

SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

Rivista quadrimestrale dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche



Politiche erogative, welfare e programmi di sostegno al reddito

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

Federico Bruno, Rosangela Lodigiani, Franca Maino

Lezioni da una politica attiva co-progettata per disoccupati fragili

Eliana Baici, Giovanni Cuttica, Samuele Poy

Policy integration in practice: evidence from anti-poverty policy in Italy

Matteo D'Emilione, Giovannina Giuliano

L'accesso al Reddito di cittadinanza dei cittadini stranieri: criticità e proposte di riforma

Giovannina Giuliano, Giovanni Gallo, Aldo Rosano, Pasquale di Padova

Le carriere lavorative dei percettori di sostegni al reddito prima dell'accesso alla policy

Marina de Angelis, Michelangelo Filippi

La sentenza della Consulta sul Reddito di cittadinanza

Alfredo Rizzo

Saggi

Social work education e valutazione delle politiche pubbliche

Alessandra Decataldo, Anna Grimaldi, Daniela Luisi, Mara Tognetti Bordogna

Reclutamento docenti, pluralismo educativo e ruolo dei dottori di ricerca nella scuola secondaria

Lorenzo Asti, Giovanni Carosotti

SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

SINAPPSI, rivista scientifica dell'Inapp, è luogo di confronto e dibattito sui temi legati alle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali. SINAPPSI rinnova la tradizione dell'Osservatorio Isfol, la rivista storica dell'Istituto.

Direttore editoriale

Sebastiano Fadda

Direttore responsabile

Claudio Bensi

Comitato editoriale

Maurizio Ambrosini, Andrea Bernardi,
Fabio Berton, Paola Bozzao, Madia D'Onghia,
Jesus Ferreiro, Guglielmo Meardi,
Alessandro Natalini, Ivana Pais,
Emmanuele Pavolini, Michele Raitano,
Leonello Tronti, Maria Enrica Virgillito

Redazione

Pierangela Ghezze (Caporedattore),
Valeria Cioccolo, Monia De Angelis,
Ernestina Greco, Paola Piras

Segreteria di redazione

Mara Marincioni
segreteria.sinappsi@inapp.org

INAPP Editore
00198 Roma - Corso d'Italia, 33
Tel. +39 06 854471
www.inapp.org

Iscrizione al Tribunale di Roma
n. 420/2010 del 21/10/2010

© 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/>)



ISBN: 978-88-543-0301-0

ISSN: 2532-8549

E-ISSN: 2611-6332

Fascicolo chiuso a ottobre 2022

Finito di stampare
nel mese di ottobre 2022
da FR.AM. PRINT s.r.l.
00153 Roma - Via Panfilo Castaldi, 24

Le opinioni espresse dagli autori
non impegnano la responsabilità
di SINAPPSI, né quella dell'Inapp.

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e di tutte quelle politiche pubbliche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Il suo ruolo strategico nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro nazionali è stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. 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) per svolgere attività di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'Ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS, che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

Presidente

Sebastiano Fadda

Direttore generale

Santo Darko Grillo



Sommario

Politiche erogative, welfare e programmi di sostegno al reddito

4 Introduzione

Michele Raitano ed Emmanuele Pavolini

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

Federico Bruno, Rosangela Lodigiani, Franca Maino

Dalle principali criticità nella governance del RdC a proposte di intervento: correzioni alla normativa e alle procedure, riorganizzazione dei PUC e coordinamento tra servizi, per integrare la misura nel quadro delle politiche socio-assistenziali locali.

20 Lezioni da una politica attiva co-progettata per disoccupati fragili

Eliana Baici, Giovanni Cuttica, Samuele Poy

Esiti di una politica attiva del lavoro co-progettata innovativa, realizzata nel Novarese, che mette in relazione imprese locali e disoccupati fragili, per concretizzare opportunità lavorative consone alle loro aspirazioni e capacità.

38 Policy integration in practice: evidence from anti-poverty policy in Italy

Matteo D'Emilione, Giovannina Giuliano

Analisi e misurazione della capacità delle amministrazioni locali di affrontare la questione del coordinamento e dell'integrazione dei servizi sociali e occupazionali, attraverso un indice di integrazione sviluppato dai risultati di una recente indagine.

54 L'accesso al Reddito di cittadinanza dei cittadini stranieri: criticità e proposte di riforma

Giovannina Giuliano, Giovanni Gallo, Aldo Rosano, Pasquale di Padova

I problemi dell'accesso al Reddito di cittadinanza per gli stranieri, dovuti in particolare al requisito di durata della permanenza e alla scala di equivalenza adottata, e gli effetti di una possibile riforma di questi due aspetti della misura sui beneficiari e sulla spesa pubblica.

68 Le carriere lavorative dei percettori di sostegni al reddito prima dell'accesso alla policy

Tra working poor e rischio di povertà assoluta

Marina de Angelis, Michelangelo Filippi

Le carriere lavorative dei percettori del Reddito d'inclusione (ReI): prevalenza di contratti a tempo determinato e part-time, principalmente per le donne, con il 70% dei beneficiari ReI nel 2018 che resta comunque povero e necessita del sussidio di povertà.

84 La sentenza della Consulta sul Reddito di cittadinanza Alcune osservazioni critiche alla luce delle rilevanti fonti di rango sovranazionale

Alfredo Rizzo

Dubbi, nel merito e nel metodo, su una sentenza della Corte costituzionale chiamata dal Tribunale di Bergamo a valutare se il RdC si applichi a cittadini non-UE 'residenti di lunga durata' nell'Unione: il mancato rinvio al giudice dell'UE pone rischi di frammentazione nell'interpretazione del diritto dell'Unione.

