitaria su social e siti istituzionali dei Comuni dell'ambito distrettuale, mentre il 21% ha anche veicolato l'informazione tramite poster negli uffici dei servizi e/o con la realizzazione di opuscoli informativi e il 16% ha delegato la campagna informativa ad altri soggetti istituzionali nella rete integrata.

Inoltre, nei dati dell'indagine si nota come oltre il 40% degli ATS risponda che gli enti del terzo settore hanno completamente realizzato la campagna informativa mentre il 53% di loro ha comunque coinvolto il terzo settore a qualche titolo nella campagna informativa (nel suo disegno o realizzazione). A ciò si aggiunge che è proprio il ruolo che il terzo settore può avere nel sostenere i servizi sociali nel riuscire ad intercettare l'utenza più bisognosa in una ricerca più ‘attiva’ dell'utenza potenziale. A questo riguardo, provvedere all'implementazione di campagne di sensibilizzazione più mirate all'utenza potenziale, potrebbe essere un'utile indicazione di policy proprio per raggiungere chi è più bisognoso e migliorare, di conseguenza, il take-up della policy da parte dell'utenza target (Daigneault and Macé 2019).

Le risposte fornite dagli ATS relativamente alla campagna informativa del RdC sono molto simili a quelle fornite in merito al REI. Certo il primo ha sicuramente tratto vantaggio da una campagna mediatica molto più importante di quella del REI ma, nonostante questo, ha scarsamente raggiunto i più bisognosi (cfr. Di Nicola 2020; Fanelli 2021). Oltre, ovviamente, ad un disegno della politica che aiuti a non discriminare in partenza alcune categorie notoriamente più povere dall'accesso al beneficio, sono necessari approfondimenti successivi sui dati per capire quali strumenti siano risultati

più adeguati a raggiungere i più bisognosi o il maggior numero di potenziali beneficiari. Sicuramente, obiettivo di una policy che vuole combattere la povertà assoluta dovrebbe essere quello di riuscire ad arrivare a chi ha più bisogno che spesso coincide proprio con chi è più 'lontano' dalla policy stessa (Figlio *et al.* 2015).

Quanto fin qui riportato riguarda ciò che emerge dalle indicazioni offerte dal lato ATS e SSC. Sul versante CPI, sebbene si sia già detto del loro minor coinvolgimento nella messa a regime del REI, tuttavia è interessante riportare alcune evidenze che aiutano a definire meglio le dinamiche locali di gestione della misura. In particolare, nello svolgimento delle modalità di lavoro è stato richiesto ai CPI se fosse stato attivato uno specifico sportello dedicato all'utenza del REI e del RdC. Ciò che emerge (tabella 10) è che, in generale, sono più basse le percentuali per quanto riguarda il REI, solo il 46%, mentre sono più alti i valori per quanto riguarda il RdC, che raggiungono il 77% dei CPI. Le differenze per aree geografiche in questo caso sono notevoli: molto più basse nell'area del Nord-Est e molto più elevate al Sud. In questo caso sicuramente la differenza è dovuta al flusso di utenza coinvolta nelle diverse aree del Paese con numeri nettamente superiori nelle zone del Mezzogiorno.

Tabella 10. Presenza di uno sportello specifico (val. %)

	Sportello specifico REI	Sportello specifico RdC
Nord-Ovest	42,4	82,6
Nord-Est	17,2	50,5
Centro	55,4	72,3
Sud	60	90
Italia	45,5	76,5

Fonte: Dati Inapp 2021 *Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al RdC per gli CPI*

4. Criticità e aspetti positivi nella messa a regime del RdC

L'indagine presenta numerose evidenze riguardanti la fase di avvio e messa a regime del RdC. Nella consapevolezza che il REI abbia rappresentato, di fatto, il banco di prova principale per la nuova misura nazionale di contrasto alla povertà, l'indagine propone alcune chiavi di lettura per leggere continuità e discontinuità tra le due misure.

