

# L'implementazione del RdC tra il dire e il fare: le sfide per una governance integrata

**Federico Bruno**

Università degli Studi di Milano

**Rosangela Lodigiani**

Università Cattolica del Sacro Cuore

**Franca Maino**

Università degli Studi di Milano

Questo articolo ricostruisce l'implementazione del Reddito di cittadinanza per identificare le criticità che emergono nei diversi passaggi della sua realizzazione, dalla presentazione delle domande alla realizzazione dei percorsi di inserimento e di inclusione. Le criticità derivano sia dal disegno istituzionale della misura, sia da fattori di contesto: differenze territoriali nella disponibilità di servizi e opportunità di lavoro, culture politico-amministrative locali. L'articolo indica alcune aree su cui intervenire per superare i limiti emersi.

*This article reconstructs the implementation of the Reddito di cittadinanza to identify the criticalities that emerge in the various steps of its implementation, from the submission of applications to the implementation of insertion and inclusion projects. The criticalities derive both from the institutional design of the measure and from contextual factors: territorial differences in the availability of services and job opportunities, local political-administrative subcultures. The article indicates some areas on which to intervene to overcome the limits that have emerged.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2022-02-1

## Citazione

Bruno F., Lodigiani R., Maino F. (2022), L'implementazione del RdC tra il dire e il fare: le sfide per una governance integrata, *Sinappsi*, XII, n.2, pp.6-19

## Parole chiave

Contrasto alla povertà  
Reddito di cittadinanza  
Valutazione delle politiche

## Keywords

Fighting poverty  
Guaranteed minimum income  
Policies evaluation

## 1. Il RdC alla prova dell'implementazione

Il Reddito di cittadinanza (RdC) rappresenta il principale strumento di contrasto alla povertà in Italia. Si tratta di una misura strutturale e uniforme in tutto il territorio nazionale, che risponde al criterio dell'universalismo selettivo e costituisce di fatto un livello essenziale delle prestazioni. Nel decreto legge istitutivo (D.L. n. 4/2019) è definito in termini più ampi come "misura fondamentale di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale". Coerentemente con questa impostazione, prevede due pilastri. Il primo consiste in un sussidio economico, che varia in base

alla composizione del nucleo familiare del richiedente e che, per un single, può raggiungere un massimo di 780 euro al mese. Il secondo è rappresentato dai percorsi di inserimento lavorativo, gestiti dai Centri per l'impiego (Cpl), e di inclusione sociale, gestiti dai servizi sociali locali, cui i percettori sono tenuti a partecipare (fatti salvi i casi di esclusione) pena la perdita del sussidio economico. I percettori sono anche tenuti a partecipare a delle attività di utilità sociale organizzate dai Comuni, i Progetti utili alla collettività (PUC), qualora venga loro richiesto. L'articolazione in beneficio economico e percorsi di inserimento lavorativo e di inclusione sociale riflette l'aspirazione del

RdC a fornire ai percettori non soltanto un sostegno di tipo assistenziale, ma anche opportunità in senso lato, formative e promozionali, per recuperare una propria autonomia.

Fin dalla sua introduzione, il RdC è stato oggetto di un vasto dibattito politico e scientifico. Al di là delle posizioni di parte, che in questa sede non sono pertinenti, sul piano scientifico numerosi studi hanno portato alla luce i limiti della misura. Tra le critiche più frequenti troviamo le difficoltà organizzative legate alla volontà del legislatore di avviare una misura ambiziosa in tempi ristretti, il voler perseguire due obiettivi (riduzione della povertà e lotta alla disoccupazione) con un unico dispositivo, e i requisiti di eleggibilità alla misura, che impediscono il raggiungimento dell'intera platea di persone in povertà (Alleanza contro la povertà in Italia 2021). Alcuni studi hanno posto l'attenzione sugli aspetti strutturali e procedurali che, sia a livello macro sia a livello micro, ostacolano l'implementazione del RdC (Caritas 2021). Altri lavori hanno evidenziato il sotto-dimensionamento e la debolezza della rete dei Centri per l'impiego (Varesi 2019; Bozzao 2020; Busilacchi *et al.* 2021); la presenza di un sistema di invio 'automatico' ai Cpl o ai servizi sociali non in grado di intercettare adeguatamente il disagio sociale dei beneficiari (Ghetti 2020); la vaghezza nella disciplina dei rapporti tra Cpl e navigator e tra Cpl e servizi sociali (Baldini e Gori 2019; Altì *et al.* 2020; Andreotti *et al.* 2020; Associazione nazionale Navigator 2021); una certa difficoltà nell'organizzazione dei PUC, disciplinati oltretutto con sei mesi di ritardo rispetto all'introduzione della misura (Ghetti 2020).

Il presente articolo si inserisce in questo filone di indagine e muove dall'ipotesi che sia necessario osservare da vicino i processi di implementazione del RdC nei territori per cogliere la presenza di eventuali elementi di criticità, rischi di 'fallimento' e gap tra il *policy design* e l'attuazione che, come insegna la letteratura sulla *policy implementation* (Bifulco 2015; Vino 2018; Hudson *et al.* 2019), possono derivare:

- 'dall'alto', dal disegno normativo in sé (da eventuali lacune o veri e propri errori) e/o dalle modalità di governance della misura da parte del governo centrale nel rapporto con gli attori locali

(Cairney 2009); modalità che a loro volta possono soffrire tanto di eccesso quanto di carenza di regolazione e controllo di quanto accade a livello decentrato (Hudson *et al.* 2019);

- 'dal basso', dalle forme di organizzazione dei servizi e di networking tra gli attori locali coinvolti nell'attuazione della misura, nonché dall'operato degli *street-level-bureaucrat* e dalle forme di discrezionalità che lo connotano (Lipsky 1980; Brodtkin 2012; Saruis 2013; Barberis *et al.* 2019).

La pertinenza di questo doppio sguardo, dall'alto e dal basso, si ancora a due considerazioni. La prima è che l'implementazione del RdC coinvolge una pluralità di attori, sia pubblici sia privati (come ad esempio i patronati, presso cui è possibile presentare richiesta di RdC), su più livelli (nazionale, regionale, locale)<sup>1</sup>; la collaborazione tra questi soggetti non può essere data per scontata e può rivelarsi problematica, e questo può incidere negativamente sull'efficacia della misura. La seconda è che l'implementazione della misura non è omogenea nei diversi territori, dal momento che varia a seconda della platea di possibili beneficiari (ovvero dell'incidenza della povertà nei contesti di riferimento) e delle risorse – istituzionali e non solo – a disposizione nei territori (dotazione in termini di servizi sociali e del lavoro, rapporto numerico tra operatori e utenti dei servizi, competenze e margini di discrezionalità degli operatori stessi, culture locali di welfare, dinamismo del sistema economico e del mercato del lavoro, ecc.).

Nell'articolo ci si domanda dunque in che modo una misura come il RdC – normata a livello nazionale, ma che coinvolge nell'implementazione numerosi attori su diversi piani – si traduca in soluzioni di governance multilivello e multiattore. Inoltre, l'obiettivo del contributo è quello di investigare la concreta applicazione della misura nei territori e quindi la sua 'traduzione' in processi e pratiche organizzative e del lavoro da parte dei servizi territoriali e degli operatori. Per questa ragione, il disegno della ricerca alla base di questo articolo ha anzitutto previsto la realizzazione di interviste ad attori coinvolti a vario titolo nell'implementazione del RdC: servizi sociali territoriali, patronati, Cpl, Anpal Servizi.

1 Secondo il Rapporto Inapp (Inapp 2021, cap. 7), intorno al RdC ruotano almeno nove tipi differenti di attori: il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Inps, le Regioni, i Cpl; gli ambiti sociali e i servizi sociali dei Comuni; le imprese profit e gli enti del Terzo settore; altri soggetti con funzioni tecnico-operative come Banca mondiale, Poste italiane SpA e la rete di patronati e CAF.

