

DAL REI AL RDC: IL LAVORO DEL TERRITORIO NELL'ATTUAZIONE DELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ

a cura di

Anna Ancora

Giovannina Assunta Giuliano

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo intermedio del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPA0) del Fondo sociale europeo delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.

Presidente: *Sebastiano Fadda*

Direttore generale: *Santo Darko Grillo*

Riferimenti

Corso d'Italia, 33

00198 Roma

Tel. + 39 06854471

www.inapp.org

La collana Inapp Report è curata da Pierangela Ghezzi.



INAPP

**DAL REI AL RDC:
IL LAVORO DEL TERRITORIO
NELL'ATTUAZIONE DELLE
MISURE DI CONTRASTO
ALLA POVERTÀ**

a cura di

Anna Ancora

Giovannina Assunta Giuliano

Il Rapporto presenta uno studio sull'implementazione delle misure di sostegno al reddito nelle sue forme organizzative, gestionali e attuative a vari livelli.

L'attività è stata realizzata da Inapp in qualità di Organismo intermedio del PON SPAO con il contributo del FSE 2014-2020, Azione 11.1.4 Ambito di attività 4.

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

Testo a cura di *Anna Ancora* e *Giovannina Assunta Giuliano*

Autori: *Anna Ancora* (Introduzione, cap. 6); *Marina De Angelis* (parr. 2.2, 3.1); *Alessandra Di Giampaolo* (par. 5.2); *Matteo D'Emilione* (parr. 2.3, 2.4, 2.5, 5.1, cap. 6); *Grazia Ferri* (par. 5.2); *Giovannina Assunta Giuliano* (Introduzione, parr. 1.2, 1.3, 2.1, 2.4, 2.5, 3.2.1, cap. 6); *Matteo Luppi* (par. 3.2); *Gabriella Natoli* (cap. 1); *Cristiana Ranieri* (capp. 1, 4).

Coordinamento editoriale: *Valeria Cioccolo* e *Paola Piras*

Editing grafico e impaginazione: *Mara Marincioni*

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

Testo chiuso ad aprile 2022

Pubblicato a luglio 2022

Alcuni diritti riservati [2022] [INAPP].

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0 Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-1795

ISBN 978-88-543-0241-9

Indice

Introduzione	7
1 Il sistema di welfare territoriale alla prova delle misure di contrasto alla povertà	11
1.1 L'attuazione delle misure di contrasto alla povertà: il contesto	11
1.2 Disegno e struttura dell'indagine	21
1.3 La rilevazione dei dati	24
2 Il processo di implementazione della misura nell'azione degli Enti locali: esiti dell'indagine	30
2.1 Il ruolo delle risorse umane, finanziarie e strumentali	30
2.2 Il processo di monitoraggio e di reclutamento dell'utenza	38
2.3 La presa in carico dell'utenza	47
2.4 La dimensione organizzativa del welfare locale: livelli di integrazione	60
2.5 Il bilancio complessivo della misura e il punto di vista degli attuatori	71
3 La capacità di implementazione della misura sul territorio: possibili modelli	77
3.1 Definizione di indicatori per una lettura dei modelli d'implementazione	77
3.2 ATS e CPI: dimensioni e capacità di implementazione	89
4 L'infrastrutturazione sociale del sistema di welfare nelle misure di contrasto alla povertà	106
4.1 Profilo di campo sistemico-operativo: contenuti e dimensioni osservate	106
4.2 <i>Caring</i> , attivazione interventi e l'infrastrutturazione dei servizi	113

4.3	<i>Caring</i> e ottica di sistema: infrastrutturazione dei servizi e della rete di collaborazione tra gli attori	122
4.4	Sulla prossimità dinamica del welfare alla domanda sociale e il successo del contrasto alla povertà	130
5	Sviluppi ed effetti delle misure di contrasto alla povertà nel periodo della crisi sanitaria	137
5.1	Dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza	137
5.2	Gli effetti della pandemia sul sistema dei servizi e le misure di contrasto alla povertà	143
6	Riflessioni conclusive e prospettive di percorsi futuri	149
	Bibliografia	154

Introduzione

Esattamente a quattro anni di distanza dall'introduzione della prima misura nazionale di contrasto alla povertà, il Reddito di inclusione (Rel) – e a tre anni dalla sua conclusione – viene proposto uno studio sull'attuazione nell'ottica di restituire una rappresentazione di *come sono andate le cose* rispetto alla prima esperienza italiana sull'adozione di una misura di contrasto alla povertà. Basato su evidenze empiriche, osservate nell'azione realizzata dai territori, l'esperienza del Rel è peculiare per almeno due ordini di ragioni:

1. è possibile considerarla un'azione compiuta, con un inizio e una fine identificabili, e che allo stesso tempo porta con sé punti essenziali dell'esperienza trasferibili alle successive misure;
2. al contempo, la compiutezza del processo contiene al suo interno una dinamicità che si esplica in numerosi passaggi ben identificabili: dalle prime sperimentazioni sul campo delle misure prodromiche del Rel (CAS, SIA) all'evoluzione verso il Reddito di cittadinanza (RdC).

Studiare la morfologia del Rel e stimarne gli effetti – sia su territori e servizi, che hanno concretamente realizzato l'azione, che su coloro che hanno direttamente fruito della misura – significa cogliere l'opportunità di capitalizzare l'esperienza maturata, traendo un valore conoscitivo, fondato su osservazioni sistematiche, sulla base di un impianto valutativo complesso e articolato finalizzato all'apprendimento e a riuscire a ridurre la complessità decisionale. Ed è proprio questa prospettiva di apprendimento che rende attuale e ancora valida la riflessione sull'iter di questa misura accompagnata dal fatto che le conoscenze acquisite sono non solo patrimonio per l'applicazione successiva, ma restano validi per molti aspetti dell'attuale dispositivo RdC.

Il rapporto di ricerca presentato illustra i risultati relativi alla indagine di campo focalizzata proprio sull'implementazione del Reddito di inclusione, e più in generale delle misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, prima misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a

un progetto personalizzato, finalizzato all'attivazione lavorativa, e non solo (inclusiva), dei beneficiari della policy.

Prima di entrare nel merito di quanto emerso, occorre fare una necessaria premessa per delineare il complessivo quadro di ricerca, finanziato dal PON SPAO e in corso di realizzazione da circa tre anni, articolato in molteplici fasi che fanno capo a due macro-linee di attività:

1. l'analisi dell'integrazione dei Servizi sociali e dei Servizi di politica attiva del lavoro ai fini dello studio dei processi d'implementazione del Rel nei diversi Ambiti territoriali;
2. la valutazione degli effetti del Rel sui beneficiari.

Questo progetto di valutazione nasce parallelamente al momento dell'introduzione della misura del Reddito di inclusione e, almeno nelle fasi iniziali, si caratterizza come una valutazione *in itinere* di un processo che ha dovuto, in corso d'opera, modificare in parte il suo assetto metodologico per le istanze di natura politica che, con l'interruzione della misura, hanno modificato il decorso dell'azione, segnando un punto di conclusione di essa e riconsiderando il prefigurarsi di conclusioni diverse da quelle previste in partenza. Il processo valutativo assume dunque, a conclusione dell'esperienza del Rel, la connotazione di una valutazione *ex-post*, in quanto analisi di un processo ascrivibile in un perimetro delimitato corredabile da una serie di punti di vista da cui lasciar emergere quelle evidenze empiriche che possono costituire un fondamento rispetto al quale parlare della riuscita dell'azione, nonché delle sue caratteristiche intrinseche e costitutive. Allo stesso tempo, considerando il periodo di applicazione dell'indagine (tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021) hanno inciso, ma anche agito, le nuove dinamiche in atto, soprattutto in termini organizzativi, della nuova misura di contrasto alla povertà applicata, il RdC, di cui si è tenuto conto con alcuni approfondimenti specifici. Ma al di là dei tempi in cui entra il processo valutativo, restano fermi gli elementi su cui viene focalizzata l'osservazione che sono sostanzialmente: il piano di implementazione della misura e gli effetti della misura sui beneficiari.

La seconda linea di attività raccoglie il punto di vista del beneficiario della misura, consentendo un inquadramento del processo dalle prospettive degli attori principali in gioco: operatori e beneficiari. Di questa seconda linea si avrà modo di esporre i risultati in tempi nelle edizioni successive a conclusione dell'intero progetto di ricerca.

La prima azione di valutazione, che ampiamente si espone in questo report, osserva e raccoglie dunque elementi conoscitivi sull'implementazione della misura. I risultati esposti sono desunti da esiti rilevati da dati diretti, raccolti con la realizzazione di un'indagine sulla parte operativa della misura, che vede

coinvolti la rete dei servizi (Ambiti sociali territoriali, Centri per l'impiego e Servizi sociali comunali).

Riuscire a fornire una fotografia di questa fondamentale parte del processo consente di avere una rappresentazione di come i passaggi dalla configurazione teorica del processo siano stati tradotti in concreta prassi procedurale, scavando e cercando di porre in luce gli impatti, sia in termini positivi che critici, derivanti dall'introduzione di misura stessa.

Le riflessioni espresse dagli operatori con ruoli anche di coordinamento rilevano il lavoro quotidiano e la capacità di tradurre su piano operativo l'impianto della policy. La portata conoscitiva desunta dai dati raccolti dà luogo a riflessioni che, oltre all'articolata descrizione dell'impianto organizzativo, consentono anche l'approfondimento delle dinamiche che inevitabilmente si sviluppano e che solo attraverso un'analisi specifica dedicata a questo scopo riescono a trovare spazio di discussione, come si potrà evincere dai capitoli che compongono questo lavoro.

Il focus analitico dell'indagine è stato dunque posto sui paradigmi intervenuti a orientare, nelle diverse declinazioni, e in una matrice di interdipendenza, le strategie implementative e i risultati attesi nelle scelte attuative di policy contro la povertà:

- una misura unica di contrasto alla povertà intesa come livello essenziale delle prestazioni, omogenea su tutto il territorio nazionale;
- l'approccio multidimensionale dell'analisi della povertà e la conseguente necessità di una logica di integrazione dell'offerta degli interventi sociali;
- l'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 ecc.) come *conditio sine qua non* dell'efficacia dei processi;
- la centralità dell'assetto territoriale e della governance multilivello tra i vari attori coinvolti nell'implementazione delle misure e nel dar vita al sistema di welfare locale.

Il rapporto si articola come di seguito riportato.

A partire da una generale disamina sulle misure di contrasto alla povertà in Italia, e sul loro impatto generato sul welfare locale e sul sistema di governance multilivello, si passa a una più dettagliata illustrazione del disegno del progetto di indagine che hanno costituito il fondamento per individuare i criteri generativi delle dimensioni da sottoporre a osservazione e la definizione delle unità di rilevazione.

In seguito si illustra l'intero processo di implementazione della misura così come realizzato dagli Enti locali con analisi specifiche su: dotazioni di risorse

umane, finanziarie e strumentali necessarie alla realizzazione e al rafforzamento delle funzioni da compiere; l'attività di diffusione e comunicazione per l'informazione e introduzione al Reddito di inclusione, l'organizzazione delle attività per l'accoglimento delle domande e la gestione delle prime fasi di accesso, da qui si converge in una analisi delle azioni realizzate per intercettare e accompagnare i beneficiari nel percorso di attivazione e sottoscrizione dei progetti personalizzati e alle implicazioni legate all'applicazione della condizionalità; ulteriore caratterizzazione è illustrata dalla dimensione organizzativa del welfare locale, con specifica attenzione alla questione relativa al difficile processo di integrazione tra i servizi presenti sul territorio. Il capitolo si chiude con un bilancio complessivo dell'applicazione della misura fornito dai diretti attuatori.

Ad approfondimento dei risultati si illustrano nel capitolo 3, a seguito dell'individuazione di alcuni indicatori chiave, una modellizzazione circa la capacità di implementazione delle misure in esame realizzate presso i territori; nel capitolo 4 la dimensione territoriale nell'esercizio delle funzioni di accompagnamento sociale su cui poggia l'intersectorialità del sistema di servizi, e il sistema di *caring*, nonché la collaborazione tra gli attori, tenendo conto dei livelli locali e la costruzione di un sistema nel lavoro di rete.

In ultimo vengono illustrate le traiettorie essenziali del passaggio verso il RdC e analizzati ed esposti gli effetti derivanti dai più recenti eventi conseguenti alla pandemia che ha impattato sul sistema dei servizi.

Gli esiti qui presentati sono stati già frutto di un dibattito con gli enti intercettati nel corso dell'indagine. Significativa rilevanza, infatti, hanno rivestito i cinque eventi seminariali, organizzati per aree geografiche sull'intero territorio nazionale, che hanno coinvolto sia il livello regionale che locale del sistema dei servizi in ambito sociale e del lavoro. I seminari hanno avuto una duplice funzione: restituire ai responsabili dei servizi coinvolti i primi risultati dell'indagine e articolare alcune questioni emerse proprio dall'approfondimento dei dati. In questo modo il quadro emerso è stato ampiamente arricchito dalle esperienze dirette di cui sono portatori coloro che operano sui territori.

Questo report, dunque, riesce a restituire una fotografia sull'applicazione e lo sviluppo da parte del sistema di welfare locale della prima misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, portando all'attenzione quanto il sistema possa incidere con un contesto integrato, sia sul livello di risposta da poter offrire ai bisogni dei beneficiari, che sullo sviluppo locale dei servizi stessi.

1 Il sistema di welfare territoriale alla prova delle misure di contrasto alla povertà

1.1 L'attuazione delle misure di contrasto alla povertà: il contesto

Nell'attuale scenario di crisi generato dalla pandemia, i principali indicatori delle condizioni di povertà e del mercato del lavoro, già negativi ben prima del dilagare del Covid-19, si mostrano in ulteriore, drammatico peggioramento (Caritas Italiana 2020; Istat 2021), aggiungendo nuovi profili e nuove articolazioni al complesso fenomeno della povertà (Saraceno *et al.* 2020; Morlicchio 2020a; Alleanza contro la povertà in Italia 2021). Ai tradizionali divari tra aree geografiche si associa una netta stratificazione della povertà per genere, età e cittadinanza (Brandolini 2021). Le disuguaglianze fungono da moltiplicatore degli effetti della pandemia, espongono una fascia sempre più ampia della popolazione al rischio di deprivazione socioeconomica (Franzini 2020) e ampliano a dismisura, al limite del paradosso, i preesistenti divari nella distribuzione della ricchezza (Ciocca 2021; Oxfam Italia 2022). Nel contesto di difficoltà esacerbate dalla pandemia, alcune contraddizioni risaltano più chiaramente e destano maggiore preoccupazione: ad esempio, appare in rilievo il fenomeno, già da tempo all'attenzione (Carrieri 2012; Saraceno 2015; Raitano *et al.* 2019) dei *working poor* – persone sotto la soglia di povertà nonostante lo status di occupato – a ratificare un deperimento della funzione di messa al riparo dalla caduta in povertà classicamente attribuita al lavoro (Bavaro 2021; MLPS 2021b). In particolare, emerge la composizione femminile della povertà lavorativa a mostrare, una volta di più, la posizione di svantaggio strutturale cui sono confinate le donne nel mercato del lavoro italiano che diviene, nella crisi pandemica, ancor più critica e allarmante (Inapp 2020 e 2021). Altrettanto in evidenza la realtà della povertà minorile, nella doppia faccia di povertà materiale e di povertà educativa (SRM 2018), duramente inasprita dai

contraccolpi sociali dell'emergenza Coronavirus, a segnalare come infanzia e adolescenza siano condizioni di estrema fragilità, di per sé esposte al rischio di entrare nel circolo della povertà (Save the Children Italia 2020).

In questo panorama stravolto, nel solco e sottolineatura di disparità radicate mai superate, dall'impatto sociale della combinazione di povertà, disuguaglianza e pandemia, 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.

Ragionevolmente, l'aumento massiccio di nuovi poveri, circa un milione di persone in povertà assoluta¹ in più nel 2020 rispetto al 2019, prodotti dall'onda d'urto del Covid (Istat 2021) sarebbe stato assai più cospicuo in assenza di uno schema di reddito minimo (Curci *et al.* 2020; Ferrera 2021) che già nel 2019, con il Reddito di cittadinanza, copriva oltre un milione di nuclei familiari (MLPS 2020a) contenendo incidenza e intensità del fenomeno. Così come appare verosimile che l'azione complessiva di rafforzamento dei servizi dedicati al contrasto alla povertà avvenuta attraverso l'attribuzione ai servizi di risorse finanziarie strutturate, programmate e programmabili, avviata nel periodo pre-pandemico prima con il Rel e poi proseguita con il RdC, abbia reso (un po') più solida la capacità di tenuta del sistema dei servizi di welfare nel fronteggiare il corto circuito innescato dalla crisi sanitaria. Il profilo della infrastrutturazione sociale dei servizi nell'azione di contrasto alla povertà si conferma – ancor più alla luce delle lezioni apprese durante la pandemia circa la necessità di un sistema di servizi funzionante a livello territoriale – presupposto obbligato per arginare gli effetti negativi di uno shock improvviso e, più in generale, qualità necessaria per assicurare l'efficacia di una policy (Ciarini 2020), nodo cruciale da ritenere nella massima considerazione tanto in fase di design che di messa a terra.

Il dibattito istituzionale sulla povertà, sulle scelte di policy più adeguate a contrastarla, sugli strumenti di intervento più efficaci, sulla rappresentazione e misurazione statistica del fenomeno (Brandolini 2021) ha una lunga storia nel nostro paese, segnata dall'alternarsi di commissioni dedicate allo studio e definizione del problema e alla messa a punto di uno schema di minimo vitale, poi introdotto in via di sperimentazione preliminare in alcuni Comuni italiani sul finire degli anni '90 attraverso l'istituto del Reddito minimo d'inserimento

¹ Secondo la definizione Istat: "La soglia di povertà assoluta rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del Comune di residenza. Una famiglia è assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore a tale valore monetario".

(Rmi)². Nonostante l'esperienza, presto abbandonata, del reddito minimo di inserimento (Ranci Ortigosa 2007), l'anomalia italiana, unico tra i Paesi europei avanzati sprovvisto di uno schema di reddito minimo, permane per lunghissimo tempo cumulando un ritardo colpevole che pesa tuttora (Gori 2020a), a dispetto del complicarsi del fenomeno (delle) povertà e pur essendo nel frattempo intervenuta l'emanazione della legge quadro di riforma dei servizi sociali (legge 328/2000), innovativa e lungimirante sotto molti profili (Turco 2020).

Il processo di avvicinamento dell'Italia a una misura nazionale di contrasto alla povertà ha avuto luogo anche in virtù della spinta esterna impressa dall'Unione europea (Ferrocino 2018) che ha sollecitato con insistenza e a più riprese gli Stati membri a conseguire l'obiettivo di riduzione del numero di persone in povertà, a rafforzare l'efficacia dei trasferimenti sociali migliorandone targeting, uniformità sul territorio nazionale e correlazione con le misure di attivazione³. Sul versante interno, si fa poi sentire nella stessa prospettiva, la determinante azione di pressing esercitata da un gruppo d'interesse – nel senso di *advocacy* – dei poveri (Gori 2020b), costituitosi allo scopo del perseguimento di una policy nazionale di contrasto alla povertà.

La risposta italiana alla necessità di dotarsi di uno schema unico di contrasto alla povertà arriva la legge delega n. 33/2017⁴, contenente appunto la previsione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, volta a garantire

² Decreto legislativo n. 237 del 18 giugno 1998, *Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*. Il decreto definisce il Rmi "Una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento prossimo e dei figli" (art. 1, comma 1).

³ La lotta contro la povertà e l'esclusione sociale costituisce, sin dal Trattato di Amsterdam (1999), un obiettivo della politica sociale comunitaria perseguito attraverso importanti atti e strumenti: Comitato per la protezione sociale (2000); Progetto Eu Silc - European Union Statistics on Income and Living Conditions (2003); Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale (2010); Strategia Europa 20-20 di riduzione del numero delle persone in povertà (2010); riconoscimento dei principi e diritti di protezione e inclusione sociale nel Pilastro europeo dei diritti sociali (2017). Il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sono intervenuti con in materia di sistemi di protezione sociale e sostegno al reddito, tra le quali: Raccomandazione relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (Commissione europea 2008); Social Investment Package (European Commission 2013); ancora più esplicita la Raccomandazione del Consiglio sul Programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia "per far fronte al rischio di povertà e di esclusione sociale, estendere gradualmente il nuovo regime pilota di assistenza sociale, in conformità degli obiettivi di bilancio, assicurando un'assegnazione mirata, una condizionalità rigorosa e un'applicazione uniforme su tutto il territorio e rafforzandone la correlazione con le misure di attivazione; migliorare l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli" (Consiglio dell'Unione europea 2014, 62).

⁴ Legge 15 marzo 2017, n. 33, *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*.

un adeguato standard di vita ai nuclei familiari meno abbienti, a superamento di interventi settoriali e frammentati, non rispondenti a principi di equità ed efficacia nell'accesso e nell'erogazione delle prestazioni, e a risoluzione del paradossale effetto di ridondanza/assenza creato dalla mancanza di un disegno organico (DAGL 2016⁵): da un lato, strumenti sovrapposti rivolti a un medesimo target, dall'altro, copertura insufficiente dei bisogni in termini sia di raggiungimento della platea potenziale, sia di congruenza degli interventi rispetto alla composizione della domanda sociale.

Lo schema di policy denominato Reddito di inclusione (Rel) entrato in vigore a inizio 2018 per effetto del decreto 147/2017⁶, può essere considerato la prima misura nazionale a carattere strutturale finalizzata a contenere la povertà attraverso un duplice meccanismo di sostegno: al reddito e all'inclusione sociale⁷. Il Rel rappresenta l'esito di un processo di sperimentazione sul campo avviato sotto la regia del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, in prima battuta nelle città metropolitane nel 2013 con la Carta Acquisti Sperimentale (CAS), per poi proseguire a diffusione nazionale, nel 2016, con il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA). La sperimentazione di misure di contrasto alla povertà orientate a coniugare integrazione del reddito e promozione sociale avveniva in parallelo in alcuni contesti regionali, al Sud come al Nord del Paese (Peragine e Luongo 2014).

Il cambio di passo apportato dal Rel nella lotta alla povertà si ravvisa principalmente, oltre che nella razionalizzazione del sistema delle prestazioni socioassistenziali e degli strumenti di sostegno al reddito, nella stretta combinazione di un trasferimento monetario e di un intervento di inclusione attiva del nucleo familiare beneficiario e nell'attribuzione di un ruolo chiave ai servizi di welfare locale, in particolare ad Ambiti territoriali sociali⁸ e ai Servizi sociali comunali.

⁵ Cfr. i lavori del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi (PCM) di Analisi di impatto della regolamentazione relativi allo schema di decreto legislativo per l'attuazione del Rel <https://bit.ly/2X83SXj>.

⁶ Decreto legislativo n. 147 del 15 settembre 2017, *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà. Il Reddito di inclusione è definito (art. 2 c. 1) quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.*

⁷ Decreto legislativo n. 147 del 15 settembre 2017, art. 2 c. 2: "Il Rel è una misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà".

⁸ Secondo la definizione del MLPS, l'Ambito territoriale rappresenta la sede principale della programmazione locale, concertazione e coordinamento degli interventi dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale. L'Ambito è individuato dalle regioni, ai sensi della legge 328/2000. In particolare, in base all'articolo 8, comma 3 lettera "a", tramite le forme di concertazione con gli enti locali interessati, spetta ad esse la determinazione degli Ambiti territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete.

Il repentino passaggio intervenuto nel maggio 2019 al Reddito di cittadinanza⁹ (RdC), misura nazionale contro la povertà sostitutiva del Rel, mantiene alcune caratteristiche fondamentali dello schema di intervento precedente: sostegno al reddito; attivazione sociale e/o lavorativa dei beneficiari; ruolo chiave dei servizi di welfare locale.

Sono altresì presenti variazioni nello schema di gioco, talvolta significative, che pongono l'enfasi sulla componente di attivazione lavorativa (Varesi 2019) e sul ruolo centrale attribuito ai centri dell'impiego, divenuti d'un tratto protagonisti della policy di contrasto alla povertà. Non mancano differenze rimarchevoli su altri aspetti salienti del beneficio, e largamente dibattuti, che riguardano i requisiti di accesso, la platea potenziale, la disponibilità delle risorse finanziarie dedicate (Agostini 2019; Gori 2020b). Nel complesso si può ritenere che gli elementi di discontinuità tra i due istituti siano da ridimensionare, diversamente dalla narrazione corrente che li pone come alternativi, rinviando invece il raffronto tra le opzioni di policy alle implicazioni attuative connesse alle misure (Innocenti 2019).

Pur nella breve esperienza e parziale applicazione del Rel, si apre un nuovo corso nelle scelte di policy in materia di contrasto alla povertà, poi confermato con l'adozione del RdC, centrato sulla dimensione territoriale e sul sistema di welfare locale, orientato nelle strategie di implementazione, e nei risultati attesi, da nuovi modelli e paradigmi comuni ai due schemi di intervento: omogeneità territoriale; multidimensionalità della condizione di povertà e interdipendenza dei bisogni; attivazione dei soggetti beneficiari e dei soggetti attuatori; integrazione e intersettorialità della politica di intervento. Tutte dimensioni, tra loro strettamente interconnesse, affidate a diversi dispositivi attuativi e suscettibili di diverse declinazioni, che riflettono la complessità del fenomeno povertà e, al tempo stesso, la complessità insita nella messa a terra di una policy affidata, in buona sostanza, alle soluzioni di governance e all'adeguatezza dell'infrastrutturazione sociale del sistema dei servizi.

Caratteristica innovativa e fondante del Rel, così come del RdC, è l'aver attribuito alla misura di contrasto alla povertà, articolata in una componente economica e in una componente di servizi, il valore di Livello essenziale delle

⁹ Testo coordinato del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 coordinato con la legge di conversione 28 marzo 2019, n. 26, recante: "Disposizioni urgenti in materia di Reddito di cittadinanza e di pensioni" (art. 1, c. 1): "È istituito, a decorrere dal mese di aprile 2019, il Reddito di cittadinanza, di seguito denominato 'RdC', quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro (...)".

prestazioni (Lep)¹⁰ da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale¹¹. Per la sua universalità e diffusione nazionale il Rel può essere considerato il primo Lep sociale (Banchemo 2020). La natura di livello essenziale chiama in causa la sfera dei diritti di cittadinanza sociale sostanziando il contenuto della funzione sociale della policy (Caiolfa 2020). Tale caratterizzazione induce l'azione di policy, e il processo attuativo, al conseguimento di traguardi, impegnativi e sfidanti, di omogeneità territoriale: l'accessibilità e l'esigibilità delle prestazioni garantite a tutti i potenziali beneficiari nei diversi contesti territoriali; il completo raggiungimento dell'intera platea di popolazione avente diritto al beneficio.

Il Reddito di inclusione assume nel testo della norma un insieme composito di Lep: il beneficio economico; i servizi per l'informazione e l'accesso e la valutazione multidimensionale; il progetto personalizzato e i sostegni in esso previsti; l'offerta integrata di interventi e servizi¹². Il Reddito di cittadinanza prevede a sua volta un nucleo di Lep oltre al beneficio economico: il patto per il lavoro e il patto per l'inclusione e i sostegni in essi previsti, nonché la valutazione multidimensionale¹³. L'obiettivo di garantire l'omogeneità sul territorio delle prestazioni sociali ha un impatto immediato sul sistema dei servizi di welfare territoriale richiedendo un rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali e dei servizi territoriali, consapevolezza fortemente presente nella stessa legge introduttiva del Rel che dedica al punto specifico rilievo.

¹⁰ La nozione dei livelli essenziali di assistenza sociale è stata introdotta dalla legge n. 328/2000 all'art. 22 "Definizione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". Il contrasto alla povertà è indicato (c. 2) tra gli interventi che costituiscono livello essenziale delle prestazioni sociali.

¹¹ D.Lgs. n. 147 del 2017, art. 13: *"Il Rel costituisce livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nel limite delle risorse disponibili nel Fondo Povertà. D.L. 4/2019, art. 1, c. 1: (...) Il RdC costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili.*

¹² D.Lgs. n. 147 del 2017, art. 2, art. 13 e art. 5, c. 10: *"I servizi per l'informazione e l'accesso al Rel e la valutazione multidimensionale costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente"; art. 6, c. 13: "Il progetto personalizzato e i sostegni in esso previsti costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente"; art. 23, c. 4) "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."*

¹³ Legge n. 4 del 2019, art. 4 c. 14: *Il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale e i sostegni in essi previsti, nonché la valutazione multidimensionale che eventualmente li precede, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente. Il RdC assorbe anche le previsioni del precedente decreto Rel relative al riordino delle prestazioni assistenziali finalizzate al contrasto alla povertà (ex capo III), al rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali (ex capo IV), tra cui l'offerta integrata.*

Il disegno della misura, non limitandosi al beneficio economico ma intervenendo per dare soluzioni a una serie di bisogni della persona e del nucleo familiare, ha provveduto a investire risorse finanziarie del Fondo Povertà nella rete dei servizi implicata nella presa in carico dei soggetti beneficiari Rel. In materia di Lep è opportuno precisare che, a differenza di quanto avviene attraverso il Servizio sanitario nazionale, dove i livelli essenziali di assistenza (Lea) indicano nel dettaglio le prestazioni erogate, l'assistenza sociale è realizzata attraverso un complesso di interventi nazionali, regionali e comunali, con dotazioni finanziarie presenti nei rispettivi bilanci per le politiche sociali, e le prestazioni erogate sono passibili di interpretazioni differenziate a seconda della regione o anche del Comune di riferimento (Servizio studi del Senato 2019).

Il percorso di attuazione dei Lep deve confrontarsi in modo esplicito con l'articolazione verticale dei livelli di governo statale, regionale e comunale (Caiolfa 2020) e richiede un'attenzione tutta particolare, anche alla luce delle evidenze emerse nel corso dell'emergenza sanitaria, alla necessità di definire un punto di equilibrio tra esigenze di uniformità territoriale delle prestazioni e modelli organizzativi e gestionali regionali (Santuari 2021).

L'obiettivo di realizzazione uniforme dei livelli essenziali di servizi e prestazioni (ri)propone questioni sostanziali che riguardano la variabilità territoriale, il grado di integrazione del sistema e il raggiungimento di uno standard di servizio adeguato sull'intero territorio nazionale, aspetti particolarmente spinosi in un contesto quale quello italiano storicamente attraversato da forti differenziazioni e divari territoriali – in primis, lo storico divario tra il Nord e il Sud del Paese – rilevanti sotto molteplici profili (sociale, economico, demografico, ambientale, occupazionale, produttivo, culturale ecc.) incluso quello della disponibilità di servizi. L'attuazione della misura deve confrontarsi con problematiche strutturali, fragilità e carenze di sistema ad alta variabilità territoriale, sulla quale insiste un mix di fattori (caratteristiche del territorio, del mercato del lavoro, dell'organizzazione dei servizi sociali e per il lavoro, dei profili dei beneficiari). In tal senso l'importanza della dimensione territoriale è evidenziata dai dati Anpal sulla condizione occupazionale dei beneficiari del Reddito di cittadinanza. Il monitoraggio Anpal mette infatti in rilievo come in tutta la ripartizione meridionale, a eccezione di Abruzzo e Puglia – e in parte Basilicata e Sardegna – i tassi di occupazione siano più bassi rispetto al valore medio nazionale, in modo sostanzialmente indipendente dalla vicinanza dei beneficiari al mercato del lavoro (Anpal 2021, 20).

Altro tratto distintivo che informa l'azione del Rel e del RdC è il riconoscimento della *multidimensionalità della condizione di povertà*¹⁴, approccio che orienta la presa in carico delle persone in povertà e il percorso di uscita dalla condizione di povertà entro una logica di attivazione (vicina al *capability approach* delineato da Sen), che sposta l'accento dalla sola dimensione economica e reddituale alla complessità e *interdipendenza dei bisogni* (sanitari, educativi, formativi, occupazionali ecc.) che insistono sulle condizioni di deprivazione e profili di vulnerabilità, concorrendo a perpetuare fattori di rischio di povertà ed esclusione sociale o ad alimentarne di nuovi.

Il fuoco sulla multidimensionalità ha un suo corrispettivo nello schema di intervento previsto dalle due misure e permea tutto il processo della presa in carico, attraverso alcuni dispositivi attuativi, in particolare la valutazione multidimensionale, l'équipe multidisciplinare, l'offerta integrata.

È in questa prospettiva che interviene la componente di *attivazione* dei beneficiari a qualificare il percorso di inclusione sociale e lavorativa. L'attivazione dei beneficiari attraversa l'intero processo di implementazione della misura e trova concretezza nel momento della costruzione, condivisa con i servizi di competenza, del progetto per l'inclusione sociale o del patto per il lavoro nel caso del RdC; del progetto personalizzato o del patto di servizio nel caso del Rel. L'efficacia della policy di contrasto alla povertà è in buona parte affidata all'implementazione dei progetti per l'inclusione sociale e per il lavoro e la realizzazione del percorso diventa così punto cruciale – di tenuta o di caduta – dell'attuazione della misura.

L'adesione al progetto/patto richiede il rispetto di una serie d'impegni tanto da parte dei beneficiari, chiamati a svolgere le azioni e le attività pattuite, che da parte dei servizi, chiamati a realizzare gli interventi di supporto e accompagnamento previsti. Entra qui in scena il meccanismo, assai delicato e controverso, della condizionalità della misura¹⁵, elemento che trova particolare enfasi nella formulazione del Reddito di cittadinanza – e nel patto per il lavoro – che associa l'erogazione del trasferimento monetario ad alcune condizioni,

¹⁴ Il concetto di multidimensionalità nell'analisi della povertà ha il suo principale riferimento teorico in Nussbaum e Sen (1993). Tale concetto ha riflessi anche sul piano empirico nella costruzione di indici di misurazione multidimensionale, ad esempio, il *Multidimensional Poverty Index* (Alkire e Santos 2010).

¹⁵ Le misure di trasferimento monetario condizionato non sono una novità introdotta dal Rel e dal RdC. L'introduzione delle condizionalità comportamentali accanto alle misure di sostegno al reddito, è anzi parte integrante nelle strategie integrate per contrastare la povertà e lo svantaggio sociale, incentivate dalla Commissione europea attraverso politiche di attivazione che combinano le tre componenti dell'inserimento nel mercato del lavoro, di un adeguato sostegno al reddito e dell'accesso a servizi di qualità. Rimane aperto il problema valutativo sulle assunzioni alla base della previsione di condizionalità per il mantenimento del beneficio e su quali siano i vantaggi o svantaggi della condizionalità nel campo delle politiche per l'occupazione e per il contrasto della povertà (Leone *et al.* 2017).

poste a carico del beneficiario, previste dal disegno della misura e/o stabilite all'interno dei patti e progetti. Pur se motivata dalla preoccupazione di promuovere un ruolo attivo dei beneficiari del sostegno al reddito, preservandoli dalla dipendenza dal sussidio e dal restare in eterno imprigionati nella trappola della povertà assistita, la condizionalità porta con sé un concentrato di contraddizioni che rischia di vanificare principi, obiettivi e finalità costitutivi di una misura di protezione/promozione sociale disegnata, come detto, sul filo dei livelli (diritti) essenziali. Il portato di incoerenza, non facilmente risolvibile, insito nell'assumere il principio di condizionalità (e il suo corredo sanzionatorio) come regolatore di una politica di lotta alla povertà può essere sintetizzato nei seguenti termini: se una misura pensata per affrancare le persone dalla povertà e dall'esclusione possa essere sottoposta a condizioni che non dipendono dalla volontà dei singoli, né dalle scelte di policy del livello centrale, ma che rimandano al contesto territoriale e alle amministrazioni locali (Rossi 2019).

La condizionalità, invero, apre un fronte critico anche sul versante dei servizi di welfare locale posti a presidio dell'attuazione della policy di contrasto alla povertà, il cui ruolo rischia di trovarsi appiattito su funzioni meramente burocratiche, di verifica e controllo, con un appesantimento dei carichi di lavoro nella gestione dei beneficiari a detrimento delle funzioni di servizio invece essenziali ai fini dell'implementazione dei progetti/patti e della qualità degli interventi, sostegni, prestazioni in essi previsti.

Il concetto di attivazione che percorre il disegno della misura affida ai servizi territoriali, il compito, al contempo gravoso e sfidante, di dar dare vita a interventi rispondenti ai bisogni compositi e diversificati dei beneficiari (e dei componenti del nucleo familiare).

Al fine di consentire l'effettiva assunzione di un ruolo attivo dei beneficiari, si attivano responsabilità e competenze dei servizi per la presa in carico (della pratica e) della persona, presa in carico che si svolge (tra accettazione della domanda, dichiarazione di disponibilità immediata, primo colloquio, la valutazione del bisogno e lo 'smistamento' verso il canale di servizio appropriato, definizione del patto/progetto ecc.) nell'incrocio e (con)fusione di diversi piani di intervento: adempimenti e verifiche, necessità di standardizzazione e necessità di personalizzazione.

Un profilo da approfondire riguarda, dunque, la strutturazione dei servizi che deve soddisfare alcune condizioni di adeguatezza in termini risorse umane, competenze, sistemi informatici, assetto di governance, integrazione tra servizi,

necessarie al funzionamento dei progetti/patti finalizzati a potenziare le capacità delle persone beneficiarie della misura (MLPS 2021a)¹⁶.

La componente di attivazione (dei beneficiari e dei servizi) ha un forte impatto anche sulla infrastrutturazione del welfare locale che deve necessariamente rafforzarsi e meglio articolarsi in un'ottica sistemica. La presa in carico delle persone beneficiarie esige, da parte dei servizi chiamati a intervenire nel contrasto alla povertà (principalmente Servizi sociali, Centri per l'impiego, Ambiti territoriali sociali), la capacità di offrire prestazioni caratterizzate da contenuti trasversali a diversi settori (ad esempio che coinvolgono il comparto sociale, sanitario e delle politiche per il lavoro). La definizione del patto/progetto, tratto determinante dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa, rimanda all'esercizio di funzioni di accompagnamento da parte dei servizi, esercizio che si esplica nel dare concretezza ed effettività alla possibilità di un cambiamento della condizione dei beneficiari; nel dare veridicità agli obiettivi definiti nell'intervento personalizzato; nel dare continuità al percorso di inclusione attiva superando il confine di competenza di un servizio attraverso un sistema di invio ad altro servizio; nella realizzazione di una integrazione tra servizi e tra settori.

Dunque, l'attuazione della policy nazionale di contrasto alla povertà per concretizzarsi a livello locale, per poter divenire misura di attivazione di inclusione sociale e lavorativa necessita di un sistema di servizi di welfare territoriale preparato ad agire in un'ottica combinatoria (sociale, lavoro, salute, educazione, formazione ecc.) in grado di rispondere alla complessità e alla evoluzione dei bisogni, di allargare il raggio di azione della policy di lotta alla povertà, di far convergere più politiche nella dimensione del territorio, epicentro dell'attuazione.

Integrazione e intersettorialità della politica rappresentano, dunque, il perimetro entro cui devono muoversi e misurarsi gli attori chiave dell'attuazione del contrasto alla povertà, riconducendo la declinazione degli interventi alle necessità, specificità e possibilità del contesto territoriale e ai fattori strutturali da cui derivano le situazioni di povertà e vulnerabilità sociale.

La difficile governance della lotta alla povertà deve mettere in conto il problema dello *scaling* e accettare la scomodità di muoversi "su e giù per le scale" tra diversi livelli e assetti istituzionali (Morlicchio 2020b) alla continua ricerca delle strategie relazionali più efficaci di realizzazione e sostenibilità, e

¹⁶ Nel documento del Comitato tecnico scientifico incaricato della valutazione del RdC, istituito presso il MLPS nel 2020, compaiono inoltre profili di criticità riferiti alla componente monetaria della misura (criteri di accesso; difformità nel grado di sostegno al reddito a seconda dell'ampiezza e composizione della famiglia; valutazione delle risorse disponibili ai fini della determinazione dell'entità del sostegno).

più adeguate ai bisogni, inclusi quelli emergenti. Banco di prova reso ancor più impegnativo dall'acuirsi del fenomeno della povertà e della sua complessità, in conseguenza dell'impatto socio-economico della crisi pandemica.

Di qui, l'utilità di disporre elementi di conoscenza concreti e approfonditi, basati sull'osservazione delle dinamiche in atto nei territori, e di osservare da vicino la messa a terra di una policy nazionale di contrasto alla povertà nel momento cruciale dell'implementazione sul territorio, della traduzione degli obiettivi in prassi, per coglierne punti di criticità, di caduta, di tenuta e, in prospettiva, di possibile miglioramento. A tale esigenza risponde l'indagine Inapp dedicata all'analisi dell'implementazione del Rel e del passaggio al RdC, con l'obiettivo di identificare i principali cambiamenti intervenuti a seguito dell'introduzione delle nuove misure di contrasto alla povertà sulla governance locale della policy, sull'offerta dei servizi e sulle soluzioni organizzative messe a punto dai soggetti territoriali posti a presidio della misura (ATS, SSC, CPI).

1.2 Disegno e struttura dell'indagine

I servizi territoriali, e la capacità organizzativa di cui essi dispongono, rappresentano un nodo essenziale: le differenze territoriali, così come le differenti capacità istituzionali, generano importanti cambiamenti e altrettante differenze a livello locale nell'accesso alla misura, nel trattamento e, più in generale, nella messa a terra di una policy complessa che deve trovare attuazione in contesti anche molto diversi (Domorenok *et al.* 2021), inserendosi e condizionando le traiettorie di sviluppo dei contesti territoriali (Rodríguez-Pose 2020). La stessa messa in pratica dei meccanismi di coordinamento tra i diversi soggetti e livelli di governo, sottoposti a continue modifiche dello scenario istituzionale e politico di riferimento, impatta inevitabilmente sul successo, o insuccesso, di una politica pubblica rivolta a target caratterizzati da particolare fragilità e in grave situazione di disagio (Cejudo e Michel 2017; Peters 2018; Hudson *et al.* 2019).

L'obiettivo dell'analisi è di comporre un quadro conoscitivo completo e aggiornato sugli aspetti di funzionalità, criticità ed efficienza propri del processo di attuazione del Rel e del passaggio al RdC. L'approfondimento di campo rappresenta un'opportunità conoscitiva, sorretta da evidenze empiriche, delle dimensioni, degli assetti e delle dinamiche sottostanti ai funzionamenti e ai processi di attuazione delle misure. Prima di presentare gli aspetti specifici dell'indagine, è bene evidenziare che questo studio è frutto di un lavoro che ha interessato più fasi di analisi, in particolare è stato preceduto

da approfondimenti qualitativi mirati, coinvolgendo i contesti territoriali, che hanno contribuito alla definizione e costruzione degli strumenti di rilevazione.

L'indagine ha focalizzato l'attenzione su più dimensioni: l'applicazione della misura, lo sviluppo e l'impatto sul sistema organizzativo, l'integrazione dei servizi sociali e dei servizi di politica attiva del lavoro coinvolti. Le azioni connesse all'attuazione della misura si sviluppano in diverse fasi e piani di intervento e implicando una gestione complessa sia a livello organizzativo sia operativo: a partire dalle procedure di intercettazione e controllo, atte a reclutare l'utenza eleggibile a usufruire della misura, a quelle di avvio e successiva conduzione della macchina organizzativa, che richiede l'azione sinergica di più soggetti che insieme concorrono alla realizzazione dell'intero processo attuativo.

In questo quadro, la rilevazione ha consentito di raccogliere informazioni non solo sulle misure attivate sui territori e sull'impatto che queste hanno avuto sulla governance territoriale, ma anche sulle dimensioni organizzative dei servizi deputati all'attuazione delle misure.

Le dimensioni indagate sono le seguenti:

- La struttura organizzativa e le loro differenti connotazioni nelle dotazioni (strumentali e finanziarie) e nei carichi di lavoro;
- Il processo di implementazione, dalla preliminare traduzione della normativa in prassi operativa sino al livello di presa in carico dei beneficiari;
- le azioni intraprese dagli attori coinvolti a tutti i livelli (coordinamento, gestione e operativo);
- il lavoro svolto dal territorio per rendere strutturale il raccordo tra servizi diversi (sede, sistemi informativi, formazione, protocolli, linee guida per la definizione di compiti ecc.);
- i livelli (modalità) d'integrazione, orizzontale e verticale, associate alle 'performance amministrative' e all'efficacia operativa;
- bilancio valutativo dal punto di vista degli attuatori.

Le unità di rilevazione coinvolte sono state identificate negli Ambiti territoriali sociali (ATS), i Servizi sociali comunali (SSC) e i Centri per l'impiego (CPI). Questi tre Enti rappresentano infatti i nodi principali per l'implementazione della policy a livello territoriale. Tali soggetti sono chiamati in causa – con pesi e accenti anche molto diversi – a intervenire, coordinarsi, interagire, integrarsi, tanto nel caso dell'esperienza del Reddito di inclusione quanto in quello del Reddito di cittadinanza, attualmente in corso.