Sfruttando come già proposto in precedenza il 'triplo punto di vista', di ATS, SSC e CPI, ciò che emerge sull'avvio della misura può essere sinteticamente rappresentato nella tabella sinottica seguente (tabella 11) che focalizza l'attenzione su cinque dimensioni principali: gli effetti della messa a regime dell'RdC sull'organizzazione del lavoro dei servizi, in particolare in termini di aumento di carico di lavoro; la disponibilità di risorse umane sufficienti per affrontare tali carichi di lavoro; la qualità dei flussi di lavoro tra le due istituzioni in questione e tra queste e altri attori fondamentali nel processo di attuazione (INPS, CAF, etc.); la capacità di intercettare nuovi bisogni e nuove povertà da parte della misura; un giudizio complessivo sul disegno della policy rispetto ai suoi obiettivi principali.

Tabella 11. Quadro sinottico dimensioni principali della messa a regime del RdC

Dimensioni di analisi	ATS	SSC	CPI
Impatto sull'organizzazione interna del lavoro	Oltre il 70% dichiara che la misura ha introdotto nuovi o ulteriori cambiamenti, in particolare per quanto riguarda l'aumento del carico di lavoro	Il 45% circa dei Comuni non capofila segnala cambiamenti organizzativi, dato che sale al 66% nel caso dei Comuni capofila	La percentuale sale all' 80% , con il medesimo effetto dell'aumento dei carichi di lavoro indicato come fenomeno prevalente
Risorse umane a disposizione	Circa il 50% dichiara di lavorare con Uffici di Piano non congrui rispetto agli impegni da sostenere e ciò avviene soprattutto per carenza di personale.	I comuni non capofila in oltre il 40% di casi dichiarano che dal 2017 non hanno visto aumenti in termini di dotazioni di risorse umane , il dato si abbassa all'8% nel caso di comuni capofila.	Quasi il 40% dichiara che rispetto a quanto già a disposizione nel 2017, non c'è stato alcun aumento della dotazione di risorse umane a seguito delle ultime riforme.
Qualità dei flussi informativi tra attori della policy	Quasi il 40% dichiara insufficiente la qualità dei flussi informativi con i CPI, oltre il 50% quelli con INPS e quasi il 30% quelli con i CAF.	Una quota residuale di SSC compresa tra il 5 e il 7% indica insufficiente la qualità dei flussi informativi con CPI e INPS.	Circa il 37% dichiara insufficiente la qualità dei flussi con gli ATS, oltre il 60% quelli con INPS. Marginali i problemi rilevati con Regioni e Anpal (tra il 10 e il 15 per cento dei casi).
Capacità della misura di intercettare nuovi bisogni e nuove povertà durante la crisi sanitaria	Oltre due terzi esprime un giudizio abbastanza/molto positivo .	Oltre il 60% esprime un giudizio abbastanza/molto positivo .	Circa il 60% esprime un giudizio abbastanza/molto positivo .
Giudizio sul disegno della misura rispetto agli obiettivi	Oltre la metà dichiara il disegno della misura non adatto rispetto agli obiettivi della misura	Il 44% circa dei Comuni non capofila esprime un giudizio negativo . Dato che sale al 50% nel caso dei Comuni capofila.	Quasi il 40% dichiara il disegno della misura non adatto rispetto agli obiettivi della misura

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Inapp 2021 *Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al RdC*

Obiettivo principale di tale ricostruzione è quello di focalizzare l'attenzione su alcune delle dimensioni nelle quali, in questa prima fase di analisi dei dati, le evidenze siano più nette e dove più chiaramente si individuino debolezze su cui approfondire la riflessione, sia in termini analitici sia in termini di

prospettive di intervento da parte del policy maker, in questa fase di 'ripensamento' delle attuali misure di contrasto alla povertà.

Come considerazione generale, è possibile sostenere come ci sia una certa omogeneità nella lettura dei fenomeni indagati da parte dei soggetti istituzionali coinvolti, con l'eccezione significativa riguardante la qualità dei flussi informativi. In quest'ultimo caso, infatti, la dinamica rilevante riguarda non solo la differenza assolutamente significativa tra livello comunale e ATS/CPI, ma anche la variazione consistente nel passaggio dal REI al RdC: appare evidente un miglioramento netto (e a tratti sorprendente) tra il giudizio espresso per la prima misura e quello espresso nei confronti della seconda.