Saggi

94 Social work education e valutazione delle politiche pubbliche Ambiti di ricerca e di azione per migliorare la pratica professionale del lavoro sociale

Alessandra Decataldo, Anna Grimaldi, Daniela Luisi, Mara Tognetti Bordogna

Qualificare il fare professionale degli assistenti sociali e migliorare gli strumenti del welfare locale: la *social work education* per veicolare temi rilevanti quali partecipazione, *advocacy*, co-produzione e ricerca valutativa applicata alle politiche di welfare locale.

106 Reclutamento docenti, pluralismo educativo e ruolo dei dottori di ricerca nella scuola secondaria Alcune riflessioni sul tema

Lorenzo Asti, Giovanni Carosotti

Come superare le criticità nel sistema di reclutamento dei docenti di scuola secondaria legate alla sottovalutazione delle conoscenze disciplinari negli insegnanti e nell'istruzione pubblica: valorizzare i dottori di ricerca nell'istruzione secondaria come riferimento di sapere disciplinare aggiornato e collegare scuola e università.

128 Scaffale - Rubrica di recensioni

Giorgi C., Pavan I., *Storia dello Stato sociale in Italia*, 2021

(Massimiliano Deidda)

Prosperetti G., *Ripensiamo lo Stato sociale*, 2019

(Rosita Zucaro)

Floridi L., Cabitza F., *Intelligenza artificiale. L'uso delle nuove macchine*, 2021

(Emiliano Mandrone)

Meo V., Unicef Italia (a cura di), *Facciamo un patto! I patti educativi di comunità e la partecipazione delle ragazze e dei ragazzi*, 2022

(Cristiana Porcarelli)

Becchetti L., Bruni L., Zamagni S., *Economia civile e sviluppo sostenibile.*

Progettare e misurare un nuovo modello di benessere, 2019

(Roberta Fefè)

136 Per proporre un articolo

138 Norme bibliografiche

Introduzione

Michele Raitano ed Emmanuele Pavolini - Comitato editoriale Sinappsi

I sei saggi compresi nella parte monografica di questo numero della Rivista si concentrano sull'intreccio fra politiche attive del lavoro e politiche di contrasto alla povertà. Il Reddito di cittadinanza (RdC), come si può facilmente intuire, occupa la scena, anche se ci sono altri temi, comunque collegati a questo insieme di politiche, che vengono trattati nel numero.

È importante che Sinappsi si occupi con dati e ricerche empiriche di politiche attive del lavoro e di contrasto alla povertà, proprio perché lo fa a partire da evidenze empiriche robuste, in una fase in cui una parte del dibattito su questi temi nel nostro Paese sembra più risentire di posizioni ideologiche, se non talvolta impressionistiche o aneddotiche, che di riflessioni fondate su dati reali.

Guardare, analizzare e riflettere sui dati reali, come si fa in questo numero della Rivista, aiuta invece a ragionare in modo più articolato e complesso ed evita prese di posizione manichee. I saggi mettono in luce una serie di punti di forza, ma anche criticità che sono affrontabili per rendere gli strumenti di policy qui discussi più efficaci.

In particolare, il saggio di Bruno, Lodigiani e Maino illustra quali siano le principali difficoltà nell'implementazione del RdC – in particolare in riferimento ai percorsi di inserimento e di inclusione – mettendo in risalto, da un lato, le criticità (quali modalità di presentazione delle domande, presa in carico dei beneficiari, quantità di domande da gestire, percorsi di inserimento e di inclusione, funzionamento dei PUC e delle piattaforme informatiche, rapporti tra Centri per l'impiego (Cpl) e servizi sociali), dall'altro, le possibili concause più generali che contribuiscono a tali criticità (dal disegno istituzionale della misura, al sotto-dimensionamento della rete di Cpl e dei servizi sociali territoriali, alle differenze territoriali nella disponibilità dei servizi, e alle subculture politico-amministrative locali). Il testo offre, infine, alcune possibili azioni correttive. Fra gli aspetti più problematici di come ha funzionato sino ad ora la misura vi è il suo carattere 'offertaista', 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 consentendo così di aggredire le problematiche strutturali.

L'articolo di Baici, Cuttica e Poy offre un quadro e, anche in questo caso, indicazioni di policy interessanti su come migliorare le politiche attive del lavoro, a partire dall'analisi di una esperienza di attuazione di un intervento co-progettato e multi-attore, indirizzato a disoccupati estremamente fragili. L'esperienza studiata è interessante in quanto propone nuove modalità per ridurre il mismatch tra domanda e offerta di lavoro. Tuttavia, nonostante il disegno innovativo dell'intervento che ha puntato su una rete pubblico-privata di attori, gli esiti sono stati meno soddisfacenti di quanto ci si potesse auspicare, a dimostrazione di come individuare modalità efficaci di intervento nel campo delle politiche attive del lavoro sia un processo incrementale e faticoso. In particolare, l'esperienza analizzata ha messo in luce le criticità nel mobilitare sia il lato della domanda di lavoro che quello dell'offerta, nel momento in cui si è cercato di intervenire a sostegno di soggetti molto fragili sul mercato del lavoro.

Il saggio di D'Emilione e Giuliano focalizza l'attenzione sulla governance e sulle difficoltà relative alla capacità di agire in maniera coordinata e integrata fra vari attori interessati dalle politiche di contrasto della povertà in Italia. Lo studio riscontra non solo differenze nel livello di integrazione delle politiche tra regioni, ma anche a livello sub-regionale. Inoltre, vengono individuate alcune dimensioni che possono facilitare tali processi di integrazione delle politiche: dalla presenza di risorse umane e finanziarie adeguate, all'accessibilità ai servizi e al ruolo della comunicazione nelle fasi di implementazione degli interventi.