In particolare, come già avvenuto nel caso della sperimentazione del SIA¹⁷, i Comuni e la loro aggregazione in Ambiti territoriali sociali, sono stati i soggetti attuatori della misura Rel a livello territoriale. L'implementazione della misura coinvolge Comuni e Ambiti a diversi livelli di governance, affidando a quest'ultimi un ruolo di coordinamento e indirizzo¹⁸. Le principali funzioni attribuite a questi due soggetti territoriali dal decreto attuativo del Rel¹⁹ e poi descritte nelle linee guida per gli operatori²⁰, riguardano:

- l'attività di comunicazione istituzionale, tesa a favorire la conoscenza del Rel tra i potenziali beneficiari, anche mediante campagne informative;
- i Punti per l'accesso al Rel, di informazione, consulenza e orientamento sulla rete integrata degli interventi e dei servizi sociali e di assistenza nella presentazione della domanda;
- la ricezione e successivo invio a Inps delle domande presentate presso il Comune di residenza o presso specifici punti per l'accesso identificati dai Comuni. Il Comune può individuare altre strutture (ad esempio CAAF, patronati) per la presentazione della domanda Rel;
- la verifica dei requisiti di residenza e cittadinanza previsti per l'accesso al Rel;
- la valutazione multidimensionale delle problematiche e dei bisogni dei nuclei familiari beneficiari, articolata in un'analisi preliminare e in un'analisi più approfondita svolta da una équipe multidisciplinare appositamente costituita;
- la definizione dei progetti personalizzati di attivazione sociale e lavorativa a cura dei Servizi sociali del Comune, relativa all'intero nucleo familiare e comprendente specifici impegni da parte della famiglia e interventi di supporto da parte dei servizi competenti, stabiliti sulla base della valutazione multidimensionale;
- la definizione dell'offerta integrata in rete con altri servizi e attori del territorio (servizi per l'impiego, servizi sanitari, scuole, soggetti privati attivi negli interventi di contrasto alla povertà, enti non profit);

¹⁷ Il SIA, Sostegno di inclusione attiva, è la misura sperimentale attuata in prima battuta nelle sole città metropolitane e poi estesa all'intero territorio nazionale, che ha preceduto e preparato l'introduzione della misura nazionale del reddito di inclusione Rel.

¹⁸ Tale profilo di intervento degli ATS avviene in coerenza con le previsioni della legge 328/2000 che al fine della realizzazione di una gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete, prevede la determinazione, da parte delle regioni, degli Ambiti territoriali quale articolazione volta a consentire l'esercizio associato delle funzioni sociali.

¹⁹ Artt. 13 e 23, decreto Rel.

²⁰ MLPS, Rel-Linee guida per gli operatori (versione 3 aprile 2018).

- monitoraggio del processo implementativo della misura e verifica del rispetto della condizionalità sottesa all'adesione al progetto personalizzato. Se dunque la declinazione attuativa del Rel investe principalmente Comuni e ATS, i Centri per l'impiego sono chiamati a intervenire, pur se limitatamente a quelle componenti della povertà in più stretta connessione con la situazione occupazionale. In particolare, le funzioni esercitate dai CPI nell'ambito del Rel riguardano la partecipazione di tali servizi alle équipes multidisciplinari e la definizione dei Patti di servizio o del Programma di ricerca intensiva di occupazione.

Nel caso dell'implementazione del Reddito di cittadinanza, con lo spostamento dell'enfasi sull'inclusione attiva in chiave lavoristica, si assiste a un ridimensionamento delle funzioni implementative prima affidate a Comuni e ATS e, all'opposto, a un deciso ampliamento di quelle di competenza dei CPI – che nel nuovo schema diviene il soggetto posto a presidio della presa in carico e della attivazione dei beneficiari – e al conseguente intensificarsi della necessità di un'integrazione tra le due dimensioni di servizio (sociale e lavoro) mobilitate nella lotta alla povertà.

1.3 La rilevazione dei dati

Rispetto ad altre recenti ricerche condotte sul Rel²¹, l'indagine Inapp presenta la peculiarità di aver raggiunto un'elevata copertura delle unità di rilevazione su tutto il territorio nazionale. Restituisce una mappa completa a livello di sistema territoriale dei principali servizi coinvolti nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà e valuta, da un punto di vista organizzativo e funzionale all'implementazione della misura, i processi di attuazione e integrazione dei servizi (sociali e lavoro), inclusi i rapporti con i beneficiari. Inoltre, altro elemento distintivo dell'indagine Inapp è la focalizzazione, inevitabile visto il periodo, coincidente con la crisi pandemica, in cui si è svolta la rilevazione, sul delicato momento di passaggio dal Rel al RdC. L'esperienza in corso del Reddito di cittadinanza vede infatti, seppur con qualche sostanziale differenza, impegnati i medesimi servizi coinvolti, restituendo un'immagine del sistema di welfare locale colta al tempo del Covid.

Oggetto dell'osservazione, come detto, sono gli ATS, i CPI e Servizi sociali comunali. Sono le tre diverse unità che afferiscono a una unica raccolta diretta di dati e che rappresentano i tre punti di snodo del complesso processo di

²¹ Caritas Italiana (2020; 2021).

realizzazione dell'azione osservata. In particolare, per gli ATS e i CPI l'indagine è di tipo censuario mentre nel caso dei SSC si tratta di una rilevazione campionaria.

Il questionario è stato predisposto in modo da garantire una struttura omogenea per i tre servizi coinvolti e tale da rendere le informazioni raccolte confrontabili. Allo stesso tempo consente di rilevare tutte le informazioni necessarie per poter descrivere le principali caratteristiche delle tre istituzioni. L'intento è stato quello di predisporre una struttura del questionario modellizzata proponendo i medesimi quesiti ai diversi enti e, laddove le specificità di funzionamento del servizio lo richiedevano, una diversa articolazione delle domande più aderente alla specificità dell'ente. Le domande che hanno posto attenzione ad alcuni profili specifici dell'ente hanno riguardato:

- Ambiti sociali territoriali (Uffici di Piano o equivalenti strutture tecniche attivate presso gli ATS): sono state raccolte informazioni sulla 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 presenti nell'anagrafe della rilevazione sono 573;
- Servizi sociali comunali: 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. Il campione è stato costruito prendendo tutti i Comuni con popolazione superiore a 25.000 abitanti, i Comuni capofila e stratificato per i restanti piccoli e medi Comuni su domini relativi a Regione e dimensione comunale. Il campione previsto ha avuto come obiettivo il raggiungimento di circa 2.300 unità;
- Centri per l'Impiego: le domande specifiche vertono sull'operatività e richiedono informazioni comparabili sulla platea dei percettori Rel, 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 presenti in anagrafe al momento della rilevazione sono 549 unità²².

Le domande poste sono state presentate in modo da proporre ai diversi enti la medesima successione logica dei temi da analizzare.

Per poter gestire l'indagine sono stati in precedenza predisposti tre diversi archivi amministrativi (CPI, ATS, SSC) contenenti dati aggiornati con le anagrafiche dei tre enti coinvolti e dei relativi referenti territoriali. Il lavoro,

²² Si ringrazia la Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica "Monitoraggio e valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche occupazionali" dell'Anpal per i dati forniti.

successivo all'indagine sulle anagrafiche aggiornate ha consentito di poter mappare il territorio e di osservare l'effettiva distribuzione della presenza dei CPI e ATS attivi sullo stesso territorio.

Il questionario è di tipo strutturato con domande prevalentemente a risposta chiusa. È suddiviso in sei sezioni che rilevano:

1. informazioni generali sugli Enti: è la sezione anagrafica del questionario, in cui vengono aggiornate le informazioni già presenti e inserite nuove variabili che ne aggiornano l'archivio;
2. dotazioni e risorse umane, strumentali e finanziarie: si compone di sottosezioni che indagano la disponibilità e l'interoperabilità dei sistemi informativi, le risorse umane impiegate ed eventuali funzioni, la presenza di fonti finanziarie e la loro tipologia, i bisogni espressi in termini di risorse umane per mettere in pratica le misure;
3. operatività e attività svolta: la sezione indaga la modalità attuativa delle misure. In particolare si articola in sottosezioni che osservano le campagne informative e di coinvolgimento realizzate per promuovere l'accesso alle misure, il processo di monitoraggio, i requisiti di accesso e definizione dei patti/progetti di presa in carico;
4. modalità organizzative dei servizi: si tratta di una sezione che indaga nello specifico la governance territoriale, i rapporti con altri enti, le modalità di lavoro; osserva le modalità organizzative gestionali, il sistema di interventi e servizi, l'impatto sulla organizzazione interna del lavoro e la gestione con gli attori presenti sul territorio e a vario titolo coinvolti;
5. utenti e relazioni con l'utenza: raccoglie informazioni sull'utenza presente e il lavoro svolto con gli utenti, rileva informazioni sulla utenza potenziale e approfondisce elementi specifici che i singoli enti sono chiamati ad attuare con i beneficiari delle misure;
6. bilancio dell'esperienza e valutazione delle attività: è la sezione in cui le informazioni mirano alla rilevazione di indicazioni in termini valutativi, non solo sull'andamento delle misure – cogliendone gli aspetti peculiari – ma anche di suggerimenti da parte degli attuatori su quanto previsto dalla policy.

La rilevazione diretta, partita nel mese di novembre 2020, si è conclusa nel mese di marzo 2021. La somministrazione del questionario è avvenuta con tecnica Cawi (*Computer Assisted Web Interviewing*).

La somministrazione dei questionari ha ottenuto un ottimo tasso di risposta. Per quanto riguarda la rilevazione censuaria, ATS e CPI, le risposte coprono circa l'80% della popolazione di riferimento. Nel caso dei servizi sociali dei Comuni il campione rilevato ne garantisce la rappresentatività a livello nazionale.

Le tabelle 1.1a e 1.1b illustrano nel dettaglio le percentuali di risposta ottenute con l'indagine a livello regionale rispetto alla popolazione presente degli Ambiti sociali territoriali e dei Centri per l'impiego ed evidenziano l'esito assai soddisfacente ottenuto dell'indagine in termini di risposta con la sola eccezione rappresentata dal Molise, unica realtà regionale sottodimensionata per la parte di indagine riferita ai Centri per l'impiego. Risultato ancor più apprezzabile in considerazione del periodo di svolgimento della rilevazione CAWI, in gran parte coincidente con ondate di riacutizzazione della pandemia da Covid-19.

Tabella 1.1a Copertura ATS

Regione	Presenti	Compilati	Tasso di risposta
Piemonte	30	24	80,0%
Valle d'Aosta	1	1	100,0%
Lombardia	89	76	85,4%
Veneto	21	14	66,7%
Friuli-Venezia Giulia	18	17	94,4%
Liguria	20	17	85,0%
Emilia-Romagna	38	28	73,7%
Toscana	26	19	73,1%
Umbria	12	7	58,3%
Marche	23	21	91,3%
Lazio	37	30	81,1%
Abruzzo	24	21	87,5%
Molise	7	7	100,0%
Campania	59	43	72,9%
Puglia	45	39	86,7%
Basilicata	9	8	88,9%
Calabria	32	23	71,9%
Sicilia	55	39	70,9%
Sardegna	25	23	92,0%
Provincia di Bolzano	1	1	100,0%
Provincia di Trento	1	1	100,0%
<i>Totale complessivo</i>	<i>573</i>	<i>459</i>	<i>80,1%</i>

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Tabella 1.1b Copertura CPI

Regione	Presenti	Compilati	Tasso di risposta
Piemonte	30	26	86,7%
Valle d'Aosta	3	2	66,7%
Lombardia	64	51	79,7%
Veneto	40	37	92,5%
Friuli-Venezia Giulia	18	17	94,4%
Liguria	13	13	100,0%
Emilia-Romagna	38	33	86,8%
Toscana	45	26	57,8%
Umbria	5	4	80,0%
Marche	13	12	92,3%
Lazio	38	24	63,2%
Abruzzo	15	10	66,7%
Molise	3	1	33,3%
Campania	46	36	78,3%
Puglia	43	37	86,0%
Basilicata	8	6	75,0%
Calabria	16	14	87,5%
Sicilia	64	40	62,5%
Sardegna	28	26	92,9%
Trentino-Alto Adige	19	12	63,2%
<i>Totale complessivo</i>	<i>549</i>	<i>427</i>	<i>77,8%</i>

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Per quanto riguarda invece la rilevazione campionaria effettuata sui Servizi sociali comunali, tutti gli strati del campione dei servizi sociali hanno raggiunto la copertura, garantendo in tal modo la significatività statistica coerentemente con il disegno campionario dell'indagine che garantisce stime significative dei principali risultati a livello regionale. La rilevazione campionaria è stata effettuata con la somministrazione del questionario a un campione di Comuni italiani pianificato sui domini regione e dimensione comunale.

I Comuni con popolazione superiore a 25.000 abitanti sono censiti, così come sono censiti tutti i Comuni capofila (relativi a 416 Ambiti territoriali sociali

italiani)²³. I Comuni di più piccole dimensioni sono stati stratificati invece per domini. Dal campione sono stati esclusi quelli di piccolissime dimensioni perché risultano essere quelli che non coordinano autonomamente l'erogazione dei servizi sociali sul proprio territorio. La tabella 1.1c riporta il livello di copertura campionaria rispetto all'obiettivo preposto.

Tabella 1.1c Copertura campione SSC

Rilevazione campionaria		Obiettivo campione	Interviste	% Copertura
ITALIA	Comuni capofila	476	331	76,6%
	Comuni non capofila	1.976	1.786	89,9%

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Il framework di analisi ha previsto la costruzione di indicatori specifici che, come si avrà modo di approfondire nei capitoli successivi, hanno avuto lo scopo, per la loro stessa definizione di impianto, di definire il supporto per una lettura sintetica dell'esperienze attuate dando la possibilità di leggere in maniera integrata le diverse informazioni emerse. Gli indicatori sono stati definiti per leggere in particolare tre diversi blocchi di informazioni: l'articolazione della capacità dei modelli di implementazione della misura, le dimensioni più tipiche del lavoro di integrazione e dei livelli di governo interessati, lo schema e l'articolazione dell'infrastruttura sociale dei servizi.

²³ I Comuni capofila sono i Comuni posti a capo della governance di Ambito che ai sensi della legge n. 328/2000 può essere composto da un insieme di Comuni e rappresenta la sede principale della programmazione locale e coordinamento degli interventi dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale. Non sono compresi tutti gli ambiti per la diversa struttura assunta dagli stessi in forme giuridiche che non prevedono un Comune capofila.

2 Il processo di implementazione della misura nell'azione degli Enti locali: esiti dell'indagine

Il sistema di welfare locale coinvolto nella gestione di una misura di contrasto alla povertà è aspetto fondante, ancor di più quando si mette in atto una nuova policy che per sua stessa definizione chiama servizi come i Comuni e gli Ambiti sociali a essere 'soggetti attuatori' dell'intervento al fine di rafforzarne l'efficacia e l'efficienza. Il mandato normativo ha previsto, nel Rel e nel RdC, una serie di interventi e misure volte a "favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni". L'impatto di tali interventi agisce sia a livello organizzativo e operativo del sistema dei servizi che sul livello di governance territoriale e di sistema di welfare locale.

Nei paragrafi che seguono vengono declinate quelle che possono essere le caratteristiche principali rispetto a cui porre attenzione nel voler definire la dimensione attuativa di una misura di contrasto alla povertà riportando il lavoro dei principali servizi coinvolti, sia sul lato sociale (ATS, SSC) che relativi al lavoro (CPI). In particolare si descrivono risorse e infrastrutture; modalità di lavoro, anche in riferimento all'applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni; offerta integrata degli interventi e servizi e a chiusura un bilancio complessivo sull'attuazione della misura.

2.1 Il ruolo delle risorse umane, finanziarie e strumentali

Nel tracciare il percorso di implementazione di una misura è necessario capire la tenuta amministrativa e gestionale in termini di dotazioni strumentali e nella messa a disposizione di risorse umane e finanziarie.

Il funzionamento dei sistemi informativi, delle infrastrutture, la disponibilità di risorse umane e finanziarie costituiscono le basi strumentali su cui la misura

stessa si poggia per poter essere adeguatamente applicata e avere un congruo assetto organizzativo.

Una prima osservazione da cui si parte è il livello di risorse umane disponibili. Gli ATS hanno indicato, in maniera piuttosto netta, che le risorse messe in campo per l'attuazione della misura rappresentano una risorsa importante, ma non ancora congrua. Poco più del 41%, infatti, dichiara che le risorse disponibili per l'ufficio di piano risultano congrue e le maggiori difficoltà nascono dalla presenza di personale non sufficiente per poter svolgere adeguatamente il lavoro previsto (80%).

La tabella 2.1 rileva le molteplici differenze territoriali, differenze che non rimarcano necessariamente il solito divario Nord-Sud. Gli Ambiti sociali presenti nei territori²⁴ delle Marche, Abruzzo, Molise, Lombardia e Toscana che pur dichiarano un'adeguata disponibilità di risorse con quote che superano il 50%, lamentano che, lì dove non si dispone di risorse umane sufficienti, la carenza dell'ufficio sia dovuta dalla mole di lavoro da svolgere.

Il numero medio di assistenti sociali dedicati nello specifico al lavoro di gestione del Rel è di 5 unità; se si confronta questo dato a livello regionale è evidente uno squilibrio territoriale con un range che varia da 1 (Valle d'Aosta) a 12 (Piemonte). Anche in questo caso, confrontando il dato con quanto espresso rispetto alla congruità delle risorse, si può osservare che a fronte di regioni come l'Abruzzo e il Molise dove, a un numero medio di assistenti sociali inferiore alla media, corrisponde invece una percezione positiva sulla congruità della struttura; vi sono regioni (Basilicata, in parte la Campania) che, pur con un numero più alto, risentono fortemente di un personale non sufficientemente adeguato.

Come si potrà osservare in seguito, il potenziamento delle risorse umane è uno degli elementi rimarcati dalla riforma, e non solo. Negli ultimi anni c'è stato un aumento delle risorse specifiche finanziate per poter rafforzare i territori, anche al fine di riuscire finalmente all'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. È previsto infatti che una quota del Fondo Povertà²⁵ di competenza di ciascun Ambito debba essere impiegata necessariamente per garantire sul territorio la presenza di almeno 1 assistente sociale ogni 5mila abitanti per tendere poi a 1 ogni 4mila, al fine di rafforzare il servizio sociale professionale.

²⁴ Qui non si fa riferimento al Trentino-Alto Adige (Trento e Bolzano), dove è presente un assetto accentrato dei servizi, testimoniato anche dal numero elevato di assistenti sociali.

²⁵ Il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale è stato istituito dalla legge di Stabilità 2016, scopo attuale è il finanziamento degli interventi previsti dal Piano nazionale per il contrasto alla povertà nonché l'accompagnamento e il rafforzamento dei servizi e degli interventi attivati nei Patti per l'inclusione sociale sottoscritti dai beneficiari del Reddito di cittadinanza.

Tabella 2.1 Congruità di risorse e numero medio di assistenti sociali per ATS

Regione	Ufficio di piano congruo	Motivo di non congruità: il personale non è sufficiente rispetto alla quantità di lavoro da svolgere	Assistenti sociali impegnati nell'ufficio di piano (media)
Piemonte	45,8%	38,5%	12
Valle d'Aosta	0,0%	100,0%	1
Lombardia	53,2%	91,7%	5
Trentino-Alto Adige	100,0%	0,0%	
Veneto	28,6%	80,0%	3
Friuli-Venezia Giulia	47,1%	77,8%	5
Liguria	31,3%	81,8%	5
Emilia-Romagna	28,6%	90,0%	2
Toscana	52,6%	44,4%	2
Umbria	14,3%	66,7%	3
Marche	66,7%	85,7%	7
Lazio	36,7%	89,5%	4
Abruzzo	61,9%	100,0%	2
Molise	57,1%	100,0%	4
Campania	41,9%	88,0%	7
Puglia	48,7%	90,0%	7
Basilicata	37,5%	20,0%	7
Calabria	39,1%	64,3%	5
Sicilia	17,9%	78,1%	4
Sardegna	13,0%	85,0%	4
Italia	41,6%	80,2%	5*

Nota: * è stato escluso il valore del Trentino-Alto Adige.

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Nel lavoro specifico dei Servizi sociali comunali quasi la metà degli assistenti sociali presenti sul servizio è dedicata alle misure di contrasto di povertà e al Rel. Nell'indicare il numero di assistenti sociali impegnato nel servizio del Comune, o nei servizi gestiti in forma associata, risulta che sono presenti in media 4 assistenti sociali per servizio, la metà dei quali è impegnato nell'implementazione del Rel. A livello territoriale si evidenzia che l'incidenza del personale dedicato è più rimarcata nelle aree del Centro e in particolare del Sud, rispetto alle regioni presenti nelle due aree del Nord. Infatti, a fronte di 1 assistente su quattro, dedicato alla misura in regioni come il Friuli-Venezia

Giulia, si registrano regioni come la Calabria e la Campania, in cui i valori si ribaltano con la presenza di personale dedicato rispetto al totale presente di 4 assistenti su 5. Altro elemento interessante da porre all'attenzione, sempre a questo proposito, è quello relativo all'eventuale verificarsi di un aumento di dotazione di risorse umane, a seguito delle ultime riforme, rispetto a quanto già presente nel 2017.

Le percentuali più alte sono quelle che sottolineano che non c'è stato alcun aumento, ma evidenti sono le differenze territoriali tra le diverse aree del Paese (tabella 2.2).

Tabella 2.2 Risorse e % di assistenti sociali dedicati per SSC

Regione	Aumento della dotazione delle risorse a seguito di:				% assistenti sociali dedicati al Rel
	Rel	RdC	Altri servizi emergenziali	Nessuno	
Piemonte	31,8%	5,1%	1,7%	61,4%	38,7%
Valle d'Aosta	0,0%	4,2%	8,0%	87,8%	25,0%
Lombardia	15,4%	33,6%	6,3%	44,7%	34,6%
Trentino-Alto Adige	0,0%	5,3%	7,4%	87,3%	
Veneto	14,4%	26,1%	3,9%	55,6%	42,1%
Friuli-Venezia Giulia	47,4%	4,1%	4,1%	44,3%	19,5%
Liguria	25,8%	15,9%	3,0%	55,3%	27,5%
Emilia-Romagna	36,6%	14,6%	3,2%	45,6%	39,8%
Toscana	18,7%	18,5%	5,5%	57,4%	23,9%
Umbria	25,3%	26,6%	2,0%	46,1%	51,0%
Marche	15,1%	13,7%	7,3%	63,9%	29,4%
Lazio	13,6%	30,0%	2,5%	53,9%	48,1%
Abruzzo	22,2%	34,9%	4,1%	38,7%	46,0%
Molise	22,0%	23,1%	3,7%	51,1%	62,2%
Campania	29,2%	26,5%	3,6%	40,7%	74,9%
Puglia	33,4%	33,1%	,4%	33,1%	51,9%
Basilicata	24,1%	55,3%	5,7%	14,9%	57,8%
Calabria	37,2%	18,3%	4,8%	39,7%	84,9%
Sicilia	33,1%	29,2%	2,4%	35,3%	58,6%
Sardegna	14,0%	16,1%	5,0%	64,9%	48,7%

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Se si osservano le distribuzioni relative all'aumento delle dotazioni è altresì chiaro come in tutte le regioni del Sud, e in particolare in Basilicata, ci sia stato

un aumento proprio in seguito all'introduzione del Rel e del RdC; dato molto differente, soprattutto in confronto alle regioni del Nord-Ovest. In Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta non risulta alcun incremento di risorse umane con l'introduzione della misura del Rel.

Due sono le prime considerazione a riguardo: la prima è legata, probabilmente, alla diversa distribuzione di risorse finanziarie arrivate nei territori; l'altra al sistema di riforme già in atto nelle regioni autonome, o quelle sviluppatesi, proprio a rafforzamento della misura nazionale negli anni recenti, in alcune regioni come la Puglia, il Friuli-Venezia Giulia e l'Emilia-Romagna.

Prima di affrontare il tema delle risorse finanziarie è bene terminare osservando ciò che accade per le risorse umane quando si esaminano i servizi al lavoro (tabella 2.3).

Tabella 2.3 Aumento di risorse in seguito alle riforme per i CPI

Regione	Aumento della dotazione di risorse umane a seguito di:			
	<i>Rel</i>	<i>RdC</i>	<i>Altri servizi emergenziali</i>	<i>Nessuno</i>
Piemonte	0,0%	57,7%	34,6%	7,7%
Valle d'Aosta	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%
Lombardia	7,8%	41,2%	0,0%	51,0%
Trentino-Alto Adige	0,0%	8,3%	0,0%	91,7%
Veneto	5,4%	24,3%	13,5%	56,8%
Friuli-Venezia Giulia	0,0%	88,2%	0,0%	11,8%
Liguria	15,4%	76,9%	0,0%	7,7%
Emilia-Romagna	0,0%	39,4%	15,2%	45,5%
Toscana	0,0%	36,0%	4,0%	60,0%
Umbria	25,0%	25,0%	0,0%	50,0%
Marche	0,0%	83,3%	8,3%	8,3%
Lazio	0,0%	41,7%	0,0%	58,3%
Abruzzo	0,0%	40,0%	0,0%	60,0%
Molise	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Campania	0,0%	2,8%	0,0%	97,2%
Puglia	0,0%	56,8%	2,7%	40,5%
Basilicata	0,0%	50,0%	0,0%	50,0%
Calabria	0,0%	57,1%	7,1%	35,7%
Sicilia	0,0%	35,0%	0,0%	65,0%
Sardegna	0,0%	38,5%	34,6%	26,9%
Italia	2,1%	41,5%	7,5%	48,8%

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

In questo caso il nostro Paese sembra dividersi a metà. Il 50% dei CPI afferma di non aver beneficiato di un incremento delle risorse umane in seguito alle riforme, mentre un'altra metà dichiara che ciò è avvenuto soprattutto in seguito all'introduzione della riforma del Reddito di cittadinanza. Nessun effetto o quasi si è avuto invece con l'introduzione del Rel. Il diverso effetto prodotto sulle risorse umane tra le due misure è legato proprio alla modalità di lavoro differente relativa al flusso dell'utenza prevista dai decreti nel caso dei servizi al lavoro. In termini di 'smistamento' dell'utenza il flusso è stato concepito con modalità molto differenti per il RdC per i CPI, dando a quest'ultimi un carico e un incremento sensibilmente più importante (Inapp 2021).

Differente è anche la distribuzione regionale. A esclusione del Trentino-Alto Adige, dove si conferma per questa tipologia di servizio un lavoro strutturato e più organico, in Valle d'Aosta si rileva un sostanziale incremento di risorse umane in seguito al RdC e, in generale, le regioni del Nord-Ovest dichiarano un aumento delle proprie risorse umane in seguito alle ultime riforme. Le regioni del Sud si dividono invece in questo caso a metà: in Campania, in Sicilia e in parte anche in Basilicata non sembra esserci stato un cambiamento, mentre un incremento di risorse si ha in Puglia, in Calabria e in parte anche in Basilicata. Un incremento di risorse molto elevato in seguito all'introduzione del RdC si ha anche nelle Marche e in Liguria.

La diversa modalità di incremento delle risorse umane, a seconda della tipologia di servizio, sembra evidenziare proprio la necessità di una maggiore presenza di personale con l'aumentare del lavoro presso il servizio a seconda della riforma di riferimento. Nel caso, ad esempio, dei servizi sociali chi ha risposto di aver incrementato le risorse umane in seguito all'introduzione del Rel è quasi sempre chi ha apportato sostanziali modifiche nel proprio servizio proprio con l'introduzione del Sia e del Rel. Così come in generale chi risponde che non ci sono state modifiche organizzative interne al lavoro non ha avuto la necessità di incrementare il proprio organico. Anche nel caso dei servizi al lavoro si conferma di fatto che chi sottolinea che non ha avuto modifiche nel predisporre e gestire la struttura non ha necessariamente incrementato le risorse umane. Va evidenziato, tuttavia, che nel caso dei CPI i maggiori cambiamenti organizzativi interni sono avvenuti proprio in seguito all'introduzione del RdC, generando anche un necessario incremento di risorse umane.

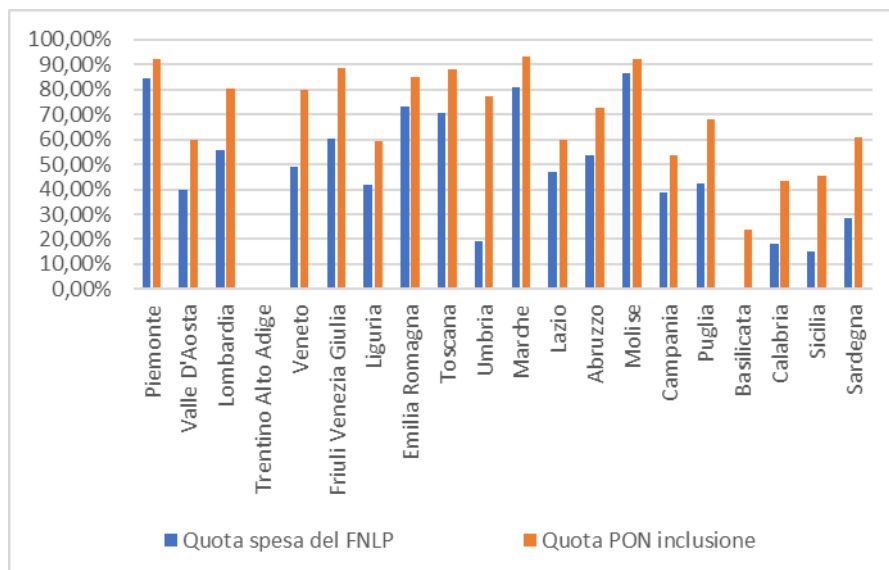
Parlare di aumento di risorse umane porta subito l'attenzione su un'altra tipologia di risorse, quelle finanziarie. Le risorse finanziarie, messe in campo per l'attuazione della misura, rappresentano una risorsa importante soprattutto per gli ATS; meno netto il giudizio dei servizi sociali a riguardo.

L'asse di attenzione si sposta naturalmente tra chi ha il compito di programmare e gestire le risorse (ATS) e chi ha la funzione di erogarle (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 tangibili²⁶, soprattutto sul versante sociale.

A supporto di ciò, è interessante tenere in considerazione quanto emerso rispetto al livello di utilizzo dichiarato dall'ATS di risorse (risorse spese) relative al Fondo nazionale Povertà e al PON Inclusione (al 31 dicembre 2019): rispettivamente 48 e 70 per cento circa, ma con una forte variabilità a livello regionale. La figura 2.1 evidenzia, a livello regionale, l'effettiva quota dichiarata di spesa sui due principali fondi a disposizione: FNLP e PON Inclusione. Più alte le percentuali di risorse finanziarie spese in generale per il PON Inclusione, a livello territoriale maggiore la percentuale di spesa dichiarata dalle regioni del Nord, per entrambi i fondi, rispetto alle regioni del Centro-Sud.

Figura 2.1 Quota risorse spese per FNLP e PON Inclusione (%)



Fonte: dati Inapp 2021, Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC

²⁶ Tale risultato sembra essere coerente con il trend relativo anche alla spesa sociale dei Comuni in costante crescita negli ultimi anni (Istat 2021).

Quanto affermato in termini di risorse finanziarie effettivamente spese deve essere messo in relazione con quanto ricevuto per i due fondi.

Il PON Inclusionione ha infatti destinato, sull'Avviso 3/2016²⁷ in maniera più importante e cospicua, risorse finanziarie alle Regioni dell'Asse 2, definite in via di sviluppo (Campania, Calabria, Basilicata, Sicilia e Puglia) e in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna).

Sono infatti stati stanziati sull'Asse 2 374.415.836,77 euro con la realizzazione di 264 progetti a fronte di 113.468.831,55 euro destinati all'Asse 1 che hanno portato alla realizzazione di 331 progetti²⁸. Quindi più del doppio delle risorse in aree del Centro-Sud rispetto ad aree del Centro-Nord. Anche nel caso del Fondo povertà, una quota più rilevante rispetto al passato di fondi è stata stanziata agli Ambiti sociali nel triennio 2018-2020 per un totale di 2.646.000.000 euro. La ripartizione regionale, anche in questo caso, vede una quota più rilevante di risorse nelle regioni del Sud rispetto a quelle del Centro e del Nord²⁹.

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. La qualità dei flussi informativi, in particolare con alcuni soggetti istituzionali (vedi Inps e CPI), è stata per il Rel, e continua a 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%).

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, 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 rappresentano anche delle carenze del servizio a fronte del periodo pandemico. A ciò si aggiunge che oltre il 31% dei rispondenti dichiara di non saper esprimere un giudizio. Solo 1 servizio su 10 invece ritiene alta la qualità dei flussi informativi con soggetti istituzionali. Se si guardano poi

²⁷ L'Avviso 3/2016 ha erogato 486 milioni di euro agli Ambiti territoriali con l'obiettivo di potenziare i servizi sociali dedicati ai beneficiari delle misure di sostegno al reddito e per sostenere interventi di inclusione socio-lavorativa loro rivolti.

²⁸ Lotta alla povertà. Rafforzamento dei servizi territoriali di contrasto alla povertà <https://bit.ly/3QhTRwQ>.

²⁹ Cfr. <https://bit.ly/3OrQRws>.

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 10 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 ed 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'aver 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 poi rilevate dagli uffici dei CPI sembrano rafforzare quanto più volte espresso anche in altre indagini³⁰, sono carenti in tutto il territorio, ma in particolare al Centro-Sud, e soprattutto si rilevano particolarmente insufficienti quando si parla di spazi per poter gestire in modo adeguato il lavoro con l'utenza. In questa direzione è possibile che incida la scarsità di risorse umane e strumentali: il 49% 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.

2.2 Il processo di monitoraggio e di reclutamento dell'utenza

Un elemento significativo relativamente all'efficace funzionamento dei servizi può individuarsi nella capacità di monitoraggio degli stessi. Le motivazioni di tale rilevanza poggiano sia sulla capacità di tener traccia della storia degli utenti, per far fronte a nuove esigenze, o recidive della stessa, che sulla necessità di seguirli nella realizzazione di un percorso, per verificare poi la validità dell'intervento, sia a livello individuale, sul soggetto stesso, ma anche in termini aggregati ai fini di valutarne l'utilità e l'efficacia in termini di policy.

³⁰ Vedi Anpal (2018).

Da un punto di vista di organizzazione interna dei servizi, ovviamente il monitoraggio aiuta a programmare e gestire al meglio le risorse presenti, oltre che a valutare quelle necessarie per il futuro.

Per quanto concerne le misure di sostegno al reddito, tanto si dibatte sulla mancanza di informazioni relative ai percorsi d'inclusione di cui i beneficiari del Rel e i relativi nuclei familiari hanno beneficiato.

Tale carenza ha sicuramente impedito un'accurata valutazione della capacità della policy di includere e reinserire innanzitutto da un punto di vista sociale il beneficiario e la famiglia, per il tramite del patto d'inclusione, ma anche dal punto di vista lavoristico, attraverso il patto per il lavoro.

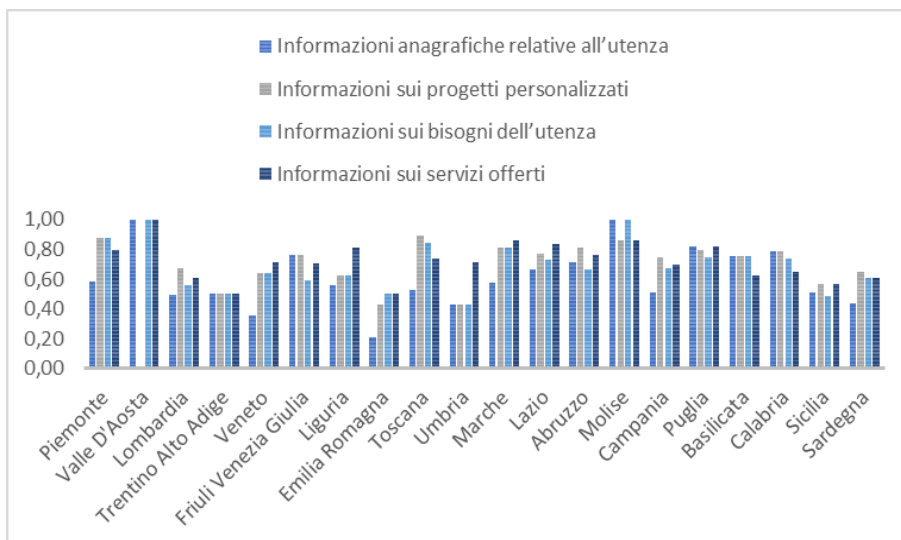
Sulla base dei dati rilevati, il ruolo dell'ATS è stato fondamentale dal punto di vista dell'implementazione del sistema di monitoraggio sui servizi sociali. Nell'84% dei casi l'ATS ha dichiarato di aver realizzato il sistema di monitoraggio. Dai dati dell'indagine emerge inoltre che, a livello di ATS, il 57% ha monitorato informazioni anagrafiche relative all'utenza, il 71% informazioni sui progetti personalizzati, il 66% informazioni sui bisogni dell'utenza e il 69% informazioni sui servizi offerti.

Tali dati, soprattutto relativamente alle informazioni monitorate rispetto ai progetti personalizzati sembrano essere sovrastimati rispetto alla scarsa sistematizzazione delle informazioni che viene evidenziata. In effetti, come vedremo meglio nel paragrafo 3.1, dedicato agli indicatori, costruiti a partire dalle variabili a disposizione, il 17% degli ATS non ha fatto alcun tipo di monitoraggio e, con la sola esclusione della Valle d'Aosta, tutte le regioni presentano casi di ATS che non monitorano affatto i propri utenti. Come si evidenzia nella figura 2.2 solo in Valle d'Aosta e Molise il 100% degli ATS realizza il monitoraggio di almeno due delle informazioni rilevate e precedentemente elencate.

Quando si approfondisce l'argomento del monitoraggio a livello dei Servizi sociali comunali le evidenze cambiano sostanzialmente: il 66% dei SSC, infatti, risulta essere stato completamente sprovvisto di un sistema di monitoraggio (vedi indicatore monitoraggio SSC paragrafo 3.1).

Il 34% dei SSC dichiara di aver monitorato i beneficiari del Rel e il dato sale al 46% quando si parla del RdC. Dai dati emerge inoltre che, a livello di SSC, solo il 31% ha monitorato *informazioni anagrafiche* relative all'utenza per il Rel, e il 43% per il RdC; il 28% ha monitorato informazioni sui *progetti personalizzati* per il Rel e il 37% per il RdC; il 28% ha monitorato informazioni sui *bisogni dell'utenza* per il Rel e il 36% per il RdC e il 23% ha monitorato informazioni sui *servizi offerti* per il Rel mentre il 28% l'ha fatto per il RdC.

Figura 2.2 **Informazioni monitorate a livello di ATS: valori percentuali sul totale degli ATS a livello regionale**



Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

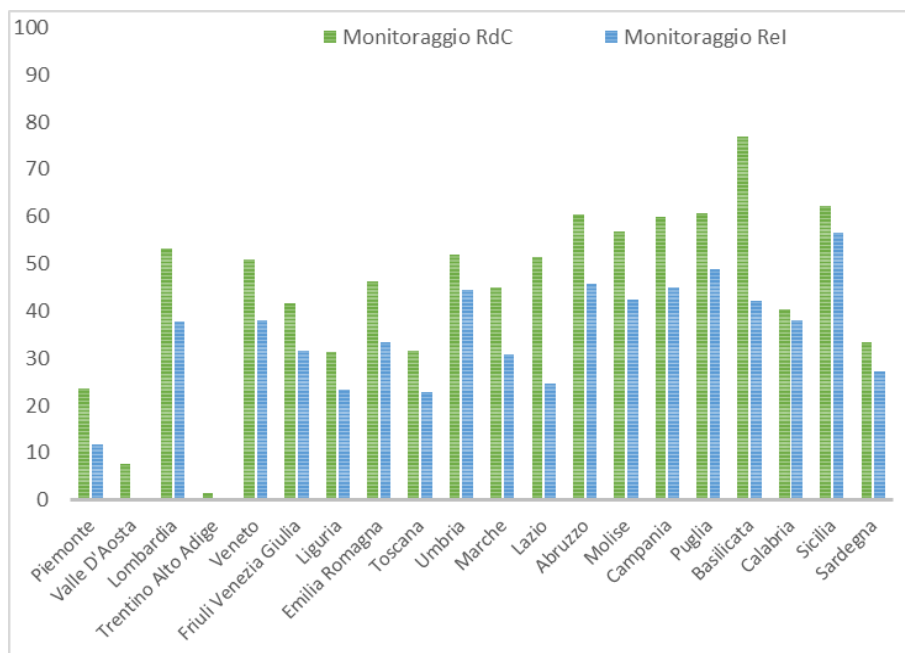
Il monitoraggio di Rel e RdC effettuato dai SSC, aggregati a livello regionale, si distribuisce come mostra la figura 2.3. Risulta evidente come in tutte le regioni la nuova policy abbia avuto un monitoraggio più rilevante e come nelle regioni del Sud si sia monitorato tendenzialmente più che al Nord.

Passando a un altro tema fondamentale relativamente alle misure di sostegno al reddito, ovvero quello della garanzia del livello essenziale dell'informazione e orientamento, dal decreto Rel era stato previsto, come necessario, che in ciascun ambito territoriale ci fosse almeno un punto di accesso ogni 40.000 abitanti. Laddove, nell'ambito territoriale fossero compresi Comuni con meno di 10.000 abitanti, per tutti tali Comuni andava previsto un punto di accesso ogni 20.000 abitanti; se, invece, nell'ambito fosse stato compreso un Comune capoluogo di città metropolitana, per tale Comune l'obiettivo era fissato in un punto per l'accesso ogni 70.000 abitanti.

Da una prima analisi dei dati relativa agli ATS emerge che in Italia ci fossero in totale 4.654 punti di accesso Rel, ovvero, in media, uno per circa 13.000 abitanti. L'obiettivo minimo richiesto dal decreto sembra dunque esser stato raggiunto, almeno a livello aggregato, anche se questo dato non è confermato

a livello regionale³¹. In linea di massima, a esclusione del Trentino-Alto Adige e della Toscana (1 punto di accesso ogni 23.000 abitanti), tutte le regioni si attestano sotto il livello di 1 punto per meno di 20.000 abitanti.

Figura 2.3 Monitoraggio Rel e RdC: valori percentuali dei SSC a livello regionale



Fonte: dati Inapp 2021, Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC

Una certa differenziazione dell'indicatore "Abitanti per ogni punto di accesso" è dovuta anche all'effetto 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 si ottiene è che 80 ATS non hanno rispettato la soglia minima richiesta (il 17% del totale), se si tengono in considerazione i

³¹ L'approfondimento del dato a livello regionale evidenzia che vi sono regioni, come il Trentino-Alto Adige, che presentano valori per i punti di accesso di 1 per 38.000 abitanti, e regioni come il Molise con un punto di accesso ogni 2.966 abitanti in Molise.

parametri richiesti dal decreto e riportati all'inizio del paragrafo, come si approfondirà meglio nel paragrafo 3.1.

La distribuzione per macroarea degli ATS che non rispettano il numero minimo di punti di accesso richiesti mostra una leggera maggioranza di questi nelle regioni del Nord (tabella 2.4).

Tabella 2.4 Punti di accesso e conformità all'art. 5 del decreto 147/2017 - ATS (%)

	ATS che hanno rispettato il decreto	ATS che non hanno rispettato il decreto	Totale
Nord-Est	76,2	23,7	100,0
Nord-Ovest	72,1	27,8	100,0
Centro	80,5	19,4	100,0
Sud e Isole	90,1	9,8	100,0
Totale	82,5	17,4	100,0

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

L'informazione che deriva dalle risposte fornite dagli ATS non cambia nella sostanza quando la si compara con le risposte fornite alla stessa domanda dai Servizi sociali comunali.

Questo enorme sforzo effettuato sul territorio per accogliere e indirizzare i richiedenti il Rel rischia di essere completamente vanificato con l'abolizione dei punti di accesso del successivo RdC (Attene 2019). A quest'informazione quantitativa, si aggiunge 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. Del circa il 3% che risponde in senso nettamente negativo si riscontra un esiguo numero di ATS (1-2, al massimo 4 in Sicilia) afferenti alle seguenti regioni: Liguria, Umbria, Lazio, Campania, Puglia, Sicilia, Sardegna.