Nel dettaglio, l'analisi qui presentata si fonda sulla realizzazione (nel periodo compreso fra aprile 2021 e marzo 2022) di quindici interviste semistrutturate (individuali e di gruppo) che hanno coinvolto complessivamente ventotto testimoni privilegiati fra referenti dei servizi sociali (assistenti sociali, educatori, dirigenti, referenti del Consiglio nazionale Ordine Assistenti sociali - CNOAS), dei servizi per il lavoro (responsabili di agenzie regionali per il lavoro, operatori dei Cpl, responsabili di Anpal Servizi e navigator) e dei patronati<sup>2</sup>. Obiettivo delle interviste è stato indagare il processo di presa in carico, i rapporti tra Cpl e servizi sociali territoriali e le caratteristiche dei percorsi di inserimento lavorativo e di inclusione sociale. Gli intervistati sono stati individuati tenendo conto della loro provenienza territoriale (Nord, Centro e Sud Italia) e della dimensione degli ambiti territoriali in cui operano (sono stati coinvolti servizi sociali e Cpl di centri di grandi, medie e piccole dimensioni). Le interviste hanno permesso di indagare l'implementazione della misura sia da una prospettiva *micro* (offerta dagli assistenti sociali, dagli operatori dei Cpl e dei patronati e dai navigator, a più diretto contatto con le pratiche dell'implementazione che coinvolgono l'agire, le scelte e la discrezionalità dei professionisti e dei beneficiari) sia da una prospettiva *meso* (offerta dai rappresentanti delle agenzie regionali per il lavoro e dal rappresentante del CNOAS e da una responsabile regionale di Anpal Servizi, la cui visione rispetto all'implementazione della misura si situa più a livello di sistema). La prospettiva *macro* è stata assicurata dall'analisi della normativa e delle relative disposizioni attuative.

Le evidenze empiriche raccolte offrono una panoramica ampia e circostanziata delle criticità del RdC e, integrandosi con la letteratura in materia, contribuiscono alla riflessione sul futuro di questa misura individuando gli aspetti sui quali occorrerebbe intervenire per migliorarla.

L'articolo è organizzato come segue. Il paragrafo 2 ricostruisce i diversi passaggi che caratterizzano il funzionamento della misura, che vanno dalla presentazione della domanda alla presa in carico dei beneficiari evidenziandone i 'colli di bottiglia' e i rischi di 'fallimento'. Il paragrafo 3 approfondisce i percorsi di inclusione sociale e di inserimento lavorativo, illustrando i gap di implementazione della misura e riguardanti i rapporti tra servizi sociali e Cpl, considerando brevemente anche i PUC. Il paragrafo 4, infine, riassume e conclude identificando le criticità e le soluzioni utili a migliorare il RdC.

## 2. Dalla presentazione della domanda alla presa in carico: le falle del RdC

### *La presentazione della domanda*

In linea con quanto previsto dalla normativa, per ottenere il RdC è necessario presentare la domanda presso Poste italiane, un CAF o un patronato, o attraverso la piattaforma online dedicata. La domanda è così inviata all'Inps, che verifica l'eleggibilità del richiedente.

Come emerso nel corso delle interviste, la mancanza di una valutazione preliminare dei requisiti di accesso in sede di presentazione delle domande genera una serie di criticità relative all'attestazione della effettiva eleggibilità alla misura. Al di là dei requisiti certificati dall'ISEE, infatti, le domande si basano su alcune auto-dichiarazioni dei richiedenti che non sono facilmente verificabili (ad esempio, nel caso degli stranieri, il requisito di residenza decennale sul suolo italiano)<sup>3</sup>. Di conseguenza, alcuni richiedenti si vedono riconosciuto il beneficio pur non avendone il diritto e rischiano di doverlo restituire a seguito delle verifiche successive realizzate dall'Inps e degli altri enti coinvolti. Tale rischio può avere conseguenze particolarmente importanti dal momento che queste persone, pur non essendo in possesso dei requisiti formali, sono comunque soggetti vulnerabili. Tale

2 Nel dettaglio, sono stati intervistati: un responsabile dell'Agenzia regionale per il lavoro del Lazio; un responsabile dell'Agenzia regionale per il lavoro della Campania; un rappresentante del CNOAS; un assistente sociale dell'Unione dei Comuni del Lago Trasimeno (PG); tre assistenti sociali, una psicologa e un'educatrice del Comune di Milazzo (ME); un assistente sociale del Municipio XV di Roma; un responsabile dei Patronati CISL Lombardia e i responsabili dei patronati CISL di Bergamo, Lecco e Sondrio; un responsabile dell'Agenzia regionale per il lavoro del Piemonte e una responsabile del Cpl di Settimo Torinese; due responsabili di Anpal Servizi Lombardia; una seconda intervista a una delle due responsabili di Anpal Servizi Lombardia; quattro navigator delle città di Albano Laziale, Palermo, Fano e Cesena; due assistenti sociali dell'Ambito di Lodi; un navigator dei Cpl del Iodigiano; due assistenti sociali dell'Ambito di San Donato Milanese; un assistente sociale del Comune di Padova.

3 Su questo punto si rimanda, per approfondire, a Caritas (2021) e in particolare al capitolo 7 che ha individuato un'ampia casistica di problemi nella 'certificazione' dei nuclei familiari (cfr. Ciglieri 2021).

criticità non era presente con il Reddito di inclusione (Rel), poiché i servizi sociali territoriali fornivano assistenza durante la presentazione della domanda e conoscevano i richiedenti, rendendo possibile individuare quelli senza requisiti e indirizzarli verso altri servizi e misure. Tuttavia, data la quantità di domande, decisamente superiore a quelle del Rel, una soluzione di questo tipo non sarebbe adottabile nel caso del RdC poiché genererebbe un sovraccarico organizzativo cui, allo stato attuale, i servizi sociali difficilmente riuscirebbero a far fronte<sup>4</sup>.

Un'ulteriore criticità riguarda la necessità, per i richiedenti che lavorano, di presentare una dichiarazione del reddito presunto per l'anno in corso – necessario, dal momento che l'ISEE certifica solo il reddito risalente a due anni prima. Questo problema interessa in particolare i lavoratori stagionali, i cui redditi sono incerti, e si è acuitizzato soprattutto nel periodo della pandemia a causa dei lockdown e delle restrizioni che hanno accresciuto la precarietà di questi lavoratori, come illustrato dal responsabile di un patronato:

*Il beneficiario deve fare una segnalazione di reddito ipotetico dell'anno in corso, ma non sa se farà la stagione, o se riceverà un sussidio di disoccupazione. Il rischio è che dopo due anni gli arrivi la comunicazione dell'Inps con la richiesta di rimborso. A queste famiglie, che non saranno ancora uscite dalla crisi, l'Inps chiederà di restituire qualche migliaio di euro di prestazione perché hanno sbagliato a prevedere il proprio reddito (Responsabile patronato).*

Qualora i redditi presunti non corrispondano con quelli effettivi, l'Inps può chiedere, a distanza di anni, un rimborso di quanto indebitamente percepito; una richiesta di questo tipo andrebbe chiaramente a colpire individui comunque vulnerabili.

Per i soggetti più vulnerabili, inoltre, la presentazione 'a step' della domanda – che prevede il recarsi prima a un CAF per l'ISEE, poi a un patronato e da ultimo la convocazione presso i servizi sociali o il Cpl – può risultare difficoltosa. Infine, c'è il rischio che, con

il diffondersi dello SPID come principale strumento di accesso ai servizi pubblici, le fasce di popolazione con un limitato accesso agli strumenti informatici siano penalizzate, subendo gli effetti di un *digital divide* che è difficile da superare. Basti considerare che la presentazione di una domanda per il RdC prevede un alto livello di alfabetizzazione informatica, oltre alla disponibilità di un computer (o di un device) e di una connessione Internet. Elementi questi di cui le persone in condizione di indigenza raramente dispongono e sanno utilizzare, come sottolineato anche nelle interviste:

*Nel momento in cui si passerà allo SPID in tutti gli uffici, le persone più fragili e meno pratiche nell'uso delle tecnologie diverranno emarginate. Per loro anche solo andare allo sportello Inps e fare una domanda è difficile. Con l'informatizzazione spinta e con questa tendenza a ridurre la presenza negli uffici, bisognerà pensare a qualcosa che vada verso questi utenti, e che questi utenti siano in grado di utilizzare (Responsabile Agenzia per il lavoro regionale 1).*

La pandemia e le conseguenti imposizioni di distanziamento, ricadute almeno temporaneamente anche sui servizi, ha evidenziato questo rischio mostrando come, per molti beneficiari, fosse pressoché impossibile effettuare videochiamate e solo la tradizionale chiamata telefonica potesse supplire all'eventuale cancellazione di una convocazione in presenza.