Giuliano, Gallo, Rosano e di Padova concentrano le loro riflessioni su uno dei punti più delicati e di debolezza dell'attuale funzionamento del RdC: le difficoltà di accesso da parte dei cittadini stranieri. In particolare, lo studio empirico riportato nel loro saggio mette in evidenza come tali difficoltà non dipendano solo dalla regolazione dell'accesso al programma, legata alla durata della residenza (almeno dieci anni di cui gli ultimi due continuativi), ma anche da un ulteriore aspetto collegato alla composizione familiare e

alla diseguaglianza prodotta dalla scala di equivalenza adottata attualmente nel RdC. Inoltre, gli autori sottolineano come la persistente ampia divergenza nei livelli di take-up tra popolazione con cittadinanza italiana e con cittadinanza straniera si ricollegli a ulteriori fattori, che rendono più difficoltoso il poter beneficiare della misura da parte degli stranieri (dalla difficoltà di produrre le certificazioni richieste su patrimoni e redditi alle barriere linguistiche e culturali).

Del tema dei criteri di accesso al RdC si occupa Rizzo nel suo saggio di taglio giuridico in cui sviluppa una serie di osservazioni anche critiche sulla recente sentenza della Corte costituzionale, che sostanzialmente si è pronunciata contro la richiesta di incostituzionalità relativa all'esclusione di una considerevole platea di potenziali beneficiari (cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia da meno di dieci anni) dall'accesso al RdC.

Infine, il saggio di de Angelis e Filippi si occupa dei beneficiari del Reddito di inclusione (ReI) e delle loro carriere lavorative. Dalle analisi emerge come molti dei lavoratori che hanno beneficiato del ReI nel 2018 non sono identificabili come *working poors*, dal momento che l'indicatore ufficiale europeo di *in-work poverty* esclude dalla misurazione del fenomeno chi lavora meno di sette mesi nell'anno e, quindi, paradossalmente, non prende in considerazione proprio gli individui più esposti al rischio di povertà. Dal punto di vista dei suggerimenti di policy, nel saggio si propone l'introduzione di forme di *in-work benefit* che tutelerebbero quei molti beneficiari delle misure di sostegno ai redditi che sono altresì occupati ricevendo retribuzioni del tutto inadeguate.

Complessivamente, i saggi di questa parte monografica possono aiutare il dibattito su come migliorare sia la protezione sociale di soggetti fragili sul mercato del lavoro che il loro reinserimento in maniera più stabile nello stesso. Ci si augura che in Italia sia il dibattito scientifico che quello politico-sociale su questi temi possa proseguire, pur nel rispetto di prospettive e preferenze differenti, su una base solida di ricerca ed evidenze empiriche, come quelle raccolte in questo numero di Sinappsi.

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 legislativo (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)¹; 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 patronati². 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)³. 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 fronte⁴.

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

⁴ 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 obblighi⁵; 2) i nuclei in cui almeno un membro è in possesso di almeno uno dei requisiti necessari all'invio al Cpl⁶; 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 navigator⁷, 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 inclusione⁸. 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 lingua⁹.

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

⁹ 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, Regioni¹⁰. 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).

Lezioni da una politica attiva co-progettata per disoccupati fragili

Eliana Baici*

Università del Piemonte Orientale

Giovanni Cuttica

Università del Piemonte Orientale

Samuele Poy

Università del Piemonte Orientale

La customizzazione degli interventi di politica attiva è al centro del dibattito scientifico e politico. In particolare, vi è molto interesse nel capire se esistono modelli efficaci per il reinserimento dei cosiddetti disoccupati fragili. In questo articolo, si discutono gli esiti di una politica attiva del lavoro co-progettata realizzata nel Novarese, rivolta a disoccupati fragili beneficiari di 'buono spesa'. L'analisi evidenzia le peculiarità dell'approccio e ne discute gli esiti anche in relazione a fattori interni all'organizzazione ed esterni, incidenti sui medesimi. I risultati possono essere di interesse per policy maker interessati a realizzare interventi su target fragili.

The customization of active labor market policies is at the heart of the current scientific and political debate. In particular, the interest in understanding whether there are effective ways for the reintegration in the labor market of the so-called fragile unemployed. In this article, we discuss the characteristics of a local co-designed policy implemented in the Novara area aimed at involving fragile unemployed beneficiaries of 'shopping vouchers'. In the text we highlight the peculiarities of the proposed approach and discuss its outcomes in relation to some internal and external factors affecting them. The results of the study may be of interest to policy makers concerned in carrying out interventions involving fragile unemployed.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2022-02-2

Citazione

Baici E., Cuttica G., Poy S. (2022), Lezioni da una politica attiva co-progettata per disoccupati fragili, *Sinappsi*, XII, n.2, pp.20-37

Parole chiave

Lavoratori fragili
Lotta alla disoccupazione
Politiche attive del lavoro

Keywords

Fragile workers
Tackling unemployment
Active labour market policies

Introduzione

Le politiche attive del lavoro sono un importante strumento con il quale favorire il reinserimento lavorativo di persone disoccupate. Come dimostrato da diverse review sistematiche e meta-analisi, il beneficio in termini occupazionali della partecipazione a tali misure è generalmente

positivo, specie nel medio-lungo periodo (Card *et al.* 2010 e 2018; Vooren *et al.* 2019). Le politiche attive, come è stato discusso anche di recente da Bertheau *et al.* (2022), generano tuttavia conseguenze molto diverse in termini di occupazione futura e livelli di retribuzione – tra Paesi – in funzione delle loro caratteristiche e della qualità degli interventi. Molte