Approfondendo ulteriormente, la dimensione relativa all'impatto organizzativo individua chiaramente come l'avvio e la messa a regime del RdC abbia apportato inevitabili modifiche ai sistemi organizzativi nei diversi contesti, modificando prassi organizzative e aumentando carichi di lavoro senza, in molti casi, una risposta proporzionale in termini di risorse umane disponibili e flussi informativi adeguati a rispondere alla complessità della sfida. Pur non essendo riportato nella tabella 11, vale la pena commentare quanto l'impatto sull'organizzazione del lavoro del sistema dei servizi non abbia coinciso solo con un deciso aumento dei carichi di lavoro ma, come accennato, anche nell'affrontare nuove metodologie di lavoro e nuove tipologie di utenza. I CPI vengono chiamati infatti all'organizzazione di specifiche fasi per la gestione delle attività e presa in carico dell'utenza: convocazione entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio, valutazione preliminare, stipula del patto, creazione agenda appuntamenti, etc. Solo il 41% dei CPI dichiara di essere stato in grado di gestire le diverse fasi previste dal RdC. La stessa tempistica prevista per la convocazione presso il CPI del beneficiario della misura entro trenta giorni dalla ricezione del beneficio monetario è risultata di difficile attuazione in circa la metà dei casi. Dal lato dei Servizi sociali comunali le cose sembrano essere andate meglio, soprattutto per quanto riguarda la fase della valutazione preliminare che è stata gestita positivamente nella gran parte dei casi.

Inoltre, proprio riguardo gli effetti sull'organizzazione del lavoro, nei paragrafi precedenti è stata messa in evidenza una diffusa difficoltà nel predisporre un'offerta integrata nell'ambito di attuazione del REI, aspetto che, riferendoci al RdC, vale la pena riprendere mettendo in evidenza due aspetti rilevanti: l'istanza di una quota rilevante di ATS di investire in attività che facilitino il lavoro con altri servizi differenti; la presenza di una quota importante di CPI che non hanno ricevuto un supporto adeguato in termini di formazione, supervisione e capacità di 'dialogo' con servizi diversi. Più nello specifico, circa un terzo dei CPI, nell'ambito dell'attuazione dell'RdC ha fatto formazione in aula, formazione congiunta e supervisione, il 40% è stato 'affiancato' per poter gestire il proprio lavoro.

Infine, è interessante notare come l'omogeneità messa in evidenza in precedenza trovi riscontro anche nella definizione stessa che le due istituzioni forniscono del RdC. Infatti, alla domanda "Quale di queste definizioni considera più calzante?" circa due terzi di ATS e CPI sceglie la seguente: un trasferimento monetario per i più bisognosi, supportato da servizi alla persona, solo un terzo dei rispondenti definisce l'RdC come "Un pacchetto di servizi alla persona, resi più appetibili da un beneficio economico". Nel caso dei Servizi sociali comunali, soprattutto per quanto riguarda il campione dei Comuni non capofila, sembra esserci maggiore incertezza: circa il 50% sceglie la prima opzione, ma la quota dei 'non so' è significativa (oltre il 20% contro appena il 4% dei Comuni capofila).

5. Effetti della pandemia sul sistema dei servizi coinvolti nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà

L'indagine, per cause connesse alla pandemia è partita in ritardo e tale ritardo ha fatto sì che fossero inevitabilmente poste alcune questioni relative a possibili effetti della pandemia sul sistema dei servizi. Le dimensioni sulle quali si è deciso di focalizzare l'attenzione sono essenzialmente tre: la verifica di carenze tecnico strumentali vissute dal sistema dei servizi (dalla gestione degli spazi alla disponibilità di dispositivi di protezione); la mitigazione degli effetti negativi della crisi sanitaria grazie al processo di rafforzamento dei servizi già in atto grazie alle ultime riforme sul versante del contrasto alla povertà; la capacità del Reddito di Cittadinanza e delle altre misure emergenziali di sostegno al reddito di intercettare nuove povertà e nuovi bisogni.

Seguendo l'approccio già sviluppato nei paragrafi precedenti del confronto tra prospettive di ATS, CPI e Servizi sociali comunali, riguardo al primo aspetto, la situazione è ben rappresentata dalla figura 5.