Quando si entra nell'ulteriore dettaglio di come si sia ragionato a livello territoriale, in termini di utenza potenziale della misura, alla domanda se prima del Rel e del RdC si disponesse di stime della platea potenziale, oltre il 55% degli ATS risponde che non disponeva di tale informazione. Del 35% che possedeva quest'informazione, oltre il 7% in realtà si riferisce solo al RdC. Ai tempi del Rel, quindi, solo il 28% degli ATS in Italia disponeva di informazioni attendibili sulla platea potenziale e, di questi, il 64% dichiara di aver utilizzato quest'informazione per la definizione dei punti di accesso.

Dall'indagine ai servizi sociali, dalle risposte fornite dai circa 700 rispondenti (circa un terzo degli intervistati) alla domanda *Quanti degli utenti Rel fossero*

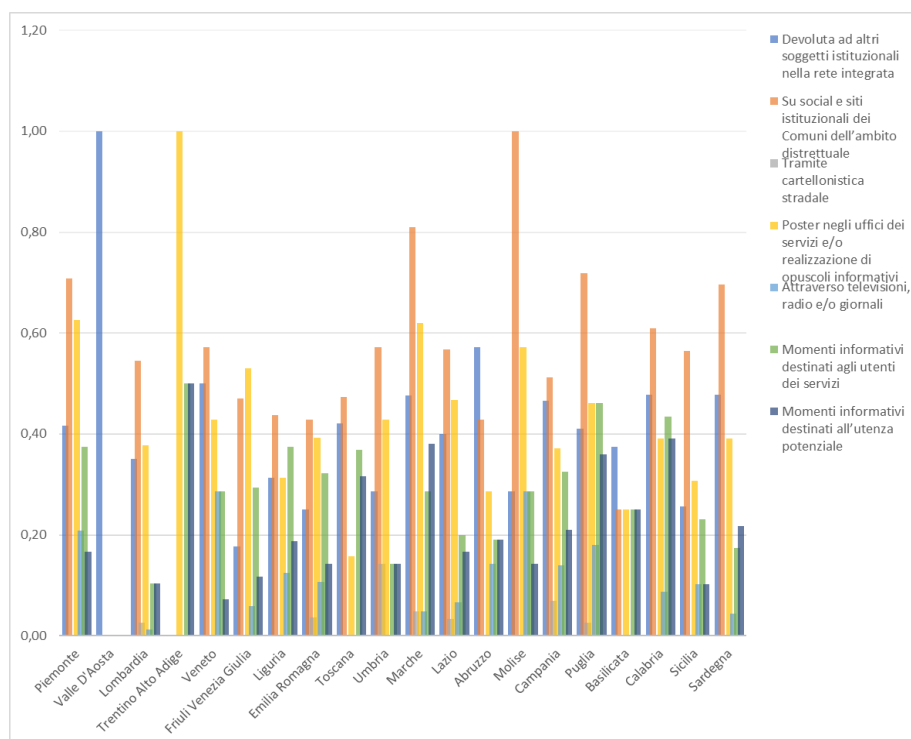
'non già noti' ai SSC risulta che, in media, il 26% fossero utenza non già nota. Il dato regionale varia di un massimo di 13 punti percentuali dalla media (se non si considera il 75% dell'unico ATS che ha fornito la risposta nella regione Trentino-Alto Adige) con un massimo del 37% di utenza non nota in Calabria e un minimo del 13% di utenza non nota in Piemonte.

Collegato al tema della presenza di punti di accesso, ma anche al dato che per quasi la metà degli ATS intervistati nell'indagine (47%) il raggiungimento di un più alto numero di utenti potenziali non rappresentasse un successo di una generica politica di contrasto alla povertà e per quasi il 70% non rappresentasse un successo raggiungere i più bisognosi (cfr. D'Emilione *et al.* 2021), è la questione di come sia stata gestita la campagna informativa del Rel. Proprio in linea con i risultati appena citati, 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. La maggior parte degli ATS (57%) risponde di aver affidato le informazioni per la campagna pubblicitaria ai social e ai 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.

La figura 2.5 mostra un approfondimento dei canali utilizzati dagli ATS per divulgare l'informazione relativa alle misure di sostegno al reddito a livello regionale. Ogni sezione della barra orizzontale ci dice in quale percentuale gli ATS abbiano optato per i rispettivi strumenti di diffusione. Se in Valle d'Aosta ci si è concentrati su una campagna devoluta ad altri attori della rete integrata, nella maggior parte delle regioni sono stati utilizzati tutti i canali. A parte il Piemonte, dal grafico si nota come gli ATS delle regioni del Sud e del Centro abbiano dedicato maggiore spazio alla campagna informativa concentrandosi, in termini relativi, maggiormente sui canali dedicati all'utenza potenziale (Calabria, Marche, Puglia, Basilicata e Sardegna) rispetto agli ATS del Nord. Mentre non ci sono differenze sostanziali tra Nord e Sud rispetto allo spazio che gli ATS hanno dati ai momenti dedicati all'utenza già nota, anche se alcune regioni si sono spese di più rispetto alle altre (Calabria, Puglia, Liguria, Trentino-Alto Adige e Piemonte). La campagna tramite cartellonistica stradale, seppur molto utile per raggiungere le persone più distanti dai media e dai servizi, è stata attuata solo da 7 regioni e da pochissimi ATS al loro interno; lo stesso vale per quella realizzata attraverso radio, giornali e tv che, con scarse percentuali di ATS, ha riguardato solo 14 regioni. Infine, l'utilizzo di siti e social e di poster e opuscoli è equamente distribuito nelle varie regioni.

Approfondendo il dettaglio del supporto del Terzo settore alla questione della lotta alla povertà, e come conferma rispetto alla precedente informazione, i dati dell'indagine mostrano che oltre il 40% degli ATS risponde che gli enti del Terzo settore hanno realizzato per intero la campagna informativa, mentre il 53% di essi ha comunque coinvolto il Terzo settore solo in parte nella campagna informativa (nel suo disegno o realizzazione).

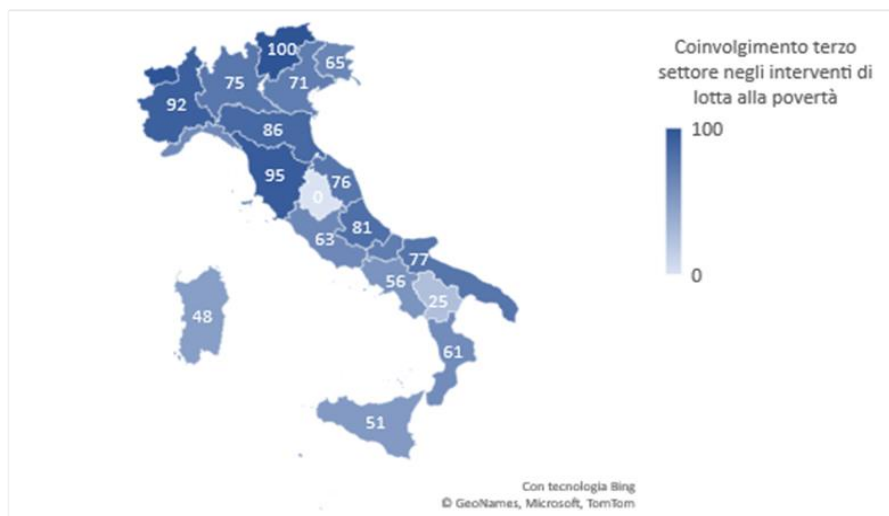
Figura 2.5 Campagna informativa: canali utilizzati a livello regionale (valori compresi tra 0 e 1) - ATS



Fonte: dati Inapp 2021, Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC

Quando gli ATS sono interrogati sul coinvolgimento del Terzo settore, più in generale, nelle attività di promozione degli interventi di lotta alla povertà, questo dato aumenta e oltre il 68% risponde di averli coinvolti (sia per quanto riguarda il Rel che per il RdC). Come mostra la figura 2.6 a livello regionale, si registra un maggior coinvolgimento del Terzo settore nell'attività di promozione degli interventi di lotta alla povertà nelle regioni del Nord e Centro, rispetto alle regioni del Sud.

Figura 2.6 Coinvolgimento del Terzo settore nell'attività di promozione degli interventi di lotta alla povertà a livello regionale - ATS (%)



Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

La letteratura in materia (Daigneault e Macè 2019) sottolinea come questo coinvolgimento possa essere fondamentale soprattutto nell'avvicinare i più marginali alla policy, questione dirimente nel raggiungimento del target per quanto riguarda le misure di sostegno al reddito.

Le risposte fornite dagli ATS relativamente alla campagna informativa del RdC sono molto simili a quelle fornite in merito al Rel. Certo il primo ha sicuramente tratto vantaggio da una campagna mediatica molto più consistente di quella del Rel ma, nonostante questo, ha scarsamente raggiunto i più bisognosi (cfr. Di Nicola 2020; Fanelli 2021). Oltre, ovviamente, a 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 per raggiungere i più bisognosi o il maggior numero di potenziali beneficiari. L'obiettivo di una policy che intende intercettare coloro che maggiormente versano in una condizione di fragilità economica e sociale deve tenere conto del fatto che spesso questa fascia di popolazione coincide proprio con chi è più 'lontano' dalla policy stessa (Figlio *et al.* 2015; Daigneault *et al.* 2012; Daigneault *et al.* 2019; van Oorschot 1998).

Proseguendo sugli esiti relativi alla diffusione della campagna informativa a livello comunale, emerge che oltre il 47% dei SSC non ha attuato alcun tipo di

attività di promozione e diffusione del Rel. Questo può dipendere dal fatto che la campagna informativa sia stata in primo luogo gestita a livello di ATS, innanzitutto per quanto riguarda i piccoli Comuni che sono la maggioranza in Italia (circa 70% dei Comuni italiani registra infatti meno di 5 mila abitanti). Per il resto, dai dati rilevati, emerge che il 18% dei SSC ha devoluto la campagna informativa ad altri soggetti istituzionali della rete integrata; il 35%, quindi la maggioranza, ha sviluppato soprattutto una campagna pubblicitaria su social e siti istituzionali dei Comuni dell'ambito distrettuale; solo il 3% riporta di aver sfruttato la cartellonistica stradale; il 23% ha diffuso l'informazione anche tramite poster negli uffici dei servizi e/o realizzazione di opuscoli informativi; solo il 5% risponde di aver fatto promozione attraverso televisioni, radio e/o giornali; l'8% dichiara di aver organizzato dei momenti informativi destinati agli utenti dei servizi e infine il 9% ha organizzato momenti informativi destinati all'utenza potenziale.

Quanto fin qui riportato riguarda ciò che emerge dalle indicazioni offerte dagli ATS e dai SSC.

Sul versante CPI, sebbene si sia già detto del loro minor coinvolgimento nella messa a regime del Rel, 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 Rel e del RdC. Ciò che emerge (tabella 2.5) è che, in generale, sono più basse le percentuali per quanto riguarda il Rel, 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 2.5 Presenza di uno sportello specifico (valori percentuali) - CPI (%)

	Sportello specifico Rel	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 Rel e passaggio al RdC*

2.3 La presa in carico dell'utenza

Come più volte evidenziato, il Rel prevedeva, oltre alla corresponsione di un beneficio economico, la stipula di un patto finalizzato all'attivazione di un percorso di inclusione sociale siglato tra beneficiari e Servizi sociali. In merito a questo aspetto, i dati raccolti, relativamente ad ATS e SSC, restituiscono un quadro poco esaltante dal punto di vista della percentuale di utenti Rel che hanno siglato un progetto personalizzato. I dati confermano, infatti, quanto già evidenziato da altri lavori (cfr. Fanelli 2021) ovvero che non tutti gli utenti Rel hanno effettivamente 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 Rel, in media nazionale, ne ha sottoscritto uno. Questo dato 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-Alto Adige) 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 Rel che hanno siglato un patto di servizio, ATS e SSC disegnano un quadro leggermente diverso. Secondo i SSC, infatti, gli utenti che hanno siglato un patto di servizio è pari al 65% del totale, rispetto al 53% dichiarato dagli ATS. Tale differenza è probabile dipenda sia dal diverso ruolo delle due istituzioni, con i SSC operativamente coinvolti nella definizione dei patti, sia dal livello di condivisione delle informazioni tra i due attori (non è detto che tutti i SSC comunichino il dato agli ATS di riferimento). 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 interessante, seppur richiesta solo ai SSC, riguarda il numero di utenti firmatari di patto di servizio che hanno trovato un lavoro che è pari in media al 15% (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%).

Le informazioni fin qui esposte, raccolte attraverso l'indagine, permettono per la prima volta di acquisire a livello nazionale un'informazione completa e sufficientemente affidabile sulle principali categorie di intervento su cui il

sistema dei servizi sociali si è focalizzato nel costruire i progetti delle famiglie beneficiarie del Rel. 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 GePI³²).

Un primo livello di analisi riguarda tre categorie principali di informazioni raccolte a livello di SSC (tabella 2.6): 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.

Tabella 2.6 "Obiettivi generali più frequentemente definiti nei progetti personalizzati" - SSC (%)*

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

Nota: * il totale dei valori supera 100 perché possibili più risposte.

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel 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 2.7) con importanti differenze a seconda della dimensione territoriale dell'amministrazione coinvolta.

³² Piattaforma GePI <https://bit.ly/3J5yYtd>.

Tabella 2.7 “Bisogni espressi dall’utenza a livello regionale” - SSC (% sulla scala spesso /sempre)

Comuni per classe di popolazione	Cura/ salute	Aiuto economico	Lavoro	Educazione/ Formazione	Reti di prossimità
Fino a 2000 abitanti	25	67	55	9	10
Tra 2000 e 5000 abitanti	32	79	70	12	9
Tra 5000 e 10000 abitanti	37	85	78	17	14
Tra 10000 e 50000 abitanti	44	90	85	21	12
Tra 50000 e 100000 abitanti	58	95	89	22	11
Oltre 100000 abitanti	61	87	83	50	18

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Prendendo in considerazione la quota di coloro che hanno individuato alcuni dei principali bisogni espressi dell’utenza intercettata nell’ambito della misura (il Rel) come maggiormente 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 sembrano attenuarsi, ma restano comunque significative;
- 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 per cento) 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.

Un ulteriore livello di lettura della medesima dimensione è possibile realizzarlo a livello regionale in modo tale da provare a ‘localizzare’ i diversi bisogni. Focalizzando l’attenzione sulle realtà regionali caratterizzate da basse quote di ‘non so’ (meno del 20%) e selezionando le voci ‘spesso’ e ‘sempre’ per

identificare quali bisogni emergono con maggior frequenza, si ottiene una fotografia piuttosto interessante (tabella 2.8).

Tabella 2.8 “Bisogni espressi dall’utenza a livello regionale” - SSC (% sulla scala spesso /sempre)

Regione	Cura/Salute	Aiuto economico	Lavoro	Istruzione/Formazione	Reti di prossimità
Lombardia	27	82	76	8	11
Veneto	42	82	76	14	12
Emilia-Romagna	28	86	77	13	9
Umbria	37	80	76	19	18
Marche	33	77	69	17	12
Lazio	39	78	68	16	17
Abruzzo	35	86	80	12	14
Campania	40	84	75	23	16
Puglia	49	91	79	18	17
Basilicata	68	94	84	20	38
Calabria	54	82	73	27	14
Sicilia	30	85	78	20	9
Sardegna	28	90	74	17	7

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Rispetto alla lettura precedente si conferma nella quasi totalità delle regioni la scarsa percezione da parte dell’utenza di bisogni rientranti nelle categorie dell’istruzione/formazione e delle reti sociali, pur con qualche dato interessante relativamente a Calabria e Campania nella prima categoria e della Basilicata nella seconda. I bisogni che vengono espressi con maggior frequenza sono quelli relativi alla salute, al lavoro e al supporto economico in tutte le regioni considerate. Tuttavia, è interessante notare la variabilità dei dati a livello regionale in tutte e tre le categorie di bisogno considerate e in particolare: nel caso dei bisogni legati alla cura e alla salute, questi sembrano essere più frequentemente espressi dall’utenza dei servizi sociali nelle regioni del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Puglia e Campania).

L’indagine permette di approfondire ulteriormente le questioni legate alla definizione dei progetti personalizzati Rel a livello locale attraverso l’identificazione delle attività e dei servizi più comunemente attivati all’interno dei singoli progetti (vedi tabella 2.9).

Tabella 2.9 Attività e servizi di sostegno attivati per i progetti personalizzati di presa in carico per i SSC (%)

	SSC
Sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale*	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	29,0
Servizi e 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

Nota: * 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.

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Le evidenze emerse portano a due possibili linee di lettura: da un lato, le tipologie di interventi più spesso attivati 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 si mettono 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. 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 2.10) e pur tenendo conto della quota rilevante di 'non so' tra i rispondenti nei piccoli Comuni, emergono fortissime differenze a seconda del contesto in tutti gli 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 per cento dei casi rispettivamente nei Comuni di medie e grandi dimensioni.

Tabella 2.10 Attività dei servizi per dimensione dei Comuni - SSC (%)

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

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Passando al livello di analisi delle evidenze per regione di riferimento, si è deciso di focalizzare l'attenzione solo su alcuni dei servizi più comunemente presenti nei progetti per facilità di lettura. L'obiettivo è quello di mettere in evidenza come a seconda del contesto regionale di riferimento, i Servizi sociali comunali puntano in maniera piuttosto differenziata sulle tre tipologie di intervento di supporto ai beneficiari del Rel e/o alle loro famiglie considerate (tabella 2.11).

Nel caso dei tirocini sociali, questi sembrano essere particolarmente utilizzati nella costruzione dei progetti personalizzati 'assemblati' dai servizi sociali nelle regioni Marche, Emilia-Romagna e Puglia (utilizzati in oltre il 50% dei casi), molto meno nel caso di realtà regionali come Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lazio e Basilicata.

Per quanto riguarda il sostegno socio educativo (domiciliare e territoriale), tale tipologia di supporto sembra essere maggiormente utilizzata nei progetti dei servizi sociali di Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia, Marche e Veneto, ma non in quelli definiti sui servizi di Piemonte, Friuli-Venezia Giulia o Lombardia. Infine, relativamente al sostegno genitoriale, sembrano ricorrervi con maggior frequenza i servizi sociali di Campania, Calabria e Puglia.

Tabella 2.11 “Servizi attivati nei progetti personalizzati Rel per regione” - SSC (%)

Regione	Tirocini sociali	Sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale	Sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare
Piemonte	18	20	8
Valle d'Aosta	0	4	0
Lombardia	32	34	15
Trentino-Alto Adige	21	36	5
Veneto	21	42	15
Friuli-Venezia Giulia	17	25	23
Liguria	12	39	14
Emilia-Romagna	47	32	29
Toscana	23	34	13
Umbria	27	40	32
Marche	59	49	23
Lazio	20	35	25
Abruzzo	28	33	27
Molise	36	37	31
Campania	39	54	39
Puglia	53	39	35
Basilicata	11	53	28
Calabria	34	44	37
Sicilia	31	51	25
Sardegna	18	49	28

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel 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?

2.3.1 Condizionalità: ruoli e modalità di applicazione

Nell'ambito dell'analisi dei progetti personalizzati, al fine di ampliarne lo spettro di analisi, uno degli aspetti di sicuro interesse affrontati nell'indagine è quello della condizionalità, intesa come insieme di impegni vincolanti richiesti al beneficiario di una misura di welfare (in questo caso beneficiario Rel e/o RdC) ai fini dell'erogazione della misura stessa³³.

Il fenomeno è stato analizzato nelle tre istituzioni coinvolte nell'indagine (ATS, SSC e CPI) esplorando due dimensioni principali: una prima dimensione (soggettiva) che guarda al fenomeno come valore aggiunto per incentivare il beneficiario ad attivarsi o, piuttosto, come meccanismo che potenzialmente può incidere negativamente, aggravando di fatto la situazione dei beneficiari delle misure³⁴; una seconda dimensione di analisi, in maniera più operativa, cerca di rilevare quali siano le modalità di verifica della condizionalità nell'ambito di applicazione dei progetti personalizzati (rispetto degli impegni presi), così come la frequenza nell'applicazione dei meccanismi condizionali e i relativi motivi.

Rispetto alla prima dimensione, la situazione complessiva è quella mostrata nella tabella 2.12.

Tabella 2.12 “Applicazione della condizionalità” - ATS, SSC e CPI (%)

	ATS	SSC	CPI
È un valore aggiunto per incentivare il beneficiario ad attivarsi	91,1	74,4	69,2
Può rivelarsi una condizione gravosa per i nuclei familiari più fragili	6,5	6,5	20,7
Non sa	2,4	19,1	10,1
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: dati Inapp 2021, Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC

I valori mostrati in tabella mettono in evidenza almeno due aspetti interessanti: il primo è la visione complessivamente positiva che i referenti delle tre istituzioni coinvolte hanno della condizionalità come valore aggiunto ai fini dell'attivazione del beneficiario, aspetto che viene tuttavia mitigato dalle significative differenze tra istituzioni; il secondo aspetto di un certo interesse è quello relativo alla quota significativa di CPI (oltre il 20%) che vedono l'applicazione della condizionalità come elemento potenzialmente 'aggravante' in capo alle situazioni più fragili.

³³ Per una trattazione sintetica dell'argomento si veda la voce 'Condizionalità' in Glossario delle disuguaglianze sociali di Matteo D'Emilione <https://bit.ly/3osdCpf>.

³⁴ Domanda D6.6 *Secondo la sua valutazione, il fatto che il beneficio monetario sia condizionato al rispetto dei progetti individuali...* (scegliere l'opzione che meglio riassume il proprio punto di vista).

Rispetto al punto di vista dei CPI, è opportuno precisare come questo sia relativo più alle situazioni incontrate nell'applicazione del RdC, stante il loro maggior coinvolgimento rispetto all'attuazione del Rel, e ciò rappresenta un aspetto ancor più interessante se si tiene conto del fatto che il paradigma dell'attivazione costituisca una delle basi delle politiche (attive) del lavoro: il messaggio che emerge dai dati è che l'approccio condizionale va applicato con moderazione e prudenza non solo nelle situazioni più fragili, ma soprattutto nell'ambito di azioni finalizzate al reinserimento lavorativo.

Se dal quadro generale si passa a quello regionale/locale, la situazione come per altre dimensioni di analisi indagate si complica, mostrando una forte eterogeneità a livello territoriale (vedi tabella 2.13).

Tabella 2.13 “Applicazione della condizionalità” per regioni - ATS e CPI (%)

Regione	ATS			CPI		
	<i>È un valore aggiunto per incentivare il beneficiario ad attivarsi</i>	<i>Può rivelarsi una condizione gravosa per i nuclei familiari più fragili</i>	<i>Non sa</i>	<i>È un valore aggiunto per incentivare il beneficiario ad attivarsi</i>	<i>Può rivelarsi una condizione gravosa per i nuclei familiari più fragili</i>	<i>Non sa</i>
Piemonte	83,3	16,7	-	69,2	23,1	7,7
Valle d'Aosta	100,0	-	-	100,0	-	-
Lombardia	87,0	10,4	2,6	72,5	19,6	7,8
Trentino-Alto Adige	100,0	-	-	41,7	16,7	41,7
Veneto	93,0	7,1	-	73,0	24,3	2,7
Friuli-Venezia Giulia	88,2	5,9	5,9	94,1	5,9	-
Liguria	87,5	12,5	-	15,4	84,6	-
Emilia-Romagna	89,3	3,6	7,1	63,6	18,2	18,2
Toscana	94,7	5,3	-	64,0	36,0	-
Umbria	85,7	-	14,3	100,0	-	-
Marche	95,2	-	4,8	75,0	25,0	-
Lazio	90,0	3,3	6,7	66,7	29,2	4,2
Abruzzo	100,0	-	-	60,0	30,0	10,0
Molise	100,0	-	-	100,0	-	-
Campania	90,7	7,0	2,3	63,9	16,7	19,4
Puglia	97,4	2,6	-	81,1	8,1	10,8
Basilicata	87,5	12,5	-	66,7	33,3	-
Calabria	95,7	4,3	-	85,7	14,3	-
Sicilia	89,7	10,3	-	70,0	15,0	15,0
Sardegna	91,3	4,3	4,3	69,2	7,7	23,1
Italia	91,1	6,5	2,4	69,2	20,7	10,1

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Focalizzando l'attenzione sulle evidenze emerse dalle due rilevazioni a carattere censuario³⁵, emergono numerosi aspetti da analizzare singolarmente. Dal punto di vista di coloro che sono impegnati sul versante sociale (ATS) la situazione appare abbastanza omogenea, con cinque regioni solamente nelle quali una quota di rispondenti superiore al 10% si posiziona sulla visione più critica nei confronti della condizionalità (Piemonte, Liguria, Lombardia, Basilicata e Sicilia). Decisamente più variegata la situazione sul versante 'lavoro' (CPI) dove i CPI appartenenti a un significativo numero di realtà regionali (Piemonte, Veneto, Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo e Basilicata) hanno indicato con percentuali abbondantemente sopra il 20% come l'applicazione della condizionalità possa rappresentare una condizione gravosa per i beneficiari più vulnerabili. In questo senso, i CPI liguri rappresentano una situazione estrema e unica nel panorama nazionale: quasi il 90% dei CPI coinvolti (11) optano per la visione 'prudente' e/o 'selettiva' della condizionalità.

In termini più strettamente operativi, un primo livello di analisi permette di mettere in evidenza come gli ATS, a livello nazionale, abbiano ricoperto complessivamente un ruolo attivo e propositivo nella gestione della condizionalità (tabella 2.14). In quasi il 40% dei casi è stato svolto un ruolo di coordinamento delle attività di verifica e in oltre il 18% dei casi è stato addirittura predisposto un sistema centralizzato di verifica. Negli altri casi l'istituzione ha optato per la creazione di linee guida o per un ruolo 'consultivo'. Minoritaria (poco oltre il 10%) la quota di ATS che dichiara di non aver avuto alcun ruolo.

Tabella 2.14 "Modalità di verifica del rispetto della condizionalità prevista nei patti e progetti a livello di ATS"

	v.a.	%
L'ATS ha predisposto un sistema centralizzato di verifica della condizionalità	83	18,1
L'ATS ha coordinato le attività di verifica della condizionalità	174	37,9
L'ATS ha fornito delle linee guida	64	13,9
L'ATS ha avuto un ruolo consultivo	66	14,4
L'ATS non ha avuto alcun ruolo	44	9,6
Non sa	28	6,1
Totale	459	100,0

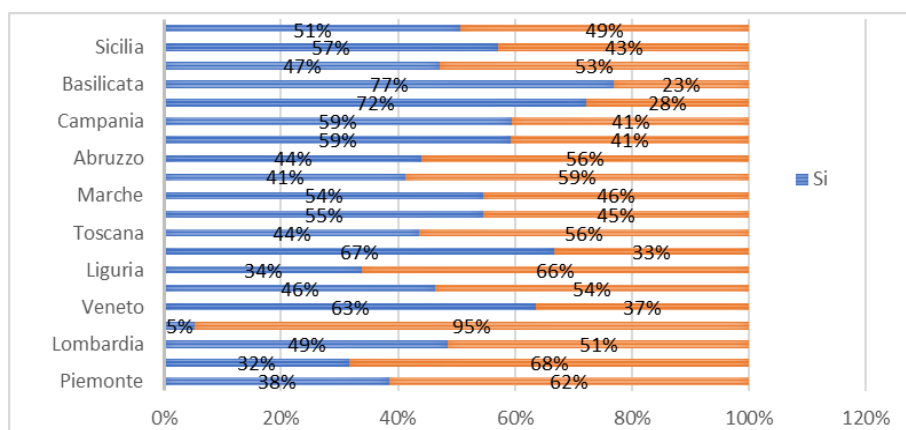
Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

³⁵ Si è deciso di non includere nell'analisi il livello comunale a causa dell'alto numero di risposte 'Non so' che rende la lettura del dato disaggregato regionale più difficilmente interpretabile.

L'analisi di ciò che accade a livello di SSC aiuta a completare il quadro nell'ambito del sistema dei servizi sociali. Se a livello nazionale il dato si distribuisce esattamente a metà tra i Servizi sociali comunali che affermano di possedere un sistema di controllo del rispetto della condizionalità e coloro che, invece, dichiarano di non essere in possesso di tale sistema, a livello regionale la situazione cambia in maniera netta (figura 2.7), identificando realtà regionali nelle quali la gran parte dei servizi sociali a livello comunale è in grado di presidiare la funzione di controllo, in particolare Basilicata, Puglia, Emilia-Romagna e Veneto con valori superiori al 60%, e altre nelle quali tale capacità è significativamente inferiore al valore nazionale, in particolare Liguria, Abruzzo, Lazio, Piemonte, Toscana, Calabria e Valle d'Aosta.

Come per altre dimensioni di analisi considerate, non è possibile identificare dei raggruppamenti omogenei per macro ripartizione territoriale, evidenziandosi capacità/incapacità distribuite sull'intero territorio nazionale.

Figura 2.7 “Creazione sistema di verifica del rispetto della condizionalità rispetto a impegni patto personalizzato - SSC” (%)



Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Un ulteriore livello di analisi riguarda due dimensioni applicative di estrema importanza e rispetto alle quali le informazioni a disposizione sono generalmente poco diffuse e poco discusse: la frequenza nell'applicazione dei meccanismi condizionali e la loro motivazione.

È bene specificare come a causa della quota assai rilevante di referenti dei servizi che ha selezionato l'opzione di risposta 'non so', si è deciso di focalizzare l'attenzione solo su quelle realtà regionali nelle quali tale valore è intorno al 30% in modo tale da mantenere una certa affidabilità del dato.

Rispetto alla frequenza con cui è stata applicata la condizionalità nell'ambito del Rel, i dati a livello nazionale relativi al campione dei SSC indicano come questa non sia mai stata applicata in oltre il 30% dei casi, in casi eccezionali nel 14% dei casi, qualche volta nel 13% e spesso nello 0,4% delle situazioni. Pesa ovviamente la quota di oltre il 40% di servizi che dichiarano di non essere a conoscenza della frequenza con cui la condizionalità è stata applicata, pur avendo dichiarato in precedenza di possedere un sistema di verifica/controllo della stessa.

Selezionando, come accennato in precedenza, le realtà regionali con le quote più basse di 'non sa', la situazione appare interessante (tabella 2.15) per almeno due ragioni: la prima è che le regioni selezionate appartengono tutte al Mezzogiorno, fatta eccezione per l'Emilia-Romagna; la seconda è che pur con notevole variabilità a seconda dei territori, i servizi hanno fatto ricorso ai meccanismi condizionali raramente se non mai.

Tabella 2.15 "Frequenza sospensione/revoca Rel per mancato rispetto della condizionalità" - SSC (%)

Regione	Spesso	Qualche volta	In casi eccezionali	Mai	Non sa
Emilia-Romagna	-	20,9	25,3	25,9	27,9
Campania	0,6	18,7	8,5	40	32,2
Puglia	1,3	18,5	27	22,8	30,3
Basilicata	0	27,8	9,2	29,7	33,3
Calabria	1,7	22,3	15,9	29	31,1
Sicilia	0,9	26,8	17,4	31,7	23,1
Sardegna	-	6,2	11,5	50,5	31,9

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Rispetto alla lettura delle motivazioni che hanno condotto i servizi all'utilizzo dei meccanismi condizionali, crediamo possa essere interessante focalizzare l'attenzione sulle medesime realtà regionali sopra indicate, considerando i valori nazionali per cogliere la variabilità territoriale del dato (tabella 2.16).

A completamento del quadro sulla condizionalità, andiamo ora ad analizzare alcuni aspetti applicativi nell'ambito delle attività condotte dai CPI durante l'attuazione del Rel e ancor più del RdC.

In termini generali, è possibile rilevare come circa il 70% dei CPI coinvolti nell'indagine si siano dotati di un sistema di verifica della condizionalità.

Tabella 2.16 Motivazioni del mancato rispetto della condizionalità - SSC (%)

Regione	<i>Mancata sottoscrizione del patto</i>	<i>Mancato rispetto degli impegni relativi al progetto</i>	<i>Mancata presentazione ai colloqui periodici</i>	<i>Mancata dichiarazione di avvio nuovo lavoro</i>	<i>Irreperibilità</i>	<i>Altre ragioni</i>
Emilia-Romagna	19	19	10	7	12	8
Campania	12	4	3	4	11	11
Puglia	23	20	2	3	20	9
Basilicata	16	6	4	1	15	12
Calabria	12	3	6	6	15	14
Sicilia	13	7	8	7	13	18
Sardegna	2	11	3	0	5	3
Totale	9	7	6	3	11	7

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Pur con tutti i limiti del caso evidenziati già messi in evidenza, i diversi livelli di analisi fin qui proposti per comprendere l'effettivo utilizzo della condizionalità mettono in luce un aspetto fondamentale in termini di policy: l'utilizzo di meccanismi condizionali richiede estrema prudenza sia da parte del legislatore/policy maker centrale sia da parte di coloro che concretamente sono chiamati a metterli in pratica. Nel caso del Rel, ci sembra di poter affermare con una ragionevole certezza che a fronte di un input normativo molto spinto verso un'applicazione estesa della condizionalità, il sistema dei servizi abbia in effetti adottato un approccio prudente, pur avendo una visione complessivamente positiva della condizionalità come mostrato all'inizio di questo paragrafo.

Ciò che varia sensibilmente a seconda del territorio di riferimento sembra essere la concreta applicazione del meccanismo condizionale che può portare alla sospensione o alla revoca del beneficio stesso. Le evidenze a disposizione suggeriscono di focalizzare l'attenzione nei confronti delle dinamiche attuative relative al RdC, stante i valori generalmente molto elevati di 'non so' relativi all'esperienza dei CPI nel caso del Rel (50%, valore medio). Inoltre, la domanda relativa alla frequenza nella sospensione e/o revoca del beneficio a causa del mancato rispetto della condizionalità in ambito Rel si è distribuita nei restanti casi principalmente a favore delle opzioni 'mai' o 'in casi eccezionali'.

Rispetto a quanto appena affermato, se da un lato è ipotizzabile che i CPI siano stati poco coinvolti complessivamente nell'attuazione del Rel e, in particolare, della condizionalità a esso associata in considerazione del ruolo principale rivestito in

questo senso dai servizi sociali (responsabili ultimi dei progetti), dall'altro è evidente come essi abbiano giocato un ruolo più attivo nel caso del RdC.

Sebbene, infatti, anche in questo caso la quota di CPI che ha affermato di non essere a conoscenza della frequenza con cui veniva sospeso e/o revocato il beneficio sia molto rilevante in alcuni contesti (Toscana, Umbria e Friuli-Venezia Giulia in particolare), negli altri casi le risposte fornite offrono un quadro di analisi interessante. I contesti nei quali il meccanismo condizionale è stato applicato più frequentemente sono quelli delle regioni Liguria, Valle d'Aosta e Veneto con valori rispettivamente del 62%, 50% e 30% che si differenziano nettamente dalle altre realtà territoriali.

Nelle medesime regioni è significativa anche la quota di CPI che ha sospeso o revocato il beneficio in maniera più sporadica, identificando, dunque, tre realtà regionali dove l'applicazione della condizionalità sembra essere stata decisamente 'praticata'.

Al contrario, le quote più rilevanti di CPI che hanno dichiarato di non aver mai revocato e/o sospeso un beneficio a causa del mancato rispetto della condizionalità sembrano trovarsi nelle regioni meridionali con l'interessante aggiunta della Lombardia nella quale quasi il 60% dei CPI intervistati dichiara di non essere mai ricorsi alla revoca di un beneficio per il mancato rispetto della condizionalità.

2.4 La dimensione organizzativa del welfare locale: livelli di integrazione

A introduzione di questo report, tra le caratteristiche innovative del Rel vi è la definizione della misura come livello essenziale delle prestazioni, da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale e da applicare anche nell'effettivo rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali. Il Rel 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. Si dà risalto, rafforzando quanto già predisposto nella legge 328/2000, 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 costituiscono, come abbiamo già indicato, anche esse dei livelli essenziali delle prestazioni (Caiolfa

2020). Ricapitolando: la valutazione multidimensionale del bisogno (art. 5)³⁶, la costruzione del progetto personalizzato (art. 6)³⁷ e più in generale l'offerta integrata di servizi (art. 23, D.Lgs. n. 147/2017)³⁸. È su questo ultimo aspetto, dunque, che focalizziamo l'attenzione in maniera particolare. Se la qualità della governance locale delle misure passa dall'intensità e dalla qualità della collaborazione tra servizi sociali e servizi per il lavoro, come vedremo in seguito i margini di miglioramento sia nel caso del Rel che nel caso del RdC rimangono ancora consistenti.

L'indagine ha previsto che negli strumenti di rilevazione venisse sviluppata un'intera sezione volta a comprendere alcuni assetti organizzativi predisposti 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'altra la capacità di gestione di alcuni aspetti attuativi peculiari del Rel, ma anche del RdC. Rispetto al ruolo centrale nel coordinamento per la predisposizione della programmazione dei servizi e interventi di contrasto alla povertà (definita livello essenziale delle prestazioni), qui si pone l'attenzione proprio al ruolo gestito dagli ATS. Più precisamente, è stato sviluppato un primo gruppo di indicatori al fine di definire 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). L'indagine consente di focalizzare l'attenzione su cinque aspetti prioritari: quali modalità organizzative/gestionali sono state attuate nel coordinamento dei servizi territoriali (art. 23, D.Lgs. n. 147/2017); il ruolo dell'ATS nella costituzione dell'équipe; il livello di azioni sviluppate per favorire una maggiore partecipazione dei diversi attori e, 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. La tabella 2.17 riporta in sintesi proprio il percorso che ha portato all'identificazione di un set di indicatori propedeutici all'identificazione dell'*indice di integrazione* che, come vedremo,

³⁶ I servizi per l'informazione e l'accesso al Rel e la valutazione multidimensionale costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

³⁷ Il progetto personalizzato e i sostegni in esso previsti costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

³⁸ "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".

permette una lettura più rapida a livello regionale del livello di coordinamento tra i vari soggetti competenti e i diversi sistemi e servizi, sia in termini di funzionamento dei servizi, da un punto di vista tecnico e organizzativo, che di reti messe a supporto. La modalità stessa di costruzione dell'indice permette di identificare, considerati gli indicatori che lo compongono, i diversi livelli di integrazione, sia da un punto di vista istituzionale che gestionale.

Tabella 2.17 Sviluppo indicatori di integrazione per ATS

Indicatore	Descrizione	Funzionamento indicatore
Attuazione modalità organizzative ex art. 23	Analizza quali modalità organizzative e gestionali sono state attuate nel coordinamento dei servizi territoriali	Verifica l'attuazione delle tre modalità di lavoro: almeno 1, almeno 2, tutte e tre
Modalità coinvolgimento degli attori	Indica il livello di azioni intraprese per favorire una maggiore partecipazione di attori azioni intese come Conferenze intercomunali, tavoli di concertazione interistituzionale, gruppo tecnico-operativi, co-progettazione ecc.	Restituisce il numero di azioni sviluppate a livello di ATS, il numero di azioni è stato poi suddiviso in tre classi definendo azioni attivate di livello basso, medio e alto
Intensità articolazione della rete.	Considera la pluralità di attori coinvolti nell'articolazione strutturata della rete verificando se si è lavorato in una modalità strutturata e non occasionale. Maggiore è il numero di attori, presenti nel territorio, con cui si è lavorato in maniera strutturata migliore è il livello di articolazione della rete	Restituisce il numero di attori coinvolti come rete strutturata e non occasionale. Tale indicatore è classificato in tre modalità: basso medio e alto
Supporto ATS nella costituzione équipe	Verifica quanto l'ATS si sia attivato per la costituzione delle équipe multidisciplinari	Restituisce tre gradi di attivazione: basso, medio, alto
Qualità del flusso informativo con Inps	Indica la qualità del flusso informativo tra ATS e Inps	È espresso in tre classi ricodificate rispetto alle quattro modalità presenti nella domanda: basso, medio, alto

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel 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 1, almeno 2, tutte e tre. Quasi inesistente è la percentuale degli ambiti che riesce a garantirle tutte e tre, avviene in solo 4 regioni: Basilicata, 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 un 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 a una reale offerta integrata dei servizi sia ancora lungo e riguardi in maniera abbastanza generalizzata l'intero territorio nazionale.

Tabella 2.17a Indicatori ATS per regione - Parte A

Regione	Attuazione modalità organizzative				Livello di azioni per la partecipazione attori			
	non sa	almeno 1	almeno 2	tutte e tre	non sa	basso	medio	alto
Piemonte	0,6	84,3	15,1	0,0	0,0	51,9	45,8	2,3
Valle d'Aosta	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Lombardia	10,4	74,3	15,3	0,1	1,0	64,6	30,5	3,9
Trentino-Alto Adige	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Veneto	14,0	53,0	26,6	6,4	0,0	28,0	63,0	9,0
Friuli-Venezia Giulia	3,1	64,6	30,3	2,0	0,0	49,3	43,7	7,0
Liguria	33,7	66,3	0,0	0,0	0,0	87,6	12,4	0,0
Emilia-Romagna	0,7	79,9	10,8	8,5	0,0	36,1	53,1	10,8
Toscana	12,7	82,5	4,8	0,0	0,0	61,7	35,4	2,8
Umbria	35,9	64,1	0,0	0,0	12,0	49,6	26,5	11,9
Marche	13,6	76,8	9,6	0,0	2,9	37,0	50,2	9,8
Lazio	12,0	70,7	17,3	0,0	1,3	36,1	55,2	7,4
Abruzzo	8,8	56,5	34,7	0,0	2,4	50,2	47,4	0,0
Molise	0,0	84,1	15,9	0,0	0,0	81,8	18,2	0,0
Campania	15,1	66,8	18,1	0,0	1,7	61,7	28,9	7,7
Puglia	11,1	66,7	22,1	0,0	10,9	45,3	34,9	9,0
Basilicata	9,8	63,9	0,0	26,3	0,0	78,0	22,0	0,0
Calabria	13,9	79,0	7,1	0,0	0,0	69,3	25,4	5,3
Sicilia	15,9	74,8	9,3	0,0	0,0	71,2	28,1	0,7
Sardegna	2,3	76,3	21,4	0,0	0,0	16,4	74,1	9,6
Italia	9,4	74,1	15,3	1,3	1,0	55,1	39,0	4,9

Fonte: dati Inapp 2021, Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC

Tabella 2.17b Indicatori ATS per regione - Parte B

Regione	Articolazione della rete strutturata e non occasionale				Ruolo nella costituzione équipe				Qualità del flusso con Inps			
	non sa/nessuna	minima	media	massima	non sa	nullo	medio	alto	non sa	nullo	medio	alto
Piemonte	0,0	22,9	30,8	46,3	0,6	4,5	41,9	53,0	0,0	41,8	22,7	35,5
Valle d'Aosta	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Lombardia	12,5	36,9	29,9	20,8	6,2	8,8	16,3	68,8	5,0	51,7	33,3	10,0
Trentino-Alto Adige	0,0	0,0	97,0	3,0	0,0	0,0	3,0	97,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Veneto	0,0	14,2	41,4	44,4	8,5	16,7	0,0	74,8	0,0	19,1	49,1	31,8
Friuli-Venezia Giulia	0,0	8,7	38,9	52,4	0,8	5,7	17,6	76,0	0,0	56,8	32,7	10,5
Liguria	25,7	41,8	17,1	15,4	13,0	25,7	5,3	56,0	18,9	18,6	55,0	7,5
Emilia-Romagna	0,0	25,9	44,3	29,8	9,4	7,5	14,5	68,6	1,4	31,9	50,8	15,9
Toscana	4,6	23,3	58,0	14,1	9,6	4,6	0,0	85,8	4,5	23,7	38,5	33,3
Umbria	38,5	23,6	37,9	0,0	28,5	0,0	0,0	71,5	0,0	42,5	12,0	45,5
Marche	9,7	23,4	40,3	26,6	0,0	0,0	40,5	59,5	0,0	42,8	34,8	22,4
Lazio	22,7	40,4	20,9	16,0	13,7	0,6	31,6	54,1	1,3	65,2	31,5	2,0
Abruzzo	5,8	44,8	33,7	15,6	2,4	18,0	0,0	79,6	0,0	12,6	64,9	22,5
Molise	12,9	19,7	7,2	60,2	0,0	12,9	0,0	87,1	0,0	0,0	64,0	36,0
Campania	21,7	31,3	30,6	16,4	7,7	10,6	10,4	71,3	11,8	28,8	29,3	30,1
Puglia	15,2	22,6	33,8	28,4	5,9	1,8	9,6	82,7	0,0	35,6	52,4	12,0
Basilicata	21,2	78,0	0,9	0,0	10,7	19,4	21,2	48,8	0,0	18,5	40,9	40,6
Calabria	7,6	55,1	13,4	23,9	0,0	2,6	20,3	77,1	0,0	30,0	35,6	34,4
Sicilia	26,4	29,9	24,5	19,3	4,5	10,8	19,9	64,9	9,0	32,3	54,0	4,7
Sardegna	22,6	32,4	28,3	16,7	3,5	2,5	12,6	81,5	18,9	19,2	31,9	30,1
Italia	11,1	30,4	32,1	26,4	5,3	8,9	18,2	67,5	4,2	35,5	39,0	21,2

Fonte: dati Inapp 2021, Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC

Non è facile riuscire a misurare e valutare la reale efficacia dei processi di integrazione (Candel 2021); la complessità del processo messo in campo necessariamente prevede il coinvolgimento di un numero di attori rilevante e di livelli di governo differenti (nazionale-regionale-locale). Il numero di azioni intraprese (conferenze intercomunali, tavoli di concertazione inter-istituzionale, gruppo tecnico-operativi, co-progettazione ecc.) per favorire una maggiore partecipazione di attori è mediamente basso a livello Paese³⁹.