*Corresponding author: eliana.baici@uniupo.it

L'articolo è parte di un lavoro di ricerca realizzato dagli Autori – per conto dell'Università del Piemonte Orientale – nell'ambito del progetto Reti per il Futuro finanziato con fondi europei dalla Regione Piemonte con il bando Bando We.Ca.Re.: Welfare cantiere regionale - Strategia di Innovazione sociale (CUP: J81E17001080006). Gli Autori desiderano ringraziare l'Editor e i revisori anonimi per i commenti ricevuti. Un vivo ringraziamento va anche a CISA Ovest Ticino, Comune di Trecate (in particolare lo Sportello Lavoro) e cooperativa Elios per la fattiva collaborazione.

esperienze, implementate a livello locale a seguito delle grandi crisi economiche degli ultimi decenni, si connotano per un elevato grado di innovazione sociale anche grazie al coinvolgimento di enti di varia natura, pubblici e/o del privato sociale (Busso *et al.* 2021).

In molti casi il target è rappresentato da persone disoccupate che possono definirsi 'fragili', aventi cioè caratteristiche che contribuiscono a decretarne la marcata distanza dal mercato del lavoro e un grado di occupabilità particolarmente basso¹. In questi casi, risulta più incerto il buon esito degli interventi (Martin 2014; Pasquini *et al.* 2019; Scarano 2020; Lauringson e Lüske 2021) e, come dimostrato da alcuni studi (per il contesto italiano si veda, ad esempio, Donato *et al.* 2018 e Poy *et al.* 2022), le politiche attive possono comportare effetti relativamente limitati a causa di un mix di fattori, tra cui le difficoltà dei servizi per il lavoro di individuare strumenti funzionali; i profili degli utenti che li rendono faticosamente re-impiegabili; l'interazione con le politiche passive; nonché le caratteristiche della domanda di lavoro.

In Italia il dibattito pubblico recente sull'efficacia delle politiche attive per i target fragili è stato a lungo cannibalizzato dalla discussione intorno a programmi di stampo nazionale come il Reddito di cittadinanza (RdC), una misura che combina su scala universale elementi di politica attiva e passiva del lavoro. Tuttavia, come suggerito da diverse analisi (tra gli altri, Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza 2021; Gallo e Raitano 2019; Sgritta 2020; Armando 2021; Inapp *et al.* 2022), i beneficiari del RdC si caratterizzano per povertà di varia natura, non solo economiche, che possono minare l'efficacia degli interventi volti al loro reinserimento nel mercato del lavoro. Si stima che meno di un terzo dei beneficiari si trovi nelle condizioni di poter essere inserito/a nei Patti per il lavoro e quindi di ricevere servizi per il lavoro. Nell'ambito del RdC, come discusso da Chiara Saraceno (2021), il ritardo nell'implementazione

delle politiche attive a favore dei beneficiari è comunque una delle principali criticità della misura. Per questo motivo, al momento poco si può desumere riguardo all'efficacia delle politiche attive da questa specifica recente esperienza.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ha destinato molte risorse alle politiche del lavoro, che insieme ai fondi del React-EU e al fondo complementare, ammontano a circa 13 miliardi di euro inerenti all'asse Inclusion e coesione (PNRR²). Ciò ha indotto una ridefinizione degli assetti e degli strumenti di policy di origine pubblica, con il contributo degli enti locali nella realizzazione del nuovo piano Garanzia occupabilità dei lavoratori (GOL) e del Piano nazionale nuove competenze. Tra gli obiettivi, va segnalato quello di erogare servizi personalizzati sulla base delle caratteristiche degli utenti. Nel maggio 2022 (Delibera n. 5 del 9 maggio) l'Agenzia nazionale politiche attive (Anpal) ha aggiornato le linee guida per la profilazione dell'utenza, indicando gli strumenti quali-quantitativi per individuare i percorsi del programma GOL più idonei ai potenziali beneficiari: percorsi di reinserimento lavorativo, *upskilling*, *reskilling*, oppure percorso lavoro e inclusione. La personalizzazione degli interventi, sulla base del profilo degli utenti, rappresenta una declinazione delle modalità di intervento verso i più fragili, nell'ottica di favorire percorsi di attivazione maggiormente efficaci, perché calibrati sui bisogni e sulle condizioni individuali.

In un panorama in divenire e poche evidenze disponibili a livello nazionale, un interessante patrimonio informativo, circa l'architettura ottimale delle politiche attive del lavoro per disoccupati fragili, si può desumere dai casi studio implementati a livello locale. Il nostro articolo si pone esattamente in questa logica, perché pone un focus su un programma (chiamato Reti per il Futuro) realizzato tra il 2019 e il 2021 nella provincia di Novara nel territorio del Consorzio CISA Ovest Ticino³ e finanziato con le risorse della Strategia per l'innovazione sociale (We.Ca.Re.) della Regione Piemonte. L'intervento era rivolto a

1 Basso livello di istruzione, lunga durata della disoccupazione, situazioni familiari complesse, età matura, residenza in aree periferiche, grado di attivazione limitato ecc.