Figura 5. Carenze tecnico strumentali riscontrate durante la pandemia

Fonte: Dati Inapp 2021 *Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al RdC*

Dalla lettura dei dati emergono tre aspetti principali: i CPI e i SSC sono le strutture che con più frequenza affermano, confermando quanto precedentemente detto, l'assenza di carenze di alcun tipo, situazione che riguarda un terzo circa delle realtà intercettate (meno di un quinto del totale sono invece gli ATS che rientrano in tale fattispecie); le problematiche di approvvigionamento di dispositivi di protezione riguardano in maniera particolare gli ATS, in circa il 40% dei casi (poco oltre il 20% i CPI che evidenziano problemi in tal senso); l'adattamento degli spazi di lavoro e le condizioni tecniche per poter portare avanti il lavoro durante la pandemia risultano essere le due criticità maggiormente segnalate da ATS e CPI.

Se la dimensione precedente si focalizzava su questioni contingenti relative a dotazioni materiali essenziali per poter lavorare in sicurezza e in maniera efficace, la seconda dimensione indagata

richiedeva agli intervistati di elaborare un ragionamento più astratto ma anch'esso fondamentale per provare a rispondere alla seguente domanda: quanto il processo di riforma da tempo in atto ha reso il sistema dei servizi più pronto a rispondere alla crisi sanitaria e sociale e dunque mitigare l'impatto sociale della pandemia? Si tratta, ovviamente, di una domanda generale che, tuttavia, può aiutare a orientare alcune riflessioni piuttosto che fornire una risposta precisa ed esauriente sul tema. Nel dettaglio (figura 6) si è cercato di esplicitare alcune tra le possibili situazioni potenzialmente affrontate dai soggetti coinvolti nell'indagine che tenessero in considerazione due ipotesi principali: la presenza di rafforzamento assente o insufficiente, oppure il rafforzamento, effettivo, che ha inciso però su modalità di lavoro dei servizi e sulla loro capacità di affrontare la sfida della pandemia.

Figura 6. Il rafforzamento dei servizi per il contrasto alla povertà, avvenuto negli anni precedenti la pandemia ha mitigato l'impatto sociale dell'emergenza Covid-19 sui beneficiari

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Inapp 2021 *Indagine CAWI implementazione del REI e passaggio al RdC*

I dati a disposizione indicano come il processo di rafforzamento non abbia riguardato (o lo ha fatto in maniera inadeguata) con più frequenza i CPI, circa il 40% del totale, e che gli ATS e i servizi sociali, invece, abbiano beneficiato maggiormente del processo di rafforzamento. Aspetto quest'ultimo assai rilevante in termini di valutazione delle policy fin qui attuate a livello nazionale. Notevole, inoltre, la quota di "non sa" riguardante i CPI e i servizi sociali.

Infine, rispetto alla capacità di intercettare nuove povertà e nuovi bisogni, mentre si è già detto precedentemente del RdC, qui si mette in evidenza come tutte le istituzioni coinvolte affermino, nella gran parte dei casi, come le misure emergenziali abbiano dimostrato la loro efficacia rispetto ai due fenomeni indagati. Anche in questo caso, le evidenze emerse possono rappresentare un tassello importante nella valutazione circa l'efficacia delle strategie messe in atto a livello nazionale per contrastare gli effetti nefasti della pandemia, in particolare sulla popolazione più fragile.

6. Riflessioni conclusive e spunti per la futura policy contro la povertà

Analizzare successi e insuccessi di una policy nazionale è sempre un 'atto di interpretazione' che deve tenere in considerazione una molteplicità di fattori, non ultimo il peso dei cambiamenti in atto e il ruolo degli effetti inattesi (Compton *et al.* 2019).

In questa consapevolezza, le evidenze empiriche emerse dalla rilevazione Inapp consentono di formulare, proprio grazie al conforto e alla luce delle valutazioni espresse dagli attuatori della misura, alcune riflessioni utili al processo di revisione della policy di contrasto alla povertà collocandole nel quadro del dibattito in corso sul futuro delle politiche contro la povertà nel nostro Paese.

Come noto, al momento è in corso un acceso dibattito politico sul futuro del Reddito di Cittadinanza, confronto animato da posizioni diversificate che contemplano interventi parziali, correttivi del disegno della misura, fino a ipotesi radicali di cancellazione della policy *tout court*.