### **La presa in carico**

Una volta ricevuta la domanda, l'Inps verifica il possesso dei requisiti dei richiedenti sulla base delle informazioni disponibili nei propri archivi. Nel momento in cui il richiedente è considerato eleggibile da parte dell'Inps e il beneficio economico viene accordato, il beneficiario viene convocato da Poste italiane per ricevere la Carta RdC, su cui avviene il versamento del beneficio economico.

Parallelamente, la piattaforma informatica Inps suddivide automaticamente i nuclei familiari beneficiari in tre categorie: 1) i nuclei dove tutti i membri

<sup>4</sup> Alcune criticità emergono persino prima della fase di verifica, quando la persona prepara la documentazione necessaria per effettuare la domanda (o per chiedere il rinnovo), e ancora una volta mettono in evidenza un problema di gestione del carico di lavoro da parte dei CAF. Come detto, l'ISEE è necessario per il riconoscimento del beneficio. Poiché l'ISEE scade ogni dicembre, a prescindere da quando sia stato presentato, a gennaio i CAF sono oberati da richieste a cui non riescono sempre a fare fronte. Secondo i responsabili dei patronati intervistati, questo crea problemi in particolare per i beneficiari il cui RdC scade a dicembre e a gennaio, visto che senza ISEE non possono rinnovare la domanda e rischiano di perdere il beneficio.

sono esclusi dagli obblighi<sup>5</sup>; 2) i nuclei in cui almeno un membro è in possesso di almeno uno dei requisiti necessari all'invio al Cpl<sup>6</sup>; 3) i nuclei in cui non tutti i membri sono esclusi dalle condizionalità, ma in cui non vi sono persone in possesso dei requisiti necessari all'invio al Cpl. Entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio economico, i nuclei che rientrano nella seconda categoria sono inviati ai Cpl per la stipula del Patto per il lavoro, mentre quelli che rientrano nella terza categoria sono inviati ai servizi sociali comunali, per la stipula del Patto per l'inclusione sociale. L'Inps trasmette quindi i dati dei beneficiari ai Cpl e ai servizi sociali comunali.

L'assegnazione ai diversi percorsi è quindi automatica, tuttavia il legislatore ha previsto la possibilità di intervenire reinviando i percettori dai Cpl ai servizi sociali e viceversa, allorché se ne ravvisasse la necessità. Durante i colloqui con i beneficiari, gli operatori dei Cpl, finora assistiti dai navigator<sup>7</sup>, sono tenuti a individuare la presenza di un eventuale disagio sociale. Qualora, dunque, i navigator lo rilevino, inviano il beneficiario ai servizi sociali, dove sarà valutato per un percorso di inclusione sociale. Viceversa, i servizi sociali possono stabilire che la condizione di bisogno del beneficiario a loro assegnato in prima battuta sia perlopiù legata all'ambito lavorativo e richieda dunque il trasferimento ai Cpl. Se questo è ciò che prevede la norma, altro è ciò che si riscontra nella pratica, laddove emerge come questa possibilità tenda a funzionare solo 'a senso unico': dai servizi sociali ai Cpl. A restarne penalizzati sono dunque i soggetti più vulnerabili.

Il disegno del RdC prevede che i servizi sociali effettuino un'analisi preliminare su tutti i nuclei a loro indirizzati. Come da normativa, l'analisi preliminare ha lo scopo di valutare se vi siano le condizioni per un invio al Cpl o per procedere con la presa in carico e con tutto ciò che questo comporta a seconda dei bisogni individuati. La consuetudine e, potremmo dire, la prassi professionale degli operatori sociali di svolgere una valutazione multidimensionale – quando necessario anche con l'ausilio di una équipe mul-

tidisciplinare – consente loro di individuare i soggetti più occupabili e di indirizzarli di conseguenza. Specularmente, sin dal primo appuntamento, al Cpl spetta verificare se i nuclei convocati possano essere esonerati dalla condizionalità, o se vi siano problematiche particolari tali da rendere necessario l'invio ai servizi sociali. Le testimonianze raccolte evidenziano però che non sempre le procedure previste consentano di individuare le vulnerabilità sociali. Come riportato dal responsabile di un'agenzia per il lavoro regionale:

*La valutazione, pur condotta con parametri oggettivi, non sempre è attendibile. Il procedimento non permette di fare emergere automaticamente i bisogni di accompagnamento da parte dei servizi sociali in quelle persone indirizzate al percorso per il lavoro, e viceversa. A volte si viene indirizzati ai servizi sociali, che magari rilevano che i problemi del nucleo non sono psicologici o sociali, ma di tipo principalmente lavorativo. La difficoltà è che i rinvii da Cpl a servizi sociali e viceversa non sono determinati in maniera precisa e concreta, sono più che altro lasciati a dei veri e propri accordi con i singoli comuni o con i singoli gruppi (Responsabile Agenzia per il lavoro regionale 2).*

L'esistenza di rapporti di collaborazione tra Cpl e servizi sociali aiuta a contenere questo problema e a garantire una corretta selezione del percorso di inclusione<sup>8</sup>. Tuttavia, questi rapporti non sono consolidati in tutti i territori, come torneremo a sottolineare (v. paragrafo 3 nella parte dedicata a *I percorsi di inserimento sociale*).

### **La gestione delle domande**

Molti intervistati hanno evidenziato una difficoltà nella gestione della grande quantità di domande pervenute. Per fronteggiare la mole di richieste sono stati realizzati, a livello nazionale, un piano di potenziamento dei servizi sociali e un piano di potenziamento dei Cpl – a cui si sono aggiunti gli stanziamenti previsti dalla strategia Garanzia di occupabilità dei

5 Sono esclusi, oltre ai membri del nucleo minorenni, i membri maggiorenni già occupati, quelli che seguono un corso di studio, i titolari di Pensione di cittadinanza, pensione diretta o comunque di età superiore ai 65 anni, e le persone con disabilità.

6 Questi requisiti sono: la mancanza di lavoro da non più di due anni; l'aver beneficiato della NASpl o di un altro ammortizzatore per la disoccupazione o averne terminato la fruizione da non più di un anno; l'aver sottoscritto un Patto di servizio attivo presso un Centro per l'impiego. Inoltre, devono non aver sottoscritto un progetto personalizzato per il Rel.

7 Sulla situazione dei navigator, si veda paragrafo 3 nella parte dedicata a *I percorsi di inserimento lavorativo*.

8 Su questo punto si veda anche Polis Lombardia (2021).

lavoratori (GOL) nel quadro del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Tuttavia, essendo gestito dagli enti regionali e locali, il rafforzamento procede a velocità differenti sul territorio nazionale (e con altrettanta differente efficacia). Il fatto che il rafforzamento sia stato effettuato 'in corso d'opera' e abbia dovuto fare i conti con l'emergenza pandemica ha avuto delle inevitabili conseguenze sulle tempistiche delle prese in carico, che spesso sono state effettuate con notevoli ritardi.