2 PNRR disponibile al link: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

3 A cui aderiscono i seguenti ventisette comuni: Trecate, Cameri, Cerano, Galliate, Romentino, Sozzago, Biandrate, Borgolavezzaro, Caltignaga, Casalbeltrame, Casaleggio, Casalino, Casalvolone, Castellazzo Novarese, Garbagna Novarese, Granozzo con Monticello, Landiona, Mandello Vitta, Nibbiola, Recetto, San Nazzaro Sesia, San Pietro Mosezzo, Sillavengo, Terdobbiato, Tornaco, Vespolate, Vicolungo.

disoccupati beneficiari di politiche pubbliche di carattere erogativo (il 'bonus spesa' comunale durante la crisi pandemica del 2020), a cui sono stati offerti servizi per il lavoro, quali l'orientamento di base, corsi e laboratori, un tirocinio retribuito. I percorsi formativi e le esperienze di lavoro proposte sono state frutto di una triangolazione tra agenzia formativa, imprese e persone disoccupate, che, con la collaborazione degli autori di questo contributo, ha portato a definire percorsi co-progettati. L'azione ha rappresentato un tentativo di combinare politiche di sostegno al reddito con politiche attive, coinvolgendo target fragili con misure personalizzate e processi innovativi di policy.

Gli obiettivi dell'articolo sono i seguenti: 1) descrivere le caratteristiche del programma Reti per il Futuro, fortemente innovativo dal punto di vista dell'implementazione (co-progettazione multi-attore); 2) analizzare gli esiti dell'esperienza in relazione alle caratteristiche del target, per valutare gli aspetti positivi e negativi di questa esperienza in funzione del ruolo assunto dai fattori interni (es. organizzazione della partnership) ed esterni (congiuntura) al progetto; 3) discutere ciò che si è appreso e individuare utili insegnamenti da trasferire in altri contesti.

La ricerca beneficia dell'osservazione partecipante degli autori e utilizza informazioni di stampo qualitativo (es. diari di bordo degli utenti e interviste in profondità con operatori) combinati con altri dati di carattere quantitativo raccolti con questionari somministrati agli utenti prima della partecipazione all'intervento.

L'articolo è strutturato nel modo seguente. Nel paragrafo 1 si discutono le caratteristiche del caso studio con riferimento alle fonti di finanziamento, agli attori coinvolti, ai processi attivati e ai dispositivi scelti. Nel paragrafo 2 se ne presentano gli esiti, identificando i punti di forza e di debolezza dell'intervento. L'ultimo paragrafo conclude discutendo i principali elementi di apprendimento nell'ottica di generalizzabilità dell'esperienza ad altri contesti.

1. Reti per il Futuro

Tra il 2016 e 2017 quattro assessorati della Regione Piemonte hanno ideato una strategia denominata Welfare Cantiere Regionale (We.Ca.Re.) per stimolare progetti di innovazione sociale, grazie alla disponibilità di risorse del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), distribuite su quattro Assi (o Misure), per una dotazione complessiva di 20 milioni di euro. La Misura 1 Sperimentazione di azioni innovative di welfare territoriale⁴, che ha finanziato Reti per il Futuro, è stata avviata nel 2019 con una dotazione di circa 6 milioni di euro, per sostenere in Piemonte progetti proposti da enti gestori dei servizi socio-assistenziali con due obiettivi: rinnovare il sistema di welfare locale e rafforzare la governance dei servizi socio-assistenziali. L'intervento ha stimolato gli enti a progettare azioni volte a ripensare il tradizionale modello di welfare chiamando a collaborare enti pubblici e del privato sociale (in particolare gli enti del Terzo settore). I 22 progetti approvati dalla Regione sono risultati molto eterogenei sia per tipologia di attività che per grado di innovazione sociale. Sotto il profilo della tipologia, gli interventi finanziati erano tesi al (re)inserimento socio-lavorativo; al sostegno di minori, anziani e soggetti non autosufficienti; nonché all'emergenza abitativa. La maggior parte di questi ha proposto azioni 'classiche' al fine di rafforzare i locali servizi di welfare, ideando interventi solo parzialmente innovativi (Aimo *et al.* 2021).

Tra i progetti più innovativi va citato Reti per il Futuro proposto dal Consorzio intercomunale per la gestione dei servizi socio-assistenziali dell'Ovest Ticino (in seguito CISA Ovest Ticino), nella veste di capofila, che ha coinvolto, come partner, il Comune di Trecate con lo Sportello Lavoro⁵, la Cooperativa sociale Elios⁶ e l'Università del Piemonte Orientale. Ad esso la Regione ha assegnato 200.800 euro a cui si sono aggiunti 41.000 euro di cofinanziamento mobilitato dalla partnership. I partner sono stati individuati sulla base della loro specifica

4 Misura 2 Progetti di innovazione sociale per il Terzo settore; Misura 3 Promozione del welfare aziendale; Misura 4 Rafforzamento di attività imprenditoriali che producano effetti socialmente desiderabili.

5 Lo Sportello Lavoro nasce nel 1999 con quattro Comuni convenzionati, che arrivano a dieci alla data del 2020. L'attività nel 2016 riceve l'accreditamento regionale per servizi al lavoro e nasce dalla necessità di intercettare bisogni di persone disoccupate, non coperti per zona territoriale di riferimento e/o tipologia di target (soggetti relativamente più deboli) dai centri per l'impiego e/o agenzie per il lavoro.

6 Nata nel 1994 a Novara da un gruppo di operatori sociali per favorire la promozione umana e l'integrazione sociale di tutti i cittadini. Si occupa principalmente di disabilità, psichiatria, minori e famiglie, housing sociale, per quanto, la prossimità ai bisogni delle persone, spesso, ha portato gli operatori a confrontarsi con programmi, laboratori di comunità e temi legati al lavoro.

esperienza affinché i servizi offerti ai disoccupati fragili potessero risultare più efficaci, grazie alla co-progettazione di azioni di welfare generativo⁷. Il progetto è stato avviato nei primi mesi del 2020, ma a seguito dello scoppio della pandemia, ha subito delle ricalibrature.