Su questo punto fondamentale della discussione - l'utilità di una misura di contrasto alla povertà - i risultati dell'indagine Inapp non lasciano dubbi: l'azione complessiva di rafforzamento del sistema dei servizi dedicati al contrasto alla povertà avviata negli ultimi cinque o sei anni ha permesso di mitigare, soprattutto in alcuni contesti, gli effetti negativi prodotti dello shock pandemico. L'azione di contenimento messa in evidenza dagli attori del welfare locale diviene ancor più eloquente se letta insieme ai dati Istat sull'andamento della povertà assoluta: circa un milione di poveri in più registrati nel 2020 rispetto al 2019, prodotti dall'onda d'urto del Covid (Istat 2021c). Ragionevolmente, l'aumento massiccio di persone in povertà assoluta, imputabile alla pandemia, sarebbe stato assai più cospicuo in assenza di uno schema di reddito minimo (Ferrera 2021) che già nel 2019 copriva oltre un milione di nuclei familiari (MLPS 2020a¹⁹).

Gli effetti socio-economici della grande crisi pandemica sono destinati a manifestarsi nel breve medio e lungo periodo, andando ad alimentare il già preesistente e irrisolto fenomeno della povertà, sottoponendo a nuovo e ulteriore stress il welfare dei servizi chiamato a mostrare la sua capacità reattiva (Barberis e Martelli 2021; Ciarini 2020). La rilevazione effettuata dall'Inapp sui tre attori chiave dell'implementazione del REI e del RdC ha evidenziato, pur nella variabilità territoriale, una diffusa resilienza del sistema dei servizi nella realizzazione di interventi di policy rispondenti al contempo a esigenze ordinarie ed emergenziali. I dati raccolti mostrano che gli sforzi volti all'aumento e alla stabilizzazione delle risorse economiche dedicate al complesso fenomeno della povertà stanno producendo degli effetti riscontrabili anche a livello locale. In tale direzione vanno anche i dati sull'avanzamento finanziario del Pon Inclusione che riportano, nel 2020, l'avvenuto superamento del target di spesa certificata (MLPS 2020b²⁰).

Accanto al quadro, tutto sommato confortante, sopra descritto in merito alla capacità di tenuta del sistema dei servizi di welfare di fronte al corto circuito innescato dalla crisi sanitaria, non mancano elementi di preoccupazione sotto il profilo della infrastrutturazione sociale dei servizi, condizione

¹⁹ Al 31/12/2019 i nuclei familiari beneficiari di RdC/PdC nel corso del 2019 sono stati 1 milione 118mila, per un totale di 2 milioni 734mila individui (salgono a 1.436.930, per un totale di 3.475.966 al 30 giugno 2020).

²⁰ MLPS – PON Inclusione, Documento di sintesi pubblica, Relazione di attuazione annuale 2020 del PON Inclusione. Nel corso del 2020 il Programma operativo nazionale Inclusione 2014–2020 ha supportato l'attuazione della misura nazionale di contrasto alla povertà e di rafforzamento dei servizi sociali, nonché della sperimentazione di modelli innovativi di intervento sociale, dell'integrazione socio-lavorativa dei migranti e del rafforzamento della capacità istituzionale degli attori coinvolti nell'attuazione del PON.

necessaria all'efficacia della policy (Ciarini 2020). Quanto emerso dall'indagine racconta come i margini di miglioramento siano notevoli e il raggiungimento di determinati livelli essenziali non sia tale in numerosi territori.