Le interviste hanno evidenziato situazioni in cui i beneficiari sono stati convocati parecchi mesi dopo l'inizio dell'erogazione del beneficio. Ciò è dovuto al fatto che, nonostante il rafforzamento, sia i servizi sociali sia i Cpl (seppur con differenze a seconda degli ambiti territoriali) restano sostanzialmente sottodimensionati, come riportato da un intervistato:

*Dal 2014 in poi, c'è stata una diminuzione almeno del 30% o del 40% del personale dei Cpl in seguito a pensionamenti e quant'altro. In quest'ultimo anno e mezzo, anche con il piano nazionale di potenziamento da parte del Ministero, c'è stata un'inversione di tendenza, un investimento ampio. Anche la nostra Regione ha investito su questo e ci sono già alcune nuove assunzioni, e comunque entro l'anno ci sarà un ritorno almeno di un 30%, 40% del personale in questi uffici. Tuttavia, una rilevazione di Anpal Servizi metteva in luce che i Cpl della nostra regione avrebbero un fabbisogno più ampio di quelli che adesso entreranno in servizio (Responsabile Agenzia per il lavoro regionale 2).*

Si osservi che il sottodimensionamento non incide negativamente solo sulle tempistiche della presa in carico ma, talvolta, anche sul livello di qualità e personalizzazione dei servizi offerti. A rilevarlo sono in particolare i servizi sociali, per i quali la presa in carico personalizzata costituisce un *modus operandi* costitutivo (Caritas 2021). Un assistente sociale ha testimoniato che *"le domande sono tante, generalmente non siamo abituati a lavorare con questi numeri. Il numero delle domande non ci permette di lavorarci come faremmo generalmente con una presa in carico normale"* (Assistente sociale 1). Testimonianza confermata da un altro assistente sociale, secondo cui *"per far fronte al gran numero di percettori indirizzati ai servizi sociali, abbiamo dovuto lavorare con la logica dei grandi numeri"* (Assistente sociale

2). In entrambi i casi, i due servizi sociali hanno definito *ex ante* dei percorsi predefiniti da proporre ai beneficiari sulla base del loro bisogno, al fine di gestire la grande quantità di richiedenti.

Inoltre, il personale reclutato – sia i navigator, sia parte del personale assunto nel quadro del piano di potenziamento dei servizi sociali – ha perlopiù contratti temporanei e questo ha conseguenze non soltanto sugli operatori, ma anche sui beneficiari, i quali vedono messe a rischio la continuità e la stabilità dell'accompagnamento, entrambe necessarie in situazioni di vulnerabilità. Questo aspetto emerge con particolare frequenza nel caso della figura dei navigator che, come vedremo (paragrafo 3 nella parte dedicata a *I percorsi di inserimento lavorativo*), è in fase di esaurimento, ponendo una problematica relativa alla loro sostituzione.

### 3. I percorsi di inclusione sociale e di inserimento lavorativo: i gap attuativi

I percorsi di inclusione sociale e di inserimento lavorativo rappresentano, assieme al beneficio economico, un pilastro del RdC. Il RdC, infatti, non mira solo ad alleviare la fragilità collegata alla condizione di povertà dei percettori, ma vuole anche risolvere le cause che determinano la povertà. A questo fine, la misura punta all'attivazione e all'*empowerment* dei percettori i quali, a seconda del loro profilo personale e familiare nonché del riconoscimento (o meno) di specifiche esenzioni, sono tenuti a seguire i percorsi previsti di inserimento lavorativo o di inclusione sociale e ad aderire ai PUC, come sinteticamente illustrato di seguito:

- i percorsi di inserimento lavorativo, destinati ai beneficiari inviati ai Cpl, prevedono una serie di attività volte alla ricerca attiva del lavoro, come attività di formazione, di orientamento (ad esempio, redazione di un curriculum o iscrizione al Portale regionale per il lavoro) e accompagnamento al lavoro (tra cui tirocini o la ricerca di offerte di lavoro). I Patti per il lavoro prevedevano inizialmente, inoltre, i Patti di formazione e l'Assegno di ricollocazione RdC (AdRdC), due strumenti poco utilizzati di cui discuteremo nel paragrafo 3 - nella parte dedicata a *I percorsi di inserimento lavorativo*;
- i percorsi di inclusione sociale, destinati ai beneficiari inviati ai servizi sociali, vengono definiti in

seguito a un'analisi preliminare che determina i bisogni del nucleo. L'analisi preliminare può avere quattro esiti. Se il bisogno dipende principalmente dalla mancanza di lavoro, il beneficiario viene inviato al Cpl per la stipula di un Patto per il lavoro. In caso di bisogni acuti o complessi relativi alla salute, alla cura o al funzionamento sociale di un membro del nucleo, che non coinvolgono gli altri beneficiari, il beneficiario viene inviato ai servizi specialistici (ad esempio, Centro di salute mentale, Servizio dipendenze, ecc.). Nel caso l'analisi non evidenzia bisogni complessi, il servizio sociale definisce, in accordo con il nucleo, un Patto per l'inclusione sociale semplificato. Nel caso emergano invece bisogni complessi, viene attivata un'equipe multidisciplinare che compila, con la partecipazione del nucleo, un quadro di analisi che approfondisce le informazioni dell'analisi preliminare e che sta alla base del Patto per l'inclusione sociale. I Patti per l'inclusione sociale e i Patti per l'inclusione sociale semplificati individuano gli obiettivi generali e i risultati specifici da conseguire, i sostegni a cui il nucleo può accedere e le attività che il nucleo accetta di svolgere in cambio del sostegno. I sostegni previsti includono tirocini, sostegno socio-educativo, assistenza domiciliare, corsi di lingua<sup>9</sup>.

Si noti che i due percorsi non sono mutualmente escludenti: a seconda della situazione, è per esempio possibile che un percettore, membro di un nucleo che segue il percorso per l'inclusione sociale, sia inviato al Cpl per la stipula di un Patto per il lavoro. La procedura prevede inoltre l'invio automatico al Cpl dei componenti di età compresa tra 18 e 29 anni dei nuclei indirizzati ai servizi sociali.

Nel resto del paragrafo, saranno discusse le problematiche comuni ai due percorsi relative principalmente: alle piattaforme informatiche e alla scarsa conoscenza della misura da parte del pubblico; ai problemi specifici dei percorsi di inclusione sociale, tra cui le relazioni tra servizi sociali e Cpl; ai problemi dei percorsi di inserimento lavorativo, in particolare quelli relativi agli Assegni di ricollocazione, ai Patti di formazione e al destino dei navigator. Infine, un breve approfondimento è dedicato ai PUC, che rappresentano un elemento costitutivo di entrambi i percorsi.

### **Problematiche comuni ai percorsi di inclusione sociale e di inserimento lavorativo**

Per quanto i percorsi di inclusione sociale e di inserimento lavorativo siano distinti, essi presentano alcune problematiche comuni. La prima di queste criticità è relativa alle piattaforme informatiche. Il RdC è una misura ambiziosa, non solo per i suoi obiettivi e per la platea di potenziali beneficiari, ma anche per la volontà di mettere in relazione enti – come i Cpl e i servizi sociali territoriali – che non sempre comunicano tra loro. Le piattaforme informatiche predisposte per la gestione del RdC sono ritenute lente, non aggiornate, e ne è stata criticata in particolar modo la scarsa interoperatività. Ad esempio, la piattaforma MyAnpal non prevede l'opzione per l'invio dei percettori al servizio sociale (mentre la piattaforma per la Gestione del Patto per l'inclusione sociale (GePI) prevede l'opzione per l'invio ai Cpl). Inoltre, i dati dei percettori presenti su MyAnpal spesso non sono aggiornati e non è raro che gli operatori perdano tempo a contattare utenti decaduti o deceduti. Per ovviare a questi problemi, gli operatori utilizzano i loro archivi personali, impiegati parallelamente alle piattaforme ufficiali. In generale, la critica è che il sistema, basato su una serie di piattaforme non perfettamente connesse tra loro (Inps, MyAnpal, GePI e piattaforme proprietarie regionali), fornisce agli operatori dati 'sporchi' o incompleti, causando così rallentamenti. Le piattaforme regionali non comunicano tra loro. Come riportato da un navigator, *“se un percettore si trasferisce in un'altra regione, non esiste possibilità di discutere e ragionare con i colleghi di quella regione. Questo vale anche per le Comunicazioni obbligatorie: ad esempio, non posso rilevare se qualcuno ha lavorato in un'altra regione precedentemente”* (Navigator 1). I problemi delle piattaforme non sono solamente tecnici, ma anche burocratici. Come testimoniato da un altro navigator, *“noi navigator siamo dipendenti Anpal, ma non possiamo inserire i Patti per il lavoro su MyAnpal: solo l'operatore del Cpl può farlo”* (Navigator 2).