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 il livello di articolazione (Asl, CPI, enti di formazione, enti del Terzo settore) 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 invece è dichiarato dai CPI, il 65 afferma che è inesistente o minima l'articolazione di una rete strutturata e non occasionale. È interessante notare 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 Rel 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. 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 Rel che del RdC. Più di un terzo degli Ambiti sociali valuta che la qualità dei flussi informativi con l'Inps sia insufficiente. Le evidenze relative alla qualità dei flussi informativi sono

³⁹ Per ottenere 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.

coerenti con le riflessioni contenute nel Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 relativamente alle difficoltà di sviluppare e mettere a regime sistemi informativi efficaci in campo sociale (anche a livello nazionale) e trovano riscontro nelle testimonianze raccolte durante i seminari di restituzione inter regionali organizzati a conclusione dell'indagine. In tali circostanze, infatti, è emerso con forza dalle parole degli operatori di servizi sociali e Centri per l'impiego la mancata interoperabilità / il mancato dialogo tra le due piattaforme specificamente sviluppate per la gestione dei beneficiari del RdC: GEPI e My Anpal.

Altro elemento interessante è il ruolo nella costituzione delle équipes multidisciplinari. Il 69% degli ambiti dichiara di aver avuto un ruolo attivo. Rispetto al lavoro in équipes 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 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 1 CPI su 2 ha fatto parte dell'équipe in termini formalizzati, al Sud 1 CPI su 4. Il 42% dei CPI del Sud dichiara che non collabora al lavoro di équipes o ritiene che non siano presenti équipes 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 3 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 sale al 78% se parliamo di supervisione, e addirittura al 96% se si parla di necessità di formazione congiunta tra diversi servizi.

L'insieme degli indicatori appena esposti illustra i principali fattori che l'indagine consente di delineare nella definizione della capacità degli ATS di mettere a frutto le diverse strategie che portano a costruire la complessa macchina del lavoro di integrazione tra servizi. Per approfondire ulteriormente la questione sul lavoro del sistema di governance territoriale e il livello di integrazione dell'ambito, è stato sviluppato un indice di tipo additivo, con le dimensioni finora descritte, composto da indicatori costruiti sulle dimensioni ritenute esplicative del sistema di integrazione per l'attuazione delle misure di contrasto alla povertà (tabelle 2.17a e 2.17b).

Le dimensioni di analisi considerate per la costruzione dell'indice sono quelle descritte nella tabella 2.16, l'indice di tipo additivo e non è altro che la somma degli indicatori prima identificati e costruiti: modalità organizzative, ruolo nella costituzione équipe, qualità dei flussi informativi con Inps per il RdC, articolazione della rete strutturata e non occasionale e livello di azioni per la partecipazione attori. Varia da 0 ad un massimo di 15 punti.

L'indice che otteniamo è caratterizzato da una forte variabilità all'interno delle singole regioni, con valori che all'interno della medesima realtà regionale possono differire in maniera significativa tra minimo e massimo relativamente agli ATS coinvolti. Gli scarti tra i due estremi, infatti, assumono valori rilevanti soprattutto in regioni come Lazio, Campania, Lombardia, Sardegna, Emilia-Romagna e Umbria (tabella 2.18).

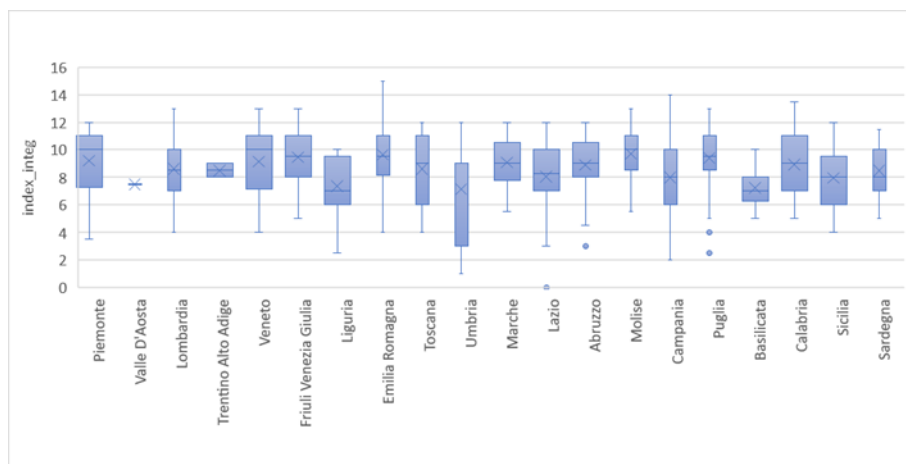
Tabella 2.18 Indice di integrazione ATS - valori per regione

Regione	Media	Mediana	Max	Min	Dev std	N
Piemonte	9.2	10	12	3.5	2.3	24
Valle d'Aosta	7.5	7.5	7.5	7.5		1
Lombardia	8.6	8.5	13	4	1.9	77
Trentino-Alto Adige	8.5	8.5	9	8	0.7	2
Veneto	9.1	10	13	4	2.6	14
Friuli-Venezia Giulia	9.5	9.5	13	5	2.1	17
Liguria	7.4	7	10	2.5	2.1	16
Emilia-Romagna	9.6	9.5	15	4	2.2	28
Toscana	8.6	9	12	4	2.5	19
Umbria	7.1	9	12	1	3.9	7
Marche	9.1	9	12	5.5	1.9	21
Lazio	8.1	8.3	12	0	2.5	30
Abruzzo	8.9	9	12	3	2.2	21
Molise	9.7	10	13	5.5	2.3	7
Campania	8.0	8	14	2	2.7	43
Puglia	9.4	9.5	13	2.5	2.4	39
Basilicata	7.3	7	10	5	1.5	8
Calabria	8.9	9	13.5	5	2.4	23
Sicilia	8.0	8	12	4	2.3	39
Sardegna	8.5	8	11.5	5	1.9	23
Italia	8.6	9	15	0	2.3	459

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Il box-plot che segue (figura 2.9) illustra come si distribuiscono a livello regionale i livelli di integrazione raggiunti e ne individua potenziali *outliers* (presenti in Puglia, Lazio e Abruzzo). Come già verificato in altri lavori, è alta la variabilità intra e tra le regioni. La variabilità regionale resta dunque una costante rivestendo un ruolo che va analizzato soprattutto nelle sue differenze intra-regionali, lì dove il legislatore prevede proprio una visione integrata e omogenea a livello territoriale stabilita a livello regionale⁴⁰.

Figura 2.9 Indice di integrazione regionale - ATS



Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Più che differenze tra Nord, Sud e Centro – a 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-Venezia Giulia, Piemonte, Lombardia) vi sia ancora lavoro da fare per ridurre la variabilità all’interno del proprio territorio.

⁴⁰ Già il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-2020 ha sottolineato che è necessario “rendere omogenei, a livello territoriale, gli ambiti di programmazione dei comparti sociale, sanitario e delle politiche del lavoro, tenendo conto, nella programmazione e realizzazione degli interventi, delle attività del Terzo settore ed ha definito le priorità per l'utilizzo delle risorse afferenti al Fondo attraverso ‘obiettivi di servizio’, considerati strumenti per avviare il riconoscimento dei livelli essenziali delle prestazioni, tenuto conto delle risorse disponibili”.

Il lavoro di integrazione è spesso un lavoro complesso e articolato, richiede la capacità di riuscire ad aver presente i diversi fattori di eterogeneità espressi dal territorio. Integrazione, dunque, ma, come si è in altre occasioni sottolineato, integrazione *quanto basta* (D'Emilione *et al.* 2018).

È interessante vedere come si sviluppa il lavoro all'interno del territorio quando si fa riferimento al livello di integrazione connesso a variabili esogene che sono presenti nel lavoro dell'Ambito.

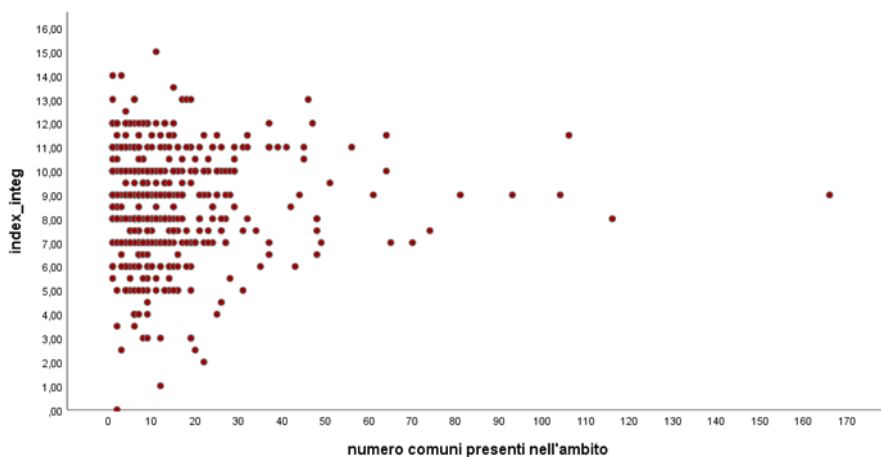
Una prima informazione interessante è quella relativa alla presenza del numero dei Comuni, piccoli e grandi del territorio. Una prima considerazione è sulla stessa categorizzazione del contesto amministrativo, la presenza dei Comuni varia ed è abbastanza frammentata. Vi sono contesti, come quelli delle grandi città in cui vi è la presenza di un solo Comune (circa il 7%) e ambiti in cui sono presenti oltre 100 Comuni (1%). Gli ambiti sono costituiti in media da 15 Comuni e la fascia di maggiore concentrazione, quasi il 60% , si colloca in un range tra i 5 e i 20 Comuni.

La figura 2.10 analizza la relazione tra la presenza del numero totale di Comuni che afferiscono all'ATS e l'indice di integrazione. La figura sembra evidenziare che minore è la frammentazione a livello comunale migliore è il livello di integrazione. Tuttavia, considerando il livello di dispersione non è possibile sostenere che a un maggior numero di Comuni coordinati dall'ATS corrisponda un livello di integrazione minore come forse ci si sarebbe aspettati. La frammentazione amministrativa, dunque, non sembra influenzare in maniera significativa l'indice di integrazione. Tale risultato va letto in relazione ad altri due livelli di lettura dei dati che abbiamo provato a sviluppare: un primo livello, ha cercato di mettere in relazione il valore medio dell'indice a livello di ATS con la capacità di spesa (dichiarata dall'ATS medesimo) delle due principali risorse nazionali dedicate al rafforzamento dei servizi nell'ambito del contrasto alla povertà (Quota Fondo nazionale povertà e PON Inclusione); il secondo livello, ha messo in relazione l'indice con la dimensione della popolazione dell'ATS. In entrambi i casi, non è possibile indicare delle possibili correlazioni tra i valori assunti dell'indice e le due dimensioni citate. In particolare per quanto riguarda la capacità di spesa dichiarata, sembra evidente come anche all'interno delle singole regioni non sia possibile individuare delle associazioni tra livello di interazione e capacità di spesa. Vi sono, dunque, condizioni strutturali che possono influenzare il lavoro di integrazione? È una delle questioni che va ulteriormente approfondita.

L'indice conferma quanto già presente in altri lavori: quando si osserva il contesto amministrativo con la relativa frammentazione comunale e le interazioni che portano a un lavoro con i diversi attori coinvolti nella policy, si sviluppa un lavoro integrato in quei contesti (ambiti) composti da pochi

Comuni, ma con un alto numero di relazioni di governance istituzionalizzata (Previtali e Salvati 2021). Sarebbe interessante vedere cosa succede quando la rete è già presente con relazioni preesistenti e consolidate.

Figura 2.10 Indice di integrazione e numero di Comuni presenti nell'ATS



Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Tale frammentazione è strutturalmente alimentata dalla regionalizzazione del welfare state e delle politiche sociali (Ferrera 2021), che vede differenze interregionali e intra. Come vedremo nei capitoli successivi, un indicatore della capacità del territorio di differenziare con modelli diversi può nascere dalla risposta ai bisogni emersi e alle richieste espresse e riporta l'attenzione alla dimensione dei livelli essenziali di prestazione visti in una ottica di uguale accesso e di diritto sociale.

Lo sviluppo di una policy vede un maggiore dinamismo a livello territoriale quando è indirizzato all'evoluzione dei bisogni.

Un secondo livello di approfondimento che qui proponiamo evidenzia proprio come una migliore integrazione, secondo l'indice, sembra incidere sul livello di copertura dei bisogni delle principali aree di intervento del sistema dei servizi sociali a livello locale. Più alto è il valore medio dell'indice di integrazione, più alta è la capacità di rispondere ai bisogni degli utenti in funzione dei servizi offerti (tabella 2.19).

Tabella 2.19 “Integrazione e capacità dei servizi di rispondere ai bisogni (valore medio dell’indice per livello di copertura di bisogno)” - ATS

Livello di copertura dei bisogni dell’utenza nell’erogazione dei servizi	Indice	
Segretariato sociale	<i>Insufficiente</i>	7,6
	<i>Sufficiente</i>	8,0
	<i>Buono</i>	8,9
	<i>Ottimo</i>	9,1
Servizio sociale professionale per la presa in carico	<i>Insufficiente</i>	7,6
	<i>Sufficiente</i>	8,3
	<i>Buono</i>	8,9
	<i>Ottimo</i>	9,2
Tirocini finalizzati all’inclusione sociale, all’autonomia delle persone, alla riabilitazione	<i>Insufficiente</i>	7,8
	<i>Sufficiente</i>	8,3
	<i>Buono</i>	9,3
	<i>Ottimo</i>	10,5
Sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale e supporto alla gestione delle spese	<i>Insufficiente</i>	7,9
	<i>Sufficiente</i>	8,4
	<i>Buono</i>	9,2
	<i>Ottimo</i>	9,2

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

2.5 Il bilancio complessivo della misura e il punto di vista degli attori

Le diverse angolature attraverso le quali è stata analizzata l’attuazione del Rel a livello di sistema di welfare locale ci restituiscono un quadro articolato che conferma la complessità operativa di misure di policy caratterizzate da una governance multilivello.

Per tentare di ricomporre il quadro, a conclusione di questo capitolo, verranno analizzate le evidenze emerse da tre domande poste nella sezione finale dello strumento di rilevazione utilizzato nell’indagine: la prima domanda, chiedeva ai rispondenti appartenenti alle tre istituzioni locali coinvolte nell’indagine, di rappresentare per ciascuna delle diverse dimensioni attuative del Rel se queste avessero costituito una criticità o piuttosto una risorsa (D’Emilione *et al.* 2021); la seconda domanda mirava a cogliere l’idea prevalente rispetto alle due misure intese come trasferimenti monetari per soggetti fragili supportato da servizi alla persona o servizi e interventi incentivati da un beneficio monetario; la terza domanda, infine, connessa alla seconda, chiedeva quale delle due

componenti del Rel (trasferimento monetario o servizi) realizzasse maggiormente gli obiettivi della misura.

Riguardo alla prima domanda, 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 n. 147/2017. Gli aspetti critici e le risorse indicate dai rispondenti dei tre servizi rafforzano e convalidano quanto evidenziato negli specifici approfondimenti del questionario in relazione a dotazioni e risorse, attività con l'utenza, modalità organizzative e i processi di attuazione e integrazione dei tre servizi (tabella 2.20).

Tabella 2.20 “Aspetti critici e positivi nell’attuazione del Rel per ATS, SSC e CPI” (% per i soli valori riferiti a criticità e risorse)

	ATS		CPI		SSC	
	Criticità	Risorsa	Criticità	Risorsa	Criticità	Risorsa
Sistemi informativi	30,0	31,4			35,5	28,8
Risorse Umane	20,0	54,2			37,6	31,9
Risorse finanziarie	9,4	60,3	25,0	14,0	33,2	30,4
Informazione al pubblico	14,2	47,1			21,9	39,9
Accesso e presa in carico	6,0	68,4			15,4	49,0
Valutazione multidimensionale e strumentazione dedicata	16,0	52,5			28,9	36,2
Offerta integrata	27,0	35,3			42,4	21,6
Offerta lavoro/Formazione	56,0	13,7	46,0	6,6	61,8	12,0
Applicazione condizionalità	34,0	22,2	41,0	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	19,0	40,7	27,0	15,0	32,1	24,9
Equipe multidisciplinari	24,0	44,7	22,8	30,5	40,9	27,3
Diversità culturali e di approccio tra diversi servizi e attori	33,0	27,0	27,0	20,0	42,6	16,8
Rapporti con utenza precedentemente non nota ai servizi sociali	11,0	52,3	21,0	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 Rel e passaggio al RdC*

Gli ATS hanno indicato in maniera piuttosto netta che le risorse umane, e ancor più quelle finanziarie, come sottolineato anche nel paragrafo 2.1, rappresentano una risorsa importante; in questo meno netto il giudizio dei servizi sociali soprattutto in relazione alle risorse finanziarie. 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 e metterle in pratica (SSC).

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. Il Rel ha rafforzato e per certi versi qualificato la dimensione operativa dei servizi sociali, soprattutto nel riprendere il lavoro multidisciplinare svolto già da tempo da moti servizi e integrato nella fase di erogazione degli interventi. 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. Inoltre, 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) segnalano due aspetti di grande interesse: in relazione al disegno di policy tracciato è evidente il disagio degli operatori nell'attuare una misura per il contrasto alla povertà come una politica attiva volta alla ricerca di lavoro; una potenzialità evidente del Rel 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, è significativo notare che 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 a 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 alla équipe multidisciplinari: quasi uno su due la considera una risorsa.

Molto 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.

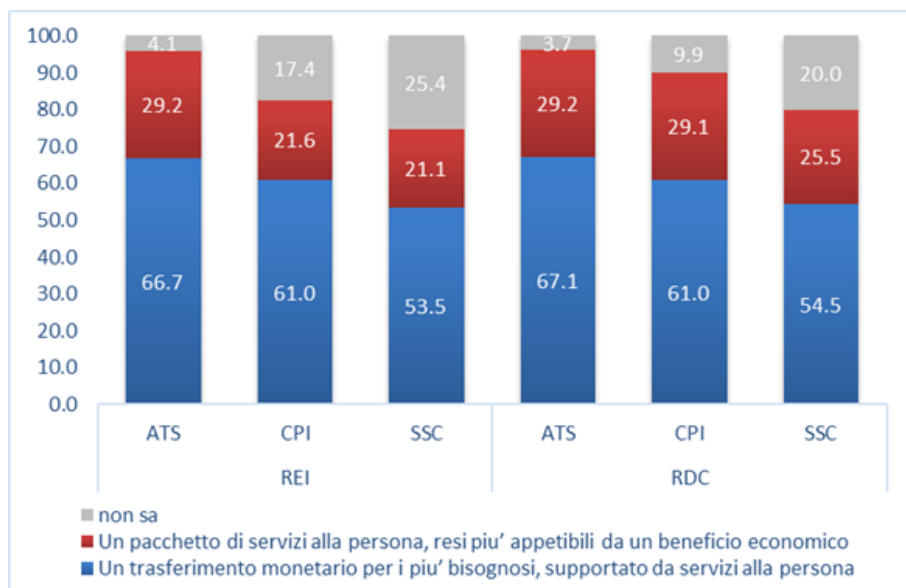
La prospettiva dei CPI su criticità e risorse delle componenti del Rel mette invece evidenza due aspetti principali: nelle (sette) componenti indagate la quota di "non sa" varia tra il 30 e il 40 e oltre, e ciò può essere letto come un probabile segnale di un minor coinvolgimento concreto di tali istituzioni nell'attuazione della policy rispetto agli ATS e ai Servizi sociali comunali. Rispetto a coloro che hanno espresso un'opinione, l'incidenza maggiore di pareri negativi si concentra soprattutto in relazione all'applicazione della condizionalità e la capacità di offerta di lavoro e formazione. Al contrario, i pareri positivi riguardano principalmente il lavoro in équipe. Le criticità emerse confermano in maniera netta quanto già espresso dagli ATS e pongono, dunque, delle interessanti sfide per il decisore politico impegnato in una 'revisione' della misura esistente.

Rispetto alla seconda domanda richiamata inizialmente, questa rappresenta un tentativo di lettura del peso che hanno per i servizi politiche più centrate su trasferimenti monetari rispetto ai quelle orientate ai servizi-*in kind* e da qui dunque che rilievo hanno avuto meccanismi di promozione e/o di protezione (Gori 2020).

Le politiche redistributive di risorse (e di opportunità) derivano dall'esigenza di dover dare un maggiore sostegno alla popolazione vulnerabile. Il Rei e il RdC nascono seguendo in parte questa direzione (vedi Raccomandazione n. 202 sui sistemi di protezione sociale del 2012) e si inquadrano come politiche di inclusione che prevedono erogazioni monetarie e accesso a servizi di sostegno all'inserimento al lavoro, alla salute, alla istruzione, alla socializzazione. Gli enti territoriali, in particolare i servizi sociali, sono stati chiamati, proprio a partire dal Rel, a un maggior lavoro di promozione che garantisca a ciascun beneficiario della misura l'intervento specifico per il superamento della sua condizione di bisogno e di vulnerabilità. Anche per questo nella ultima sezione è stato chiesto di dare una risposta netta alla definizione che ritenuta più calzante rispetto alle due misure di contrasto alla povertà, Rei e RdC: trasferimento monetario per soggetti fragili supportato da servizi alla persona o

servizi e interventi incentivati da un beneficio monetario. La risposta fornita è piuttosto netta da parte dei tre enti e prevalente sia per il Rel che per il RdC, si tratta di un trasferimento monetario accompagnato da servizi. Nel caso degli ATS la risposta è quasi unanime per le due misure (figura 2.11), due ambiti su tre considerano che il sistema di protezione prevale su quello di promozione di interventi. Un po' più basse le percentuali nel caso dei servizi sociali (qui va anche considerato che il 20% e oltre non sa indicare una risposta).

Figura 2.11 **Idea prevalente sulla definizione della misura Rel e RdC**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Il processo di aiuto nella predisposizione di percorsi di promozione della persona non emerge ancora chiaramente. L'aggravio burocratico per i servizi nel mettere in pratica il percorso di assistenza e di supporto ai bisogni emersi dei beneficiari potrebbe essere una delle spiegazioni (Vecchiato 2017) a supporto di tale considerazione.

Come affermato in precedenza, il quesito preso in considerazione e i risultati a esso associati sono connessi alla domanda (la terza) relativa al legame tra tipologia di intervento e capacità di soddisfare gli obiettivi della misura (il Rel). Anche in questo caso, ciò che emerge è che il beneficio economico più del progetto personalizzato sia l'intervento capace di soddisfare gli obiettivi proposti dalla misura (tabella 2.21), con differenze marcatamente più elevate

per i servizi che operano direttamente con l'utenza (CPI e SSC). A ben vedere, la lettura dei dati mette in evidenza una situazione piuttosto complicata da spiegare relativamente ai SSC: lo scarso peso dato al progetto personalizzato nel raggiungere gli obiettivi della misura e la rilevante quota di coloro che hanno dichiarato di non saper rispondere richiedono un approfondimento di analisi.

Tabella 2.21 “Componente del Rel che realizza gli obiettivi proposti per ATS, SSC e CPI” (%)

	ATS	CPI	SSC
Il beneficio economico	50,5	69	48,3
Il progetto personalizzato	42,9	31	19,8
Non sa	6,5	-	31,9

Fonte: nostre elaborazioni su dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

In un assetto in cui si prospetta la valutazione multidimensionale del bisogno e il progetto personalizzato come componenti per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni c'è forse da considerare ulteriormente il lavoro di promozione degli interventi e la relativa offerta integrata dei servizi.

Il lavoro svolto negli ultimi anni di investimento sia in termini di risorse che di formazione che dovrebbe portare a rivedere in realtà le dinamiche attuative delle misure più spostate in una ottica di promozione che di protezione, ma questo aspetto sembra essere ancora lontano per gli operatori del territorio che, pur rimarcandone l'importanza, sottolineano una lettura di un sistema che non sempre va in questa direzione. È utile allora capire quanto il processo di attuazione della policy impatta sulle decisioni in una logica di azioni e risultati ed eventualmente su come si interfaccia con l'esercizio della funzione. Quando da anni ci si pone nella prospettiva di diritto soggettivo e assistenza economica piuttosto che sul rilievo di sistemi con parti in *cash e kind* va sostenuta l'importanza di forme e predisposizione dei sistemi di protezione, in questo è di rilievo l'infrastrutturazione nazionale del welfare locale (Alleanza contro la povertà in Italia 2021).

3 La capacità di implementazione della misura sul territorio: possibili modelli

3.1 Definizione di indicatori per una lettura dei modelli d'implementazione

Allo scopo di definire i principali modelli d'implementazione del Rel, partendo dalle variabili a nostra disposizione, abbiamo costruito degli indicatori che ci permettessero di aggregare, sintetizzandole, le molteplici informazioni presenti nelle banche dati, utilizzando, in alcuni casi, anche informazioni macro, necessarie ad avere un dato di sintesi confrontabile a livello territoriale, quali la popolazione presente per ambito territoriale, il numero di Comuni e tipologia, nonché gli abitanti per Comune.

Una prima attenta riflessione della normativa e della letteratura, iniziata già nella fase di strutturazione del questionario, ha ovviamente riguardato le macroaree tematiche di approfondimento necessarie per capire nel dettaglio il lavoro d'implementazione svolto sul campo, che aveva condotto alla definizione delle sezioni del questionario. Tale interpretazione, attualizzata alla lettura dei dati micro ottenuti dall'indagine, ci ha quindi permesso di definire degli indicatori rappresentativi di cinque principali ambiti tematici di riferimento: le operazioni 'preliminari' o organizzative relative ai servizi stessi e alla rete allargata; le risorse a disposizione in termini qualitativi e quantitativi; le attività pratiche messe in campo per raggiungere l'utenza; l'interoperabilità dei sistemi e la capacità di monitoraggio e, infine, il lavoro con l'utenza.

Nelle due tabelle 3.1 e 3.2 si mostrano le statistiche descrittive a livello nazionale che aiutano a comprendere meglio come siano costruiti gli indicatori e il loro andamento medio a livello nazionale. Nel testo verranno poi approfonditi i dettagli relativi alla costruzione e i livelli regionali. Inoltre, le due

tabelle chiariscono meglio la lista di indicatori che è stata utilizzata a livello di ATS e quella utilizzata a livello di SSC⁴¹. La differenza nella selezione degli indicatori da utilizzare è dipesa esclusivamente dalla rilevanza che questi indicatori assumevano ai due livelli, piuttosto organizzativo, dell'ATS e quasi esclusivamente operativo dei Servizi sociali comunali.

Tabella 3.1 Statistiche descrittive indicatori ATS

Indicatori	Osservazioni	Media %	Dev std	Min	Max
Attuazione modalità organizzative - almeno una*	459	71,2%	0,453	0	1
Attuazione modalità organizzative - almeno due	459	14,6 %	0,353	0	1
Attuazione modalità organizzative - tutte e tre	459	1,3%	0,114	0	1
Ruolo nella costituzione équipe - basso*	459	9,2%	0,289	0	1
Ruolo nella costituzione équipe - medio	459	15,7%	0,364	0	1
Ruolo nella costituzione équipe - alto	459	69,3%	0,462	0	1
Articolazione della rete strutturata e non occasionale - nessuno**	459	11,5%	0,320	0	1
Articolazione della rete strutturata e non occasionale - minimo	459	32,2%	0,468	0	1
Articolazione della rete strutturata e non occasionale - medio	459	30,1%	0,459	0	1
Articolazione della rete strutturata e non occasionale - massimo	459	26,1%	0,440	0	1
Atti di programmazione - no	459	34,2%	0,475	0	1
Atti di programmazione - sì	459	65,8%	0,475	0	1
Azioni sviluppate per la partecipazione attori - basso*	459	55,8%	0,497	0	1
Azioni sviluppate per la partecipazione attori - medio	459	35,3%	0,478	0	1
Azioni sviluppate per la partecipazione attori - alto	459	6,5%	0,247	0	1
Totale fondi	450	1.310,7	1.947,11	0	24.907
% Spesa Fondo Povertà	414	48,2%	38,488	0	100
% Spesa PON Inclusiones	414	69,7%	32,267	0	100

⁴¹ Gli indicatori pensati per i SSC saranno utilizzati per successivi approfondimenti mentre nella cluster qui presentata si utilizzeranno solo gli indicatori pensati per gli ATS e per i CPI, che presentiamo di seguito.

Indicatori	Osservazioni	Media %	Dev std	Min	Max
Adeguatezza risorse strumentali	459	2,965	1,879	0	5
Risorse umane	459	11,695	18,634	0	239
Punti di accesso sulla popolazione residente	457	3,763	4,070	0	25
Campagna Informativa	459	2,164	1,614	0	6,82
Qualità flussi informativi - nullo*	459	34,4%	0,476	0	1
Qualità flussi informativi - medio	459	38,1%	0,486	0	1
Qualità flussi informativi - alto	459	23,1%	0,422	0	1
Monitoraggio	459	2,895	1,650	0	4,4
Verifica requisiti di accesso - minimo*	459	15,5%	0,362	0	1
Verifica requisiti di accesso - intermedio	459	10,9%	0,312	0	1
Verifica requisiti di accesso - massimo	459	52,3%	0,500	0	1
Verifica condizionalità - minimo*	459	14,4%	0,351	0	1
Verifica condizionalità - minimo	459	13,9%	0,347	0	1
Verifica condizionalità - minimo	459	56,0%	0,497	0	1
Equità di trattamento offerta progetti personalizzati - nessuno**	459	0,072	0,259	0	1
Equità di trattamento offerta progetti personalizzati - minimo	459	37,9%	0,486	0	1
Equità di trattamento offerta progetti personalizzati - medio	459	30,1%	0,459	0	1
Equità di trattamento offerta progetti personalizzati - massimo	459	24,8%	0,433	0	1

Nota: gli Indicatori identificati con l'asterisco (*) prevedono una categoria 'non sa' che non viene qui presentata in quanto considerata categoria neutra. Gli Indicatori identificati con doppio asterisco (**) includono i 'non sa' nella categoria 'nessuno'.

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Tabella 3.2 Statistiche descrittive indicatori SSC

Indicatori	Osservazioni	Media %	Dev std	Min	Max
Articolazione della rete strutturata e non occasionale - nessuno**	1.843	45,4	0,498	0	1
Articolazione della rete strutturata e non occasionale - minimo	1.843	31,3	0,464	0	1
Articolazione della rete strutturata e non occasionale - medio	1.843	16,1	0,368	0	1
Articolazione della rete strutturata e non occasionale - massimo	1.843	7,1	0,257	0	1

Indicatori	Osservazioni	Media %	Dev std	Min	Max
Ruolo nella costituzione équipe	1.849	2,68	0,512	1,9	3,3
Totale fondi	2.117	118,3	677,324	0	24.907
Adeguatezza risorse strumentali	2.117	0,004	0,020	0	0,399
Risorse umane	2.117	0,003	0,014	0	0,266
Formazione risorse umane	2.117	0,585	0,910	0	4
Punti di accesso	1.764	0,737	2,216	0	31,915
Campagna Informativa	2.117	0,952	1,273	0	7,975
Qualità flussi informativi - nullo*	1.849	24,4%	0,429	0	1
Qualità flussi informativi - medio	1.849	28,9%	0,453	0	1
Qualità flussi informativi - alto	1.849	14,8%	0,356	0	1
Monitoraggio	2.117	0,954	1,573	0	4
Verifica requisiti di accesso - no	1.849	35,9%	0,480	0	1
Verifica requisiti di accesso - si	1.849	64,1%	0,480	0	1
Verifica condizionalità - no	1.849	48,8%	0,500	0	1
Verifica condizionalità - si	1.849	51,2%	0,500	0	1
Frequenza revisione condizionalità - poco/mai	1.849	86,7%	0,339	0	1
Frequenza revisione condizionalità - qualche volta	1.849	12,9%	0,335	0	1
Frequenza revisione condizionalità - spesso	1.849	0,4%	0,064	0	1
Servizi attivati	2.117	2,489	2,789	0	14
Impatto sulla presa in carico	1.849	3,680	1,610	0	5

Nota: gli indicatori identificati con l'asterisco (*) prevedono una categoria 'non sa' che non viene qui presentata in quanto considerata categoria neutra. Gli indicatori identificati con doppio asterisco (**) includono i 'non sa' nella categoria 'nessuno'.

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Relativamente al primo fondamentale ambito di pertinenza, ovvero le operazioni preliminari o organizzative relative ai servizi stessi e alla rete allargata, sono stati utilizzati cinque indicatori, dei quali, quattro sono stati precedentemente descritti (paragrafo 2.4) perché pensati nell'ambito della costruzione dell'indice d'integrazione tra i vari soggetti coinvolti nella implementazione e gestione della misura. Gli indicatori già descritti sono i seguenti: 'Attuazione delle modalità organizzative'; 'Articolazione della rete strutturata e non occasionale'; 'Livello di azione per la partecipazione attori'; 'Ruolo ATS

nella costituzione *équipe*⁴². Un quinto indicatore, definito ‘Atti di programmazione’, è rappresentato da una dummy che assume valore 1 o 0 relativamente al fatto che gli ATS abbiano o meno implementato degli atti di programmazione per rafforzare il sistema di interventi e servizi sociali ai fini Rel. L’indicatore varia molto a livello regionale e oscilla dal 37% degli ATS che hanno implementato tali atti in Liguria fino all’100% in Molise, senza grosse differenze registrate per macroaree.

Passando al secondo raggruppamento, ovvero quello relativo alle risorse strumentali, umane e finanziarie messe a disposizione, abbiamo ideato otto indicatori. I primi tre sono relativi alle risorse finanziarie. Il primo, definito ‘Totale fondi’, rappresenta la somma delle risorse che i rispondenti dichiarano essere state a loro assegnate (al 31 dicembre 2019) per l’attuazione dei servizi Rel. La domanda era infatti posta per rilevare le differenze tra i vari fondi disponibili, ovvero il Fondo nazionale povertà, il PON Inclusion, il POR FSE, altri finanziamenti regionali, altre risorse messe a disposizione da fondazioni/privati e risorse non precedentemente a disposizione. La variabilità regionale, che mostra la figura 3.1 rispetto a questo dato, risente ovviamente dei criteri di riparto del Fondo Povertà e del fatto che le regioni del Sud abbiano ricevuto maggiori risorse nell’ambito del PON Inclusion.

Figura 3.1 Totale fondi a disposizione degli ATS per l’attuazione dei servizi Rel - medie regionali (migliaia di euro)



Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

⁴² Per quanto riguarda quest’ultimo, una versione è stata creata anche per i SSC, in questo caso però l’indicatore è di tipo continuo, verifica innanzitutto se l’*équipe* è stata costituita o meno, e assume valore maggiore se è stata costituita tramite accordi formali a livello Comunale o di ATS e inferiore se l’*équipe* è stata costituita informalmente; anche l’indicatore ‘Attuazione modalità organizzative’ ha una versione per i SSC che lo ricalca nella costruzione e categorie.

Dalle risposte fornite sulla 'Percentuale spesa del Fondo Povertà' e 'Percentuale spesa del PON Inclusione' discendono gli altri due indicatori relativi alle risorse finanziarie, le domande si riferiscono a quanto sia stato speso al 31 dicembre 2019, rispetto ai due principali fondi dedicati allo sviluppo dei servizi necessari all'attuazione delle misure di sostegno al reddito. I livelli di spesa sono già stati approfonditi nel paragrafo 2.1 e nel dettaglio regionale in figura.

La rilevanza di tali indicatori sta nel fatto che mostrano una serie di informazioni di rilievo nell'ambito dell'implementazione delle policy: la quantità di fondi a disposizione è una misura delle risorse disponibili e dunque della capacità finanziaria, che è esogena per quanto riguarda alcuni fondi, come il Fondo Povertà per il quale i criteri di distribuzione sono prestabiliti, ma anche correlata alla capacità di applicare ai bandi per una parte delle risorse sopra evidenziate; relativamente agli indicatori sulla spesa, essi forniscono un'indicazione della capacità amministrativa dei servizi indagati; da questo punto di vista si evidenzia una forte variabilità regionale e una maggiore capacità di spesa delle regioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Sud.

Passando agli indicatori relativi alle risorse strumentali e umane, abbiamo pensato di approfondire sia in termini quantitativi che qualitativi le informazioni disponibili nella banca dati. Abbiamo dunque costruito un indicatore di 'Adeguatezza delle risorse' strumentali che equivale alla somma delle risposte positive, ovvero 'buono/ottimo', selezionate in merito alla domanda sulla valutazione dei seguenti item relativi alle *facilities* /strumentazioni disponibili negli uffici: PC, connessione internet, stampanti, telefoni, spazi destinati al lavoro di ufficio. Il 30% degli ATS registra un livello massimo per questo indicatore, mentre il 18% registra il livello minimo, senza grande variabilità a livello regionale. Infine, abbiamo costruito due indicatori relativi alle risorse umane. Il primo, riguarda la quantità delle risorse umane a disposizione ed è calcolato come la somma di tutte le risorse, ovvero dirigenti, posizioni organizzative, personale amministrativo, assistenti sociali, personale di supporto statistico. L'indicatore non è pesato sulla popolazione residente.

A livello di SSC, l'indicatore 'Risorse umane' è relativo alla somma dei soli assistenti sociali, dato il ruolo diretto di questi e dunque la loro importanza nella presa in carico dei beneficiari, ed è pesato sulla popolazione residente. Un secondo indicatore, in ambito risorse umane e sempre a livello di Servizi sociali comunali, è quantitativo ed è relativo alla formazione che le risorse umane hanno ricevuto proprio ai fini del lavoro sul contrasto alla povertà. Il tema della formazione degli operatori è rilevante in ambito sociale e, in quello specifico delle misure di contrasto alla povertà, fornisce un'importante indicazione in merito alla qualità stessa delle prese in carico dei beneficiari e dunque sulla

capacità di attivare percorsi che portino a uscire dalla condizione di povertà. L'indicatore 'Formazione risorse umane' è costruito come sommatoria delle seguenti possibili formazioni ricevute: formazione in aula, in affiancamento, congiunta tra diversi servizi e supervisione. Da quest'ultimo indicatore risulta che circa il 61% dei SSC non ha in realtà fatto alcun tipo di formazione. Le regioni più performanti, da questo punto di vista, sono state il Veneto, l'Emilia-Romagna, l'Abruzzo, la Sicilia, la Puglia e la Lombardia con più del 50% di SSC che hanno fatto almeno un tipo di formazione.

Sugli indicatori relativi alla disponibilità di risorse umane si registrano delle forti differenze a livello regionale, sia lato ATS che lato SSC che vengono evidenziate nella seguente figura 3.2. Tuttavia, soprattutto per quanto riguarda i SSC, il dato medio regionale rischia di fornire un'informazione troppo aggregata considerando l'alto numero di Comuni⁴³.

Figura 3.2 Indicatori risorse umane pesati sulla popolazione residente e moltiplicati per mille - medie regionali - ATS e SSC



⁴³ I due indicatori sono diversi nel caso dell'ATS la popolazione di riferimento è molto più ampia e dunque l'indicatore non è pesato sulla popolazione residente. Per quanto riguarda invece l'informazione relativa agli ATS si è tenuto in considerazione il peso degli assistenti sociali sulla popolazione residente.



Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

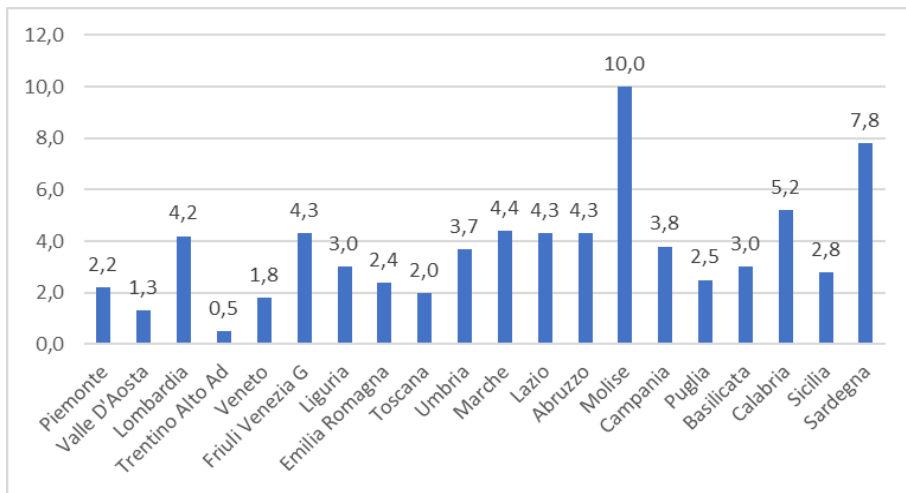
Per quanto riguarda il terzo ambito di costruzione degli indicatori, si è ritenuto fondamentale dare un adeguato peso nell'analisi dell'implementazione della policy a tutte le attività pratiche messe in campo per raggiungere l'utenza.

Sono quindi stati definiti i due indicatori: 'Punti di accesso' e 'Campagna informativa'. Relativamente al primo, come anticipato nel paragrafo 2.2, per avere un'idea più precisa di cosa sia successo a livello dei singoli ATS, abbiamo pesato il numero di punti di accesso dichiarati dai rispondenti con il numero di abitanti dei Comuni inclusi nell'ATS e abbiamo attribuito un peso negativo (-0,05) a quelli che non hanno rispettato il minimo richiesto da decreto. Tale indicatore, che viene presentato a livello medio regionale in figura 3.3, mostra che, nonostante circa il 17% degli ATS (80) non abbiano rispettato i criteri minimi richiesti, in realtà tutte le regioni hanno, in media, assicurato la copertura prevista dal decreto a 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 necessario (indicatore<2), tutte le altre hanno almeno raddoppiato il numero di punti di accesso minimo richiesti (indicatore>=2).

Nella definizione dei modelli d'implementazione si è scelto di utilizzare l'indicatore che pesa il numero di punti di accesso dichiarati sulla sola popolazione residente senza considerare il peso negativo attribuito al mancato rispetto del decreto, anche alla luce della loro perfetta correlazione. Il secondo indicatore è invece una sommatoria delle varie azioni informative che potevano essere sviluppate per raggiungere l'utenza, ovvero: campagna informativa

devoluta ad altri soggetti istituzionali nella rete integrata; campagna pubblicitaria su social e siti istituzionali dei Comuni dell'ambito distrettuale, campagna pubblicitaria tramite cartellonistica stradale; poster negli uffici dei servizi e/o realizzazione di opuscoli informativi; promozione attraverso televisioni, radio e/o giornali; organizzazione di momenti informativi destinati agli utenti dei servizi; organizzazione di momenti informativi destinati all'utenza potenziale.

Figura 3.3 Indicatore punti di accesso pesato sulla base del rispetto dei criteri del decreto 147/2017 - ATS



Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Come approfondito nel paragrafo 3.2, il tema del raggiungimento del target della politica è centrale rispetto alla valutazione dell'efficacia della politica stessa. Dunque, nel riflettere sui possibili modelli d'implementazione, si è prestata particolare attenzione alla diversa tipologia di strumenti utilizzati per raggiungere i potenziali beneficiari del Rel. Un peso maggiore (0,10) è attribuito all'organizzazione di momenti informativi destinati all'utenza potenziale, ritenuta più rilevante in termini di raggiungimento del target della policy così come confermato anche dalla letteratura (Daigneault and Macé 2019); un peso di 0,05 è invece attribuito per le tre seguenti azioni sviluppate: momenti informativi con gli utenti dei servizi; promozione attraverso cartellonistica stradale e tv, radio e giornali. L'indicatore è stato costruito sia per gli ATS che per i SSC. Considerando l'alto numero di Comuni piccoli, che non si occupano della campagna informativa, approfondiamo solo quello a livello di ATS, dal quale emerge che solo il 13% degli ATS non hanno fatto alcun tipo di campagna

informativa. A livello regionale, sopra la media dell'indicatore si attestano, dal valore più alto al più basso: il Trentino-Alto Adige, il Piemonte, le Marche, la Puglia, la Sardegna, la Calabria, il Molise, il Friuli-Venezia Giulia, il Veneto, la Toscana, la Campania e il Lazio.