Altro nodo centrale è il raggiungimento di uno standard di servizio adeguato e omogeneo a livello nazionale nel contrastare la povertà. L'offerta integrata di servizi nelle sue diverse declinazioni è ben lontana da essere patrimonio comune dei territori intercettati dall'indagine. In una quota rilevante di contesti territoriali (circa un terzo del totale) le difficoltà sembrano essere evidenti anche e non solo perché ci si muove in un contesto di sistemi informativi non all'altezza della situazione, ma perché vanno costruiti (garantiti) altri prerequisiti affinché servizi diversi possano, se non integrarsi, quantomeno cooperare in maniera efficace, superando anche 'ostacoli burocratici' che da tempo incidono in negativo sulla capacità di integrarsi del sistema di welfare italiano a livello locale (Catalano *et al.* 2015). Dai dati rilevati traspare la necessità di investire nel rafforzamento e consolidamento di competenze utili al lavoro di rete e alla collaborazione interorganizzativa e interprofessionale, soprattutto da parte del sistema dei servizi sociali. Inoltre, la presa in carico di una platea di persone in situazioni di povertà che non solo aumenta ma si diversifica incessantemente, rende necessario aggiornare e affinare le competenze per la lettura di un fenomeno, per sua natura multidimensionale, e ora divenuto più complesso. In particolare, una riflessione si pone nel caso dei Centri per l'impiego, investiti nel RdC sia da nuovi mandati istituzionali sia da nuove tipologie di utenti qualora si confermasse un loro coinvolgimento attivo nel contrasto alla povertà. In questo senso, le ultime evidenze disponibili sul profilo di occupabilità dei sottoscrittori del patto per il lavoro nell'ambito del RdC (Anpal 2021) parlano chiaro: nella realtà dei fatti, i servizi si trovano di fronte ad una platea difficilmente occupabile, caratterizzata in oltre il 70% dei casi da un livello di istruzione che non supera la secondaria inferiore. Considerazione empirica che rimanda alla controversia sulla equivoca definizione del Reddito di Cittadinanza come misura di politica attiva del lavoro (Anselmo *et al.* 2020) e misura di contrasto alla povertà, ambiguità che per paradosso espone al fallimento tutto uno schema di policy identificando l'insuccesso con il mancato conseguimento dell'obiettivo occupazionale, già in partenza infattibile tanto per le caratteristiche dei beneficiari tanto per la mancanza di lavoro e di condizioni di sviluppo.

Bibliografia

- Alleanza contro la povertà in Italia (2021), *Primi risultati della ricerca sull'evoluzione della povertà in Italia a seguito della pandemia di Covid-19 e le conseguenti proposte di policy*, 6 luglio 2021 <<https://bit.ly/2Y8lOzW>>
- Alleanza contro la povertà in Italia (a cura di) (2020), *Il Reddito di Inclusione (REI). Un bilancio. Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore
- Anpal (2021), *Reddito di Cittadinanza*, n.101, nota n.4/2021, Collana Focus, Anpal
- Anselmo M., Morlicchio E., Pugliese E. (2020), Poveri e imbroglioni. Dentro il Reddito di Cittadinanza, *Rivista Il Mulino*, n.1, pp.53-63
- Attene D. (2019), Dal REI al RdC: spunti di riflessione del servizio sociale, *welforum.it*, 7 febbraio 2019 <<https://bit.ly/3lhCFQa>>
- Barberis E., Martelli A. (2021), Covid-19 e welfare dei servizi in Italia. Linee emergenti nel contrasto alla povertà e alla vulnerabilità sociale, *Rivista Politiche sociali/Social Policies*, Il Mulino
- Caiolfa M. (2020), Considerazioni per un approccio evolutivo ai LEP, *welforum.it*, 10 dicembre 2020 <<https://bit.ly/2Ylb1hC>>
- Catalano S., Graziano P., Bassoli M. (2015), Devolution and Local Cohesion Policy: Bureaucratic Obstacles to Policy Integration in Italy, *Journal of Social Policy*, 44, n.4, pp.1-22 <[DOI 10.1017/S0047279415000239](https://doi.org/10.1017/S0047279415000239)>
- Caritas Italiana (2021), *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Teramo, Edizioni Palumbi
- Caritas Italiana (2020), *Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Roma, Caritas Italiana
- Cejudo G.M., Michel C.L. (2017), Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration, *Policy Sci*, 50, pp.745–767 <[DOI 10.1007/s11077-017-9281-5](https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5)>
- Ciarini A. (2020), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, Il Mulino
- Compton M.E., Luetjens J., Hart P. (2019), Designing for Policy Success, *International Review of Public Policy*, 1, n.2, pp.119-146 <[DOI 10.4000/irpp.514](https://doi.org/10.4000/irpp.514)>
- D'Emilione M., Giuliano G., Ranieri C. (2020), Le trasformazioni del sistema di welfare locale osservate dal monitoraggio sulla programmazione sociale di zona, *Politiche Sociali Social Policies* 3/2020, pp. 485-506, doi: 10.7389/99012
- 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, *Sinapsi*, VIII, n.3, pp.46-64
- Daigneault P.M., Macé C. (2019), Program Awareness, Administrative Burden, and Non-Take-Up of Québec's Supplement to the Work Premium, *International Journal of Public Administration*, 43, 6, pp.527-539 <[DOI 10.1080/01900692.2019.1636397](https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1636397)>
- D.Lgs. 15 settembre 2017 n. 147, Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà (GU Serie Generale n.240 del 13-10-2017)
- Di Nicola F. (2020), Reddito di cittadinanza e povertà, un legame da migliorare, *lavoce.info*, 20/11/2020 <<https://bit.ly/2YEoyXo>>