Un altro problema comune, rilevato sia dai Cpl che dai servizi sociali e dai patronati, è la scarsa informazione, da parte dei beneficiari, su cosa sia effettivamente il RdC. I richiedenti si aspettano la classica

<sup>9</sup> Per l'elenco completo degli obiettivi generali, dei risultati specifici, dei sostegni e delle attività, si rimanda a Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2019, 90 e ss.).

misura assistenziale che si risolve nel beneficio economico, ma spesso ignorano l'aspetto condizionale dei percorsi di inserimento e di inclusione. In particolare, se – anche grazie al dibattito pubblico – i richiedenti sono consci del fatto che potrebbero essere convocati dai Cpl, sono ignari del fatto che potrebbero essere convocati dai servizi sociali. Gli operatori si trovano quindi a spiegare che il RdC non è solo erogazione di denaro, ma dovrebbe essere l'inizio di un percorso che mira a favorire l'autonomia dei nuclei.

### ***I percorsi di inserimento sociale***

Ferma restando la necessità di una riflessione più generale sul sistema di assistenza sociale, gli strumenti per i percorsi di inclusione previsti dal RdC non sollevano particolari problematiche e sono ritenuti adeguati dagli intervistati. Il problema principale non risiede tanto nel design della misura, quanto nella disomogeneità dei servizi sociali territoriali. Il ventaglio di strumenti e misure disponibili per i percettori di RdC dipende largamente dalle risorse dei Comuni e differisce grandemente a seconda dei territori. Inoltre, diversi intervistati lamentano la mancanza di integrazione tra servizi sociali e Aziende sanitarie locali (Asl):

*Il problema dei problemi si chiama sistema di welfare. Non basta assegnare un assistente ogni quattro, cinquemila abitanti. Occorre anche fissare quante ore di servizi domiciliari per la non autosufficienza, quante ore di educativa domiciliare, quanti posti residenziali per minorenni e quanti semiresidenziali per anziani... Se non si fissano dei paletti minimi, anche a parità di spesa ci saranno delle differenze territoriali enormi (Rappresentante CNOAS).*

Un ulteriore problema riguarda il rischio che le fragilità sociali dei percettori passino inosservate. Come esposto precedentemente (paragrafo 2 nella parte dedicata a *La presa in carico*), l'invio dei percettori al servizio sociale è di tipo residuale: coloro che non sono esclusi dagli obblighi e il cui nucleo familiare non abbia membri che possano essere inviati al Cpl sono indirizzati al percorso di inclusione sociale. Per evitare che le fragilità sociali dei percettori inviati al Cpl passino inosservate, il legislatore ha previsto un meccanismo di invio ai servizi sociali. Affinché questo meccanismo funzioni, è fondamentale

una comunicazione efficace tra Cpl e servizi sociali territoriali. I rapporti tra servizi sociali e Cpl, tuttavia, non sono ugualmente efficienti in tutti i territori. In alcuni, esistono dei protocolli che formalizzano la collaborazione e permettono la creazione di equipe Cpl-servizi sociali che si confrontano per la definizione dei percorsi dei beneficiari. In altri territori, invece, non esistono protocolli e le relazioni sono lasciate all'iniziativa personale degli operatori, come è stato sottolineato nel corso delle interviste:

*Mi sono capitati casi di percettori che erano seguiti da me come servizio sociale professionale e che sono stati indirizzati al Cpl. Parlando con i navigatori scoprivo che erano in carico a loro. In un caso ho chiesto a un navigatore come mai il percettore non mi fosse stato segnalato. La risposta è stata che "aveva fatto una buona impressione". Il problema è che il Cpl non sapeva assolutamente niente del percorso di questa famiglia: lì hanno solo parlato di inserimento al lavoro (Assistente sociale 3).*

In alcuni contesti, i rapporti tra Cpl e servizi sociali si sono rafforzati nel periodo di attuazione del Rel, tuttavia questo 'apprendimento istituzionale' non si è verificato in tutti i territori e non ha rappresentato un'eredità di policy importante a vantaggio del RdC. Un assistente sociale, per esempio, ha riferito come il rapporto che si era creato col Rel si sia perduto col RdC a causa dell'aumento della mole di lavoro che ha gravato sui Cpl. Il rapporto tra servizi sociali e Cpl, dunque, è influenzato da due fattori: da un lato, dalla capacità dei servizi coinvolti di operare in modo coordinato e sinergico, che spesso deriva da precedenti esperienze di collaborazione (come, ad esempio, quelle avviate al tempo del Rel); dall'altro, dall'adeguatezza delle risorse dei servizi per fronteggiare la quantità di domande che provengono dal territorio, come evidenziato di seguito:

*Non essendoci un coordinamento tra servizio sociale e Cpl, un pezzo di disagio sociale non viene intercettato. Invece, con il Rel, il coordinamento era assolutamente funzionante. Noi avevamo attivato un ottimo passaggio di casi, ci davamo gli appuntamenti, l'invio, il monitoraggio, ci dicevano chi era andato. La procedura era diversa. Questo passaggio non si è mantenuto con il RdC. Noi*

*abbiamo provato a chiamare il Cpl, a parlare con la Responsabile, però loro ci dicono che sono sottodimensionati e che non ce la fanno (Assistente sociale 2).*

### **I percorsi di inserimento lavorativo**

Relativamente ai percorsi di inserimento lavorativo, le interviste individuano nell'Assegno di ricollocazione RdC (AdRdC) e nei Patti di formazione due punti deboli della misura. La principale critica mossa è che questi due strumenti sono stati soltanto evocati dalla normativa, ma non sono stati né disciplinati in modo puntuale né supportati con risorse adeguate per la componente RdC. Di conseguenza, la loro attuazione è stata pressoché inesistente.

L'AdRdC ha avuto vita breve e a partire dal 1° gennaio 2022 non può più essere assegnato. Sulla carta, l'AdRdC consentiva ai beneficiari l'accesso a servizi di ricerca intensiva del lavoro offerti dai Cpl o da enti privati. Se l'esito della ricerca fosse stato positivo e il percettore assunto, l'ente erogatore avrebbe ricevuto l'importo dell'assegno – tra i 250 e i 5.000 euro – in considerazione del grado di occupabilità del percettore, del tipo di contratto subordinato e del territorio in cui esso era posto in essere. Nonostante l'AdR fosse inizialmente concepito come uno strumento standard del RdC, le note periodiche di Anpal sul RdC e le interviste indicano tuttavia che è stato uno strumento scarsamente utilizzato. Questo sembra dipendere da numerosi fattori, tra cui il fatto che gli AdRdC, seppur previsti dalla normativa, non erano sufficientemente disciplinati e si sovrapponevano ad altre misure regionali con caratteristiche simili. Inoltre, dalle interviste è emerso come, in alcuni territori, il servizio di ricerca intensiva di lavoro venisse offerto dai Cpl anche se gli AdRdC non erano stati attivati.

Per quanto riguarda i Patti di formazione, dalle interviste è emerso che essi non sono mai partiti. Tra le ragioni evidenziate dagli intervistati c'è il fatto che questo strumento è piuttosto complesso da attivare per le aziende e si rivolge a una platea di lavoratori sufficientemente qualificati, che non è quella del RdC. Un'ulteriore ragione del sostanziale fallimento dei Patti di formazione è il mancato stanziamento di fondi dedicati. Come ha testimoniato un intervistato,

*I soldi per i Patti di formazione non sono mai stati previsti a livello nazionale. Un conto sarebbe stato avere un budget dedicato ai Patti, per cui le Re-*

*gioni avrebbero dovuto organizzare la formazione specificamente per i percettori. Poiché questo non è successo, le Regioni hanno messo a disposizione dei percettori l'offerta formativa che già avevano (Responsabile regionale Anpal Servizi).*