Il quarto ambito, relativo all'interoperabilità dei sistemi e la capacità di monitoraggio, prevede due indicatori, ovvero quello che riguarda la 'Qualità dei flussi informativi' e l'indicatore di 'Monitoraggio'⁴⁴. Mentre il primo analizza la gestione dei flussi informativi tra il servizio e l'Inps come è già stato approfondito nel quarto capitolo; il secondo è costruito come somma delle possibili informazioni monitorate (informazioni anagrafiche relative all'utenza; informazioni sui progetti personalizzati; informazioni sui bisogni dell'utenza; informazioni sui servizi offerti) e quindi assume valore maggiore per quante più informazioni il servizio riesca a monitorare. All'indicatore, nella sola versione dell'ATS, è inoltre aggiunto un peso di 0,10 se l'ATS di riferimento ha realizzato le attività di monitoraggio e di 0,05 se ha fornito solo delle linee guida o ha avuto solo un ruolo consultivo. Dalla mappa si evidenzia come sull'indicatore di monitoraggio non abbia influito la storica dicotomia Nord-Sud Italia, pur evidenziandosi differenze a livello regionale.

Figura 3.4 **Indicatore di monitoraggio a livello di ATS, valori medi regionali**



Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

⁴⁴ Sulla rilevanza di tali indicatori rispetto alla capacità stessa di dispiegare gli effetti della policy, nonché di poterne valutare gli effetti in un secondo momento, si è già dibattuto nei paragrafi 3.2 e nel capitolo 4.

Infine, relativamente all'ambito di lavoro diretto con i beneficiari, abbiamo costruito sei indicatori che rilevassero, in primis, l'impostazione dei servizi sociali e degli ATS in merito alle necessarie verifiche richieste dalla policy e, in secondo luogo, la predisposizione dei servizi che costituiscono parte integrante dei progetti personalizzati. Due sono relativi alla 'Verifica dei requisiti' posseduti per poter usufruire del beneficio e alla 'Verifica della condizionalità'. La costruzione degli indicatori differisce in questo caso per ATS e SSC, nel primo caso l'indicatore rileva il coinvolgimento dell'ATS nella predisposizione di tali verifiche e aumenta all'aumentare del coinvolgimento stesso (è massimo se l'ATS ha predisposto un sistema centralizzato di verifica o ha coordinato le attività di verifica dei requisiti, intermedio se ha fornito delle linee guida, minimo se ha avuto un ruolo consultivo, pari a 0 se non ha avuto alcun ruolo), mentre per i SSC si tratta di due dummy che indicano se tali verifiche siano previste o meno. Sempre a livello di SSC a quello sulla verifica della condizionalità, si aggiunge un indicatore che registra anche la 'Frequenza di verifica della condizionalità' ovvero quanto effettivamente tale meccanismo sia stato utilizzato e assume le tre categorie: poco/mai, qualche volta, spesso. E' interessante sottolineare come ci sia stata un'alta propensione a verificare i requisiti da parte dei SSC, ovvero a livello aggregato regionale risulta che circa i due terzi dei SSC hanno previsto la verifica dei requisiti dei beneficiari, tranne che per le regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige dove i livelli sono inferiori al 30%. Un indicatore categoriale e relativo al ruolo dell'ATS nell'offerta di progetti personalizzati, definito, 'Equità di trattamento dell'offerta di progetti personalizzati' assume tre valori, massimo, medio e minimo a seconda che: l'ATS ha ulteriormente rafforzato la capacità dei servizi di offrire progetti personalizzati o ha verificato il rispetto dei livelli essenziali di servizio nel territorio dell'Ambito; l'ATS ha fornito delle linee guida; l'ATS ha avuto un ruolo di assistenza tecnica, infine è pari a zero se l'ATS non ha avuto alcun ruolo. Infine, due indicatori a livello di SSC indicano il numero di 'Servizi attivati' a livello Comunale relativamente alla sfera di offerta dei progetti personalizzati, rilevando in termini crescenti il numero di modalità di servizi attivati (vedi paragrafo precedente), nel secondo indicatore viene data indicazione dell'impatto sul lavoro del servizio nel prendere in carico l'intero nucleo familiare. L'indicatore è costruito come una variabile continua, trasformando le possibili modalità del lavoro svolto⁴⁵ in variabili dummy e sommandole in

⁴⁵ Necessità di creare spazi adeguati allo svolgimento dei colloqui; necessità di sviluppare nuove competenze; esigenza di acquisire nuovi strumenti di valutazione dei bisogni; necessità di creare nuove reti sul territorio per fornire servizi adeguati; necessità di aumentare le conoscenze dei servizi offerti dal territorio.

termini crescenti proprio per evidenziare quanto è necessitato in termini di trasformazione del lavoro.

A questo riguardo dei 14 servizi elencati⁴⁶, solo il 3% dei SSC ha attivato 10 o più servizi, il 33% non ne ha attivato nessuno. La media nazionale si attesta molto in basso con circa 3 servizi attivati, le regioni più performanti sono Campania ed Emilia-Romagna con una media di 4. Anche in questo caso, l'aggregazione del dato a livello regionale rischia però di essere troppo sintetica.

Per quanto riguarda gli indicatori utilizzati nell'analisi dei modelli di implementazione, per sintetizzare il lavoro fatto dai Centri per l'impiego, in merito all'attivazione lavorativa dei beneficiari, ci siamo concentrati sulle risposte fornite alla domanda diretta a rilevare lo stato di attivazione dei servizi previsti come livello essenziale. Gli indicatori costruiti sono due e riguardano, il primo, semplicemente il numero di 'Servizi attivati' che può arrivare a un massimo di 11 nella variabile originaria ma che viene categorizzato in 4 livelli che variano da un livello minimo '0-3', a uno basso '4-5', uno medio '6-7' e uno alto '8 o più'. Il secondo indicatore, invece, fornisce un'idea della qualità di attivazione, dato che per ogni servizio attivato era possibile indicare se fosse 'Attivo ma con difficoltà di erogazione' oppure 'Attivo e adeguatamente erogato'. Anche questo secondo indicatore, 'Qualità di attivazione dei servizi', rappresenta una sommatoria ma quello che si somma sono le opzioni positive selezionate (Attivo e adeguatamente erogato) e la scala è la stessa.

Tabella 3.3 Statistiche descrittive indicatori CPI

Indicatori	Osservazioni	%
Qualità di attivazione dei servizi - minimo	426	26,0%
Qualità di attivazione dei servizi - basso	426	24,0%
Qualità di attivazione dei servizi - medio	426	24,0%
Qualità di attivazione dei servizi - alto	426	26,0%
Servizi attivati - minimo	426	3,5%
Servizi attivati - basso	426	5,4%
Servizi attivati - medio	426	15,0%
Servizi attivati - alto	426	76,1%

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

⁴⁶ Si tratta di quelli elencati nella tabella 3.1, paragrafo 3.2.

3.2 ATS e CPI: dimensioni e capacità di implementazione

Al fine di ottimizzare la mole dei dati a disposizione si è adottato un approccio analitico descrittivo che permettesse di sintetizzare la pluralità di informazioni attraverso identificazioni di elementi comuni, sia rispetto alle dimensioni di indagine, e quindi alle variabili di interesse, che rispetto all'unità di analisi, quindi i livelli di governo. Nello specifico, si è rivolta principale attenzione ai dati provenienti dagli ATS. Questa scelta è supportata da una duplice motivazione. Da un lato essi rappresentano il livello di governo di coordinamento territoriale della componente principale del Rel, ossia i servizi sociali. In seconda battuta, dato che il fine ultimo di questa analisi mira a una restituzione territoriale rispetto alla capacità di implementazione della misura, la scelta del livello di governo ATS è supportata anche dalla possibilità di 'agganciare', in modo quasi univoco, i dati relativi agli ATS rispetto al corrispettivo dataset relativo ai CPI. Come si avrà modo di leggere nella fase finale di questo capitolo, attraverso le chiavi di aggancio del livello territoriale di competenza dei rispettivi livelli di governo, ATS e CPI, è possibile ottenere una lettura congiunta dei territori su cui insistono i servizi di questi due enti, e quindi ottenere una sintetica lettura delle capacità di implementazione del Rel a livello territoriale rispetto sia alla componente servizi sociali che alla componente servizi lavorativi.

In prima battuta si propone una lettura integrata delle variabili potenzialmente interessanti al fine di ottenere una definizione di modelli di implementazione della misura negli ATS. Questi diciassette indicatori, presentati in precedenza, hanno rappresentato la base di partenza per una lettura sintetica dell'esperienze di questi enti. La prossima sezione è dedicata alla presentazione dei risultati dell'analisi fattoriale (PCA) svolta e delle relative dimensioni identificate. Le informazioni sintetizzate con la PCA hanno consentito l'identificazione di modelli di implementazione della policy. A tal fine la sezione successiva si concentra sulle cluster analysis svolte, le quali sono state guidate dall'esito della stessa PCA. Nel lavoro qui presentato si è scelto di approfondire l'implementazione della misura rispetto a due dimensioni chiave ('programmazione e organizzazione dei servizi' e 'attività e implementazione della misura'), mentre le restanti due dimensioni sono lette trasversalmente ai risultati delle cluster analysis. Infine, l'ultima sezione, si concentra sull'analisi a livello territoriale attraverso la lettura congiunta dell'esito delle cluster analysis relative agli ATS con l'indicatore di attivazione dei livelli essenziali delle prestazioni da parte dei CPI. Questa ricostruzione permette, nel complesso, di ottenere un quadro approfondito e territorialmente locato circa i modelli e i relativi esiti dell'attivazione del Rel nei diversi contesti nazionali.

3.2.1 Una prima lettura di sintesi: l'analisi delle componenti principali

Per ottenere una comprensione di massima delle relazioni tra gli indicatori relativi all'implementazione della misura da parte degli ATS, e soprattutto delle dimensioni soggiacenti alle stesse, il primo step di analisi ha riguardato un'analisi fattoriale. L'analisi fattoriale è una tecnica che ci consente di evidenziare l'esistenza di una struttura di fattori o dimensioni, non misurabili direttamente, all'interno di un insieme di indicatori direttamente osservabili che si relazionino con tali tratti latenti. Al loro interno, le dimensioni sono caratterizzate da una propria coerenza teorica, ossia i fattori non si limitano a rappresentare l'esistenza di un'associazione statistica tra variabili ma devono anche essere interpretabili dal punto di vista razionale. Questa metodologia ha quindi permesso di ottenere uno schema di sintesi che ha consentito l'identificazione delle eventuali dimensioni teoriche sulla base delle quale sviluppare l'analisi dei modelli organizzativi relativi agli ATS. La tabella 3.4 riporta i risultati dell'analisi fattoriale svolta sui diciassette indicatori presentati in precedenza identificando le quattro dimensioni risultanti e i relativi indicatori che le compongono.

Rispetto alla dimensione definita 'Attività e implementazione della misura' la metodologia suggerisce che emerge una significativa relazione latente tra i seguenti indicatori:

- Equità di trattamento nell'offerta dei progetti personalizzati;
- Attività di verifica dei requisiti di accesso alla misura;
- Attività di verifica e applicazione condizionalità;
- Qualità flussi informativi;
- Ruolo ATS costituzione équipe
- Attività di monitoraggio svolta;
- Campagna informativa attuata.

In questo caso è chiaro che sono stati identificati, come correlati, indicatori relativi all'implementazione della misura, ossia attività relative alla 'messa in opera' della misura stessa.

La seconda dimensione tratta dall'analisi fattoriale, 'Programmazione e organizzazione dei servizi', assume un taglio più organizzativo. Nello specifico in questa dimensione convogliano gli indicatori relativi (i) all'attuazione delle modalità organizzative, (ii) al livello di azioni relative all'inclusione della partecipazione degli attori nella (iii) articolazione della rete strutturata e non occasionale, e (iv) agli atti di programmazione.

La terza dimensione, 'Fondi e risorse', si connota per essere marcatamente orientata all'identificazione di adeguatezza di risorse prevalentemente a carattere finanziarie, in quanto tre indicatori su quattro che la compongono (Totale Fondi a disposizione; Percentuale risorse spese sul territorio dell'ATS

relative alla quota servizi del FNLP e PON inclusione) riportano la capacità degli ATS di attivare e impiegare risorse economiche, mentre il restante indicatore verte sull'adeguatezza delle risorse strumentali.

Tabella 3.4 Risultato della *principal component analysis* (valori coefficienti della matrice dei componenti ruotata)⁴⁷

Matrice di rotazione	A	B	C	D
Attuazione modalità organizzative	.005	.555	.027	-.075
Livello di azioni per la partecipazione attori	.123	.772	.026	-.018
Articolazione della rete strutturata e non occasionale	.090	.400	.163	-.039
Qualità dei flussi informativi con Inps	.312	-.067	-.071	.111
Equità di trattamento offerta progetti personalizzati	.443	.468	.009	-.052
Attività di verifica dei requisiti	.760	-.027	.058	.023
Attività di verifica e applicazione condizionalità	.842	.008	.125	.066
Ruolo dell'ATS nella costituzione dell'équipe	.557	.325	-.027	-.113
Atti di programmazione	.187	.628	.094	.140
Adeguatezza delle risorse strumentali	.078	.066	.285	-.131
Attività di monitoraggio svolta	.707	.104	.044	.037
Campagna Informativa attuata	.506	.335	-.020	.140
Totale Fondi a disposizione	.087	.134	-.576	.014
% risorse spese sul territorio dell'ATS relative alla quota servizi del FNLP	.069	.071	.791	.026
% risorse spese sul territorio dell'ATS relative al PON inclusione	.133	.167	.764	.059
Risorse umane presenti su pop residente (*1000)	-.001	.076	.009	.799
Indicatore punti di accesso presenti	.083	-.064	.015	.775

Nota: A = Attività e implementazione della misura; B = Programmazione e organizzazione dei servizi; C = Fondi e risorse; D = Calibrazione su utenza potenziale.

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

L'ultima dimensione identificata, 'Calibrazione rispetto a utenza potenziale', sintetizza due indicatori specifici relativi alla capacità degli ATS di mettere in campo sforzi proporzionati alla potenziale utenza nel territorio, in quanto rappresentativa degli indicatori relativi alle risorse umane impiegate rispetto alla popolazione residente e i punti di accesso presenti nel territorio.

L'identificazione di queste quattro dimensioni permette una prima strutturazione degli elementi funzionali all'analisi dei modelli implementativi del Rel a livello territoriale. Esse rappresentano le quattro dimensioni che spiegano e

⁴⁷ Il metodo di rotazione utilizzato per la PCA è varimax con normalizzazione Kaiser (che prende solo quelle componenti che hanno un autovalore maggiore o uguale a uno). La convergenza per la rotazione eseguita in sei iterazioni.

identificano la capacità degli ATS di mettere in campo un complesso processo definito dal legislatore per attuare una misura di contrasto alla povertà. Inoltre, la bontà di questo esercizio di sintesi analitico è evidente anche dalla forte coesione teorica o razionale interna alle dimensioni stesse. Infatti, le dimensioni tendono a identificare quattro fasi o aspetti coerenti e distinti del complesso processo implementativo della misura.

Nella prossima sezione, al fine di elaborare modelli rappresentativi di implementazione, l'attenzione passerà dagli indicatori alle unità di indagine, quindi agli ATS, prestando particolare attenzione alle prime due dimensioni identificate, 'Attività e implementazione della misura' e 'Programmazione e organizzazione dei servizi'. Tale scelta deriva da due motivazioni, una di carattere metodologico e una di carattere teorico. Un primo tentativo di cluster analysis effettuato sulla totalità delle dimensioni identificate dalla PCA ha prodotto una clusterizzazione molto omogenea e difficilmente leggibile⁴⁸; si è scelto quindi di optare per singole clusterizzazioni delle due dimensioni maggiormente significative e rappresentative (nello specifico prima e seconda dimensione). La scelta delle due dimensioni identificate è supportata anche dal loro contenuto informativo che sposa la linea di ricerca adottata. I singoli indicatori relativi alle due dimensioni 'programmazione e organizzazione dei servizi' e 'attività e implementazione della misura', identificate attraverso l'analisi fattoriale, sono infatti maggiormente rappresentative delle variabili relative ai livelli essenziali e permettono una lettura comparata a livello territoriale rispetto all'indicatore creato per sintetizzare la capacità implementativa dei CPI. Le analisi presentate di seguito relative all'identificazione di modelli implementativi degli ATS riguarda quindi i singoli indicatori identificati attraverso la metodologia precedentemente presentata.

3.2.2 Modelli implementativi ATS

La clusterizzazione⁴⁹ rispetto alla dimensione 'programmazione e organizzazione dei servizi' permette di raggruppare gli ATS intervistati in tre gruppi con una distribuzione che, pur insistendo più sul secondo e terzo cluster, riesce a restituire valori abbastanza equilibrati.

Nello specifico, il primo cluster è rappresentativo di poco meno di un quinto degli ATS qui considerati, mentre il secondo cluster ne identifica circa il 38%, e

⁴⁸ Il 97,5% degli ATS rientrava nei due principali cluster ottenuti (rispettivamente 74,7% 22,8%) polarizzando l'analisi e rendendola poco proficua.

⁴⁹ In entrambe le cluster hanno utilizzato il metodo Ward e i risultati sono stati testati attraverso R^2 , semi-partial R^2 and pseudo t^2 . I risultati del test e i dendogrammi sono stati utilizzati per l'identificazione del numero adeguato di clusters.

il terzo il 43%. In particolare, come emerge dalla tabella 3.5, il primo cluster identifica ATS non particolarmente capaci nella creazione e articolazione di reti strutturate, ma che implementano diverse azioni per la partecipazione di attori. Inoltre, presentano valori inferiori alla media nazionale in termini di atti di programmazione, ma risultano efficienti rispetto all'attuazione di modalità organizzative.

Il secondo cluster invece si caratterizza per un livello complessivamente mediamente basso di programmazione e organizzazione dei servizi.

Al contrario, il terzo cluster, raggruppa ATS particolarmente efficienti sul piano della programmazione e organizzazione dei servizi. In termini sintetici, il primo cluster identifica ATS a capacità miste rispetto alla programmazione dei servizi, il secondo, ATS con scarse capacità, mentre il terzo è identificativo di ATS efficienti con ottime capacità.

Tabella 3.5 Caratteristiche medie dei cluster identificativi di modelli di ATS in relazione alla dimensione 'Programmazione e organizzazione dei servizi'

	Cluster 1		Cluster 2		Cluster 3		Totale
	VM	Diff. rel.	VM	Diff. rel.	VM	Diff. rel.	
A	1,44	0,40	0,77	-0,27	1,10	0,06	1,04
B	2,03	0,57	1,02	-0,44	1,58	0,12	1,46
C	1,28	-0,43	0,90	-0,81	2,60	0,89	1,71
D	0,16	-0,50	0,42	-0,24	0,84	0,18	0,66
E	88 (19,2%)		174 (37,9%)		197 (42,9%)		459 (100%)

Nota: A = Attuazione modalità organizzative; B = Azioni partecipazione attori; C = Articolazione rete strutturata; D = Atti di programmazione; E = n. ATS per cluster. VM indica il valore medio della distribuzione relativa; *diff. rel.* indica la differenza relativa del valore medio del cluster rispetto al valore medio relativo al totale degli ATS di riferimento.

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Un approfondimento territoriale rispetto alla composizione dei Comuni afferenti ai singoli ATS, ossia alle loro dimensioni, permette di cogliere ulteriori interessanti indicazioni in merito all'esito del processo di clusterizzazione. Emerge infatti che gli ATS, nei cui territori di competenza rientrano capoluoghi e città metropolitane, presentano un'incidenza maggiore (54,6%) rispetto al cluster a capacità programatorie scarse. Questo elemento è confermato anche dalle frequenze relative che registrano una differenza di 16,6 punti percentuali rispetto al valore medio del campione. Al contrario, gli ATS composti da Comuni né piccoli (numero di abitanti inferiore a 10mila unità) né grandi (nel territorio di competenza non sono presenti capoluoghi o città metropolitane) si contraddistinguono, in termini medi, per una maggior

efficacia programmatica. Poco meno del 60% degli ATS, infatti, rientra nel cluster identificativo dei livelli di governo più performanti registrando una differenza relativa di 15 punti percentuali. I restanti ATS, ossia ATS in cui insiste nel loro territorio un Comune di piccole dimensioni, che rappresentato, data la struttura comunale italiana, la stragrande maggioranza degli ATS intervistati, presentano valori nettamente aderenti ai valori medi nazionali visti in precedenza.

Passando alla clusterizzazione relativa alla dimensione 'attività e implementazione della misura' la metodologia di analisi ha identificato cinque gruppi di ATS con similari caratteristiche rispetto appunto alle attività rientranti in tale dimensione. Nello specifico, l'esito della clusterizzazione ha raggruppato gli ATS in cinque clusters equamente distribuiti, a eccezione del primo cluster. La tabella 3.6 permette di identificarne le principali caratteristiche.

Tabella 3.6 Caratteristiche medie dei cluster identificativi di modelli di ATS in relazione alla dimensione 'attività e implementazione della misura'. ATS

	Cluster 1		Cluster 2		Cluster 3		Cluster 4		Cluster 5		Totale
	VM	Diff. rel.	VM	Diff. rel.	VM	Diff. rel.	VM	Diff. rel.	VM	Diff. rel.	
A	1,81	0,02	1,69	-0,11	2,15	0,36	1,47	-0,33	1,68	-0,12	1,80
B	1,88	0,15	1,64	-0,09	2,06	0,34	1,09	-0,64	1,60	-0,13	1,73
C	2,81	0,87	0,75	-1,19	2,51	0,56	0,22	-1,72	2,14	0,20	1,94
D	2,69	0,58	1,49	-0,61	2,74	0,64	0,32	-1,78	2,28	0,18	2,10
E	2,68	0,20	2,39	-0,10	2,81	0,33	1,62	-0,87	2,53	0,04	2,48
F	3,69	0,80	3,53	0,64	4,04	1,14	0,44	-2,46	0,77	-2,12	2,89
G	1,75	-0,42	1,52	-0,65	4,54	2,37	0,89	-1,28	1,68	-0,48	2,16
	162 (35,3%)		75 (16,3%)		97 (21,1%)		68 (14,8%)		57 (12,4%)		459

Nota: A = Qualità flussi informativi; B = Equità trattamento progetti; C = Verifica requisiti; D = Verifica condizionalità; E = Ruolo ATS costituzione équipe; F = Monitoraggio; G = Campagna informativa. VM indica il valore medio della distribuzione relativa; *diff. rel.* indica la differenza relativa del valore medio del cluster rispetto al valore medio relativo al totale degli ATS di riferimento.

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Il primo cluster si caratterizza per livelli complessivi buoni e lievemente superiori alla media, ma per una campagna informativa carente. Il secondo, specularmente al primo, identifica ATS complessivamente inferiori alla media (specialmente rispetto alla verifica dei requisiti), ma che si sono distinti positivamente rispetto al monitoraggio del Rel. Il terzo si caratterizza per un'ottima capacità di attività e implementazione della misura, specialmente per monitoraggio e campagna informativa. Il quarto gruppo identificato è

opposto al precedente e si caratterizza per scarsa capacità di implementazione della misura e scarse attività. Il quinto cluster identifica ATS con limitate capacità di flussi informativi, equità nel trattamento dei progetti personalizzati e monitoraggio, mentre gli altri aspetti sono in linea con i valori medi nazionali. Anche in questo caso, la lettura sintetica delle caratteristiche emerse permette di identificare, nel primo cluster, ATS complessivamente buoni in termini di attività e implementazione della misura, il secondo, ATS lievemente inferiori alla media, il terzo identifica enti con ottime capacità, che si contrappone al quarto cluster definibile di scarse capacità, mentre il quinto identifica ATS a capacità miste.

Al fine di agevolare la lettura, anche in termini comparativi rispetto alla clusterizzazione precedente, di seguito, gli esiti di questa cluster analysis relativa all'attività di implementazione della misura saranno accorpate in questi termini, ossia da un alto un gruppo identificativo di ATS a capacità buone o ottime, un altro gruppo rappresentante gli enti poco efficienti (capacità scarse o limitate), e un terzo gruppo relativo a coloro con capacità miste.

Osservando la composizione per dimensione dei Comuni afferenti nell'Ambito territoriale degli ATS, così come fatto in precedenza, i risultati indicano una parziale riconferma di quanto emerso in relazione alla clusterizzazione relativa alla capacità programmatoria. Nello specifico, gli ATS in cui nel loro territorio non insistono né Comuni di piccole dimensioni né città metropolitane o capoluoghi, tendono a essere, rispetto al valore medio nazionale più capaci in termini generali anche in termini di attività relative all'implementazione della misura. Al contrario, in questo caso non è confermato la sovrarappresentazione degli ATS insistenti su capoluoghi o città metropolitane nel gruppo indicativo di limitate o scarse capacità.

In questo caso l'orientamento emergente indica che in questi ATS è più alta la quota relativa di enti a capacità miste. Si conferma invece, in virtù dell'elevato numero di osservazioni rientranti in questa categoria, la prossimità al valore medio degli ATS in cui insistono Comuni di piccole dimensioni.

3.2.3 Una lettura integrata dei modelli implementativi emersi

Per una lettura complessiva dei risultati emersi si riporta la distribuzione degli ATS intervistati rispetto all'incrocio delle due modellizzazioni emerse (tabella 3.7). Per evitare un'eccessiva parcellizzazione dei risultati la seconda clusterizzazione è stata riaggregata in tre gruppi, e il processo di aggregazione ha seguito l'esito indicato dal dendrogramma, ossia la prossimità delle caratteristiche interne dei cluster. Nello specifico, i tre gruppi ottenuti

identificano ATS con capacità buone o ottime (1° e 3° cluster), inferiori alla media o scarse (2° e 4° cluster) e miste (5° cluster).

È interessante notare che il gruppo più consistente è rappresentato da ATS capaci in entrambe le dimensioni oggetto di analisi (27,7%) ma, al contempo, la condizione opposta, ossia ATS poco capaci su entrambi i fronti, rappresenta la seconda tipologia per ampiezza (17,4%), anche se registra 10 punti percentuali di differenza. Un ulteriore dato interessante riguarda ATS con discrete e ottime capacità di attivazione e implementazione della misura, ma carenti dal punto di vista della programmazione e organizzazione dei servizi (17,2%). Similmente, un altro gruppo, che presenta un'incidenza interessante rispetto alla distribuzione delle due dimensioni di analisi, riguarda la condizione opposta. Circa l'11% degli ATS intervistati presenta infatti una buona capacità di programmazione e organizzazione dei servizi che però si è concretizzata in una limitata capacità di attività e implementazione della misura. L'ultimo "incrocio" significativo riguarda ATS capaci da un punto di vista di implementazione del Rel, ma con mediocri capacità di programmazione e organizzazione. In linea generale, questi dati sembrano indicare solo una parziale convergenza tra le due dimensioni qui utilizzate rispetto all'orientamento complessivo degli ATS nell'attuazione della misura. Solo poco meno della metà degli ATS (45,1%), infatti, presenta capacità simili rispetto alle due dimensioni (ottimo-ottimo, scarso-scarso).

Tabella 3.7 Distribuzione (di frequenza) congiunta dei cluster identificativi delle due dimensioni analizzate ('Programmazione e organizzazione dei servizi', 'attività e implementazione della misura')

Programmazione e organizzazione dei servizi	Attività e implementazione della misura			Totale
	Capacità miste	Capacità scarse/insufficienti	Capacità buone/ottime	
Capacità miste	1,1	7,0	10,1	19,2
Capacità scarse	3,3	17,4	17,2	37,9
Capacità ottime	4,6	11,7	27,7	42,9
Totale	8,9	36,1	55,0	100,0

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Prima di approfondire l'esito dell'incrocio di due modelli di implementazione emersi a livello territoriale, è utile osservare come il risultato di sintesi delle due dimensioni principali (tabella 3.7) si relazioni rispetto alle altre due dimensioni identificate dalla PCA, ma non inserite nella cluster analysis.

La tabella 3.8 riporta, per ogni variabile relativa alle due dimensioni latenti non incluse nella cluster analysis, quanto il valore medio degli ATS identificati con le nove tipologie risultanti dall'incrocio degli esiti delle due cluster si discosti dal valore medio del campione in termini relativi rispetto allo stesso.

Tabella 3.8 Distribuzione (di frequenza) congiunta dei cluster identificativi delle due dimensioni analizzate ('Programmazione e organizzazione dei servizi', 'attività e implementazione della misura')

	Ottimo/ ottimo	Scarso/ scarso	Ottimo/ scarso	Scarso/ ottimo	Misto	Scarso/ misto	Misto/ scarso	Misto/ ottimo	Ottimo/ misto
A	11,1	-29,3	-9,1	-2,4	14,5	-19,2	-25,9	7,7	11,1
B	5,7	-37,3	-27,4	-3,2	33,5	27,0	-23,3	-22,3	14,0
C	23,5	-35,8	22,9	3,6	-23,1	-15,4	-32,2	-8,4	-2,4
D	14,1	-16,5	0,9	1,1	-0,7	-19,7	-23,4	-2,0	8,0
E	13,3	0,0	-46,7	20,0	-20,0	-6,7	-5,7	-20,0	0,0
F	1,1	1,1	-38,8	-4,3	-6,9	14,4	12,4	3,7	-6,9

Nota: Dimensione 'Fondi e Risorse': A = Adeguatezza risorse strumentali; B = Totali fondi a disposizione; C = Quota spesa fondo nazionale Povertà; D = Quota spesa PON inclusione. Dimensione 'Calibrazione rispetto a utenza potenziale': E = Risorse umane tot su pop residente; F = Indicatore punti di accesso.

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

La tabella 3.8 sembra indicare una certa congruità dal punto di vista teorico, specialmente in relazione alla dimensione definita 'Fondi e Risorse'. Negli ATS che risultano essere più capaci rispetto a entrambe le dimensioni di clusterizzazione (ottimo/ottimo) si osservano valori delle singole variabili relativa alla dimensione 'Fondi e Risorse' sempre maggiori al valore medio nazionale. Al contrario, negli ATS caratterizzati da una situazione opposta, ossia a capacità scarse rispetto a entrambe le dimensioni principali (scarso/scarso) o a capacità miste e scarse (scarso/misto; misto/scarso) si registrano valori sempre o quasi sempre (eccezione rispetto alla variabile 'totali fondi a disposizione' nel gruppo scarso/misto) inferiori alla media nazionale. Nei restanti gruppi, la dimensione fondi e risorse, assume valori variabili e consistenti con l'assunto che un elemento centrale rispetto alla capacità implementativa del Rel da parte degli ATS risiede nella capacità di attivare e utilizzare risorse economiche e strumentali.

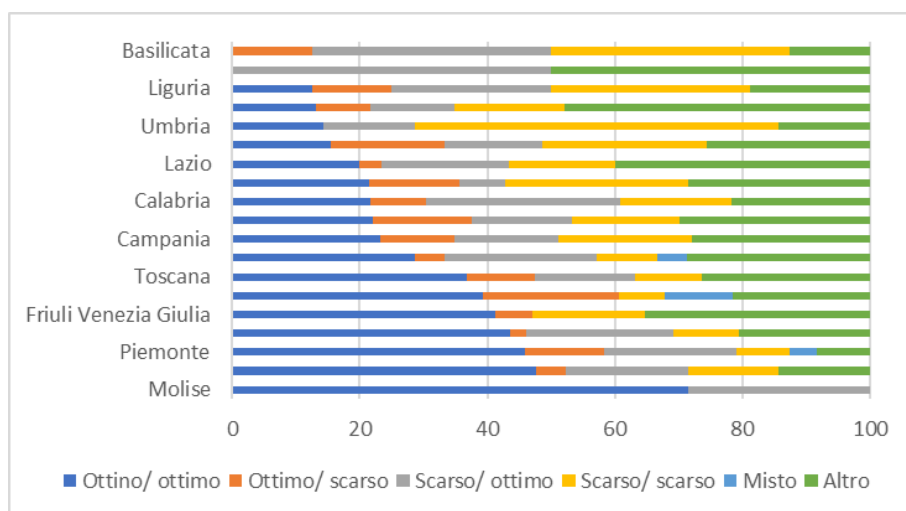
Al contrario, la dimensione 'Calibrazione rispetto a utenza potenziale' non sembra essere chiaramente leggibile attraverso la tipologizzazione di sintesi ottenuta. Non emerge, infatti, un chiaro pattern tra le due variabili identificative della dimensione e le nove tipologie di implementazione identificate. Questo elemento sembra indicare che le capacità implementative

del Rel da parte degli ATS sia principalmente in funzione delle risorse a disposizione più che rispetto all'effettiva capacità di disegnare l'implementazione stessa rispetto alla potenziale utenza interessata.

È comunque necessario considerare che la definizione, e quindi valutazione, delle capacità implementative degli ATS emergente dalla clusterizzazioni si basa su indicatori che fotografano le capacità interne degli ATS su base autoreferenziale. In questa sede non si osservano indicatori di performance rispetto all'utenza potenziale, come le capacità degli ATS di raggiungere la quota di potenziali beneficiari massima, ad esempio il take-up della misura, su cui la calibrazione rispetto all'utenza potenziale potrebbe avere un impatto. Al contrario, il focus è posto sulla capacità complessiva dell'ATS di implementare una misura complessa quale il Rel.

La figura 3.5 riporta la distribuzione delle sei tipologie principali emerse dall'incrocio delle due cluster analysis su base regionale. Al fine di semplificare la lettura dei dati, il grafico si basa su un'ulteriore operazione di sintesi rispetto alle tipologizzazione presentata in precedenza. Nello specifico si è applicato un *cut-off* al fine di selezionare le modalità più significative. La soglia di *cut-off* è stata impostata a una incidenza della singola tipologia non inferiori al 10% (tabella 3.7). Le modalità di attuazione più significative incluse in questa analisi sono quindi (prima/seconda dimensione): ottimo/ottimo; scarso/scarso; ottimo/scarso; scarso/ottimo; misto/ottimo.

Figura 3.5 Composizione regionale rispetto alle tipologie di implementazione del Rel da parte degli ATS



Fonte: dati Inapp 2021, Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC

Il Molise risulta essere la regione più capace con oltre il 70% degli ATS intervistati che rientrano nella tipologia ottimo/ottimo e la restante parte presenta ottime e buone capacità di implementazione della misura, ma scarse capacità di programmazione.

Marche, Piemonte, Puglia e Friuli-Venezia Giulia si caratterizzano per un marcato orientamento a modelli implementativi capaci in entrambe le dimensioni analizzate, con oltre il 40% degli ATS rientrante in questa categoria. A eccezione del Friuli-Venezia Giulia, inoltre la quota di ATS con modelli di implementazione complessivamente scarsi è inferiore al valore nazionale e, come per il Molise, il secondo modello prevalente riguarda enti capaci sul piano delle attività di implementazione ma poco efficaci dal punto di vista dell'organizzazione.

Emilia-Romagna e Toscana presentano due composizioni abbastanza simili. In entrambi le regioni, gli ATS ottimi/ottimi costituiscono il blocco più ampio con percentuali prossime al 40% e presentano quote di ATS complessivamente scarsi nettamente inferiori alla media (7,1% e 10,5%). L'unica divergenza riguarda la maggior presenza in Emilia-Romagna di ATS con forte capacità di programmazione e limitate azioni implementative, mentre in Toscana la situazione è opposto, ossia una quota importante di ATS presenta ottime capacità di attività di implementazione ma limitata capacità di programmazione. Un ulteriore blocco eterogeneo composto da cinque regioni, Abruzzo, Campania, Lombardia, Calabria e Veneto, si attesta con quote di ATS a ottime capacità complessive tra il 20% e il 30% del totale. Ad eccezione di Veneto e Campania, le quali presentano un'incidenza di ATS complessivamente limitati superiore al valore medio, nelle restanti regioni vi è una forte presenza di ATS rientranti nella categoria altro, e una più marcata presenza di gruppi capaci rispetto alla seconda dimensione di clusterizzazione e limitati rispetto alla prima.

Le cinque regioni caratterizzate da incidenze di ATS complessivamente ottimi comprese tra 10% e 20% risulta, anche in questo caso, trasversale al territorio nazionale. Le cinque regioni, Lazio, Sicilia, Umbria, Sardegna e Liguria, sono inoltre accomunate da un valore superiore alla media rispetto alla tipologia di ATS particolarmente efficienti rispetto alle attività di implementazione della misura ma con capacità limitate rispetto alle capacità organizzative. Inoltre, a eccezione di Lazio e Sardegna, nelle restanti regioni è particolarmente elevata l'incidenza di ATS complessivamente a capacità limitate. Le due regioni restanti, Trentino-Alto Adige e Basilicata, si contraddistinguono per non aver nessun ATS rientrante nel gruppo dei più performanti. Nel primo caso questo aspetto è fortemente influenzato dal limitato numero di ATS partecipanti (due). Rispetto alla Basilicata emerge un chiaro orientamento verso modelli implementativi a

capacità complessivamente limitate oppure ad ATS limitati rispetto alle capacità organizzative ma non in relazione alle attività di implementazione. In sintesi, questo grafico permette di comprendere che i modelli implementativi identificati risultano trasversali alle classiche letture di divario Nord-Sud, ma tendono a essere maggiormente legati a dinamiche più particolari. Questo risultato è in parte confermato anche dall'osservazione della distribuzione delle tipologie di sintesi individuate rispetto alla composizione dei comuni afferenti all'Ambito territoriale dell'ATS. Nonostante non emerga con chiarezza un chiaro pattern come nel caso degli esiti delle singole clusterizzazioni, i risultati indicano che negli ATS in cui non sono presenti né Comuni di piccole dimensioni e né Comuni capoluoghi o città metropolitane la quota di enti caratterizzati da ottime capacità in entrambe le dimensioni è maggioritaria (43,1%) e nettamente superiore al valore medio nazionale (+15,4%). In parte sorprende inoltre, visti i risultati precedenti, che anche nelle realtà ATS di maggiori dimensioni (Comuni capoluoghi o città metropolitane) si registra una maggior presenza di ATS complessivamente efficienti rispetto alla distribuzione nazionale (+8,7%).

3.2.4 La lettura incrociata ATS CPI

Al fine di ottenere una 'grana più fine' nella lettura della capacità di implementazione territoriale del Rel si è deciso di associare alla tipologizzazione dell'attuazione della misura da parte degli ATS, il grado di reale attivazione da parte dei CPI dei servizi ritenuti essenziali. Nello specifico, si è 'agganciato' al livello territoriale di rappresentanza ATS il (o i) CPI insistenti sullo stesso territorio. Questa operazione permette di osservare direttamente come si combinano, in termini di assonanza e dissonanza, le capacità lato ATS, quindi servizi sociali, e lato CPI, quindi servizi per il lavoro, al livello territoriale comune minimo di funzionamento. Al fine di procedere in questa direzione e garantire una fruibilità del dato si è utilizzato l'indicatore CPI 'Qualità di attivazione dei servizi' presentato nel paragrafo precedente (tabella 3.3).

La tabella 3.9 osserva come si distribuiscono i modelli di ATS individuati rispetto alle capacità dei CPI di attivare Leps, ossia interpreta la potenziale relazione ATS-CPI assumendo un ruolo di influenza del primo rispetto al secondo livello di governo. In prima battuta, sia le frequenze che le differenze relative evidenziano l'esistenza di una certa relazione di concordanza territoriale rispetto alle capacità di entrambi gli enti. Questa relazione risulta essere più marcata in termini negativi. Ossia gli ATS con scarse modalità attuative (scarso/scarso) sono maggiormente presenti nei territori in cui insistono CPI caratterizzati da scarse capacità di attivazione di livelli essenziali

(+16,8%). Specularmente, ATS ad alte capacità complessive tendono a essere meno presenti là dove i CPI presentano scarsa capacità di attivazione dei servizi (-6,8%).

Tabella 3.9 Rapporto modelli di attuazione ATS rispetto a capacità CPI di attivazione adeguata servizi essenziali, relazione osservata ATS-CPI

ATS CPI	ottimo/ ottimo		scarso/ scarso		ottimo/ scarso		scarso /ottimo		misto/ ottimo		Totale
	%	Diff. rel.	%	Diff. rel.	%	Diff. rel.	%	Diff. rel.	%	Diff. rel.	
0-3 servizi essenziali attivati	19,0	-6,8	42,6	16,8	9,1	-16,7	28,9	3,1	27,2	1,4	25,8
4-5 servizi essenziali attivati	26,3	0,9	22,2	-3,2	24,2	-1,2	32,7	7,2	22,8	-2,6	25,5
6-7 servizi essenziali attivati	28,4	5,1	13,0	-10,4	27,3	4,0	21,2	-2,2	23,9	0,6	23,3
8 o + servizi essenziali attivati	26,3	0,9	22,2	-3,2	39,4	13,9	17,3	-8,2	26,1	0,6	25,5
Totale	100		100		100		100		100		100

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

La relazione inversa, ossia concordanza positiva a livello territoriale, sembra essere meno confermata dai dati. In particolare, non si registrano significative differenze relative (0,9%) tra ATS complessivamente capaci e CPI altamente attivanti (8 o più servizi attivati adeguatamente). È vero però che se si considerano i CPI lievemente meno performanti (tra 6 e 7 servizi attivati adeguatamente) il *pattern* sembra confermarsi: ATS complessivamente capaci presentano una differenza relativa positiva pari a 5 punti percentuali (5,1%), ma soprattutto gli ATS complessivamente scarsi presentano una differenza negativa importante (-10,4%) (Tabella 6.9). Un ulteriore dato particolarmente interessante riguarda la dimensione ATS programmazione e organizzazione dei servizi. La tabella 3.9 indica che gli ATS caratterizzati da un'ottima programmazione e organizzazione dei servizi e da scarse capacità di implementazione della misura (ottimo/scarso) tendono maggiormente a coincidere, a livello territoriale, con CPI altamente performanti rispetto all'erogazione dei servizi essenziali (13,9% e -16,7%). Al contrario, ATS performanti rispetto alla seconda dimensione di clusterizzazione (attività e implementazione della misura) ma non capaci sul piano della programmazione

sono sottorappresentati nei territori in cui insistono CPI ad alta erogazione di servizi essenziali (-8,2%).

Quest'ultimo dato è confermato anche dalla lettura delle capacità di attivazione dei servizi essenziali da parte dei CPI per singola dimensione di clusterizzazione ATS. In particolare, come mostrano le tabelle 3.10 e 3.11, la dimensione Programmazione e organizzazione dei servizi sembra caratterizzarsi come driver della capacità di attivazione di servizi essenziali da parte dei CPI. Inoltre, la seconda dimensione di clusterizzazione ATS conferma la lettura complessiva. Escludendo gli ATS a capacità miste che sono i più performanti, gli ATS con capacità scarse si differenziano maggiormente in termini relativi nei territori in cui i CPI sono altamente performanti, mentre gli ATS che presentano buone e ottime capacità insistono su territorio in cui i CPI sono meno capaci di attivare servizi essenziali.

Tabella 3.10 Relazione ATS-CPI: focus rispetto alla dimensione 'Programmazione e organizzazione dei servizi'

ATS CPI	Capacità miste		Capacità scarse		Capacità ottime		Totale
	%	% relativa	%	% relativa	%	% relativa	
0-3	30,3	4,8	33,9	8,4	16,9	-8,6	25,5
4-5	22,7	-2,8	27,0	1,4	25,7	0,1	25,5
6-7	24,2	0,8	17,4	-6,0	27,7	4,3	23,4
8 o +	22,7	-2,8	21,7	-3,8	29,7	4,2	25,5
Totale	100		100		100		100

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

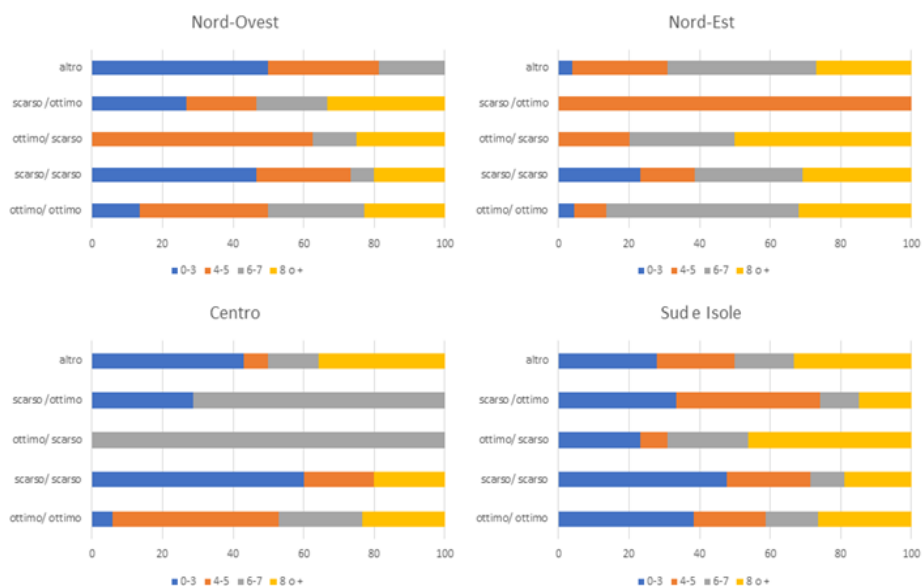
Tabella 3.11 Relazione ATS-CPI: focus rispetto alla dimensione 'attività e implementazione della misura'

ATS CPI	capacità miste		capacità scarse		capacità ottime		Totale
	%	% relativa	%	% relativa	%	% relativa	
0-3	15,6	-9,9	29,6	4,1	24,9	-0,7	25,5
4-5	25,0	-0,5	24,1	-1,5	26,5	0,9	25,5
6-7	25,0	1,6	17,6	-5,8	26,5	3,1	23,4
8 o +	34,4	8,9	28,7	3,2	22,1	-3,3	25,5
Totale	100		100		100		100

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

L'approfondimento a livello territoriale, in questo caso limitato alla macroarea geografica di appartenenza, in quanto il dato regionale risulterebbe eccessivamente complesso da interpretare data l'elevata parcellizzazione, permette di cogliere alcune considerazioni (figura 3.6).