- Domorenok E., Graziano P., Polverari L. (2021), Introduction: policy integration and institutional capacity: theoretical, conceptual and empirical challenges, *Policy and Society*, 40, n.1, pp.1-18 <[DOI 10.1080/14494035.2021.1902058](https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1902058)>
- Fanelli L. (2021), Il primo Rapporto del governo sul Reddito di Cittadinanza, *welforum.it*, 1 aprile 2021 <<https://bit.ly/3abi5Wl>>
- Ferrera M. (2021), Il reddito tra meriti e demeriti. Solo le riforme possono trasformarlo, *La Lettura del Corriere della Sera*, 2 settembre 2021 <<https://bit.ly/2YPTcNN>>
- Figlio D.N., Hamersma S., Roth J. (2015), Information Shocks and the Take-Up of Social Programs, *Journal of Policy Analysis and Management*, 34, n.4, pp.781-804 <[DOI: 10.1002/pam.21855](https://doi.org/10.1002/pam.21855)>
- Franzini M. (2020), Il Covid-19 e le disuguaglianze economiche, *Questione Giustizia*, 8/04/2020 <<https://bit.ly/3auTImI>>
- Gori C. (2020), *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social Card al Covid-19*, Bari, Laterza
- Hudson B., Hunter D., Peckham S. (2019), Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?, *Policy Design and Practice*, 2, n.1, pp.1-14, <[DOI 10.1080/25741292.2018.1540378](https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378)>
- INPS (2021), Le politiche per fronteggiare la pandemia in *L'innovazione dell'INPS per il rilancio del Paese - XX Rapporto Annuale*, Luglio 2021, Roma, Teraprint, pp.157-237
- Istat (2021a), Torna a crescere la povertà assoluta, *Statistiche Report*, 16 giugno 2021 <<https://bit.ly/3AwmJck>>
- Istat (2021b), La spesa dei comuni per i servizi sociali, *Statistiche Report*, 23 febbraio 2021 <<https://bit.ly/3DCO3HS>>
- Istat (2021c), Nel 2020 un milione di persone in più in povertà assoluta, *Statistiche Today*, 4 marzo 2021 <<https://bit.ly/3v8WVBZ>>
- MLPS (2020a), *Reddito di cittadinanza. Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019*, 1 novembre 2020, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- MPLS (2020b), *Programma Operativo Nazionale Inclusione 2014-2020. Relazione di Attuazione anno 2020*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- Morlicchio E. (2020a), *Sociologia della povertà*, Bologna, Il Mulino, Nuova ediz.
- Morlicchio E. (2020b), Su e giù per le scale. La difficile governance della lotta alla povertà, *il Mulino*, 6, pp.1068-1074
- OECD (2015), *Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery*, Paris, OECD Publishing <[DOI 10.1787/9789264233775-en](https://doi.org/10.1787/9789264233775-en)>
- Peters B.G. (2018), The challenge of policy coordination, *Policy Design and Practice*, 1, n.1, pp.1-11 <[DOI 10.1080/25741292.2018.1437946](https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946)>
- Rodríguez-Pose A. (2020), Institutions and the fortunes of territories, *Regional Science Policy & Practice*, 12, pp. 371–386 <[DOI 10.1111/rsp3.12277](https://doi.org/10.1111/rsp3.12277)>
- Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E. (2020), *Poverty in Italy. Features and drivers in a european perspective*, Bristol, Policy Press