La partnership ha scelto fondamentalmente due strumenti per realizzare l'obiettivo del progetto:

- a. i tavoli tematici multi-attore;
- b. l'empowerment dei disoccupati fragili beneficiari di misure di politica attiva⁸.

Il tavolo multi-attore sul lavoro

Il territorio su cui opera il CISA Ovest Ticino vede la presenza di numerose attività imprenditoriali, che spesso si sono avvalse dei servizi dello Sportello Lavoro del Comune di Trecate e/o avevano stretto rapporti di collaborazione con l'Università del Piemonte Orientale (UPO). Il progetto, facendo perno sulle relazioni preesistenti, ha cercato di rafforzare la collaborazione estendendola anche ad altri attori del territorio tramite l'organizzazione di incontri (tavoli tematici) su specifici temi di interesse. L'intento è stato quello di ampliare la rete di attori ad enti pubblici, privati e del Terzo settore, capaci di co-progettare interventi per rispondere ai bisogni della comunità locale.

Sul tema del lavoro⁹, nel luglio 2020, i partner del progetto hanno organizzato un primo incontro cui hanno partecipato dieci tra le più importanti associazioni di categoria (rappresentanti dei sindacati dei lavoratori e delle imprese¹⁰), alcune agenzie formative e altri stakeholder¹¹. L'obiettivo del tavolo, in questa prima convocazione, era riflettere sulle condizioni del mercato del lavoro locale, nella prospetti-

va del reinserimento lavorativo di disoccupati fragili. I partner di Reti per il Futuro hanno ascoltato gli interlocutori per potersi porre nelle condizioni di declinare azioni funzionali all'obiettivo del progetto. La sfida è stata accolta positivamente dai partecipanti, che hanno accreditato questa come una buona prassi da utilizzare.

Tra le organizzazioni datoriali e i rappresentanti dei lavoratori ben sette hanno evidenziato come principale necessità quella di formare le figure professionali maggiormente carenti nel territorio¹². Il metodo segnalato per superare il problema del mismatch tra domanda e offerta di lavoro, secondo la maggioranza degli intervenuti (6 su 10), è quello di creare reti di attori locali. Peraltro, in linea con la letteratura sul tema (Poy e Scaratti 2021), molte delle persone intervenute al tavolo hanno sottolineato che anche le soft skill sono necessarie per il reinserimento lavorativo e hanno suggerito che, nei percorsi di riattivazione di soggetti fragili, si lavorasse per potenziarle. È emersa inoltre la necessità di riflettere sul significato del lavoro come esperienza fondamentale di auto-realizzazione e socializzazione (sviluppo di solidarietà, cooperazione, condivisione). Da ultimo, anche se non meno importante, è stata evidenziata la necessità di sfruttare le opportunità offerte dagli strumenti digitali per l'intermediazione domanda-offerta di lavoro (figura 1).

Grazie agli elementi emersi dal dibattito del tavolo, la partnership ha deciso di porre alla base della progettazione l'individuazione delle professionalità più richieste dal territorio, nonché una serie di interventi per favorire il reinserimento lavorativo dei potenziali beneficiari.

Tra luglio e settembre 2020 le operatrici

7 Capace ossia di "rigenerare e far rendere le risorse (già) disponibili, per aumentare il rendimento degli interventi delle politiche sociali, a beneficio degli aiutati e dell'intera collettività" (Fondazione Zancan 2013).

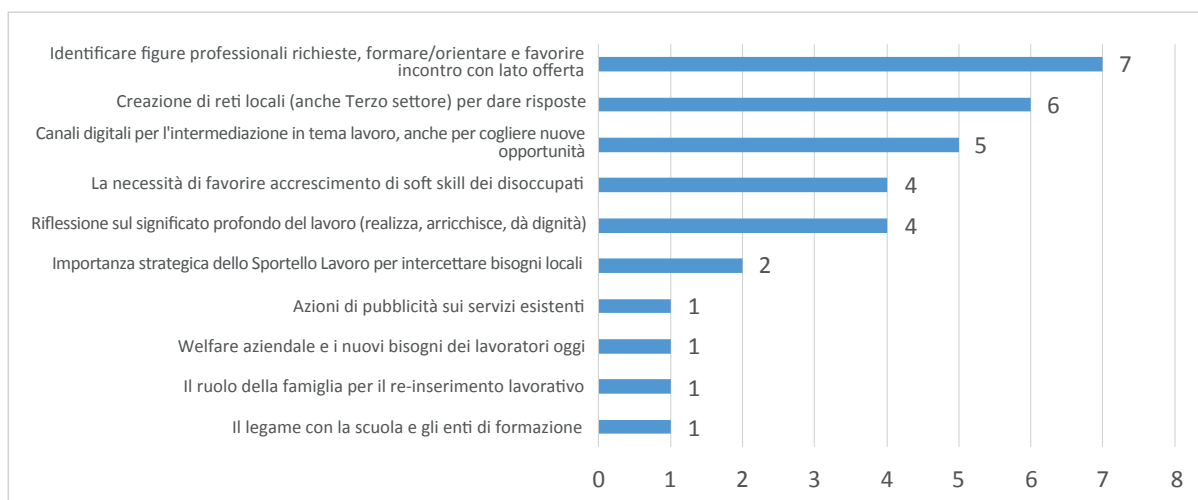
8 Il target delle attività del progetto è stato circoscritto ai disoccupati fragili, inizialmente identificati come i percettori del Reddito di cittadinanza o individui conosciuti dallo Sportello Lavoro e dal CISA Ovest Ticino. A seguito della diffusione del Covid-19 e le conseguenti misure di contenimento del virus, i partner hanno deciso di ricalibrare la platea dei possibili beneficiari virando sui beneficiari dei buoni spesa comunali, distribuiti durante i primi mesi di pandemia nei ventisette Comuni del Consorzio.