Figura 3.6 **Rapporto modelli di attuazione ATS rispetto a capacità CPI di attivazione adeguata servizi essenziali per macroarea territoriale**



Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Un primo elemento interessante riguarda la conferma la concordanza positiva del modello ATS definito ottimo/scarso rispetto alla capacità dei CPI di erogare servizi essenziali. Nello specifico, se si esclude il Sud e le Isole, dove comunque questo modello si associa a una elevata incidenza di CPI a ottime capacità (46,1%), nelle restanti tre macroaree considerate il modello ottimo-scarso non è mai associato a livello territoriale con CPI a capacità erogativa di livelli essenziali molto limitata (0-3). La composizione interna si differenzia per macroarea considerata, ma nel complesso questo modello registra l'incidenza minore di CPI a scarsa capacità attuative.

L'assonanza connessa al modello ottimo/scarso risulta essere particolarmente orientata a modelli efficaci nel Centro e nel Nord-Est, ma anche nello stesso meridione dove circa il 70% dei CPI presentano un'attivazione di sei o più Leps.

Colpisce il dato del Centro in cui la totalità dei CPI risulta rientrare nella categoria di CPI a buona erogazione dei livelli essenziali. Lievemente in controtendenza invece risulta essere in Nord-Ovest, dove più del 60% dei CPI presenta un grado di erogazione dei servizi essenziali mediocre (4-5).

Anche il modello ottimo/ottimo si associa in prevalenza a CPI capaci o molto capaci sotto il profilo dell'attivazione di servizi essenziali. Nel Nord-Est il 95% dei CPI associati a livello territoriale ad ATS ottimi/ottimi presenta una capacità erogativa di servizi essenziali buona o ottima. Nelle restanti tre macroaree questa percentuale si ridimensiona, ma comunque rimane l'orientamento di prevalenza, con quote comprese tra il 50% e il 60%.

In linea con il dato generale, il modello implementativo ATS scarso/scarso risulta essere maggiormente associato a capacità di attivazione da parte dei CPI relativamente limitate in modo trasversale ai territori analizzati. Ad eccezione del Nord-Est, il modello scarso/scarso presenta una quota di CPI non performanti sotto il profilo servizi essenziali compresa tra il 70% e 80%. Mentre nel Nord-Est, che si caratterizza per essere il territorio in cui vi è la più limitata incidenza di CPI a bassa attivazione di servizi essenziali, questo modello è associato al valore più elevato di CPI poco performanti (23,1%).

Rispetto al modello ATS scarso/ottimo i risultati visti a livello aggregato vengono confermati. Nel Nord-Ovest e nel Sud e Isole tra il 50% e il 70% dei CPI associati a questo modello presentano prestazioni relativamente ridotte sul piano dei servizi essenziali, mentre nel Nord-Est questo orientamento riguarda la totalità dei CPI. Lievemente differente risulta essere il Centro in cui emerge un modello duale dove circa un quarto dei CPI è caratterizzato da una limitata attivazione di servizi essenziali, e la restante parte invece presenta capacità discrete. Di più difficile interpretazione risultano essere i dati relativi al modello ATS altro. Mentre nel Nord-Ovest questo modello risulta essere il peggiore tra i cinque identificati rispetto alle capacità dei CPI, nelle Centro e nel Sud e Isole questi modelli presentano composizioni in linea al modello ottimo/ottimo. Nel Nord-Est invece questo modello, che registra comunque un'alta incidenza di CPI a buona/ottima attivazione (69,2%), risultano essere meno performanti dei modelli ottimo/ottimo e ottimo/scarso.

L'elemento che sembra maggiormente spiegare questa assonanza territoriale tra capacità di attivazione dei CPI e grado di programmazione organizzazione ATS risulta essere il grado di attivazione di collaborazioni strutturate tra i reciproci enti territoriali.

La tabella 3.12, in cui il grado di attivazione dei servizi essenziali da parte dei CPI è dicotomizzato in due classi (superiore e inferiore al valor medio), mostra chiaramente che nei territori in cui vi è un approccio più sistemico della misura attraverso l'attivazione di collaborazioni strutturate tra i due livelli di governo

interessati vi è una capacità congiunta migliore di implementazione complessiva della misura.

Questo ultimo dato evidenzia una potenziale chiave di lettura e interpretazione, sicuramente da approfondire con analisi più specifiche, rivolta all'identificazione di potenziali modelli efficaci di gestione territoriale delle misure di contrasto alla povertà, ed evidenzia, nonostante l'ormai ventennale lascito, la centralità del solco tracciato con la legge 328/2000 verso l'integrazione sistemica degli enti erogatori di servizi a livello territoriale.

Tabella 3.12 Livelli di governo in cui è attivata una collaborazione strutturata e non occasionale con il corrispettivo ente territoriale, distribuzione e differenze relative. - ATS-CPI

	%	diff. rel.	%	diff. rel.
ATS: ottimo/ottimo CPI:6 lep o +	73,1	17,2	86,5	21,2
ATS: ottimo/scarso CPI:6 lep o +	81,8	25,9	86,4	21,1
ATS: scarso/scarso CPI:5 lep o meno	51,4	-16,7	48,6	-16,5
ATS: ottimo/ottimo CPI:5 lep o meno	48,8	2,1	67,4	2,1
Totale	55,9	-	65,3	-

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

4 L'infrastrutturazione sociale del sistema di welfare nelle misure di contrasto alla povertà

4.1 Profilo di campo sistemico-operativo: contenuti e dimensioni osservate

Nei complessi meccanismi di coordinamento tra livelli di governo diversi per l'implementazione del Rel, e nel passaggio al RdC, si fanno strada nuovi paradigmi che orientano le soluzioni di governance e le prospettive istituzionali di servizio rispetto alle funzioni di competenza attribuite agli attori di welfare dal mandato normativo (cfr. capitoli 1 e 2). In questa direzione sono da articolare una serie di considerazioni rispetto alle strategie di azione e alle sfide poste alla capacità dei servizi di rispondere a una domanda di intervento in modo multidimensionale, integrato e personalizzato rispetto alla complessità di problematiche e condizioni di fragilità in cui possono trovarsi i destinatari di misure di contrasto alla povertà e di inclusione, nel susseguirsi di vecchie e nuove domande.

La condizione di povertà è molto spesso caratterizzata da molteplici vulnerabilità e bisogni (sociali, sociosanitari, lavorativi, abitativi ecc.), da fattori che coesistono dove la conseguente necessità di adottare una logica di offerta integrata degli interventi sociali nei dispositivi di presa in carico gioca un'importante differenza nell'efficacia dei processi. La questione si pone anche nei termini di una infrastrutturazione sociale di servizi e di collaborazione tra gli attori in grado di allargare/estendere il raggio di azione/intervento della policy agendo sull'intersettorialità degli interventi, dove è necessario tenere conto dei livelli locali che declinano la costruzione di un sistema nel lavoro di rete. Rilevante diviene, al tempo stesso, la dimensione territoriale dell'esercizio delle funzioni di accompagnamento sociale che poggia sull'intersettorialità del sistema di servizi (D'Emilione *et al.* 2018), che rimanda evidentemente all'attuazione di più ampie politiche territoriali di inclusione sociale. Nella

conformazione geografica di Ambiti sociali, nelle forme associate di pianificazione sociale di Zona e di gestione dei servizi, l'assetto territoriale rappresenta uno snodo cruciale per favorire le condizioni di infrastrutturazione sociale di welfare in un principio organizzativo: non solo in termini di servizi attivi e opportunità sul territorio, ma anche in termini di attori presenti nel sistema che abbiano introdotto, sviluppato, consolidato o meno, forme e prassi di collaborazione.

La messa a regime di un sistema integrato per il rafforzamento dei servizi di welfare (e il coordinamento tra diverse dimensioni attuative) a livello locale, già avviato nel quadro della riforma 328/2000, è presente in diverse disposizioni normative, documenti operativi e di indirizzo. Come già messo in evidenza nei precedenti capitoli, nelle politiche di inclusione sociale, lo sviluppo di *un'offerta integrata di interventi e servizi* assume rango di livello essenziale delle prestazioni nel quadro della misura unica nazionale di contrasto alla povertà del Rel - Reddito di inclusione (D.Lgs. 147/2017, art. 23). Assume, così, ulteriore rilevanza nell'implementazione di misure di contrasto alla povertà che ne hanno colto (e fatto cogliere) l'importanza strategica del raccordo tra servizi sociali e del lavoro.

La gestione e la presa in carico di un soggetto 'fragile' fa riferimento tanto a una pratica organizzativa, quanto a una funzione promotrice di connessioni che procede con una logica incrementale, a matrice interistituzionale, nella pianificazione e gestione dei servizi, nella dotazione infrastrutturale di livelli essenziali di prestazioni. In chiave di modello convergente di implementazione della misura, uniforme, omogeneo ed 'esigibile' nei diversi territori, alla base di una valutazione multidimensionale del bisogno c'è un asset che riguarda l'integrazione dell'offerta di interventi e servizi a livello sistemico-operativo dei singoli enti (così come tra i diversi livelli di governance).

Cruciale nella traduzione degli obiettivi in prassi è l'assetto territoriale in termini di infrastrutturazione sociale finalizzato a realizzare 'un'offerta integrata' considerata nel processo organizzativo funzionale all'implementazione della misura e riguarda la tenuta del sistema a livello di welfare locale lungo tutto il processo che si snoda dal *take up* al *caring*, dall'accesso e dal raggiungimento della platea di beneficiari dell'intervento alla presa in carico nella rete del sistema.

La realizzazione di percorsi di inclusione attiva di persone e nuclei familiari in condizione di povertà, attraverso i progetti personalizzati⁵⁰, riguarda aspetti

⁵⁰ Quali quelli di inclusione e/o patto di servizio nel Rel e patto per l'inclusione sociale e/o per il lavoro con il RdC.

erogativi, oltreché di governance, a livello di offerta di servizi in ottica di Sistema (servizi sociali e organismi competenti per l’inserimento lavorativo, l’istruzione, la formazione, le politiche abitative e la salute). L’approccio multidimensionale all’analisi della domanda apre, quindi, una serie di considerazioni su varie questioni, nella prospettiva dei temi, che si riversano nella fattibilità e sostenibilità sociale di un sistema integrato di servizi nella direzione di una qualificazione continua della presa in carico e delle reti di welfare locale nella prospettiva intersettoriale degli interventi (sociale, lavoro, ma anche salute, educazione, formazione ecc.). In tale prospettiva, il lavoro di rete rappresenta un elemento dell’operato istituzionale e sociale: dalle policy che ‘scommettono’ sul coordinamento e la capacità di sinergia delle componenti del sistema, alla multiattorialità indicata nei programmi di intervento in un quadro di politica sociale declinato nei singoli territori tra i diversi settori in un’ottica di costruzione continua e dinamica. Caratteristiche, comportamenti, e al tempo stesso, aspetti dello sviluppo e del processo di consolidamento di un welfare locale che dipende dal funzionamento del sistema, oltre che da ciò che sono o che fanno i singoli nodi, in rapporto a settori di attività, modelli organizzativi e modalità di intervento e di contatto con i destinatari. È questa una complessità insita nella messa in atto della policy che apre la riflessione su aspetti sistemico-operativi inerenti alla gestione della platea dei beneficiari, affidata, oltre che a standard procedurali e alle soluzioni di governance (approfondite nei capitoli 2 e 3), al lavoro sociale realizzato dai territori e alla adeguatezza dell’infrastrutturazione sociale del sistema dei servizi. Un profilo dove sembra più critico il bilancio sull’esperienza di implementazione dal punto di vista di chi lavora ad esempio per la realizzazione dei progetti personalizzati e per *generare un progetto di accompagnamento* per la persona e la famiglia, che può realizzarsi con più azioni. A tal proposito, dall’indagine emergono alcune convergenze/divergenze nei punti di vista degli attori deputati all’attuazione della misura (ATS, SSC, CPI) su ciò che abbia rappresentato una criticità piuttosto che una risorsa nel processo di implementazione (Inapp 2021). Nel bilancio di esperienza⁵¹ emergono dati interessanti sulla loro percezione⁵² rispetto ad alcune delle principali componenti attuative che si snodano dall’accesso alla presa in carico integrata. Utile al fine dell’argomentazione richiamare il dato che se da una parte nella relazione con i beneficiari, per tutti e tre gli attori, il ruolo della *valutazione*

⁵¹ La rilevazione ha previsto di inserire una sezione, comune ai questionari somministrati agli enti, strutturata su più domande valutative e autovalutative, tra le quali un bilancio di esperienza su alcune delle principali dimensioni attuative della misura di Reddito di inclusione. Cfr. capitolo 2.

⁵² Rilevata su valori estremi di una scala (da 1 a 5 dove 1=criticità e 5=risorsa).

multidimensionale ha rappresentato una risorsa così come anche il *coinvolgimento della famiglia nella definizione del patto/progetto* e la presa di contatto con *utenza precedentemente non nota ai servizi*, vi sono punti di vista che si invertono (o si amplificano) differenziandosi su altre componenti di attuazione che rimandano ad una declinazione sistemico-operativa di dispositivi di presa in carico integrata. Infatti emerge come il ruolo delle *équipe multidisciplinari* è considerato una risorsa per gli ATS (nel 44,7%, rispetto a un 24% che ne sottolinea la criticità) mentre è rappresentata come criticità nei SSC (nel 40,9% rispetto a un 27,3%); con riguardo a *l'offerta integrata*, ampiamente sottolineata nel disegno della misura (cfr. anche capitolo 1): gli ATS non ne sottolineano il profilo di criticità (sui valori estremi della scale il 27% criticità rispetto al 35,3% risorsa), che prevale invece come visione critica dei SSC (nel 42,4%, rispetto a un 21,6%). Entrambe queste due ultime compenti di attuazione, fanno leva sulla capacità di operare congiuntamente nel rispondere ad una domanda composita insita nella condizione di povertà (per sua natura multidimensionale), in un'ottica di sistema tra servizi e attori. Trasversalmente c'è da dire che tra gli aspetti che possono condizionare l'ottica integrata di servizi e di relazione tra gli enti è percepita come criticità, seppure meno marcatamente, la *diversità dei servizi* che in generale attiene profili culturali, organizzativi e di approccio operativo.

Quanto registrato sulla componente attuativa dell'offerta integrata si presenta con analoghe distribuzioni nella disaggregazione dei dati per regioni: nei livelli implementativi dei SSC se ne sottolinea la 'criticità' (a esclusione di Friuli-Venezia Giulia, Toscana e Molise), mentre a livello di ATS una 'risorsa' (tranne Liguria, Basilicata, Sicilia e Sardegna). Nel rimarcare una differenza distribuita omogeneamente tra i due attori, dunque, l'implementazione potrebbe risentire di un diverso impegno richiesto più strettamente incardinato nella dimensione territoriale di sistema, nella declinazione operativa rispetto alla quale gli stessi sono chiamati a concorrere.

Il presente approfondimento si focalizza su assetti dinamici sottostanti a funzionamenti e processi per la *presa in carico organica* di chi si trova in una condizione di fragilità e osserva il ruolo chiave dei servizi di welfare locale sotto un profilo sistemico-operativo (tavola 4.1). Rispetto alle dimensioni osservate dall'indagine, su una diversa declinazione dell'offerta integrata, l'esercizio di analisi punta a far emergere fondamentalmente due aspetti del *caring*: a livello di servizio e nell'ottica di sistema. Aspetti del *caring* riguardano, sul fronte della domanda, l'attivazione di interventi e servizi anche tramite un sistema di invio ad altro servizio e l'esercizio trasversale di funzioni di accompagnamento sociale, dove è centrale l'osservazione delle reti di collaborazione tra gli attori coinvolti. Nell'erogazione di servizi, in un rapporto tra 'strutture' e 'agency'

(nell'accezione di Bandura), nella continuità della presa in carico che si realizza nello sviluppo del sistema integrato degli interventi sul territorio, il territorio inteso come paradigma di intervento permette di caratterizzare l'ottica di rete rispetto ai dispositivi di intervento al contrasto della povertà e al ruolo svolto sotto il profilo organizzativo e funzionale all'attuazione. L'analisi sulla dimensione dell'integrazione e l'implementazione della misura, che si sviluppa anche in chiave di intersettorialità della politica di intervento, osserva le declinazioni di Sistema in termini di presenza e articolazione di infrastrutturazione sociale locale intesa sia come articolazione di differenti servizi sia di relazioni tra gli attori del territorio locale.

L'analisi consente di focalizzare numerosi aspetti che riguardano il processo di presa in carico dei beneficiari delle misure di contrasto alla povertà da parte di ATS, SSC, CPI, in particolare Rel e RdC. Nel perimetro di campo dell'osservazione l'obiettivo conoscitivo, sviluppato nei tre paragrafi seguenti, è teso ad individuare gli aspetti pertinenti alla descrizione delle dimensioni dell'infrastrutturazione sociale del sistema dei servizi nell'affrontare le complesse situazioni di povertà e a restituire una visione di sintesi, attraverso i dati statistici a disposizione, delle opportunità che il territorio offre per la realizzazione del potenziale percorso d'inclusione. L'approfondimento mette a fuoco le dimensioni della infrastrutturazione sociale attraverso l'individuazione di quelle componenti ritenute in grado di condizionare i processi di presa in carico a livello locale e considerandole come precondizioni territoriali strutturalmente favorevoli all'innescarsi di processi d'inclusione. La domanda alla base dell'approfondimento si sviluppa in un'ipotesi argomentativa rispetto ai meccanismi sottesi al funzionamento del processo di attuazione delle nuove misure di contrasto alla povertà, in un cambio di paradigmi dell'intervento che coniuga 'l'attivazione' dei beneficiari al trasferimento monetario approcciando alla multidimensionalità del bisogno (cfr. capitolo 1): l'implementazione comporta una infrastrutturazione sociale attraverso la diversificazione dei servizi erogati a supporto dei progetti personalizzati e un assetto di rete di collaborazione tra attori nel territorio?

Si tratta di importanti aspetti che riguardano più specificatamente condizioni strutturali di campo sistemico-operativo (tavola 4.1, prima e seconda colonna) in cui si inquadrano i processi di infrastrutturazione sociale; aspetti concettualmente connessi con quello di *caring*, ad ognuno dei quali corrisponde una dimensione rilevata dai questionari (tavola 4.1, dalla terza alla quinta colonna) e assurge a indicatori empirici (tavola 4.1 matrici di riga) le definizioni operative che ne discendono, tenendo in conto che questi indicatori possono rappresentare una parte dei fattori che concorrono al funzionamento

del processo di implementazione⁵³, senza alcuna pretesa di esaurirne l'intera portata.

L'analisi ricostruisce un quadro che permette di formulare considerazioni e riflessioni in merito alla relazione tra *caring*, infrastrutturazione sociale e capacità ricettiva alla domanda territoriale. In tale direzione, la prospettiva di analisi operativizzando i concetti mette a fuoco gli interventi di servizio attivati nei progetti personalizzati (paragrafo 4.2) e l'articolazione e le forme di collaborazione tra gli attori del territorio (paragrafo 4.3) nella strutturazione e nel consolidamento di Sistema dei servizi locali. In particolare, l'osservazione focalizza la presa in carico quale componente di 'attivazione' sulla quale poggia una parte consistente dell'efficacia del disegno della policy, combinando la protezione economica all'offerta integrata di servizi per favorire l'inclusione sociale e lavorativa. Tale componente a un livello sistemico-operativo è osservata sull'articolazione tipologica di interventi attivati (rispetto ai bisogni) a supporto dei progetti personalizzati (tavola 4.1 matrici di riga seconda), affiancando l'osservazione alle condizioni di funzionamento del contesto locale, la copertura della domanda nel territorio e il 'rafforzamento' sulle aree di intervento esercitato dalle azioni in capo agli ATS (attraverso, ad esempio, gli strumenti di governance associata dei servizi e programmazione sociale di zona). Lo 'spazio di azione' dei Servizi, infatti, se si ragiona in una prospettiva di *caring*, riguarda anche una dimensione (trasversale) di Sistema dove un input implementativo dovrebbe potersi verificare rispetto alla conformazione territoriale del livello di 'zona sociale'.

L'infrastrutturazione di servizi e interventi sottostanti al dispositivo attuativo dei progetti personalizzati rimanda, nell'insieme, ad azioni articolate e programmate in diverse fasi che comportano la gestione di situazioni complesse. La base di analisi del campo sistemico-operativo considera nel contesto implementativo quei comportamenti che sottendono un paradigma territoriale della presa in carico in termini di assetti dell'infrastrutturazione di welfare, ossia attraverso reti di collaborazione (tavola 4.1 matrici di riga terza) tra organizzazioni presenti sul territorio. Si tratta di un impianto a livello organizzativo e operativo rispetto al quale la capacità di 'presa in carico', con riferimento ai servizi territoriali di competenza, di prossimità, implica anche un lavoro in rete con gli altri servizi territoriali che può realizzarsi nell'attivazione di competenze per la realizzazione dei progetti, di percorsi operativi integrati

⁵³ In prospettiva di lavoro, la verifica degli indicatori potrebbe confluire nella costruzione di un indice sintetico per restituire dei parametri di misurazione del 'potenziale' d'inclusione dei territori, nell'ottica del BES, benessere equo e sostenibile dei territori, e dei Domini che lo compongono (Istat, Istat e Cnel).

(presa in carico/invio/accompagnamento), nella costruzione di un'identità territoriale di sistema.

Tavola 4.1 **Caring e infrastrutturazione sociale: dimensioni osservate**

campo sistemico-operativo		ATS	SSC	CPI
bacino di utenza	utenti gestiti	copertura servizi a livello di ATS rispetto ai bisogni dell'utenza nell'erogazione dei servizi	<i>beneficiari Rel firmatari progetti personalizzati, Rel firmatari patto di servizio</i>	<i>utenti in carico (beneficiari Rel e RdC)</i>
organizzazione dei servizi	servizi e livelli essenziali nella definizione dei patti-progetti	interventi e servizi sociali rafforzati ai fini Rel attraverso l'adozione di atti di programmazione	attività e servizi attivati nei progetti personalizzati (+ costituzione di équipe)	servizi attivati nei patti di servizio (+ costituzione di équipe)
	collaborazione con attori sul territorio per il contrasto alla povertà	forme, natura, articolazione	forme, natura, articolazione	Stato di attivazione dei servizi
prossimità dinamica al fenomeno povertà	cambiamenti e relazioni con l'utenza	<ul style="list-style-type: none"> - cambiamenti nell'organizzazione del lavoro in seguito all'attuazione delle misure di contrasto alla povertà: <i>rapporto con una nuova Tipologia di utenza</i> - <i>necessità di creare nuove reti sul territorio per fornire servizi adeguati</i> nella presa in carico del nucleo familiare - durante la crisi sanitaria: intercettato <i>nuovi bisogni / nuove povertà</i> 		
risultati considerati dagli attori un successo di una Misura di contrasto alla povertà		<i>risultati considerati un successo alla fine di un ciclo di implementazione</i>	<i>risultati considerati un successo alla fine di un ciclo di implementazione</i>	<i>risultati considerati un successo alla fine di un ciclo di implementazione</i>

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

In ordine alla capacità ricettiva, il raggiungimento di 'asset di sistema' può offrire potenzialmente maggiori opportunità d'inclusione, poiché somma sviluppo e integrazione di opportunità di servizio territoriale e collaborazione tra gli attori del sistema nella realizzazione. L'ipotesi argomentativa è che un grado di 'tenuta' complessiva del sistema faccia leva su un'infrastrutturazione

sociale, sia di servizi sia di reti tra attori /di collaborazioni, di fronte al cambiamento. Rispetto alla tenuta del sistema, unitamente alla capacità ricettiva del territorio, un'attenzione imprescindibile è ai profili della domanda sociale, dalla platea potenziale alla consistenza del bacino di utenza, dalla tipologia degli utenti in carico ai bisogni espressi e alla dinamicità del fenomeno della povertà (tavola 4.1, matrice prima e quarta riga). Nell'osservare la capacità dei servizi di welfare di implementare la misura in termini di infrastrutturazione sociale si pone infine a tema quanto emerso circa la visione degli attori ATS, SSC, CPI (tavola 4.1 matrice quinta riga) sui risultati che rappresentano, al termine di un ciclo di implementazione, un successo della policy di contrasto alla povertà (su più fronti, ad esempio: occupazionale, reddituale, formativo, di raggiungimento della platea potenziale, di rafforzamento del sistema dei servizi ecc.). La visione degli attori circa i successi, può assumere rilevanza nell'orientare l'assetto (e tenuta dinamica) del sistema (paragrafo 4.4); ossia, con riguardo alla componente di 'attivazione', spingere, o meno, verso processi di inclusione sociale e lavorativa facendo leva su l'integrazione tra servizi sul territorio e sulla collaborazione di sistema degli attori (*caring*/presa in carico integrata nel sistema di accesso e invio tra i servizi).

4.2 *Caring*, attivazione interventi e l'infrastrutturazione dei servizi

Per contestualizzare il raggio di azione dei servizi, attraverso questa indagine sono state raccolte informazioni sul bacino di utenza servita (l'utenza gestita) e sulle componenti di attivazione nella presa in carico⁵⁴. L'informazione sull'utenza gestita è riferita all'anno 2019⁵⁵ e riguarda una percentuale di

⁵⁴ Centrale è nel Rel l'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà (D.Lgs. 147/2017, capo II, art. 2, c. 2). Al Progetto personalizzato è specificatamente dedicato un articolo (ibidem, art. 6), così come agli Interventi e i servizi per il contrasto alla povertà (ibidem, art. 7) che sarà di seguito considerato nella cornice del commento. I Servizi sociali comunali, nel Rel, rappresentano la porta d'accesso per la presa in carico diretta nell'attivazione di un progetto personalizzato (e/o con invio ai CPI per il patto di servizio), partendo dalla valutazione multidimensionale (*assessment, preassessment*) del bisogno del beneficiario e nucleo familiare.

⁵⁵ A livello di ATS il numero di utenti Rel gestiti risulta con progetti personalizzati sottoscritti pari a una media di 540,26. Dai dati imputati ai SSC, il bacino di utenza Rel gestito nel 2019 presenta un valore medio 157,60 utenti in carico.

rispondenti pari o inferiore al 50% dei casi⁵⁶. Ad ogni modo permette di situare l'attenzione sull'azione dei servizi rispetto a una consistenza non astratta della platea di beneficiari. I progetti personalizzati sottoscritti dai beneficiari con i SSC risultano nel 62% dei casi: dai dati dei rispondenti (circa il 60%) tale percentuale varia dal 45% della Sicilia all'80% di Umbria, Emilia-Romagna e Veneto (Inapp, documento tecnico CTS 2021)⁵⁷. Il Progetto personalizzato predisposto dai servizi sociali del Comune riguarda l'intero nucleo familiare e prevede specifici impegni da parte della famiglia e interventi di supporto da parte dei servizi competenti. Tali interventi sono stabiliti sulla base di una valutazione multidimensionale dei bisogni, rispetto alla quale è prevista la costituzione di un'équipe multidisciplinare, di cui si parlerà nel dettaglio più avanti. Alla équipe partecipano anche i CPI, in particolare su questioni connesse all'occupabilità dei soggetti in stato di povertà, e che entrano in gioco più direttamente nella presa in carico rispetto a un invio da parte dei SSC per la sottoscrizione di un Patto di servizio.

In merito ai bisogni espressi dai beneficiari Rel e/o dal suo nucleo, già evidenziati nell'alveo delle attività di monitoraggio condotte dagli attori sociali (paragrafo 3.2), qui preme dare ulteriore evidenza alla multidimensionalità della domanda che muove la presa in carico (sia in termini di intervento che di obiettivi) e si sviluppa su vari fattori che possono incidere nella condizione di povertà. Infatti, dai dati emerge la coesistenza di problemi connessi prevalentemente⁵⁸ alla condizione economica, e dunque al bisogno di aiuto economico, che si accompagna con quasi eguale intensità a bisogni relativi al lavoro e al profilo di occupabilità, ma anche a bisogni di cura, salute e funzionamenti.

Nella possibile coesistenza dei bisogni, l'indicazione proveniente dai Servizi sociali comunali viaggia in parallelo sugli obiettivi che più comunemente hanno indirizzato gli interventi disposti nei progetti sottoscritti con i beneficiari. Obiettivi plurimi che i servizi identificano con una incidenza maggiore (pari quasi a due su tre) nel potenziare/sviluppare il benessere e il funzionamento

⁵⁶ Nel complesso risente della capacità da parte degli attori di tracciare e monitorare i flussi di gestione dei beneficiari a livello informatico (cfr. paragrafo 3.2).

⁵⁷ I dati, presentati nel corso dei seminari regionali, www.inapp.org, sono anche stato oggetto di confronto in sede di audizione con il Comitato tecnico scientifico per la valutazione del RdC istituito c/o il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

⁵⁸ La domanda era posta ai SSC nei seguenti termini: *Potrebbe dire quanto spesso sono stati espressi dal richiedente e/o dal suo nucleo i seguenti bisogni?* Specificatamente, la maggiore incidenza delle modalità spesso e sempre, o viceversa mai e qualche volta, è: condizione economica - aiuto economico: *spesso* 35,8%; *sempre* 41,5%; lavoro e profilo di occupabilità: *spesso* 45,5%; *sempre* 22,9%; educazione, istruzione e formazione: *a volte* 55,2%; *spesso* 12,6%; bisogni di cura, salute e funzionamenti: *a volte* 44,5; *spesso* 29,7%; infine, su reti familiari di prossimità e sociali: *a volte* 49,2%; *mai* 19,9%.

della persona e, parallelamente, nel migliorare/sviluppare la condizione lavorativa e occupazionale anche declinando (in un caso su tre) l'obiettivo di favorire percorsi di istruzione, formazione, sviluppo delle competenze. Al confronto, l'obiettivo di migliorare la condizione economica e favorire l'esigibilità dei diritti non è analogamente correlato alla specifica definizione del progetto personalizzato (23,2%). Nella definizione degli obiettivi dei progetti sono tenuti in considerazione anche aspetti riferiti al contesto familiare quali sostenere la cura dei bambini e ragazzi e sostenere le azioni di cura e i carichi di assistenza. Non poco rilevante rispetto all'intensità del bisogno, la presenza di obiettivi volti a preservare l'alloggio: migliorare la condizione abitativa (14,6%). La minore incidenza della definizione come obiettivi dei progetti personalizzati riguarda potenziare le reti sociali di prossimità e favorire mobilità e spostamenti.

In questa sede focalizziamo ulteriormente l'attenzione sui progetti personalizzati rispetto a quanto già fatto nel paragrafo 2.3, infatti il richiamo sui bisogni espressi dall'utenza in carico e sui principali obiettivi generali individuati per i progetti personalizzati, permette di leggere una parallela identificazione di strategie di intervento indicata dai servizi, rispetto alle tipologie di intervento attivate a supporto dei progetti personalizzati (sottoscritti dai beneficiari), che confermano un'eterogenea articolazione (tabella 4.1).

In tabella 4.1 i servizi di sostegno attivati nei progetti personalizzati sono riorganizzati in cluster dimensionali rispetto ai quali poter rapportare altri profili di implementazione che insistono nello sviluppo di opportunità territoriali nell'alveo di quei servizi ritenuti essenziali dal decreto Rel⁵⁹. Nella seconda colonna, i dati raccolti a livello di Ambito territoriale sociale evidenziano se, rispetto alle tipologie di erogazione, sono stati adottati atti di programmazione per rafforzarne il sistema di offerta ai fini Rel. Nei termini di infrastrutture sociali di servizi e interventi sul territorio c'è da considerare anche il dato sul livello di copertura dell'utenza dichiarato dagli ATS che, come noto, presiedono attraverso l'Ufficio di Piano alla programmazione sociale di zona e al monitoraggio dei bisogni e dei servizi. Il collegamento tra gli interventi e i servizi attivati nei progetti personalizzati da parte dei SSC⁶⁰, mostra come rispetto alla stesse erogazione è possibile riscontrare livelli ottimali, margini di miglioramento e/o carenze nella dotazione infrastrutturale di servizi di Ambito.

⁵⁹ Art. 7 Interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà.

⁶⁰ Sono esclusi i 'non sa' che complessivamente hanno incidenza media % inferiore al 10%.

Tabella 4.1 Attività e servizi attivati nel Progetto personalizzato e livello di copertura ATS (%)

Attività e servizi di sostegno sono stati attivati nel progetto personalizzato*	SSC*	ATS**	livello copertura ATS su bisogni/utenza			
	sì	sì	insuf.	suf.	buono	ottimo
Segretariato sociale	-	-	7,2	21,4	48,4	21,4
Servizio sociale professionale per la presa in carico	-	-	12,6	17,9	46,8	20,9
Servizio di pronto intervento sociale	9,1	24,2	24,8	33,6	24,2	2,8
Interventi di supporto all'area abitativa	16,4	30,5	-	-	-	-
Assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità	28,4	42,9	11,3	31,2	42,7	8,1
Interventi volti a favorire la permanenza al domicilio	9,8	25,3	-	-	-	-
Sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare	21,6	52,5	14,8	33,8	37,0	8,1
Asili e servizi alla prima infanzia	9,2	13,7	-	-	-	-
Servizio di mediazione culturale	7,2	29,0	28,1	30,3	25,3	2,8
Servizi e interventi educativi in contesto domiciliare	21,1	51,2	-	-	-	-
Area del Sostegno socio-educativo domiciliare o territoriali e supporto alla gestione spese	-	-	12,9	31,2	42,7	7,6
Sostegno socio-educativo domiciliare o territoriali	37,7	70,6	-	-	-	-
Sostegno socio-educativo scolastico	24,5	39,4	-	-	-	-
Area dei Tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone, alla riabilitazione	-	-	19,4	32,9	34,9	7,0
Tirocini sociali	29,0	51,6	-	-	-	-
Tirocinio/borse lavoro	27,6	50,8	-	-	-	-
Interventi e servizi educativo-assistenziali e per il supporto all'inserimento lavorativo	20,2	56,0	-	-	-	-
Interventi/misure per facilitare inclusione e autonomia	32,6	56,4	-	-	-	-
Non sa	26,8	3,1	-	-	-	-

Nota: * La totalità delle attività - servizi attivati: la somma è superiore a 100 perché possibili più risposte. ** La domanda per gli ATS si riferisce agli ambiti che hanno rafforzato le attività e servizi ai fini Rel.

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

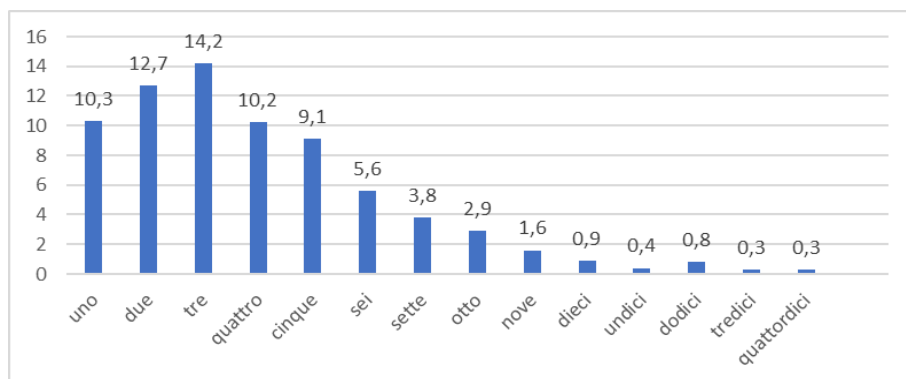
Rispetto alle aree di servizio emerge una parallela situazione: laddove è minore il livello di copertura e di rafforzamento degli interventi ai fini Rel, è minore anche l'intensità erogativa da parte dei SSC o, viceversa, si osserva una più incidente distribuzione dell'erogazione rispetto agli interventi rafforzati dagli

ATS e di copertura dei bisogni dell'utenza. La differente incidenza delle articolazioni tipologiche di intervento presenti nei progetti personalizzati riguarda, ad esempio: il servizio di pronto intervento sociale, e anche quello della mediazione culturale che, seppure non assenti, risultano quelli a minore intensità erogativa; viceversa, maggiore incidenza è delle tipologie di interventi per facilitare inclusione e autonomia, di tirocini e dell'area delle attività socio-educative.

Un profilo da considerare nella coerenza delle strategie operative che insistono su più fronti dell'intervento di attivazione sociale e occupazionale, è quello del sostegno alla genitorialità o dei servizi dell'area socio-educativa, finalizzati, nella presa in carico del beneficiario e del nucleo familiare, ad un alleggerimento di quei carichi, o ad agevolare quegli impegni, che non renderebbero possibile partecipare a una formazione professionale, seguire un tirocinio, e/o lavorare.

Nel caratterizzare l'infrastrutturazione sociale dei servizi si è approfondita, al contempo, la dimensione dell'offerta dei SSC come quantità del numero di tipologie di interventi attivati (solo una, due ecc.) nei progetti personalizzati (figura 4.1). Complessivamente la distribuzione presente nella figura 4.1 mostra come vi sia articolazione più di una tipologia di servizio erogato sul fronte della presa in carico nei progetti personalizzati, in particolare: se nel 10,3% dei casi il progetto personalizzato coincide con l'offerta di una tipologia di intervento da parte dei SSC, il 12,7% ne attiva almeno due, il 14,2% tre, il 10,2% fino a quattro; cinque tipologie si osservano nel 9,1% dei casi; sei nel 5,6%. Non manca un'offerta articolata dalle sette tipologie in su.

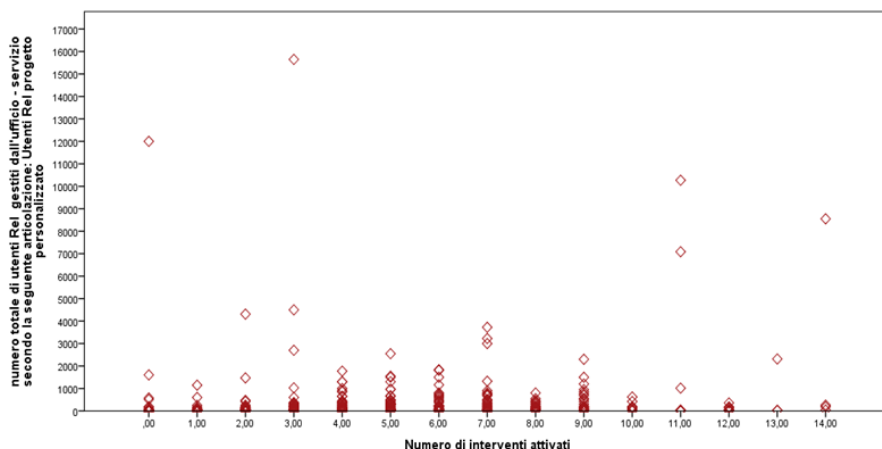
Figura 4.1 SSC - Tipologie interventi attivati nei progetti personalizzati: articolazione in classi (%)



Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Rispetto alla domanda posta sulla composizione degli interventi attivati nei progetti personalizzati (come articolati in classe nella figura 4.1), sono stati messi a confronto i dati dei SSC rispondenti alla domanda sul numero di utenza gestita (in valore assoluto) selezionando nel campione i medesimi SSC. La figura 4.2 pone a confronto i dati raccolti che riguardano l'utenza Rel con progetti personalizzati (asse delle ordinate) e l'articolazione in classi di tipologie di interventi e servizi attivati nei progetti sottoscritti con i beneficiari (asse delle ascisse). La rappresentazione consente di cogliere l'assetto dell'infrastrutturazione di servizi attivati rispetto al bacino di utenza Rel (reale): maggiore è l'articolazione delle opportunità tipologiche di offerta di servizi che compongono i progetti sottoscritti dai beneficiari e la concentrazione di utenza Rel servita sul territorio. Nella figura 4.2 la gestione dell'utenza sembra confermarsi nella presa in carico come attivazione di articolate strategie di intervento, di tipologie di servizi di supporto per la realizzazione dei progetti personalizzati. Questo ne rimarca l'importanza delle condizioni di infrastrutturazione di servizi sottostanti e l'importante lavoro territoriale di sviluppo, pianificazione e diversificazione delle opportunità a disposizione per l'implementazione della misura.

Figura 4.2 SSC - Bacino di utenza Rel gestita (v.a.) e infrastruttura di servizi di supporto ai progetti personalizzati per articolazione in classi (%)



Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Per l'analisi dell'infrastrutturazione dei servizi, è stata messa analogamente a fuoco la presenza di interventi attivati nell'ambito dei Patti di servizio da parte dei CPI rispetto ai beneficiari Rel. In questo caso, l'attivazione degli interventi è

osservata in termini di frequenza⁶¹ (non rilevate nel caso dei SSC) rispetto alla erogazione dei servizi di supporto per la realizzazione dei Patti (tabella 4.2a) e nella dotazione strutturale degli stessi, ossia rispetto allo stato di attivazione o meno (tabella 4.2b). Anche sul fronte dell’offerta da parte dei CPI è possibile notare come nel quadro nazionale la tipologia di intervento/servizio erogati attraverso patti di servizio evidenzia una parallela circostanza dello stato di attivazione organizzativa dei servizi e livelli essenziali⁶² che ne può condizionare la frequenza con la quale sono definiti/erogati nella presa in carico. La tabella 4.2b, permette una lettura in parallelo con la frequenza riscontrata nell’erogazione delle tipologie di intervento nei Patti: laddove le tipologie risultino attive e adeguatamente erogate, attive ma con difficoltà di erogazione, o viceversa, è possibile osservare una speculare frequenza di attivazione delle stesse nei Patti (stesse voci a confronto con tabella 4.2a), Infatti, ad esempio, il bilancio di competenze si distribuisce all’estremità sia della minore intensità erogativa (tabella 4.2a) sia della minore attivazione operativa (tabella 4.2b) e, viceversa, il servizio di accoglienza e prima informazione e l’orientamento. Nonostante vi sia un alto riscontro positivo circa lo stato di attivazione dei servizi relativi all’incontro tra domanda e offerta di lavoro e ai tirocini formativi (tabella 4.2b) non può dirsi lo stesso nella loro definizione/erogazione nei Patti per la presa in carico da parte dei CPI (tabella 4.2.a)⁶³; come invece è presente una corrispondenza, seppure non pienamente operativa, nel caso dell’orientamento e del servizio di accoglienza e prima informazione.

Tabella 4.2a CPI: frequenza attivazione servizi nei Patti di servizio (% di riga)

Tipologia intervento	Mai	A volte	Spesso	Sempre
Servizio di accoglienza e prima informazione	4,2	14,6	21,4	54,5
Orientamento	9,2	23,9	26,8	34,3
Aiuto alla ricerca di un tirocinio	11,7	45,1	28,2	9,2
Aiuto alla ricerca di un’occupazione	8,0	32,2	36,9	17,1
Counselling	46,7	27,5	9,4	4,9
Inserimento lavorativo per soggetti svantaggiati	20,7	42,3	20,7	7,7
Bilancio di competenze	55,9	22,5	9,6	3,3
Consulenza e tutoraggio per la creazione di impresa	55,9	29,3	4,5	0,5
Laboratori	45,3	20	20,4	6,6

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

⁶¹ Da ‘mai’ a ‘sempre’.

⁶² Può indicare lo stato di attivazione, nel Centro per cui lavora, di ciascuno dei seguenti servizi?.

⁶³ Dove sono esclusi i ‘non sa’ che complessivamente hanno incidenza media % inferiore al 10% con un range che va dall’11,5 del Counselling e il 9,9 Consulenza e tutoraggio per la creazione di impresa al 5,4 del Servizio di accoglienza e prima informazione.