Secondo gli intervistati, invece, il percorso di inserimento lavorativo del RdC dovrebbe focalizzarsi maggiormente sull'aspetto della formazione: sia una formazione generale, orientata alla padronanza degli strumenti informatici, destinata ai lavoratori più anziani; sia una formazione specifica, basata sulle esigenze del tessuto produttivo locale. Alcuni responsabili delle Agenzie regionali per il lavoro hanno evidenziato il ruolo che potrebbero avere le Regioni nel raccogliere le esigenze delle imprese per organizzare la formazione dei lavoratori, facilitando così l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Secondo gli intervistati, il tasso di occupazione dei beneficiari di RdC è in linea con la capacità dei Cpl di offrire opportunità occupazionali. Il responsabile di un'Agenzia regionale per il lavoro, tuttavia, ha sollevato il problema della grave e cronica mancanza di offerte di lavoro sul territorio. In alcuni contesti territoriali, data l'assenza di lavoro, la sottoscrizione del Patto per il lavoro rischia di essere una vuota pratica burocratica, che va svolta al fine di ottenere il beneficio economico, senza la prospettiva realistica di sfociare in un impiego:

*Per quanto riguarda la ricerca delle opportunità di lavoro, ci vengono segnalati, a livello nazionale, i contatti delle aziende sul territorio. Ad esempio, io ne ho tra le 1.200 e le 1.300, da cui devo eliminare quelle in fallimento o liquidazione. Chiamiamo ciascuna di esse e spieghiamo i vari servizi che offriamo. Cerchiamo di stabilire un rapporto per mappare le opportunità occupazionali e per far sì che l'impresa si rivolga al Cpl per rendere disponibili le sue opportunità. Cerchiamo di creare con l'impresa un rapporto il meno burocratico possibile (Navigator 3).*

*Questo è centrale: i navigator funzionano dove i territori hanno una rete. Non possiamo fare un'attività mastodontica lì dove non funziona nulla. Ascoltavo con invidia il collega che aveva 12.000 aziende. Io ne avevo 250, di cui la metà erano partite IVA cessate negli anni Novanta. Abbiamo*

*dovuto acquistare altri contatti presso una piattaforma privata (Navigator 1).*

Questo è un aspetto problematico che anche l'Associazione nazionale Navigator (2021) invita a tenere in considerazione ogni qualvolta si intenda valutare il loro operato. Del resto, è questa la critica tipicamente mossa alle politiche di attivazione quando agiscono sull'offerta di lavoro (con politiche proattive) ma non intervengono sul lato della domanda (Lodigiani 2021).

Un ultimo problema riguarda i navigator, che hanno assistito gli operatori dei Cpl nei primi anni di implementazione della misura. I compiti dei navigator variano grandemente a seconda dei territori e dipendono sia dalle convenzioni stipulate tra Anpal Servizi e Regioni, sia dalle relazioni concrete che si vengono a creare all'interno dei Cpl, con significative ricadute sull'operatività quotidiana (Associazione nazionale Navigator 2021). In generale, le attività includono la creazione di relazioni con le imprese e gli enti di formazione sul territorio, la preparazione dei colloqui con i beneficiari, l'assistenza agli operatori del Cpl, la relazione con i beneficiari. Nel momento in cui scriviamo, la figura del navigator è in esaurimento. La scadenza del contratto dei navigator era prevista per aprile 2021; dopo due rinnovi, che ne hanno prorogato la scadenza all'aprile 2022, i contratti sono stati riattivati per i mesi di giugno e luglio da un decreto di Anpal, che concede alle Regioni la possibilità di richiedere una proroga fino a ottobre 2022. La scomparsa della figura del navigator dovrebbe essere compensata dall'assunzione di nuovi operatori tramite il Piano di potenziamento dei Cpl e i fondi stanziati dalla strategia GOL. Le assunzioni procedono con velocità differenti nelle varie regioni – il che ha motivato il decreto di proroga di Anpal. Il rafforzamento dell'organico dei Cpl è certamente positivo, ma non coincide necessariamente con il rafforzamento della capacità dei servizi stessi di seguire i percettori di RdC. Ad esempio, sono stati riportati casi in cui alcuni navigator hanno partecipato ai concorsi per l'assunzione di personale presso i Cpl ma si sono ritrovati a svolgere funzioni diverse; oppure, casi in cui ad essere stati assunti sono stati operatori del tutto digiuni rispetto alle procedure del RdC. Con il risultato che i Cpl si sono ritrovati sì con più personale, ma con meno operatori esperti e/o dedicati alla misura. Dove le condizioni di contesto lo hanno

permesso – in termini, ad esempio, di organizzazione interna dei Cpl e di offerte di lavoro e formazione sul territorio – i navigator hanno svolto un ruolo innovativo; come riportato da un'intervista, *“i navigator sono un riferimento per i percettori. Banalmente, si tengono in contatto tramite Whatsapp, cosa che solitamente gli operatori Cpl non fanno”* (Responsabile regionale Anpal Servizi). Il rischio è che questo patrimonio di conoscenza ed esperienza vada perduto in alcuni territori.

### ***I Progetti utili alla collettività (PUC)***

I percettori di RdC sono tenuti a partecipare, qualora venga loro richiesto, ai PUC, delle attività sociali organizzate dagli enti locali. I PUC non costituiscono un'attività lavorativa: hanno una finalità di “inclusione e crescita” e rappresentano la controprestazione che i percettori rendono alla comunità in cambio del sussidio economico. Le interviste hanno permesso di individuare alcune criticità che hanno caratterizzato l'implementazione dei PUC. Il primo ordine di questioni è relativo alla loro governance. La normativa di riferimento chiarisce che i PUC sono di titolarità dei Comuni, ma non entra nel dettaglio della relativa governance territoriale: la definizione dei meccanismi di coordinamento e collaborazione tra gli attori coinvolti nella loro implementazione (non solo servizi sociali e Cpl ma anche enti locali e del Terzo settore) è lasciata in mano ai diretti protagonisti. Se nei territori da un lato ciò consente di trovare soluzioni in linea con le culture e le prassi amministrative e organizzative dei servizi locali, dall'altro tende anche a riprodurre i punti di forza e di debolezza, in una dinamica di *path dependency* (Busilacchi *et al.* 2021). La preesistenza di forme più o meno formalizzate di raccordo tra i diversi tipi di servizio, così come la consuetudine al lavoro di rete nel welfare locale e all'integrazione pubblico-privato, non possono essere date per scontate. Quando tali aspetti sono presenti costituiscono un innegabile punto di forza per l'implementazione del RdC e dei PUC nello specifico. Tuttavia, quando sono assenti, non possono essere improvvisati e si riesce a promuoverli nei territori solo a fatica e in modo difforme.

Un secondo ordine di questioni riguarda le finalità dei PUC e la loro specificità. Se la valenza di controprestazione sopravanza le altre – avvertono gli intervistati – la percezione della misura come mero adempimento o, peggio, come richiesta punitiva è

dietro l'angolo assieme alla demotivazione non solo dei beneficiari, ma anche degli operatori. Questi ultimi, in questa prospettiva, ne criticano l'impostazione paternalistica. Come evidenziato nel corso delle interviste:

*Se si insiste sull'obbligatorietà, si snatura il senso del progetto di emancipazione e autodeterminazione che invece queste attività dovrebbero avere. Noi abbiamo fatto la scelta esplicita di indicare il carattere di volontarietà di adesione alla proposta e il riscontro è stato positivo: la scelta è il motore della motivazione in una situazione nella quale l'attività che ti è richiesta non è remunerata. Se trasmetti l'idea che lo devi fare in cambio del sostegno economico che ricevi, tutto quello che dici poi, in termini di coinvolgimento attivo, valorizzazione della persona eccetera non è più credibile (Assistente sociale 4).*

Le difficoltà maggiori sembrano emergere con i beneficiari dei Patti per il lavoro: spesso poco informati e consapevoli in partenza della condizionalità a cui sono tenuti, tendono a percepire il PUC come mera imposizione e tendono a sottrarsi, a maggior ragione se non vi intravedono una immediata spendibilità in termini occupazionali. Ne derivano effetti negativi a cascata: le difficoltà dei Cpl nell'individuare beneficiari da inviare ai PUC — o la loro rinuncia di fronte alle proposte — ricadono sui Comuni, che vedono vanificato l'investimento fatto in termini di risorse finanziarie, di tempo, organizzative e di networking.