9 Con il progetto doveva essere realizzato anche un tavolo sull'innovazione, pensato per riunire gli enti pubblici partner del progetto (CISA, Sportello Lavoro del Comune di Trecate) e realtà del territorio come scuole e aziende. Non si sono però riscontrati risultati rilevanti durante i mesi di attuazione. Sono stati fatti dei tentativi da parte del coordinatore, un operatore della Cooperativa Elios, di avviare delle sperimentazioni riguardanti progetti di sensibilizzazione ambientale, ma senza risultati effettivi.

10 Confartigianato Imprese Piemonte Orientale; CNA Piemonte Nord; Confindustria Vercelli-Novara-Valsesia; API Novara e VCO; Confcooperative Piemonte Nord; CISL Novara; Lega Coop Piemonte.

11 Agenzie per il lavoro; rappresentanti dei Comuni, alcune delle principali imprese del territorio.

12 A livello nazionale nel 2022 il 37% dei datori di lavoro dichiara di sperimentare difficoltà nell'assumere personale (Manpower 2022).

Figura 1. I bisogni del territorio secondo il parere degli enti partecipanti al tavolo di lavoro

Nota: nella figura è indicato il numero di enti (su un totale di 10 partecipanti) che hanno menzionato i diversi temi.
Fonte: elaborazione degli Autori su informazioni raccolte durante il tavolo di lavoro

dello Sportello Lavoro del Comune di Trecate hanno contattato telefonicamente 240 nuclei famigliari residenti nel territorio del Consorzio CISA, offrendo ai disoccupati (senza sostegno da parte di un navigator, se beneficiari di Reddito di cittadinanza) la possibilità di partecipare a un programma di politica attiva del lavoro che prevedeva l'accompagnamento personalizzato per la ricerca del lavoro, azioni specifiche in tema di bilancio delle competenze, sostegno motivazionale, verifiche periodiche sull'andamento del percorso di riattivazione, proposte di lavoro sulla base della disponibilità fornita dalle imprese locali e del tipo di fabbisogno, tirocinio sostenuto economicamente e monitoraggio durante il medesimo.

Da segnalare che, a fronte di 240 nuclei famigliari contattati, solo 63 persone hanno mostrato interesse alla proposta. Ipotizzando un valore medio per la dimensione del nucleo famigliare pari a 2 (la media nazionale è di 2,3 nel 2020; dati Istat, *Popolazione e Famiglie*) sono risultati disponibili solo il 13% degli individui, benché l'offerta provenisse dallo Sportello Lavoro di Trecate, riconosciuto (e riconoscibile) sul territorio per la qualità dei servizi offerti¹³. Tale esito è sostanzialmente in linea con i

risultati di Pomatto *et al.* (2020), che evidenziano una scarsa capacità delle politiche attive del lavoro di raggiungere la platea dei potenziali beneficiari, invero piuttosto restii a recepirne le opportunità¹⁴. Nell'ambito del primo contatto, a fronte della disponibilità di essere inseriti in percorsi di riattivazione, le operatrici hanno raccolto informazioni utili a delineare le caratteristiche dei 63 potenziali beneficiari¹⁵ (tabella 1), che risultano in maggioranza uomini; per il 71,4% italiani; in larga parte (85,7%) conviventi; con un'età media di 46 anni, anche se il 40% circa ha più di 50 anni. Il titolo di studio è per il 34,9% del collettivo la licenza media, ma il 27% è in possesso di un titolo di livello inferiore. Solo 1/4 delle persone dichiara di ricevere il Reddito di cittadinanza, mentre il 60% sostiene di non godere di alcuna forma di sostegno economico oltre il buono spesa. Per quanto ciò possa, almeno in parte, dipendere dal criterio di selezione (non sono stati ritenuti infatti candidabili al percorso le persone con Reddito di cittadinanza già seguiti da un navigator per evitare duplicazioni di interventi), il dato suggerisce che il target intercettato è particolarmente fragile sotto il profilo reddituale. La quasi totalità delle persone ha esperienze di

13 In sede di raccolta dei dati non è stato possibile registrare informazioni sulle motivazioni del mancato interesse a partecipare al progetto Reti per il Futuro.

14 Gli Autori stimano per il Piemonte un grado di copertura dei potenziali destinatari, in relazione a tutti gli interventi di politica attiva – nazionali e/o locali – censiti (numero di partecipanti ad almeno una politica attiva del lavoro sul totale dei disoccupati), pari al 12%.

15 Si noti che il questionario non è stato somministrato a chi non si è dichiarato disponibile a partecipare al percorso di politica attiva.