Tabella 4.2b CPI: stato di attivazione servizi (% di riga)

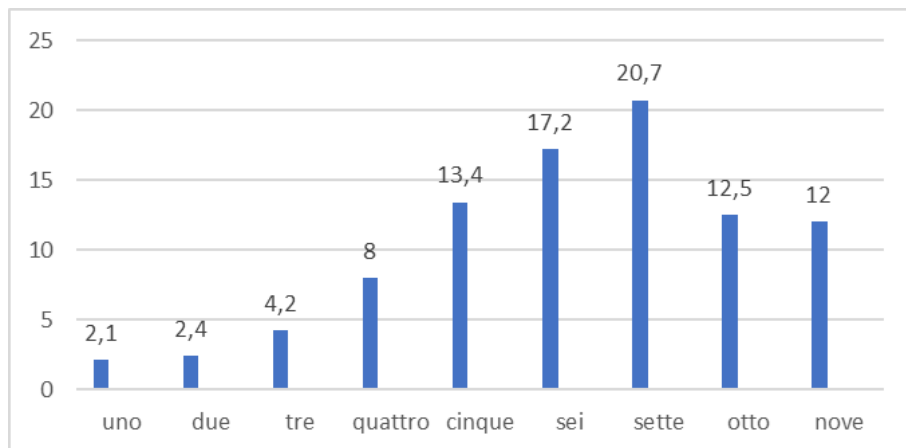
	Attivo - erogato adeguatamente	Attivo con difficoltà di erogazione	Non attivo
Servizio di accoglienza e prima informazione	85,4	13,8	0,5
Orientamento	58,0	35,0	6,6
Counselling	16,7	33,6	46,7
Bilancio di competenze	18,1	36,4	43,9
Accompagnamento al lavoro	39,2	42,8	13,6
Incontro domanda-offerta	74,4	23,7	1,6
Tirocini formativi	85,4	11,7	2,6
Assistenza alla creazione di impresa/lavoro autonomo	24,2	31,2	43,2
Servizi alle imprese	57,7	31,7	9,4
Laboratori	26,3	26,8	45,5
Inserimento lavorativo per soggetti svantaggiati	46,5	33,8	18,1

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Procedendo nella stessa direzione di analisi dei progetti personalizzati in capo ai SSC rispetto alla infrastrutturazione di servizi, è stata verificata l'articolazione dell'offerta per classi, intendendo una somma di differenti tipologie all'interno dello stesso progetto personalizzato (in questo caso per i patti di servizio sottoscritti con i CPI). Anche in questo caso si riscontra una distribuzione prevalente dei CPI sulle classi di eterogenea articolazione di tipologie di interventi attivati nei Patti sottoscritti dai beneficiari Rel. Complessivamente la composizione per interventi inseriti nei patti di servizio è quella che risulta nella figura 4.3: con maggiore incidenza nelle classi di offerta⁶⁴ tra le quattro e le otto tipologie.

⁶⁴ La diversa incidenza spostata su classi di maggiore articolazione tipologica di interventi all'interno dei Patti (rispetto al dato SSC nei Progetti) può essere effetto della combinazione di tre modalità di risposta (piuttosto che una come nei SSC) su un paniere di offerta distribuito su nove tipologie (anziché quattordici come nel caso dei SSC), dove ad essere stata esclusa è la sola modalità 'mai'.

Figura 4.3 **CPI: articolazione di tipologie interventi attivati nei progetti personalizzati in classi (%)**



Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Un ultimo richiamo sulla infrastrutturazione di servizi nella presa in carico riguarda l'istituzione di équipes multiprofessionali (art. 5 c. 7), formate da operatori appartenenti a diversi servizi e/o organizzazioni⁶⁵, per sviluppare un'analisi approfondita dei bisogni finalizzata alla realizzazione dei progetti personalizzati. I dati raccolti a livello dei SSC evidenziano che è stata costituita una équipe nel 74,0% dei casi, di cui: costituita informalmente (18,6%); tramite accordi formali più a livello di ATS (27,8%) che Comunale (4,6%); con altre modalità (il 22,9%). Generalmente l'équipe si è riunita con cadenza variabile, secondo il numero e la gravità dei casi (nel 39,5%) piuttosto che con cadenza predeterminata (11,1%). Secondo i dati raccolti nei CPI, l'informazione è che nel territorio di competenza sono state create una o più équipes e il personale del CPI è stato coinvolto in modo sistematico e a seguito di accordi formali (34,5%); in modo sistematico, ma solo a livello informale nel 27,2%; con altre modalità il 10,1%; nel 15,3% dei casi non è stato possibile costituire una équipe o il personale del CPI non vi ha preso parte in modo sistematico (12,9%). Questi dati, rimarcano un rilevante aspetto di operatività dei servizi, attraverso dispositivi di presa in carico che comportano assetti inter-organizzativi, oltreché interprofessionali, implicando un lavoro di rete.

⁶⁵ Così come indicato nel disegno della *policy*: composta da un operatore sociale identificato dal servizio sociale competente e da altri operatori afferenti alla rete dei servizi territoriali, a seconda dei bisogni delle persone beneficiarie e del nucleo più rilevanti, con particolare riferimento ai servizi per l'impiego (ma anche per la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute e l'istruzione).

4.3 *Caring* e ottica di sistema: infrastrutturazione dei servizi e della rete di collaborazione tra gli attori

Oltre a una pluralità di servizi e interventi messi in campo per la realizzazione dei progetti personalizzati, si determina un assetto infrastrutturale del sistema del welfare nella presa in carico anche nei termini di (costruzione di) relazioni tra differenti soggetti territoriali nel contrasto alla povertà? Come introdotto, il profilo di analisi degli interventi pone specifica attenzione alla conformazione delle reti di collaborazione degli attori (ATS, SSC, CPI), tra di loro e con altri attori presenti sul territorio. La domanda che accompagna l'ipotesi argomentativa rispetto ai meccanismi sottesi al funzionamento del processo di attuazione delle nuove misure (paragrafo 4.1) sviluppa su un secondo focus di analisi su quegli aspetti che rappresentano comportamenti degli attori (ATS, SSC, CPI) osservabili in un 'paradigma territoriale' della presa in carico, ossia come sviluppo di interventi di contrasto alla povertà attraverso la collaborazione con altri enti e organizzazioni presenti a livello locale.

Gli indicatori servono per verificare se è avvenuta, se è sviluppata, un'azione di sistema nell'infrastrutturazione sociale del welfare territoriale. Le variabili di queste dimensioni rilevate dall'indagine operativizzano il concetto di *caring* declinato nella realizzazione di un sistema integrato di servizi ad opera di una pluralità di attori (in primis del sociale e del lavoro) attraverso le reti di collaborazione. Nella traduzione empirica, gli indicatori del lavoro sviluppato dai territori, attraverso gli ATS, SSC e CPI, considerano sia valori quantitativi (incidenza della presenza/assenza di collaborazioni, la tipologia dei soggetti che entrano in collaborazione) sia del tipo di coinvolgimento (l'articolazione del sistema di rete che differenzia o meno uno o più attori nel processo organizzativo reticolare; la composizione di differenti assetti di welfare rispetto a una qualificazione della relazioni prevalentemente a natura pubblica o privata, o in assetti pubblico/privato/privato sociale).

Il primo indicatore definisce l'ottica di rete verificando se l'infrastrutturazione sociale degli interventi in materia di contrasto alla povertà si realizzano, o meno, attraverso reti degli attori ATS, SSC e CPI, tra loro e con altri soggetti del territorio, dove il valore verifica la presenza/assenza di collaborazione (incidenza dei sì e dei no), la variabilità rispetto ai diversi attori territoriali e la logica di integrazione settoriale (ad esempio, tra sociale, lavoro, sanità ecc.) rispetto alle tipologie interessate dal coinvolgimento.

Per poter assegnare un valore alla dinamica degli assetti di infrastrutturazione sociale da analizzare, gli altri due indicatori derivano da una riclassificazione concettuale attraverso definizioni operative ad essa ascrivibile, aggregando le

evidenza empiriche delle variabili osservate e distribuendo la totalità degli enti indagati in classi che consentono di determinare la corrispondenza (la relazione) con il costruito teorico.

Il secondo indicatore definisce su ATS, SSC e CPI la densità del *networking* (lavoro di rete) e verifica la diversificazione della composizione del sistema di rete dove il valore rappresenta un differente gradiente del processo organizzativo reticolare a densità mono-attoriale versus multi-tipologica (all'interno delle rispettive graduatorie della composizione delle reti di collaborazione definite in un ordine crescente sul numero di tipologie di attori coinvolti: almeno una, due, tre ecc.).

Il terzo indicatore definisce la prevalenza della natura pubblica - privata - privato sociale delle forme di infrastrutturazione sociale delle reti sviluppate da ATS, SSC e CPI e verifica gli assetti (da solo pubblico a prevalentemente misto) del welfare territoriale per il contrasto alla povertà dove il valore rappresenta la traiettoria derivante dalla combinazione della natura delle tipologie di attori interessati dal coinvolgimento.

Definiti i concetti dal quale discendono gli indicatori empirici, in questa direzione si è preceduto ad analizzare, scomporre e ricostruire, aspetti significativi dell'infrastrutturazione sociale che sono legati tra loro nella dimensione osservata⁶⁶: le collaborazioni realizzate/sviluppate in materia di contrasto alla povertà (tabella 4.3) e le reti di sistema, l'ottica e il networking, i processi organizzativi reticolari rispetto alle forme (figura 4.4) e alla natura (tabelle 4.4a, 4.4b, 4.4c).

Un primo aspetto indagato riguarda la presenza di reti di sistema tra gli attori protagonisti dell'implementazione delle misure, in primis tra 'lato sociale' e 'lato lavoro' in materia di contrasto alla povertà. I dati evidenziano in tabella 4.3 un contesto prevalentemente tendente alla collaborazione tra ATS, SSC e CPI, con buoni gradi di strutturazione (più strutturate a livello di ATS e da parte dei CPI), seppure la rete con i CPI da parte dei SSC non sembri ancora pienamente consolidata (vi è un 14,3% dei servizi sociali che non ha nessuna collaborazione con i CPI o 'non sa' nel 22,4% dei casi). Rispetto alla collaborazione con altri attori presenti nel territorio il quadro si presenta ampio e articolato con differenze specifiche dell'ottica di rete degli attori: sono, ad esempio, più sviluppate con le ASL da parte degli ATS e dei SSC e maggiormente con gli Enti di formazione da parte dei CPI. Dati che rimarcano l'evidenza di relazioni che si sono andate consolidando negli anni in modo integrato e di

⁶⁶ La stessa domanda è stata posta a tutti e tre gli attori (ATS, SSC, CPI): *Potrebbe indicarci il grado di collaborazione con i diversi attori presenti nel territorio dell'ambito in materia di contrasto alla povertà?*

sistema un'ottica intersettoriale (ad esempio, tra sociale e sanitario e tra lavoro e formazione).

Un'attenzione specifica è da rivolgere alle collaborazioni con gli enti del non profit con i quali, in particolare i Comuni, sono chiamati, coordinandosi a livello di ambito territoriale, a operare in stretto raccordo⁶⁷ (art. 13, c. 2f). Nelle reti sviluppate con il Terzo settore emerge la maggiore incidenza delle collaborazioni (sia strutturate sia occasionali) da parte degli ATS differentemente che da parte dei SSC (ma anche dei CPI). In particolare, meno strutturate da parte dei SSC, rispetto agli ATS, con le Organizzazioni di volontariato (OdV), seppure con le stesse OdV tutti e tre gli attori mostrano di collaborare, seppure occasionalmente. Emerge nella voce 'altri enti TS', inoltre, l'assenza di collaborazione con questi attori territoriali da parte dei SSC dove l'incidenza è del 20,4% (rispetto al dato ATS di 9,4%) e sul 'non sa' si posiziona il 32,7% dei casi (rispetto al dato ATS di 6,5%), incidenza quest'ultima che può intendersi come mancanza di rilievo attribuito nell'ottica di rete se paragonato al diverso grado di collaborazione sviluppato da parte degli ATS dove complessivamente le organizzazioni non profit risultano essere interlocutori privilegiati, quasi al pari delle ASL. Tale differenziazione tra SSC e ATS, sembra rappresentare che quanto già pure introdotto dalla legge 328/2000 sul coinvolgimento degli enti del Terzo settore (art. 5) si configuri nel contrasto alla povertà più a un livello di governance del sistema territoriale che di raccordo nell'operatività di servizio. Come sarà evidenziato (tabelle 4.4a, 4.4b), nelle forme assunte dalle collaborazioni nell'infrastrutturazione sociale, i SSC presentano comunque traiettorie analoghe agli ATS verso assetti di natura mista pubblico-privato sociale, mentre i CPI tendono ad assetti di collaborazione mista più con il privato (tabella 4.4c). In questa diversa traiettoria c'è da considerare anche l'esplicito riferimento al coinvolgimento di imprese da parte dei CPI nel subentrato RdC, seppure a tal proposito il dato rilevato dall'indagine evidenzia al 2020 l'assenza di collaborazione da parte dei CPI con le imprese nel circa il 41% dei casi.

Un aspetto su cui focalizzare l'attenzione è quello relativo all'assenza di collaborazioni con altri attori presenti nel territorio. Questa, infatti, si distribuisce in minore misura negli ATS, e si registra solo rispetto alle Agenzie per il Lavoro (46,8%) e ai soggetti accreditati per i servizi al lavoro (47,1%) dove, tale dato, potrebbe anche essere coerente con una tendenza da parte degli attori a sviluppare collaborazioni con altri soggetti ritenuti, o meno, in

⁶⁷ Oltreché in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e le scuole, nonché con i soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà.

contiguità con l'intervento in ottica settoriale/intersettoriale (rilevata analogamente nei SSC). Rispetto a questi due attori, settorialmente collocabili perlopiù nell'alveo delle politiche del lavoro, dimostrano meno coinvolgimento anche i CPI (collaborazione strutturata: 20,0%; coinvolgimento sporadico: 42,0%; nessuna collaborazione: 33,8%). Il dato sull'assenza di collaborazione con altri attori del territorio complessivamente distribuito in ATS, SSC e CCP, anche se con differente incidenza, potrebbe essere dovuto a caratteristiche legate alla maggiore o minore presenza sul territorio di altri attori; potrebbe essere letto come frammentazione dei servizi (a livello organizzativo e gestionale) posizionati sulla logica della prestazione ed erogazione, assenza di lavoro di rete (networking) non ancora ritenuto necessario entro un disegno di intervento, o considerato di impegno ulteriore. C'è da porre in rilievo che a livello operativo e di assetto organizzativo del sistema dei servizi, le criticità nell'ambito dei servizi non sono poche: carichi di lavoro, carenza di risorse umane e finanziarie in un sistema spesso impostato sull'emergenza, e/o considerato come funzione periferica e residuale. Ad ogni modo, sulla configurazione delle relazioni e l'integrazione dell'offerta di servizi, più o meno acquisita nei rilievi formali e da prassi e logiche pragmatiche, la difficoltà di misurare e valutare la reale efficacia dei processi in atto, su vari fronti della governance territoriale, richiede confronti e sintesi ulteriori. L'analisi mira anche a rappresentare come le strategie di costruzione, attivazione e sostegno delle reti, di connessione tra organizzazioni, per la creazione di una rete di servizi sostenibile, faccia leva tanto in un mandato organizzativo declinato dal disegno delle nuove misure di contrasto alla povertà tanto sull'impegno degli attori territoriali declinato sull'importanza da attribuire al livello di integrazione sistemico-operativo.

Tabella 4.3 ATS, SSC e CPI: rete di collaborazione tra gli attori presenti nel territorio in materia di contrasto alla povertà (% di riga)

<i>Con</i> <i>Da parte di</i>	Coinvolgimento sporadico e non organizzato	Collaborazione strutturata e non occasionale	Nessuna collaborazione	Non sa
ASL				
ATS	45,3	39,0	13,1	2,6
SSC	35,8	16,6	23,5	24,2
CPI	30,3	21,4	44,4	4,0
Aziende servizi persona (ex Ipab)				
ATS	13,5	9,2	61,9	15,5
SSC	9,2	6,1	49,5	35,1

<i>Con</i> <i>Da parte di</i>	Coinvolgimento sporadico e non organizzato	Collaborazione strutturata e non occasionale	Nessuna collaborazione	Non sa
CPI	nd	nd	nd	nd
Scuole e Università				
ATS	41,2	17,4	36,8	4,6
SSC	23,7	8,1	40,3	27,9
CPI	34,7	10,3	51,9	3,1
Enti di formazione				
ATS	39,4	32,5	21,6	6,5
SSC	24,4	11,6	34,6	29,4
CPI	52,3	25,8	19,7	2,1
CPI				
ATS	33,6	58,8	7,0	0,7
SSC	34,5	28,8	14,3	22,4
COMUNI-SSC				
CPI	36,2	55,9	6,1	1,9
Agenzie per il lavoro				
ATS	31,4	13,7	46,8	8,1
SSC	17,7	7,1	44,6	30,5
CPI	42,0	20,0	33,8	4,2
Soggetti accreditati ai Servizi per il lavoro				
ATS	27,0	14,4	47,1	11,5
SSC	12,7	8,1	43,8	35,5
CPI	31,9	25,8	35,0	7,3
Istituti religiosi enti ecclesiastici				
ATS	39,7	18,1	35,3	7,0
SSC	27,8	7,5	35,8	28,9
CPI	20,0	4,9	71,4	3,8
Organizzazioni datoriali /Imprese				
ATS	36,4	11,1	44,4	8,1
SSC	14,4	3,8	49,8	32,0
CPI	42,7	12,4	41,3	3,5
CAAF e patronati				
ATS	51,2	18,7	25,5	4,6
SSC	40,0	13,5	20,9	25,6
CPI	58,9	12,2	26,3	2,6

<i>Con</i> <i>Da parte di</i>	Coinvolgimento sporadico e non organizzato	Collaborazione strutturata e non occasionale	Nessuna collaborazione	Non sa
Associazioni di volontariato				
ATS	47,3	37,3	12,4	3,1
SSC	38,8	17,6	18,5	25,1
CPI	37,3	3,5	54,0	5,2
Altre organizzazioni di Terzo settore				
ATS	40,3	43,8	9,4	6,5
SSC	30,4	16,4	20,4	32,7
CPI	37,8	4,5	49,1	8,7

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

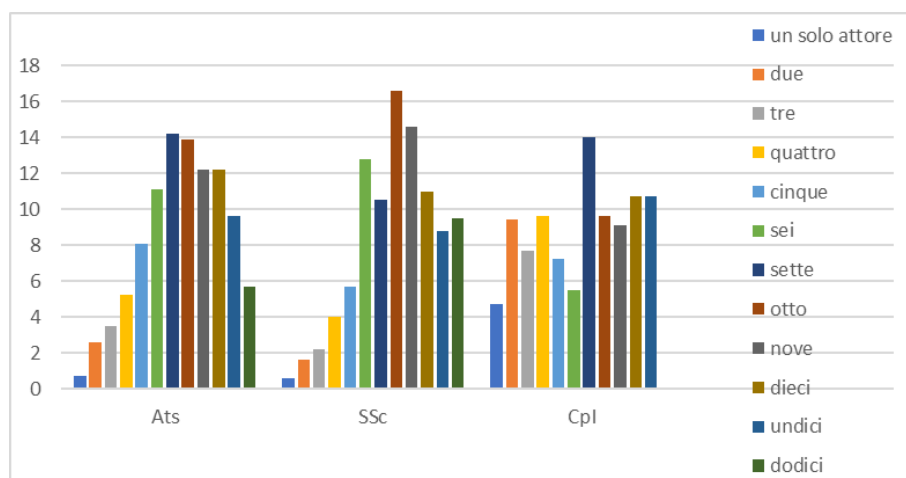
Come già esplicitato, per approfondire le dinamiche di sistema delineate dall’ottica di rete dei soggetti attuatori nell’ambito della materia di contrasto alla povertà e osservarne gli assetti di infrastrutturazione sociale delle collaborazioni, sono stati definiti due indicatori.

Rispetto all’indicatore che rileva la densità dei processi organizzativi reticolari sottostanti all’infrastrutturazione sociale, nell’analisi del *networking* (il lavoro di rete), la scelta è stata quella di porre in rilievo il complesso delle relazioni che insistono nelle strategie implementative, operative e progettuali, correlabili nella presa in carico, riferite alle collaborazioni sia strutturate sia occasionali. Una considerazione alla base riguarda anche il fatto che nello sviluppo di un sistema, se da una parte, le collaborazioni strutturate delle reti di collaborazione concorrono ad una formalizzazione del sistema di rete, dall’altra, quelle occasionali possono contribuire nelle spinte di innovazione sociale (in una accezione consolidata dell’innovazione sociale) introducendo a livello locale nuove soluzioni di processo e di modalità di lavoro, nuove reti e nuovi servizi rispetto a nuove domande nelle dinamiche di ‘prossimità’ al bisogno. Alcuni dei cambiamenti negli assetti organizzativi, registrati dall’indagine, come si vedrà, sono intervenuti in tale direzione.

Rispetto al *networking*, un secondo indicatore verifica il gradiente dei processi organizzativi reticolari a livello dei singoli enti (ATS, SSC e CPI) e ne fa emergere (figura 4.4) la densità multi-attoriale (prevalenza maggiore articolazione sistema di rete su classi differenziate per numero di tipologie altri attori territoriali coinvolti: da solo uno a 12). Nella disaggregazione dei dati per regioni si può sostanzialmente confermare la caratterizzazione di assetti multiattoriali nell’infrastruttura sociale dei sistemi di welfare nel contrasto alla

povertà con alcune differenze. Rispetto agli ATS, vi sono regioni che più marcatamente presentano un networking a configurazione multiattoriale, come nel caso di articolazioni delle reti composte da più di cinque tipologie di attori (Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria). Da parte dei SSC differenziazioni, seppure non marcate, sono più presenti nelle distribuzioni intraregionali, e possono essere verosimilmente dovute anche a prospettive di servizio declinate nel contesto locale di intervento. I CPI mostrano le minori articolazioni del *networking* soprattutto nel Sud (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) e toccano, viceversa, il picco su una media di sette attori territoriali coinvolti in Emilia-Romagna (il 45%).

Figura 4.4 ATS, SSC, CPI: densità reticolare del networking nel contrasto alla povertà (%)



Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Nella dinamica delle reti di sistema, nella loro articolazione, si è inteso focalizzare come l’ottica di rete e il networking abbiano veicolato traiettorie di cambiamento nel complesso sistema di welfare territoriale considerando la definizione della scelte operata da parte di ATS, SSC e CPI verso le diverse tipologie di attori territoriali. Un aspetto riguarda, pertanto, una più stretta connessione con differenti assetti delle forme configurate dall’infrastrutturazione sociale nei modelli di welfare territoriali rispetto alla ‘tradizionale’ natura pubblica. Sulle configurazioni dei modelli di welfare vi è ampia letteratura, qui necessariamente trascurata avendo privilegiato, in questa sede di esposizione, la portata descrittiva dell’evidenza empirica. L’ultimo indicatore rappresenta le traiettorie di cambiamento degli assetti di welfare veicolati dall’infrastrutturazione sociale delle reti di collaborazioni nel contrasto alla povertà e verifica assetti di sistema a

natura così di seguito definiti: ‘solo pubblico’ aggregando le tipologie di attori corrispondenti: ASL, Scuole e Università, CPI/Comuni/ATS; ‘solo privato sociale e altre organizzazioni caritatevoli/di solidarietà’: associazioni di volontariato; altri enti di Terzo settore; istituti religiosi enti ecclesiastici; ‘solo altro privato’: CAAF e patronati, Enti di formazione; Agenzie per il lavoro; soggetti accreditati ai servizi per il lavoro; Organizzazioni datoriali e imprese; forme miste derivanti dalla combinazione delle precedenti. Nelle tabelle seguenti (tabelle 4.4a, 4.4b, 4.4c), i valori verificano le traiettorie di infrastrutturazione sociale delle reti ed evidenziano la prevalenza di assetti a natura mista, in tutti e tre gli attori, configurazioni che nel contrasto alla povertà sono pure spinte in riferimento al Rel e al RdC dentro un quadro di legge ‘a regia pubblica’. Le evidenze empiriche mostrano che ATS e SSC (rispettivamente nel 85,3% e 88,7%) configurano analoghi assetti delle forme di collaborazione, prevalentemente a natura mista: pubblica-privato sociale e privato; presenti per i CPI nel 51,4% dei casi. Per macroaree regionali, emerge una distribuzione tendenzialmente omogenea di modelli di natura mista ‘pubblica/privato sociale/privato’ seppure è la forma ‘pubblico/privato’ a emergere nella prevalenza nei CPI (si attesta al 38% sul totale nazionale) che si caratterizza in particolare nel Sud e Isole, 48,2% e in Nord-Est, 43,3%.

La distribuzione intraregionale delle forme assunte dall’infrastrutturazione sociale di sistemi locali, non presenta significative differenze registrate da parte di SSC e ATS. Differenze invece si registrano dai CPI a livello regionale dove la natura pubblico/privato delle collaborazioni si evidenzia in particolare in Emilia-Romagna (nel 69,7% dei CPI), in Friuli-Venezia Giulia (nel 52,9%) e al Sud: in Campania (45,5%), in Puglia (56,8%) e in Basilicata che mostra al suo interno la minore incidenza della forma mista ‘pubblico/privato sociale/privato’ (il 16,7%) rispetto a quella pubblica/privata pari al 50,0% o solo privata (16,7%).

Tabella 4.4a ATS: assetto del sistema di rete per natura delle forme e macroarea geografica (% di riga)

	Nessuno	Solo pubblico	Solo privato	Solo privato sociale	Privato e pubblico	Privato sociale e pubblico	Tutti e tre	Totale
Nord-Ovest	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	1,7	96,6	100,0
Nord-Est	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	98,4	100,0
Centro	2,6	2,6	0,0	0,0	2,6	9,2	82,9	100,0
Sud-Isole	1,0	2,0	0,0	0,0	7,0	6,5	83,4	100,0
Italia	5,7	0,1	0,4	0,5	5,6	2,4	85,3	100,0

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Tabella 4.4b SSC: assetto del sistema di rete per natura delle forme e macroarea geografica (% di riga)

	Nessuno	Solo pubblico	Solo privato	Solo privato sociale	Privato e pubblico	Privato sociale e pubblico	Tutti e tre	Totale
Nord-Ovest	4,7	0,0	0,3	0,4	1,7	4,4	88,5	100,0
Nord-Est	6,7	0,0	0,7	0,0	6,6	5,4	80,5	100,0
Centro	4,8	0,0	0,2	0,3	6,6	3,7	84,3	100,0
Sud-Isole	3,5	0,3	0,3	0,8	5,6	1,3	88,3	100,0
Italia	0,9	1,3	-	-	4,2	4,9	88,7	100,0

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Tabella 4.4c CPI: assetto del sistema di rete per natura delle forme e macroarea geografica (% di riga)

	Nessuno	Solo pubblico	Solo privato	Solo privato sociale	Privato e pubblico	Privato sociale e pubblico	Tutti e tre	Totale
Nord-Ovest	2,2	2,2	1,1	0,0	21,7	2,2	70,7	100,0
Nord-Est	0,0	3,1	3,1	0,0	43,3	1,0	49,5	100,0
Centro	0,0	7,7	0,0	0,0	27,7	1,5	63,1	100,0
Sud-Isole	3,7	5,5	4,9	0,0	48,2	0,6	37,2	100,0
Italia	1,9	4,5	2,9	0,0	38,0	1,2%	51,4	100,0

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

4.4 Sulla prossimità dinamica del welfare alla domanda sociale e il successo del contrasto alla povertà

Nel considerare *il caring* come campo sistemico-operativo, si pone una dimensione dinamica dell'infrastrutturazione sociale di servizi e attori di cui sono brevemente illustrate alcune evidenze emerse circa la necessità di creare nuovi servizi e nuove reti alla luce dei cambiamenti avvenuti in seguito all'attuazione delle misure di contrasto alla povertà. In particolare, se nell'affrontare la complessità della sfida di intercettare nuovi bisogni e nuove povertà da parte dei principali attori della misura alcuni aspetti del cambiamento nell'organizzazione del lavoro hanno riguardato il rapporto con una nuova tipologia di utenza. Rispetto al *framework* di analisi proposto (tavola 4.1), questa cornice sollecita alcune chiavi di lettura per leggere continuità e discontinuità tra le due misure (Rel e RdC) e riguarda un aspetto del "funzionamento/capacità" nella tenuta del sistema, ossia: la relazione tra

l'organizzazione dei servizi e l'infrastrutturazione sociale in termini di consolidato di sistema e, al tempo stesso, di dinamicità del rapporto con la domanda.

In tale direzione va il dato sui cambiamenti significativi intervenuti nell'organizzazione interna del lavoro con l'introduzione delle misure di contrasto alla povertà (precedenti al Rel e dal Rel al RdC). Nel contesto implementativo del *caring* l'attenzione posta dall'indagine alla dimensione relativa all'impatto organizzativo percepito individua come prima nel Rel, poi nel RdC vi siano stati inevitabili modifiche ai sistemi organizzativi nei diversi territori, e che tali cambiamenti nell'organizzazione del lavoro sia posta in rilevanza in termini di rapporti con nuova tipologia di utenza. Rispetto alla dinamicità della domanda sociale, tutti e tre i soggetti attuatori sottolineano cambiamenti intervenuti rispetto a *nuova tipologia di utenza*⁶⁸: negli ATS e nei SSC, la percezione di una relazione con nuova tipologia di utenza si registra in circa 2/3 dei casi sia a seguito del Rel sia con l'introduzione del RdC; nei CPI, è presente in più della metà dei casi soprattutto a seguito di nuovi o ulteriori cambiamenti prodotti nell'organizzazione interna del lavoro con l'introduzione del RdC rispetto alle precedenti misure.

Sull'analisi degli assetti di sistema, nel caso dei Servizi sociali si è anche registrato l'impatto percepito sul lavoro del servizio nella presa in carico del nucleo familiare⁶⁹ rispetto alla necessità di creare nuove reti sul territorio per fornire servizi adeguati ('abbastanza': 38,6% e 'molto': 19,0% rispetto a 'per nulla': 5,0% e 'poco': 11,5%; i 'non sa': 26,0%). In tal senso assume importanza anche il dato sulla necessità di aumentare le conoscenze dei servizi offerti sul territorio, assente come necessità solo in un caso su cinque (a 'poco': 15,9% e 'per nulla': 5,2%), con riverbero sul sistema di invio tra i servizi (e la loro attivazione negli interventi); nello svolgimento di funzioni di accompagnamento e non solo in termini di gestione dell'utenza attraverso i flussi informativi. Un altro aspetto segnalato dai SSC derivante dalla presa in carico della famiglia riguarda l'esigenza di acquisire nuovi strumenti di valutazione del bisogno ('abbastanza': 40,4% e 'molto': 9,7 rispetto a 'poco': 16,2% e 'per nulla': 7,7%) che può verosimilmente riferirsi a dimensioni della Domanda sia in termini

⁶⁸ Domanda posta a tutti e tre gli attori: *L'introduzione delle misure di contrasto alla povertà ha prodotto cambiamenti significativi nell'organizzazione interna del lavoro? Se Sì è stato previsto l'item tra le varie modalità presenti a risposta multipla.*

⁶⁹ Domanda posta ai soli SSC: *Potrebbe dire in che termini l'obbligo di prendere in carico l'intero nucleo familiare, disposto dalla normativa Rel, ha impattato sul lavoro del servizio? A risposta multipla.*

qualitativi che quantitativi, anche con riguardo alla stima non già nota ai servizi dei beneficiari del Rel⁷⁰.

Sulla capacità delle misure nel contrasto alla povertà di intercettare nuovi bisogni e nuove povertà, un altro dato registrato dall'indagine fa emergere che durante l'emergenza Covid-19, sia 'lato sociale' (SSC e ATS), sia 'lato lavoro' (CPI) sembrano convergere su una positiva considerazione della capacità ricettiva⁷¹ del RdC, così come di altre misure di sostegno al reddito (cfr. figura 4.5); seppure, da parte dei CPI, relativamente alle misure diverse dal RdC, emergono tanti 'non so' a rappresentare una diversa centratura dei CPI nel misurarsi con una tipologia di utenza non tradizionalmente a carico dei loro servizi. Al tempo stesso, se si analizza quanto sia ritenuto un successo in termini di risultato alla fine di un ciclo di implementazione di una generica politica di contrasto alla povertà (cfr. figura 4.5), il dato per gli ATS riporta che 'Raggiungere il più ampio numero di potenziali beneficiari' sia maggiormente importante (53,2%) rispetto al 'Concentrare l'aiuto sui più bisognosi' (33,6%), frequenza che quasi raddoppia nei CPI (60,3%) quasi a dimostrare, rispetto a un ricorsivo incrementarsi di nuove povertà, l'emergere di nuovi mandati di servizio in grado di fare sistema. Rispetto a una prossimità dinamica alla Domanda, c'è da dire che laddove le regioni avessero operato per una regolamentazione della coincidenza delle competenze territoriali tra CPI e ATS, potrebbero aver favorito un coordinamento di funzioni, ad esempio nella lettura dei bisogni nel potenziamento di un sistema integrato, di accesso e presa in carico della popolazione di riferimento.

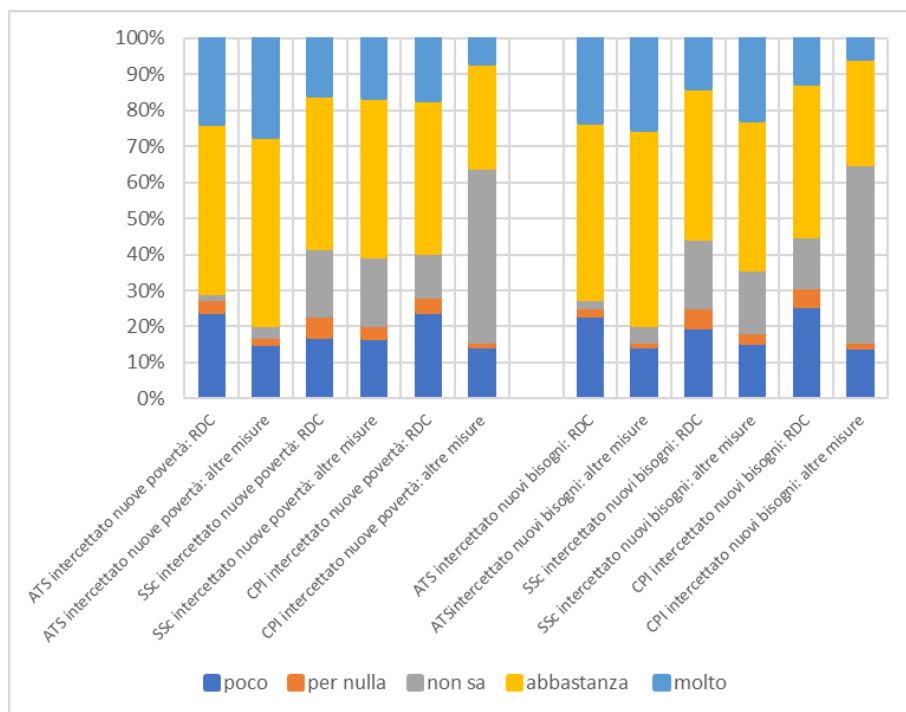
Un complesso di cambiamenti nell'organizzazione del lavoro che hanno intensificato un mandato di servizio sulle misure di contrasto alla povertà stimolato anche da una dinamicità del rapporto con la Domanda, ponendo una sfida dunque a una logica erogativa per settori, che non sempre incentiva la possibilità di leggere i bisogni, a frammentazione della complessità della domanda. Tali sfide riguardano aspetti paradigmatici introdotti come livelli essenziali delle prestazioni e servizi nel contrasto alla povertà (cfr. capitolo 1) che 'investono' sull'attivazione. È pur vero che nella relazione tra attivazione/agency non è sempre (adeguatamente) esplicitabile 'quel vai da qui

⁷⁰ È un dato che arriva a incidere per il 75% nel 8,2% dei rispondenti e il 100% nel 7,8%. Seppure i rispondenti siano 35% del campione, è un'evidenza empirica interessante considerando anche la carenza/indisponibilità di stime sull'utenza potenziale, che può riverberare sulla capacità degli interventi di rispondere in modo omogeneo e sui livelli di servizio da assicurare a livello locale.

⁷¹ In base alla sua esperienza quanto ritiene che le misure di sostegno al reddito - Reddito di cittadinanza e Altre misure eccezionali di sostegno al reddito (bonus, affitti ecc.) durante la crisi sanitaria, hanno (Per nulla / Poco / Abbastanza / Molto / Non sa): r1 Intercettato nuove povertà, r2 Intercettato nuovi bisogni.

a li' dei percorsi di inclusione, quell'efficacia che si misura nella transizione, come conquista di autonomia o riduzione della dipendenza dai servizi, come grado di miglioramento della qualità di vita, a fronte di una burocraticità del 'meccanismo di smistamento' ad altro servizio/prestazione e a modalità di elaborazione di progetti individualizzati che non sempre sviluppano accompagnamento.

Figura 4.5 **ATS, CPI, SSC: capacità di RdC e di altre misure eccezionali di sostegno al reddito di intercettare nuovi bisogni/nuove povertà durante la crisi sanitaria (%)**



Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Nell'obiettivo del contrasto la povertà, si pone dunque la riflessione sul duplice fronte del mandato dei servizi di raggiungere il più ampio numero di potenziali beneficiari e concentrare l'aiuto sui più bisognosi oltreché sulla 'capacità' di copertura della domanda rispetto al potenziale bacino di utenze che riguarda un raggio di azione più articolato di intervento sul fronte della presa in carico. Mettendo a fuoco il punto di vista degli attori, protagonisti della componente di 'attivazione' risulta in tale direzione interessante l'opinione di ATS e CPI e SSC, sull'insieme dei risultati ritenuti un successo di una generica politica di

contrasto alla povertà alla fine di un ciclo di implementazione. Si tratta di una domanda posta a risposte multiple⁷², articolate su più fronti dell'intervento della/e misura/e (come peraltro coerentemente nell'approccio multidimensionale all'analisi dei bisogni). Nella figura 4.6 si riassumono i punti di vista dei tre soggetti, evidenziando complessivamente come i traguardi attesi in termini di successo siano concepiti in un orizzonte di compresenza di risultati. Nel complesso non viene sottovalutata la necessità rafforzare il sistema attraverso il *potenziamento dei servizi di assistenza sociale* (ATS 59,7%; CPI 57,7%; SSC 44,5%) e non procedendo a una *razionalizzare la spesa sociale* (ATS 16,6%; CPI 27,2%; SSC 19,0%).

Il dato rilevante è l'emergere convergente di una visione circa il successo di una misura di contrasto alla povertà sul fronte di inclusione attiva dove sia ATS sia CPI, e poco meno dei SSC, che ritengono che a rappresentare un successo di una misura di contrasto alla povertà (circa il 60%) sia *l'aumento del tasso di occupazione nel territorio dell'ATS*. Rispetto a un'attivazione nell'asse occupazione-formazione: il 44,4% di ATS e un 45,8% di CPI ritiene che sia un successo *potenziare l'offerta formativa, scolastica, extrascolastica e professionale* (nei SSC incide per il 37,6%).

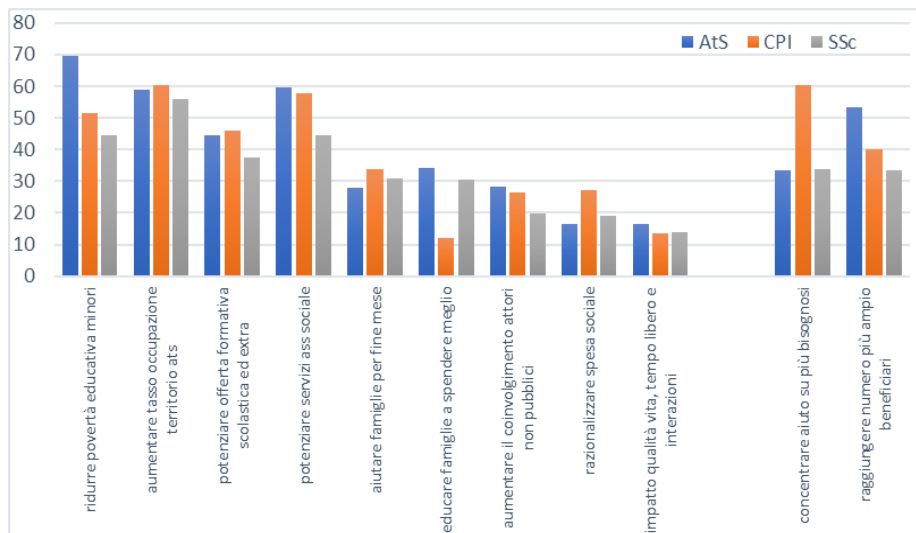
Questa visione di successo della misura degli attori chiave dell'implementazione è ancor più rilevante se osservata nel confronto con altri risultati che riguardano più specificatamente il contenimento/sostegno economico quali (per un terzo degli attori) *l'aiutare le famiglie ad arrivare a fine mese* e *l'educare le famiglie a spendere meglio* (in particolare ATS e SSC).

Il dato di priorità, sembra coerente con quanto precedentemente illustrato sui progetti personalizzati dove, da parte dei servizi, protagonisti della componente di 'attivazione', emerge la centralità di una diversificazione degli interventi e dei servizi di sostegno identificati per la presa in carico del beneficiario e della famiglia, su più fronti della declinazione sia di bisogni sia di obiettivi, che riguardano dimensioni di facilitazione e supporto all'inserimento. Un dato da porre in pari rilievo è che tutti e tre gli attori hanno valorizzato la *riduzione della povertà minorile* come risultato ritenuto un successo alla fine di un ciclo di implementazione di una generica politica di contrasto alla povertà: per ben il 69,5% di ATS la *riduzione della povertà educativa dei minori* e per i

⁷² A tutti e tre gli attori: Alla fine del ciclo d'implementazione di una generica politica di contrasto alla povertà, quale tra questi risultati definirebbe un successo? (le 5 opzioni che meglio catturano la sua opinione). Rispetto alla possibilità di indicare un massimo di cinque risposte (in una batteria di 11 items), tutti i soggetti raggiunti dall'indagine hanno optato per fornirne cinque (con un altro tasso di rispondenti totali a copertura sia delle censuarie che della campionaria). Questo permette di rafforzare nel commento l'incidenza della selezione in talune modalità di risposta.

CPI il 51,6% (dove su 11 opzioni, è la seconda, con 6 punti percentuali sotto all'incremento di occupazione), per i SSC nel 44,5%. Rilevante come dato nella visione di una misura di contrasto alla povertà rispetto a un impatto atteso a più lungo termine nell'obiettivo di 'sradicare la povertà' guardando (Saraceno 2015) alle dinamiche intergenerazionali delle disuguaglianze.

Figura 4.6 **ATS, SSC, CPI: Visione dei successi di una generica politica di contrasto alla povertà rispetto ai risultati del ciclo di implementazione (%)**



Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

Trasversalmente, nei termini di assetti del sistema, dai dati risulta che la 'visione' dei soggetti istituzionali rispetto ai successi ritenuti e 'desiderati' spinga verso l'idea sottostante di un'integrazione tra servizi (sociali e altri): tali risultati, infatti, implicano una collaborazione sistemica imprescindibile tra vari attori del territorio, sia sul versante della personalizzazione di un progetto di intervento sia sul versante della valutazione multidimensionale del bisogno sotteso alla condizione di povertà.

La visione dei soggetti istituzionali, dei differenti punti di vista, rispetto a una politica di contrasto alla povertà risulterebbe spingere sulla componente *in kind* delle misure, verso l'integrazione tra servizi (sociali e altri: lavoro, formazione/istruzione, educativi ecc.) e di conseguenza sulla capacità di implementazione in termini di infrastrutturazione di sistema (relazione di *caring/presa in carico* integrata nel sistema di accesso e invio tra i servizi) e di intersettorialità dell'intervento di policy.

Nell'insieme, quanto espresso dai punti di vista, l'ordine 'di priorità' riguarderebbe il complesso delle politiche di sviluppo territoriale, ma in ogni caso richiama un raggio di azione più articolato di intervento sul fronte della presa in carico. Nella dinamicità dei fenomeni, un funzionamento che dovrebbe poter contare su asset di sistema, non solo in termini di capacità di resilienza o innovazione, ma in termini di adeguatezza di infrastrutturazione sociale di welfare.

5 Sviluppi ed effetti delle misure di contrasto alla povertà nel periodo della crisi sanitaria

5.1 Dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza

L'indagine presenta numerose evidenze riguardanti la fase di avvio e messa a regime del RdC. Nella consapevolezza che il Rel 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 5.1) 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, CAAF ecc.); 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.

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.