Una via di uscita alle problematiche incontrate potrebbe essere quella di rendere i PUC un dispositivo di attivazione finalizzato ai soli beneficiari dei Patti per l'inclusione, ai più fragili tra i beneficiari del RdC. Da un lato, per ragioni di efficienza: l'organizzazione dei PUC richiede infatti uno sforzo organizzativo non indifferente ai Comuni, che viene sprecato nel momento in cui non si riescano a coinvolgere i beneficiari; dall'altro lato per ragioni di efficacia:

*Il PUC andrebbe pensato soltanto per i più fragili (come alla fine nei fatti è!) per recuperare competenze più di base. È un modo per non rendere meramente assistenziale una misura che ha l'esigenza di accompagnare persone molto fragili. [...] Per i beneficiari in carico ai Cpl ci vorrebbe qualcosa di più spinto verso l'autonomia e lo sviluppo di potenzialità (Assistente sociale 6).*

Come testimoniato in un'intervista, i PUC hanno esito positivo quando i beneficiari si sentono coinvolti e motivati: *"la possibilità di sentirsi utili, abbiamo visto, ha avuto una notevole importanza"* (Assistente sociale 2).

#### **4. Riflessioni conclusive: dalle criticità alle proposte**

Questo contributo individua e illustra le principali criticità nell'implementazione del RdC emerse nei diversi territori, per contribuire al dibattito attorno a questa misura e indicare alcuni aspetti su cui intervenire per migliorarne l'efficacia. I risultati della ricerca appaiono in linea con quanto emerso anche da altri lavori (tra i più recenti, Busilacchi *et al.* 2021; Caritas 2021; Greco 2021; Inapp 2021) relativamente all'individuazione sia dei punti di criticità dell'implementazione del RdC (presentazione delle domande, presa in carico dei beneficiari, quantità di domande da gestire, piattaforme informatiche, percorsi di inserimento e di inclusione, PUC, rapporti tra Cpl e servizi sociali) sia alle possibili concause (disegno istituzionale della misura, sotto-dimensionamento della rete di Cpl e dei servizi sociali territoriali, differenze territoriali nella disponibilità dei servizi, subculture politico-amministrative locali), offrendo ulteriori elementi di riflessione che consentono di giungere a elaborare alcune possibili azioni correttive.

Quando derivano dal disegno istituzionale della misura, come nel caso dei problemi nel contattare i beneficiari o della gestione dei PUC, le criticità potrebbero essere risolte attraverso delle correzioni alla normativa o alle procedure, come precisato più avanti. Più difficile è comprendere come intervenire quando le criticità derivano da fattori di contesto, come quelli relativi alla dotazione di risorse e/o alle relazioni tra le diverse tipologie di servizi nei territori; ovvero quando la criticità non è rappresentata dal RdC in sé, quanto dal contesto in cui è implementato. È il caso, ad esempio, del rinvio dei beneficiari dai Cpl ai servizi sociali e viceversa, la cui efficacia dipende in larga misura dai rapporti che esistono tra i due servizi e dalle risorse a loro disposizione. Come richiamato da molti studi (tra gli altri, Arlotti e Sabatinelli 2020; Inapp 2021) e confermato da questo contributo, il coordinamento e l'integrazione tra servizi per una efficace pianificazione sociale territoriale rimane una delle sfide principali che i sistemi di welfare locale si trovano ad affrontare. In questo quadro, l'attuazione del RdC ha rappresentato per alcuni contesti una

'palestra' per rafforzare tali rapporti, ma in molti casi la loro frammentazione e fragilità ha frenato la capacità di perseguire gli obiettivi alla base della misura (Busilacchi *et al.* 2021). Ancor più complesso è intervenire quando 'l'effetto contesto' è dovuto al diverso dinamismo economico e occupazionale dei territori e alla effettiva disponibilità di opportunità di impiego per il reinserimento lavorativo. Il carattere 'offertaista' della misura, che agisce soprattutto sul versante dei beneficiari con politiche proattive e limitatamente su quello della domanda, con incentivi alle assunzioni di percettori di RdC, non consente di aggredire le problematiche strutturali.

Proviamo dunque ad associare alle criticità rilevate e discusse nelle pagine precedenti alcune proposte di intervento. L'attestazione dello stato di bisogno da parte dei potenziali beneficiari del RdC è stata indicata come onerosa e deve essere semplificata, anche tramite l'utilizzo integrato delle banche dati e degli enti coinvolti nell'implementazione del RdC: Inps, MyAnpal, GePI, Regioni<sup>10</sup>. Occorre anche intervenire sui 'meccanismi di smistamento' della piattaforma per fare in modo che quantomeno quei beneficiari già in carico ai servizi sociali siano indirizzati automaticamente ad essi, così come quelli già in carico ai Cpl siano inviati automaticamente ai percorsi di inserimento lavorativo. Come evidenziato nelle sezioni precedenti, l'esistenza di rapporti consolidati tra Cpl e servizi sociali – in alcuni casi formalizzati in protocolli e procedure di collaborazione – aiuta a far fronte a questo problema e a garantire una corretta selezione del percorso di inclusione. Tuttavia, questi rapporti non sono consolidati in tutti i territori e scontano la grande variabilità del welfare locale, con il rischio di non riuscire a intercettare adeguatamente il disagio sociale e a indirizzarlo ai servizi sociali.

I PUC si sono dimostrati uno strumento dalle buone potenzialità, se messi in pratica, coinvolgendo i beneficiari e mostrando loro che possono rappresentare un effettivo valore aggiunto all'interno dei percorsi personalizzati di reinserimento lavorativo e di inclusione sociale. Le evidenze raccolte suggeriscono tuttavia che i PUC andrebbero riformati – affinché possa venire meno il carattere paternalistico che finora li ha caratterizzati schiacciandoli sulla funzione di controprestazione – in favore di una logica basata invece sull'*empowerment* dei soggetti più fragili. Do-

vrebbero dunque essere resi volontari e rivolti prioritariamente ai beneficiari più vulnerabili – quelli in carico ai servizi sociali – in linea con quanto succede negli altri Paesi che hanno previsto strumenti simili (Kampen *et al.* 2019). Inoltre, ne dovrebbero essere semplificati i meccanismi di gestione, difficoltà in nanzitutto per le amministrazioni locali.

Da ultimo, il complesso tema della governance multilivello e multiattore della misura si configura come uno snodo nevralgico da affrontare. Come mostra l'esperienza internazionale (cfr. Kazepov e Barberis 2013; Hudson *et al.* 2019) l'efficacia dell'implementazione dipende in larga misura dai meccanismi di ripartizione delle competenze, coordinamento e controllo tra governo centrale e attori locali; dalle forme di organizzazione dei servizi nei territori; dalla strutturazione di rapporti di collaborazione tra i servizi stessi e platea variegata di enti coinvolti nell'implementazione. E dalla capacità di integrare livelli e attori. A questo riguardo sul piano operativo sarebbe utile un approfondimento specifico per individuare strumenti e strategie che – in una logica plurale di valorizzazione degli attori pubblici e privati – favoriscano un maggior coordinamento e integrazione, a vantaggio degli interventi, e contribuiscano a contrastare la differenziazione che caratterizza oggi il RdC nei territori. La presenza, ad esempio, di un tessuto associativo consolidato (che, nella fase attuale, si sta rafforzando grazie alla riforma del Terzo settore e a iniziative di co-progettazione) potrebbe contribuire alla costituzione di reti territoriali in grado di favorire l'attuazione del RdC e la sua integrazione nel quadro complessivo delle politiche socio-assistenziali a livello locale (cfr. Maino *et al.* 2021). Questa esigenza emerge con particolare evidenza se si considera l'eterogeneità che caratterizza le forme di collaborazione tra Cpl e servizi sociali territoriali. Infatti, mentre in alcuni territori Cpl e servizi sociali collaborano in maniera efficiente, spesso sulla base di esperienze precedenti come quella del Rel, in altri territori questa collaborazione fatica a emergere e a strutturarsi. In questi contesti, le Regioni potrebbero avere un ruolo nel promuovere questa collaborazione, come è accaduto ad esempio nel Lazio, dove la Regione ha recentemente dato indicazione, tramite una circolare, di costituire equipe multidisciplinari composte da Cpl, servizi sociali e Asl.

10 È questo un punto evidenziato anche da Gori (2021) nel Rapporto Caritas 2021.

Il RdC è stato oggetto di alcuni interventi da parte del legislatore. La legge di Bilancio per il 2022 ha apportato alcuni cambiamenti volti a renderne più stringenti gli obblighi: i beneficiari sono ora tenuti a recarsi personalmente al Cpl o presso i servizi territoriali almeno una volta al mese per dimostrare il loro impegno nei percorsi di inserimento lavorativo e inclusione sociale; il numero di offerte di lavoro che è possibile rifiutare prima della decadenza del beneficio economico è ridotto da tre a due; è introdotto il meccanismo del *décalage* per chi rifiuta un'offerta di lavoro, in base al quale il beneficio economico viene ridotto di 5 euro ogni mese; è inoltre fatto obbligo per i Comuni di impiegare almeno un terzo dei percettori di RdC residenti nel loro territorio. Di altro tenore sono gli interventi della strategia Garanzia di occupabilità dei lavoratori che si inserisce nel quadro del Piano nazionale di ripresa e resilienza e che prevede uno stanziamento di 4,9 miliardi di euro volto a rilanciare le politiche attive per il lavoro. GOL punta a rendere omogeneo il livello essenziale delle prestazioni dei Cpl a livello nazionale, a rafforzarne

la presenza sul territorio e a integrare il lavoro dei diversi attori – pubblici e privati – che operano sul territorio e che si occupano non solo di inserimento lavorativo, ma anche di assistenza sociale. È particolarmente interessante che GOL, distaccandosi da un'impostazione meramente 'lavorista', includa un Percorso di lavoro ed inclusione che si richiama esplicitamente all'esperienza del RdC e che prevede la collaborazione tra Cpl e servizi sociali territoriali.

Il Reddito di cittadinanza è da sempre oggetto di dibattito politico, specialmente in tempo di campagna elettorale. L'auspicio è che i futuri interventi affrontino le criticità sottolineate da questo e da altri contributi sul tema, realizzando provvedimenti (e investimenti) volti a diffondere le buone pratiche su tutto il territorio nazionale. In questo senso, GOL sembra indicare la via giusta. La logica che sorregge questa strategia di intervento – basata sulla personalizzazione degli interventi e sulla razionalizzazione e cooperazione degli attori presenti nei territori – potrebbe essere estesa anche alla componente di inserimento sociale del RdC.

### Riferimenti bibliografici

- Alleanza contro la povertà in Italia (2021), *Position Paper su Riforma del Reddito di Cittadinanza*, 7 ottobre, Roma, Alleanza contro la povertà in Italia
- Alti T., Leporati F., Graziano P. (2020), *Politiche di contrasto alla povertà in Italia: il caso di Pavia*, Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi, Pavia, Fondazione Giandomenico Romagnosi <<https://bit.ly/3R5FF10>>
- Andreotti A., Coletto D., Rio A. (2020), Street Level Bureaucracy e sistemi locali di welfare: discrezionalità e contesti istituzionali nell'implementazione delle politiche, *Professionalità Studi*, 3, n.3, pp.12-38
- Arlotti M., Sabatinelli S. (2020), Una nuova geografia della cittadinanza sociale? Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/00, *Politiche Sociali – Social Policies*, n.3, pp.357-374
- Associazione nazionale Navigator (2021), *Report Navigator*, Roma, Associazione nazionale Navigator <<https://bit.ly/3wIM5oh>>
- Baldini M., Gori C. (2019), Il reddito di cittadinanza, *il Mulino*, n.2, pp.269-277
- Barberis E., Paraciani R., Saruis T. (2019), Tra il dire e il fare: la prospettiva street-level e l'implementazione delle politiche di welfare. Nota introduttiva al focus, *Politiche Sociali – Social Policies*, n.3, pp.389-406
- Bifulco L. (2015), *Il welfare locale*, Roma, Carocci
- Bozzao P. (2020), Reddito di cittadinanza e laboriosità, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n.165, pp.1-26
- Brodkin E.Z. (2012), Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future, *Public Administration Review*, 72, n.6, pp.940-949
- Busilacchi G., Gallo G., Luppi M. (2021), Qualcosa è cambiato? I limiti nella implementazione del Reddito di cittadinanza e il vincolo della path dependency, *Politiche Sociali – Social Policies*, n.3, pp.553-578
- Cairney P. (2019), Implementation and the Governance Problem: A Pressure Participant Perspective, *Public Policy and Administration*, 24, n.4, pp.355-377
- Caritas (a cura di) (2021), *Lotta alla povertà. Imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Teramo, Edizioni Palumbi
- Ciglieri A. (2021), I nodi dell'attuazione, in Caritas (a cura di), *Lotta alla povertà. Imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Teramo, Edizioni Palumbi, pp.219-242

- Ghetti V. (a cura di) (2020), L'attuazione del RdC e il contrasto all'impovertimento nell'epoca dell'emergenza, *I Vademecum di LombardiaSociale.it* <<https://bit.ly/3AZGOen>>
- Gori C. (2021), Un'agenda per il riordino del Reddito di Cittadinanza, in Caritas (a cura di), *Lotta alla povertà: Imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Teramo, Edizioni Palumbi, pp.419-453
- Greco M.G. (a cura di) (2021), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Torino, Giappichelli
- 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
- Kampen T., Veldboer L., Kleinhans R. (2019), The Obligation to Volunteer as Fair Reciprocity? Welfare Recipients' Perceptions of Giving Back to Society, *Voluntas*, 30, pp.991-1005
- Kazepov Y., Barberis E. (2013), Social Assistance Governance in Europe: Towards a Multilevel Perspective, in Marx I., Nelson K. (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, London, Palgrave Macmillan, pp.217-248
- Inapp (2021), *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post-Covid*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3EgbAC2>>
- Lipsky M. (1980), *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation
- Lodigiani R. (2021), Un nuovo legame con il lavoro del welfare (post) pandemico, *Sociologia*, n.2, pp.45-55
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2019), *Linee Guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale*, Roma, MLPS <<https://bit.ly/3Rhpw20>>
- Maino F., Agostini C., De Tommaso C.V. (2021), *Contrastare le povertà. Studi sui nuovi scenari per le politiche regionali promossi dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, Consiglio Regionale della Lombardia*, luglio 2021 <<https://bit.ly/3Tw54Mn>>
- PoliS Lombardia (2021), *Il Reddito di cittadinanza in Lombardia*, Milano, PoliS Lombardia <<https://bit.ly/3R2V4ss>>
- Saruis T. (2013), La teoria della street level bureaucracy: lo stato del dibattito, *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, n.3, pp.541-552
- Varesi 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
- Vino A. (2018), *L'attuazione delle politiche pubbliche. Dalla decisione politica all'efficacia sociale*, Roma, Carocci

### Federico Bruno

federico.bruno@unimi.it

Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Milano. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Bruno F. *et al.*, The Autonomy Voucher for the elderly and people with disabilities in the context of local welfare transformation: potentials and limits of Lombardy Region's policy, in Pomati M., Cefalo R., Jolly A. (a cura di), *Social Policy Review 34: Analysis and Debate in Social Policy*, 2022; Ordoliberalism as an ideology: a conceptual analysis, *Journal of Political Ideologies*, 2022.

### Rosangela Lodigiani

rosangela.lodigiani@unicatt.it

Full professor presso la Facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove fra l'altro insegna Politiche del lavoro e relazioni di impiego e Politiche sociali europee. È membro del Comitato direttivo del Centro di ricerca WWELL - Welfare, Work, Enterprise, Lifelong Learning. I suoi principali interessi di ricerca riguardano le politiche del lavoro e di inclusione sociale attiva, le trasformazioni dei sistemi di welfare con specifica attenzione per il welfare territoriale e il dialogo sociale. Su questi e altri temi ha pubblicato numerosi contributi tra volumi, articoli e saggi.

### Franca Maino

franca.maino@unimi.it

Professoressa associata presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano, dove insegna Politiche sociali e del lavoro, Politiche sanitarie e socio-sanitarie, The Welfare State and Social Innovation. Dirige il Laboratorio Percorsi di secondo welfare. È membro del Comitato di direzione di *Stato e Mercato* e della *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*. Nel 2021 ha curato *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare* (Giappichelli) e, con Francesco Longo, *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali* (Egea).