Tabella 5.1 Quadro sinottico dimensioni principali della messa a regime del RdC

Dimensioni di analisi	ATS	SSC	CPI
Impatto sull'organizzazione interna del lavoro	<i>Oltre il 70 % dichiara che la misura ha introdotto nuovi o ulteriori cambiamenti, in particolare per quanto riguarda l'aumento del carico di lavoro</i>	<i>Il 45% circa dei Comuni non capofila segnala cambiamenti organizzativi, dato che sale al 66 nel caso dei Comuni capofila</i>	<i>La percentuale sale all'80%, con il medesimo effetto dell'aumento dei carichi di lavoro indicato come fenomeno prevalente</i>
Risorse umane a disposizione	<i>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>	<i>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</i>	<i>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</i>
Qualità dei flussi informativi tra attori della policy	<i>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</i>	<i>Una quota residuale di SSC compresa tra il 5% e il 7% indica insufficiente la qualità dei flussi informativi con CPI e Inps</i>	<i>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)</i>
Capacità della misura di intercettare nuovi bisogni e nuove povertà durante la crisi sanitaria	<i>Oltre due terzi esprime un giudizio abbastanza/molto positivo</i>	<i>Oltre il 60% esprime un giudizio abbastanza/molto positivo</i>	<i>Circa il 60% esprime un giudizio abbastanza/molto positivo</i>
Giudizio sul disegno della misura rispetto agli obiettivi	<i>Oltre la metà dichiara il disegno della misura non adatto rispetto agli obiettivi della misura</i>	<i>Il 44% circa dei Comuni non capofila esprime un giudizio negativo. Dato che sale al 50% nel caso dei Comuni capofila</i>	<i>Quasi il 40% dichiara il disegno della misura non adatto rispetto agli obiettivi della misura</i>

Fonte: elaborazioni su dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

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 Rel 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 per rispondere alla complessità della sfida.

Un ulteriore elemento che vale la pena commentare è 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 dall'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 ecc. 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. Proprio rispetto alla capacità dei CPI di gestire le diverse fasi di presa in carico dell'utenza beneficiaria di RdC è interessante mettere in evidenza come la situazione si presenti abbastanza diversificata a seconda delle regioni di appartenenza dei centri, in particolare per quanto riguarda il rispetto dei tempi di convocazione e la valutazione preliminare (vedi tabella 5.2).

I dati a disposizione mettono bene in evidenza come il rispetto dei tempi di convocazione a 30 giorni abbia rappresentato un ostacolo per molti e, in particolare, per i CPI di Lombardia, Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige, Marche, Molise e Calabria. All'opposto, i CPI di Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Piemonte, Umbria e Abruzzo sembra abbiano affrontato tale fase in maniera decisamente più agevole. Per quanto riguarda la fase di valutazione preliminare, fase essenziale nella definizione del progetto personalizzato nell'ambito del Rel, la situazione sembra essere complessivamente positiva, fatta eccezione per alcune realtà, in particolare per i CPI di Umbria, Lazio, Campania, Puglia e Sardegna. Nel caso della stipula del patto di servizio piuttosto che della creazione dell'agenda appuntamenti, invece, la situazione si presenta in maniera piuttosto omogenea su tutto il territorio in senso nettamente positivo (motivo per il quale non è stata riportato il dettaglio regionale in tabella).

Tabella 5.2 Capacità di gestione fasi presa in carico utenza RdC nei CPI (%)

Regione	Convocazione entro 30 giorni		Valutazione preliminare	
	<i>medio bassa</i>	<i>medio alta</i>	<i>medio bassa</i>	<i>medio alta</i>
Piemonte	27	65	8	88
Valle d'Aosta	50	50	0	100
Lombardia	69	31	16	82
Trentino-Alto Adige	92	8	8	92
Veneto	14	86	19	81
Friuli-Venezia Giulia	6	94	0	100
Liguria	23	77	0	100
Emilia-Romagna	97	3	3	97
Toscana	28	48	12	84
Umbria	25	75	50	50
Marche	58	42	0	100
Lazio	50	38	29	63
Abruzzo	40	60	10	90
Molise	100	0	0	100
Campania	58	42	22	78
Puglia	41	51	27	65
Basilicata	50	33	17	83
Calabria	71	29	7	93
Sicilia	43	55	13	83
Sardegna	50	42	23	69

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

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 agli 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 Rel, 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/tra 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 stata 'affiancata' per poter gestire il proprio lavoro. Proprio rispetto al tema della formazione, è interessante mettere in evidenza alcuni dati specifici che riguardano da un lato le istanze espresse in questo senso dagli ATS relativamente al funzionamento

degli Uffici di Piano, dall'altro le concrete esperienze formative vissute dai CPI per metterlo in grado di erogare i servizi specifici relativi alle misure di contrasto alla povertà (sia Rel che RdC⁷³).

Rispetto alla prima questione, la situazione è ben rappresentata dalla tabella 5.3. Al netto di una necessità diffusa di formazione espressa dai referenti degli ATS nelle diverse declinazioni selezionate (aula, affiancamento, congiunta e supervisione), la modalità di cui si sente il maggior bisogno in tutte le realtà regionali è quella congiunta, realizzata dunque attraverso il coinvolgimento servizi di tipologia diversi. Riteniamo che questa sia un'indicazione importante in termini di policy e di sviluppo e rafforzamento dell'architettura istituzionale del RdC nel prossimo futuro.

Tabella 5.3 Necessità di formazione rispetto al personale presente all'interno dell'Ufficio di Piano, in seguito all'introduzione del RdC per ATS (%)

Regione	Formazione in aula		Affiancamento		Congiunta		Supervisione	
	Bassa	Alta	Bassa	Alta	Bassa	Alta	Bassa	Alta
Piemonte	54	38	29	63	4	88	17	75
Valle d'Aosta	0	100	0	100	0	100	0	100
Lombardia	40	58	26	73	8	91	22	77
Trentino-Alto Adige	0	50	0	50	0	50	50	0
Veneto	36	64	21	79	0	100	14	86
Friuli-Venezia Giulia	59	41	65	35	0	100	35	65
Liguria	13	81	13	88	0	100	25	69
Emilia-Romagna	36	61	39	57	4	96	25	75
Toscana	42	58	26	74	0	100	21	79
Umbria	71	29	29	71	14	86	29	71
Marche	33	67	38	62	5	95	14	86
Lazio	33	67	20	80	0	100	20	80
Abruzzo	38	62	24	76	14	86	19	76
Molise	29	71	43	57	0	100	43	57
Campania	28	72	26	74	0	100	28	70
Puglia	26	72	18	77	3	97	23	74
Basilicata	38	63	13	88	0	100	0	100
Calabria	22	78	9	91	9	91	22	74
Sicilia	31	64	23	77	3	95	23	77
Sardegna	30	70	17	83	4	96	17	74

Fonte: nostre elaborazioni su dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

⁷³ D. 2.6: *Per rendere il Centro in grado di erogare i servizi specifici relativi alle misure di contrasto alla povertà, sono state effettuate alcune di queste iniziative?* (sono possibili più risposte).

Passando ai CPI, la questione relativa alla formazione può essere affrontata mettendo in evidenza come, a livello territoriale, si siano distribuite le diverse modalità formative specificamente dirette all’attuazione del RdC (vedi tabella 5.4).

Tabella 5.4 ‘Principali iniziative formative che hanno coinvolto almeno il 30 dei CPI a livello regionale’

Regioni	Intervento formativo
Piemonte	Supervisione/Affiancamento
Valle d'Aosta	Congiunta/Affiancamento
Lombardia	Supervisione/Affiancamento
Trentino-Alto Adige	Congiunta
Veneto	Supervisione/Affiancamento
Friuli-Venezia Giulia	Affiancamento/Congiunta
Liguria	Affiancamento
Emilia-Romagna	Affiancamento/Congiunta
Toscana	Congiunta
Umbria	Aula (generica)
Marche	Controllare
Lazio	Controllare
Abruzzo	Affiancamento
Molise	Verificare
Campania	Affiancamento
Puglia	Aula (generica)
Basilicata	Affiancamento
Calabria	Affiancamento/Congiunta
Sicilia	Affiancamento
Sardegna	Congiunta/Supervisione

Fonte: elaborazioni su dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

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).

5.2 Gli effetti della pandemia sul sistema dei servizi e le misure di contrasto alla povertà

Vista la particolare congiuntura in cui la rilevazione si è svolta (novembre 2020 - marzo 2021), ossia durante la pandemia da Covid-19, nei questionari vengono proposti alcuni quesiti volti a cogliere il punto di vista dei rispondenti dei diversi servizi rispetto ad aspetti che offrono indizi sulla prontezza di risposta di un sistema che è stato sollecitato a riadattarsi nell'immediato per continuare a garantire servizi essenziali e far fronte a nuovi bisogni.

La prima domanda posta, di carattere generale, e che richiede uno sforzo di astrazione da parte del rispondente, mira ad indagare se il rafforzamento dei servizi, avvenuto negli anni precedenti la pandemia, abbia mitigato l'impatto sociale dell'emergenza Covid-19 sui beneficiari.

Le alternative di risposta proposte individuano molteplici scenari verosimilmente affrontati dai soggetti coinvolti nell'indagine e riconducibili a due ipotesi principali: quella in cui il rafforzamento dei servizi non è mai stato riscontrato o è stato ritenuto insufficiente oppure quella in cui l'effettivo rafforzamento dei servizi ha comunque inciso su modalità di lavoro e sulla capacità di affrontare la sfida della pandemia.

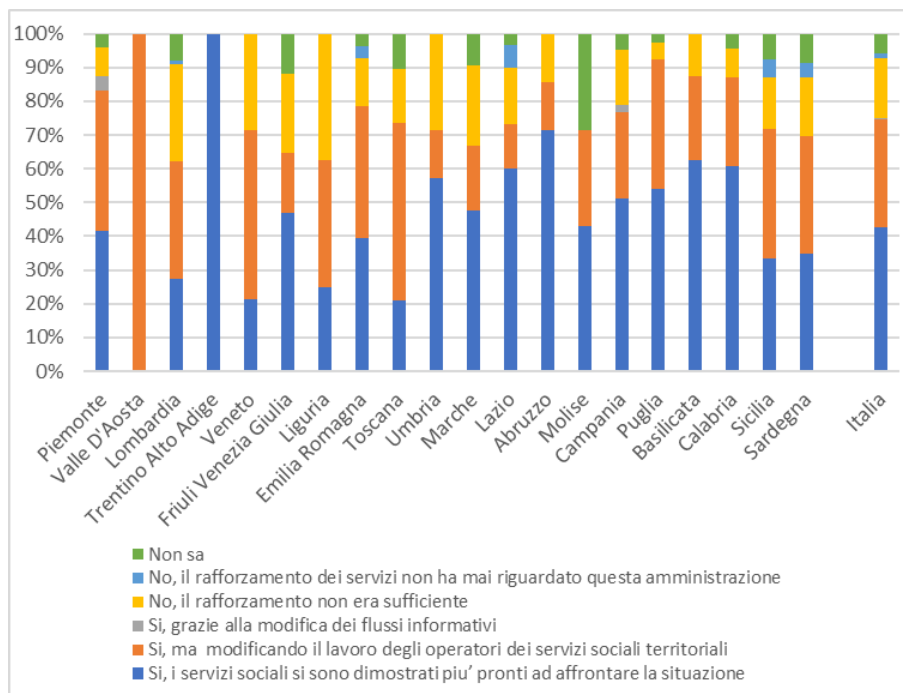
Di seguito vengono illustrate le risposte fornite da ATS (figura 5.1), CPI (figura 5.2) e Servizi sociali comunali (figura 5.3) alla medesima domanda al fine di restituire il punto di vista espresso dai servizi nelle differenti realtà regionali. L'analisi delle risposte fornisce una opportunità da cogliere per orientare utili riflessioni sul tema.

Per quanto riguarda gli Ambiti territoriali sociali, le molte risposte affermative fornite dagli stessi testimoniano come il rafforzamento dei servizi territoriali di contrasto alla povertà, avvenuto con l'ausilio dell'utilizzo di risorse comunitarie⁷⁴, sia stato ritenuto un fattore che ha contribuito a mitigare l'impatto sociale dell'emergenza sui beneficiari, rendendo i servizi più pronti ad affrontare la situazione (opzione scelta da più del 40% degli ATS rispondenti a

⁷⁴ Cfr. Avviso 3 del PON Inclusionione e successivo Avviso 1 PaIS pubblicato a novembre 2019 e rivolti in maniera particolare agli Ambiti territoriali.

livello nazionale e fra cui spiccano le percentuali del Trentino-Alto Adige (100%) e dell’Abruzzo (oltre il 70%).

Figura 5.1 **Distribuzione delle risposte fornite dagli ATS per regione su rafforzamento servizi e mitigazione dell’impatto sociale dell’emergenza Covid-19 sui beneficiari**



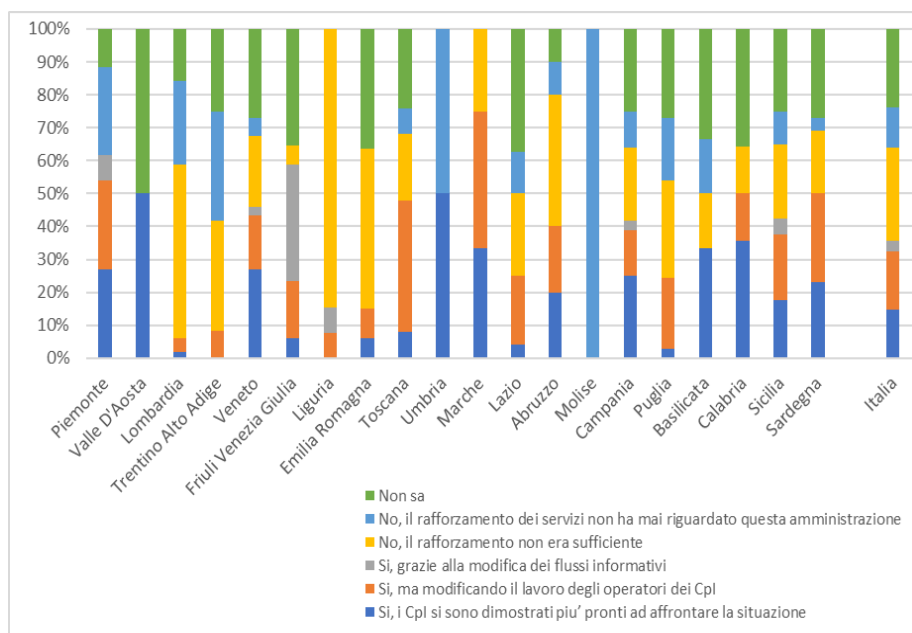
Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

A tali risposte positive va aggiunto un altro dato, il 32% circa di casi in cui questa capacità di risposta del sistema è stata riconosciuta ma ha tuttavia comportato la modifica del lavoro degli operatori dei servizi sociali territoriali. Si evidenzia il caso della Valle d’Aosta ma anche la Toscana con oltre la metà degli ATS di e il 50% degli ambiti del Veneto. Solo in due regioni (Piemonte e Campania), la risposta positiva degli ATS è stata attribuita alla modifica dei flussi informativi, andando a rappresentare meno dello 0,5% delle risposte complessivamente fornite a livello nazionale. Quasi il 20% degli ATS ritiene che il rafforzamento non fosse sufficiente, poco più dell’1% che il rafforzamento dei servizi non li ha mai riguardati, infine la quota di chi risponde di non sapere è rappresenta dal 5%.

Complessivamente meno positivo il riscontro ricevuto dai Centri per l’impiego che, per circa il 40%, indicano il rafforzamento dei servizi non sufficiente

(28,4%) o che non li abbia mai riguardati (12,2%). Dato che ci sembra rilevante se si osserva che le convenzioni relative al Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro collegate al Reddito di cittadinanza siano state stipulate per la quasi totalità delle singole amministrazioni regionali e Anpal Sevizi a luglio 2019. Oltre il 20% di CPI inoltre indica di non sapere esprimere un parere, percentuale superiore a quella dei CPI che considerano che il rafforzamento abbia contribuito a mitigare gli effetti della pandemia ma modificando il lavoro degli operatori (17,6% dei casi). Nel 14,8% dei casi i CPI ritengono di essersi dimostrati più pronti ad affrontare la situazione.

Figura 5.2 Distribuzione delle risposte fornite dai CPI per regione su rafforzamento servizi e mitigazione dell'impatto sociale dell'emergenza Covid-19 sui beneficiari (%)



Fonte: dati Inapp 2021, Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC

Entrando nell'analisi dei dati a livello territoriale, si osserva una distribuzione piuttosto eterogenea delle risposte fra le diverse regioni ma anche all'interno delle stesse.

Circa l'84% dei CPI della Liguria esprime un parere negativo, indicando che il rafforzamento non era sufficiente. Tale modalità di risposta risulta la più frequente anche in Lombardia (52, 9%) e in Emilia-Romagna (48,5%) e, in

misura minore, anche in Abruzzo (40%). In Trentino-Alto Adige la posizione negativa espressa dai CPI risulta equamente ripartita fra le due opzioni con 1/3 dei rispondenti che hanno dichiarato che il rafforzamento dei servizi è stato insufficiente e 1/3 che afferma che tale rafforzamento non li ha mai riguardati. Nelle Marche il 75% dei CPI esprime invece un parere opposto con il 35% circa che ritiene di essersi dimostrato più pronto ad affrontare la situazione e il 40% che lo ha fatto ma modificando il lavoro degli operatori dei CPI. Oltre il 35% dei CPI in Friuli-Venezia Giulia ha indicato 'Sì, grazie alla modifica dei flussi informativi', opzione che nel complesso del dato nazionale risulta la meno scelta ma che è stata selezionata da almeno un CPI di altre 5 regioni: Piemonte, Veneto, Liguria, Campania, Sicilia. Le percentuali maggiori (circa il 35%) di CPI che scelgono l'opzione 'non sa' si rilevano in Calabria e in Friuli-Venezia Giulia. È tuttavia fra i Servizi sociali comunali che si rileva la percentuale più alta di chi non è in grado di rispondere. Il 'non sa' infatti rappresenta la modalità di risposta più frequente a livello nazionale, indicata da quasi 1/3 dei servizi sociali. A seguire, circa il 25% ritiene che i servizi sociali si siano dimostrati più pronti ad affrontare la situazione mentre poco meno del 20% dei servizi sociali rispondono 'Sì, ma modificando il lavoro degli operatori dei servizi sociali territoriali'. Circa il 18% indica che il rafforzamento non era sufficiente. Complessivamente, quindi, il parere dei servizi sociali rispetto al contributo fornito dal rafforzamento dei servizi risulta positivo.

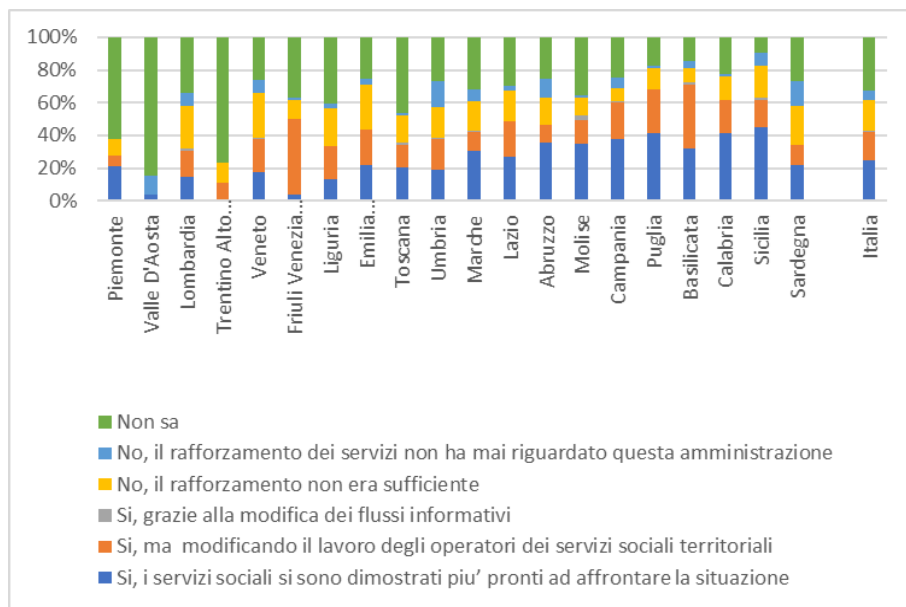
Osservando tuttavia il livello territoriale (figura 5.3) risulta di immediata evidenza la differenza fra le risposte fornite dai servizi delle regioni del Sud che alla modalità di risposta 'Sì, i servizi sociali si sono dimostrati più pronti ad affrontare la situazione' rilevano percentuali di risposta positive nettamente superiori in Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata, Campania.

A conferma di quanto finora illustrato, va detto che i dati sono in linea con quanto rappresentato nel paragrafo 3.1 in termini di risorse e in particolare rispetto al maggior incremento di risorse finanziarie che ha interessato prevalentemente le regioni del Sud e all'aumento di risorse umane dedicate alle misure di contrasto alla povertà.

L'altra domanda che poniamo all'attenzione riguarda gli effetti della pandemia sul sistema dei servizi e le misure di contrasto alla povertà. Si è chiesto di esprimere un parere su quanto durante la crisi pandemica le misure di sostegno al reddito (Reddito di cittadinanza e altre misure di sostegno al reddito) abbiano intercettato nuove povertà e nuovi bisogni e quanto siano migliorati i flussi comunicativi. Tutte le istituzioni coinvolte affermano che le misure emergenziali adottate hanno dimostrato la loro efficacia ai fenomeni indagati; infatti circa l'90% degli Ambiti territoriali sociali dichiara di aver intercettato durante la crisi pandemica abbastanza/molto le nuove povertà sia

con il Reddito di cittadinanza (RdC) che con le altre misure di sostegno al reddito; la percentuale sale al 100% quando si chiede se hanno intercettato nuovi bisogni con altre misure eccezionali di sostegno al reddito (bonus affitti ecc.). I Centri per l'impiego coinvolti invece dichiarano per il 65% di non sapere se con le altre misure di sostegno al reddito siano riusciti a intercettare le nuove povertà; mentre l'80% dei CPI le ha intercettate con il Reddito di cittadinanza. Per quanto riguarda i Servizi sociali comunali le percentuali salgono; infatti, i Comuni hanno dichiarato di aver intercettato le nuove povertà e nuovi bisogni sia con il RdC (85%) che con le altre misure di sostegno (90%).

Figura 5.3 Distribuzione delle risposte fornite dai Servizi sociali per regione su rafforzamento servizi e mitigazione dell'impatto sociale dell'emergenza Covid-19 sui beneficiari (%)



Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine Cawi implementazione del Rel e passaggio al RdC*

In tempo di pandemia si è dovuto ripensare necessariamente all'organizzazione e alla erogazione delle attività da parte soprattutto dei servizi sociali dei Comuni, i quali in questo modo sono riusciti a intercettare una nuova platea di soggetti bisognosi di protezione sociale che prima di adesso era sconosciuta ai Servizi, platea figlia dell'impatto della crisi economica che ha prodotto nuove povertà e che ha fatto affiorare nuovi bisogni legati all'emergenza sanitaria.

A livello regionale evidenzia che non ci sono particolari differenze. Le uniche regioni che si discostano dal risultato generale sono la Valle d'Aosta e il Molise; infatti, dal lato ATS la Valle d'Aosta dichiara di non sapere se gli effetti del RdC abbiano contribuito alla ricerca di nuove povertà ma, al contrario ritiene che le altre misure di sostegno al reddito le abbiano intercettato 'abbastanza'. In Molise i due Centri per l'impiego rispondenti non sanno se i nuovi bisogni siano stati intercettati con altre forme di sostegno al reddito, la stessa percentuale di CPI afferma invece che con il Reddito di cittadinanza sono state 'poco' intercettate nuove povertà.

Analizzando l'aspetto relativo al miglioramento dei flussi comunicativi (già introdotto nel paragrafo 2.1) quasi tutti gli Ambiti delle regioni affermano che tale miglioramento è stato rilevato 'poco/abbastanza' sia con il Reddito di cittadinanza che con le altre misure di sostegno al reddito. Ancora una volta è la Valle d'Aosta a discostarsi dall'andamento generale ritenendo che la misura del Reddito di cittadinanza non abbia in nessun modo migliorato i flussi comunicativi tra ATS, utenti o soggetti istituzionali.

Anche nel caso dei SSC il 50% (in particolare nelle regioni del Centro e del Sud) afferma che durante la crisi pandemica sia nel caso del RdC che con le altre misure di sostegno al reddito i flussi comunicativi siano 'poco/abbastanza' migliorati. Il dato, a nostro avviso rilevante, è che esiste un 25% di Comuni del Nord (in Piemonte, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia) che non ha espresso un parere né affermativo né negativo ritenendo di non disporre di dati.

Dal versante Centri per l'impiego l'85% si posizionano tra 'poco/abbastanza' relativamente al miglioramento dei servizi comunicativi avutosi durante la pandemia con il RdC, rispetto alle altre misure di sostegno al reddito tale percentuale sale al 90%.

6 Riflessioni conclusive e prospettive di percorsi futuri

A oltre tre anni dal passaggio dal Rel al Rdc, presentare i risultati di un'indagine focalizzata fortemente sull'attuazione del Rel potrebbe far scaturire il dubbio sull'opportunità stessa di un simile lavoro di ricerca. Tuttavia, come già indicato in lavori precedenti (Alleanza contro la povertà in Italia 2021) la ricchezza delle informazioni raccolte ci permette di raccontare la storia di un legame stretto tra due misure nate in maniera molto diversa (Gori 2020) ma, di fatto, con molti punti di contatto e ci offre la possibilità di poter dare indicazioni di policy, irrobustite da evidenze empiriche, utili per la ridefinizione di una misura strutturale come il Rdc che presenta certamente ulteriori margini di perfezionabilità. Le differenze territoriali esistenti devono essere lette allo scopo di far emergere i fattori comuni, le risorse per migliorare le policy in atto e future. Il coinvolgimento e l'articolata macchina che investe il territorio, come più volte ribadito in queste pagine, va valutata proprio per indagare quegli aspetti che vanno ancora rafforzati o meglio coordinati soprattutto quando c'è alla base il tentativo di costruire i livelli essenziali delle prestazioni.

L'indagine è stata realizzata con l'obiettivo principale di comprendere come le misure nazionali di contrasto alla povertà in Italia fossero state implementate dal sistema di welfare a livello locale, nella consapevolezza che analizzare punti di forza o di debolezza di una policy 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). Processi legati all'acquisizione e alla gestione delle misure da un lato e strategie messe in atto dai territori producono risposte diverse sull'orientamento (e l'adattarsi) di una politica. Il disegno di policy, tramite opportuni decreti attuativi, deve aver presente i percorsi avviati, la struttura dei servizi e del sistema di governance multilivello proprio per dare un'efficace risposta ai bisogni delle fasce di popolazione più vulnerabili in termini di attivazione di

percorsi di inserimento socio-lavorativo e di servizi. Quanto emerso dall'indagine mostra come i margini di miglioramento siano ampi e la realizzazione dei livelli essenziali di servizi e prestazioni non sia omogenea tra i territori. Inoltre, i dati raccolti mostrano che gli sforzi volti all'aumento e alla stabilizzazione delle risorse economiche dedicate al complesso fenomeno della povertà stanno producendo gradualmente, a livello locale, degli effetti sia in termini di potenziamento delle risorse umane che sul generale sistema di governance. In tale direzione anche i dati sull'avanzamento finanziario del PON Inclusion che riportano, nel 2020, l'avvenuto superamento del target di spesa certificata (Raa 2020). Gli atti e i percorsi programmatori hanno avuto ricadute sul territorio; soprattutto a livello di ATS si evidenziano cambiamenti nella struttura e nelle modalità di lavoro. Anche con l'integrazione di nuove risorse finanziarie l'impatto sul sistema di governance locale pesa e gli effetti sul rafforzamento saranno forse più evidenti nei prossimi anni. La formazione e le azioni di accompagnamento, nonché gli strumenti di sostegno elaborati, scontano ancora le conseguenze di ritardi nella partenza sia dal lato lavoro che sociale, così come la perdurante inadeguata composizione degli Uffici di Piano rispetto ai compiti loro assegnati.

La costruzione del sistema del welfare locale, letta rispetto al lavoro dei servizi (sociali e al lavoro), mostra come il percorso di inclusione, e del progetto personalizzato in particolare, già da più tempo avviato, incida certamente sul lavoro svolto, ma non sempre in termini di 'affaticamento'. Tuttavia il lavoro sulla progettazione personalizzata, e in parte sul patto al lavoro, deve essere dotata di sistemi che consentano di rispondere adeguatamente ai bisogni e alle richieste di interventi. Il raggiungimento di livelli essenziali di prestazioni anche in questo caso deve vedere un consistente cambiamento di marcia.

Si confermano la farraginosità di alcune pratiche, tra tutte le difficoltà del flusso di comunicazione tra i territori e Inps, rallentate anche da una più generale carenza del sistema informativo; ancora una quota rilevante di servizi esprime difficoltà nell'inadeguatezza delle infrastrutture tecniche-informatiche e degli spazi adeguati.

Sull'offerta dei servizi e l'attivazione è di rilievo riuscire ad avere al proprio interno un sistema di monitoraggio per avere traccia dei singoli percorsi di presa in carico dei beneficiari e riuscire a verificare la messa in atto dell'intervento. Le evidenze mostrano da parte dei servizi sociali una scarsa sistematizzazione delle informazioni e anche rispetto ai progetti personalizzati ancora è lungo il lavoro da fare.

La dimensione operativa dei servizi sociali nel lavoro multidisciplinare svolto nella fase di erogazione degli interventi assume particolare importanza con il Rel. Il lavoro svolto dai servizi sociali e dai Centri per l'impiego con il patto vede

una esplicitazione di interventi finalizzati all'attivazione di un percorso di inclusione sociale siglato tra beneficiari e servizi. Tuttavia i servizi non sono stati in grado di esplicitare appieno questa dimensione. Infatti si rileva che non tutti gli utenti Rel sono riusciti a sottoscrivere un progetto personalizzato, con una variabilità regionale molto elevata. Seppure la pratica di realizzazione di un progetto personalizzato sia un processo da sempre messo in piedi dai servizi, tale pratica si confronta e si scontra con diversi fattori che vanno dalla realizzazione di una équipe multidisciplinare, all'integrazione del lavoro dei servizi e non ultimo i meccanismi della condizionalità, sia dal lato dei servizi sociali che per il lavoro. Tra l'altro quando si fa riferimento al concetto di attivazione bisogna tener conto che il paradigma stesso dell'attivazione lavorativa nelle politiche di inclusione è ormai da molti messo in discussione, perché inefficace (Granaglia e Bolzoni 2016). E i risultati dell'indagine non fanno che confermare questa tendenza.

La componente di attivazione dei beneficiari, obiettivo presente sia nel Rel che nel RdC, complica la sfida nel mandato ai servizi sul fronte della presa in carico che esige una capacità più articolata e integrata di intervento. In coerenza con la dinamicità del fenomeno povertà, un intervento di contrasto deve poter contare su un asset di sistema, in termini di capacità di resilienza e innovazione e di un'infrastrutturazione sociale di welfare adeguata.

Sui meccanismi condizionali emerge poi un approccio generalmente prudente nell'applicare sanzioni, attraverso revoche e sospensioni del beneficio; ciò testimonia la consapevolezza, da parte di chi opera nei servizi, della vulnerabilità e fragilità sociale dell'utenza con cui hanno a che fare.

Il sistema di servizi di welfare a livello locale è fortemente consapevole delle difficoltà e delle opportunità associate all'approccio condizionale, così come sta imparando sempre più a confrontarsi con nuove tipologie di utenza e nuovi bisogni: tale consapevolezza va sfruttata e supportata con adeguati strumenti di policy.

Dai dati rilevati traspare inoltre la necessità di investire nel rafforzamento e consolidamento di competenze utili al lavoro di rete e alla collaborazione inter-organizzativa e interprofessionale del sistema dei servizi. 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, sia per la lettura di un fenomeno, per sua natura multidimensionale, sia per garantire una piena integrazione dell'offerta.

La questione si pone nei termini di infrastrutturazione sociale di servizi e di collaborazione tra gli attori, di costruzione di un sistema integrato in grado di allargare il raggio di azione della policy di contrasto alla povertà.

Il tentativo di valutare la realizzazione di strategie integrate nella lettura del sistema di governance e degli attori coinvolti inevitabilmente si interroga sulle possibili ragioni dei 'fallimenti' o dei 'successi' nell'implementazione di una politica pubblica volta a combattere la povertà attraverso complessi meccanismi di coordinamento. Dimensione territoriale e funzioni di accompagnamento sociale richiedono un sistema di servizi preparato ad agire in un'ottica intersettoriale. Le differenze territoriali e, allo stesso tempo, le diverse capacità istituzionali inducono a generare differenziazioni nell'accesso e nel trattamento (Rodríguez-Pose 2020).

L'indice di integrazione proposto mostra come ci sia un'ampia eterogeneità sia tra le diverse regioni che all'interno delle regioni stesse.

In molte aree si registra un andamento che vede contrapporsi contesti territoriali dinamici e robusti e aree stagnanti e fragili, sia rispetto alla generale configurazione di welfare locale che con riguardo ai sistemi di accompagnamento e attivazione dei processi.

Da qui nasce l'esigenza di capire come e in che modo leggere fattori abilitanti necessari affinché le istituzioni locali, anche territorialmente vicine tra loro, comincino ad assottigliare le differenze della loro capacità di operare. L'adattamento dei territori, talvolta sostanziale altre volte poco percettibile, nasce dalle decisioni del *policy maker*. Da qui la necessità, grazie anche alle molteplici informazioni presenti, di riuscire a leggere tali processi e trovare una modalità di sintesi per definire le capacità d'implementazione della policy a livello territoriale.

La costruzione degli indicatori ha consentito una lettura di alcuni modelli d'implementazione del Rel. Le due dimensioni di analisi che vengono affrontate – programmazione e organizzazione dei servizi – consentono di leggere possibili modelli di implementazione a cui associare la capacità stessa di erogare i livelli essenziali delle prestazioni sociali. La complessa architettura istituzionale, più volte ribadita, associata a livelli di partenza profondamente diversi da parte dei territori coinvolti, può essere superata. Lo dimostra il lavoro di efficienza sviluppato da alcuni territori, in particolare di alcuni Ambiti sociali, che rispondono a bisogni sociali specifici e riescono ad affrontare percorsi sistemici e integrati tra gli enti attuatori del territorio.

Eppure, accanto a questo livello interpretativo, i risultati evidenziano come ci sia una base più solida per sostenere che sono proprio quelle strategie integrate a livello locale che possono migliorare l'efficacia dell'azione politica nell'ambito delle politiche sociali.

Anche per questo il processo di valutazione prosegue nel corso del 2022 e le evidenze empiriche riportate saranno integrate da una ulteriore raccolta di dati

finalizzata ad aggiornare quelli preesistenti e ad approfondire il lavoro svolto con l'attuale misura in vigore, il Reddito di cittadinanza.

Ulteriori indicazioni e analisi emergeranno dall'indagine appena conclusa che pone luce questioni e ricadute derivanti da coloro che direttamente hanno usufruito del Reddito di inclusione: i beneficiari.

Bibliografia

- Agostini C. (2019), Come si è arrivati al Reddito di Cittadinanza, *Welfare Oggi*, XXIV, n.2, pp.7-14
- Alkire S., Santos M.E. (2010), *Multidimensional Poverty Index*, Oxford, Oxford Poverty & Human Development Initiative <<https://bit.ly/3B4ilVV>>
- 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*, Report, 6 luglio <<https://bit.ly/2Y8IOzW>>
- Alleanza contro la povertà in Italia (a cura di) (2020), *Il Reddito di Inclusione (Rel). Un bilancio. Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore
- Anpal (2021), *Reddito di Cittadinanza. Condizione occupazionale dei beneficiari RdC*, Anpal Nota n.7, Roma, Anpal <<https://bit.ly/3PormgD>>
- Anpal (2018), *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, Roma, Anpal
- Attene D. (2019), Dal Rel al RdC. Spunti di riflessione del servizio sociale, *Welforum.it*, 7 febbraio <<https://bit.ly/3lhcfQa>>
- Bancho A. (2020), I livelli delle prestazioni sociali sono diventati realtà? Considerazioni in materia di servizi sociali e sociosanitari, in base alla disciplina della legge 17 luglio 2020 n. 77, *Corti supreme e salute*, n.2, pp.393-402 <<https://bit.ly/3PFsB69>>
- Bavaro M. (2021), Working poor, tra salari bassi e lavori intermittenti, *Lavoce.info*, 1 ottobre <<https://bit.ly/3OldOfR>>
- Brandolini A. (2021), *Il dibattito sulla povertà in Italia, tra statistica e politica*, Questioni di economia e finanza n.648, Roma, Banca d'Italia <<https://bit.ly/3nJtt2C>>
- Caiolfa M. (2020), Considerazioni per un approccio evolutivo ai LEP, *Welforum.it*, 10 dicembre <<https://bit.ly/2YIb1hC>>
- Candel J.J.L. (2021), The expediency of policy integration, *Policy Studies*, 42, n.4, pp.346-361

- Carrieri V. (2012), I working poor in Italia: quanti sono, chi sono, quanto sono poveri, *la Rivista delle Politiche Sociali*, n.2, pp. 71-96
- 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, n.4, pp.745-767
- Ciarini A. (2020), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, Il Mulino
- Ciocca P. (2021), *Ricchi e poveri. Storia della disuguaglianza*, Torino, Einaudi
- Commissione europea (2008), *Raccomandazione della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 307, 18 novembre <<https://bit.ly/3RPxXCD>>
- Consiglio dell'Unione europea (2014), *Raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2014 sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 247/11, 29 luglio 2014 <<https://bit.ly/3PtcGx0>>
- Curci N., Grasso G., Recchia P., Savegnago M. (2020), *Anti-poverty measures in Italy. A microsimulation analysis*, Temi di discussione n.1298, Roma, Banca d'Italia <<https://bit.ly/3yOIMOL>>
- Daigneault P.M., Jacob S., Tereraho M. (2012), Understanding and Improving the Take-up of Public Programs. Lessons Learned from the Canadian and International Experience in Human Services, *International Journal of Business and Social Science*, 3, n.1, pp.39-50
- 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, n.6, pp.527-539
- 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*, n.3, pp.485-506
- 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
- 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

- Di Nicola F. (2020), Reddito di cittadinanza e povertà, un legame da migliorare, *Lavoce.info*, 20 novembre <<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
- European Commission (2013), *Social Investment Package. Key facts and figures*, Luxembourg, European Commission
- Fanelli L. (2021), Il primo Rapporto del governo sul Reddito di Cittadinanza, *Welforum.it*, 1 aprile <<https://bit.ly/3abi5Wl>>
- Ferrera M. (2021), Il reddito tra meriti e demeriti. Solo le riforme possono trasformarlo, *La Lettura*, 2 settembre <<https://bit.ly/2YPTcNN>>
- Ferrocino D. (2018), Ce lo chiede l'Europa. Le politiche europee di contrasto delle povertà, *Welfare Oggi*, XXIII, n.2
- 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
- Franzini M. (2020), Il Covid-19 e le disuguaglianze economiche, *Questione Giustizia*, 8 aprile <<https://bit.ly/3auTlml>>
- Granaglia E., Bolzoni M. (2016), *Il reddito di base*, Roma, Ediesse
- Gori C. (2020a), *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social Card al Covid-19*, Bari, Laterza
- Gori C. (2020b), Il Reddito di Inclusione. Un bilancio utile per l'attuale RdC. Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà, *Welforum.it*, 19 marzo <<https://bit.ly/3cwbqt4>>
- Inapp (2021), *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp
- Inapp (2020), *Gender policies report 2020*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3cvupoV>>
- Inapp, Esposito M. (2021), *Gender policies report 2021*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3B4RGYS>>
- Innocenti E. (2019), Continuità e discontinuità nel passaggio dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza, in Innocenti E., Rossi E., Vivaldi E. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, Il Mulino, pp.77-108
- Inps (2021), Le politiche per fronteggiare la pandemia, in Inps, *L'innovazione dell'Inps per il rilancio del Paese. XX Rapporto Annuale*, Roma, Inps, pp.157-237
- Istat (2021), *Torna a crescere la povertà assoluta*, Statistiche Report, 16 giugno, Roma, Istat <<https://bit.ly/3AwmJck>>

- 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
- Leone L., Mazzeo Rinaldi F., Tomei G., (2017), *Misure di contrasto della povertà e condizionalità. Una sintesi realista delle evidenze*, Milano, Franco Angeli
- MLPS (a cura di) (2021a), *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali <<https://bit.ly/3zjBbqK>>
- MLPS (a cura di) (2021b), *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali <<https://bit.ly/3cq4ChP>>
- MLPS (2020a), *Reddito di cittadinanza. Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- Morlicchio E. (2020a), *Sociologia della povertà*, Bologna, Il Mulino
- Morlicchio E. (2020b), Su e giù per le scale. La difficile *governance* della lotta alla povertà, *il Mulino*, n.6, pp.1068-1074
- Nussbaum M.C., Sen A. (eds.) (1993), *Quality of life*, Oxford, Oxford University Press
- Oxfam Italia (2022), *La pandemia della disegualianza*, Firenze, Oxfam Italia <<https://bit.ly/3oiAzez>>
- Peragine V., Luongo P. (2014), Misure di contrasto alla povertà in Italia, *il Mulino*, n.6, pp.916-922
- Peters B.G. (2018), The challenge of policy coordination, *Policy Design and Practice*, 1, n.1, pp.1-11
- Previtali P., Salvati E. (2021), Area Social Plans and Local Governance of Interorganizational Collaborations, *Sustainability*, 13, n.545, pp.1-16
- Raitano M., Jessoula M., Pavolini E., Natili M. (2019), *ESPN Thematic Report on In-work poverty. Italy*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels, European Commission <<https://bit.ly/3B6jSux>>
- Ranci Ortigosa E. (2007), Il reddito minimo di inserimento dal rapporto Onofri ad oggi, *Prospettive sociali e sanitarie*, n.19-20, pp.17-24
- Rodríguez-Pose A. (2020), Institutions and the fortunes of territories, *Regional Science Policy & Practice*, n.12, n.3, pp.371-386
- Rossi E. (2019), Il "Reddito di cittadinanza" introdotto dal decreto legge n.4 del 2019. Prime considerazioni, in Innocenti E., Rossi E., Vivaldi E. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, Il Mulino, pp.19-43
- Santuari A. (2021), I LEP tra Corte costituzionale e legge di Bilancio 2022, *Welforum.it*, 17 dicembre <<https://bit.ly/3zkTZpC>>

- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli
- Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E. (2020), *Poverty in Italy. Features and drivers in a european perspective*, Bristol, Policy Press
- Save the Children Italia (a cura di) (2020), *L'impatto del Coronavirus sulla povertà educativa*, Roma, Save the Children Italia <<https://bit.ly/3PAhJLI>>
- SRM - Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (2018), *La povertà minorile ed educativa. Dinamiche territoriali, politiche di contrasto, esperienze sul campo*, Napoli, SRM
- Turco L. (2020), La legge 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi" venti anni dopo, *Politiche Sociali Social policies*, n.3, pp.507-524
- Van Oorschot W. (1998), Failing selectivity. On the extent and causes of non-take-up of social security benefits, in Andress H.J. (ed.), *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*, Aldershot, Ashgate Publishing, pp.101-130
- Varesi P.A. (2019), Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro, tra ambizioni e gracilità, in Innocenti E., Rossi E., Vivaldi E. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, Il Mulino, pp.235-259
- Vecchiato T. (2017), Poveri e così sia?, in Fondazione E. Zancan (a cura di), *Poveri e così non sia. La lotta alla povertà. Rapporto 2017*, Bologna, Il Mulino

Il rapporto raccoglie i risultati relativi alla fase di campo realizzata con l'indagine *Implementazione del Rel e passaggio al RdC*. L'indagine si caratterizza per un'elevata copertura delle unità di rilevazione su tutto il territorio nazionale, restituendo una mappa completa a livello di sistema territoriale dei principali servizi coinvolti nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà. Inoltre, valuta, da un punto di vista organizzativo e funzionale all'implementazione della misura, i processi di attuazione e integrazione dei servizi (sociali e lavoro), inclusi i rapporti con i beneficiari. Non ultimo, focalizza l'attenzione sul delicato momento di passaggio dal Rel al RdC.

Il rapporto si pone l'obiettivo di gettare una luce sull'esperienza dei servizi locali alla prova della prima misura nazionale di contrasto alla povertà, il Reddito di inclusione (Rel), sulla base di evidenze empiriche, osservate nell'azione realizzata dai territori.

Dall'indagine emerge da un lato l'estrema eterogeneità territoriale nell'attuazione della misura, dall'altro il peso dei cambiamenti in atto (connessi anche alla pandemia) e gli effetti prodotti dai processi legati alla messa a terra e alla gestione delle misure (aumento dei carichi di lavoro, gestione dei flussi informativi, monitoraggio e nuova utenza).