Tabella 1. Alcune caratteristiche dei beneficiari

<i>Genere</i>	
Uomini	63,5
<i>Età</i>	
Meno di 30 anni	4,8
31-49 anni	57,1
50 anni e più	38,1
<i>Cittadinanza</i>	
Italiana	71,4
<i>Situazione familiare</i>	
Single	14,3
Convivenza	85,7
<i>Titolo di studio</i>	
Nessuno o licenza elementare	27,0
Scuola media inferiore	34,9
Qualifica professionale o diploma	38,1
<i>Sostegno al reddito</i>	
Indennità di disoccupazione	15,9
Reddito di inclusione o Reddito di cittadinanza	25,4
Nessun rilevante sostegno	58,7
<i>Esperienze pregresse di lavoro</i>	
Sì	96,8
<i>Durata della disoccupazione</i>	
Meno di 1 anno	42,9
1-2 anni	19,0
2 anni e più	38,1
<i>Nell'ultimo anno ha sostenuto colloquio di lavoro</i>	
Sì	49,2
Numero di persone	63
Fonte: elaborazione degli Autori su dati di monitoraggio del progetto Reti per il Futuro	

lavoro pregresse. Il 42,9% è disoccupato da meno di un anno, ma una quota sostanzialmente analoga è disoccupata da più tempo (due anni e oltre). La metà circa delle persone ha sostenuto almeno un

colloquio di lavoro nell'ultimo anno, dimostrandosi quindi attiva nella ricerca di lavoro.

Durante la telefonata di primo contatto, le operatrici dello Sportello Lavoro hanno raccolto anche altre interessanti informazioni riguardo, ad esempio, all'atteggiamento verso il lavoro e alla percezione sul possesso di alcune competenze trasversali (figura 2).

I rispondenti in larga parte ritengono il lavoro come un'esperienza che necessita di impegno personale (il grado di accordo con tale affermazione è, in media, di 8,6 su 10); ne riconoscono il ruolo fondamentale per costruire progetti di vita solidi (8,5); ne vedono l'utilità per partecipare allo sviluppo della società (8,5); per la propria realizzazione (8,4); come una tra le più importanti esperienze della vita (8,4). In generale, dunque, sembra emergere una visione non compromessa dell'esperienza del lavoro, che appare utile alla realizzazione della persona. Tuttavia, emergono anche giudizi piuttosto critici in relazione ad alcune dimensioni del lavoro. In particolare, la possibilità che esso rappresenti esclusivamente una fonte di reddito (grado di accordo pari a 5,9 su 10) e significhi sostanzialmente fatica (5,7 su 10).

In tema di auto-percezione del possesso di alcune soft skill, emerge un quadro eterogeneo tra le competenze che le persone dichiarano di possedere e quelle di cui si sentono più carenti (figura 3).

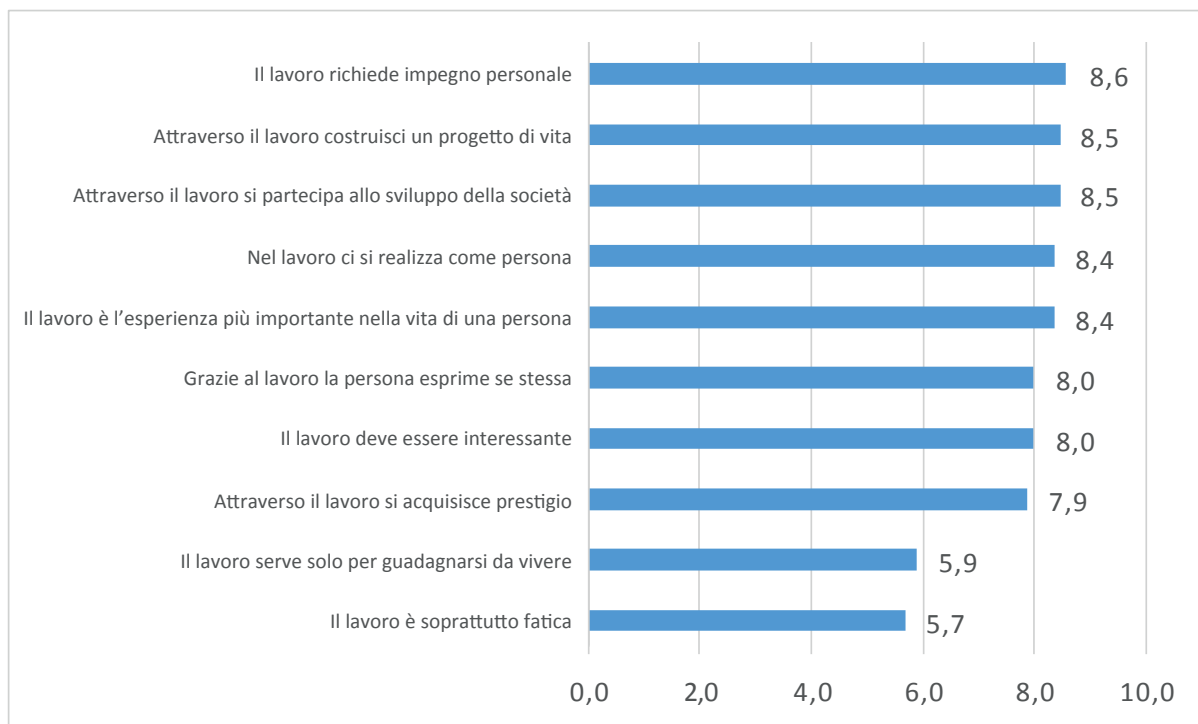
Si osserva, in particolare, un'elevata percezione circa il possesso di abilità di problem solving (8,1 su 10), autostima (7,9), capacità di comunicazione (7,7) e grinta (7,6).

I rispondenti sembrano essere poco propensi a rimettersi in gioco, in quanto, in media, è pari a 7,1 su 10 il grado di accordo con l'affermazione "penso di avere tutte le competenze che servono per trovare un lavoro", con una visione del sé piuttosto cristallizzata.

Le risposte segnalano, inoltre, una limitata fiducia negli altri, relativamente bassa inclusione sociale e soddisfazione di vita, suggerendo una condizione individuale percepita, almeno in parte, come critica dal punto di vista relazionale e del rapporto con gli altri e con la comunità di riferimento.

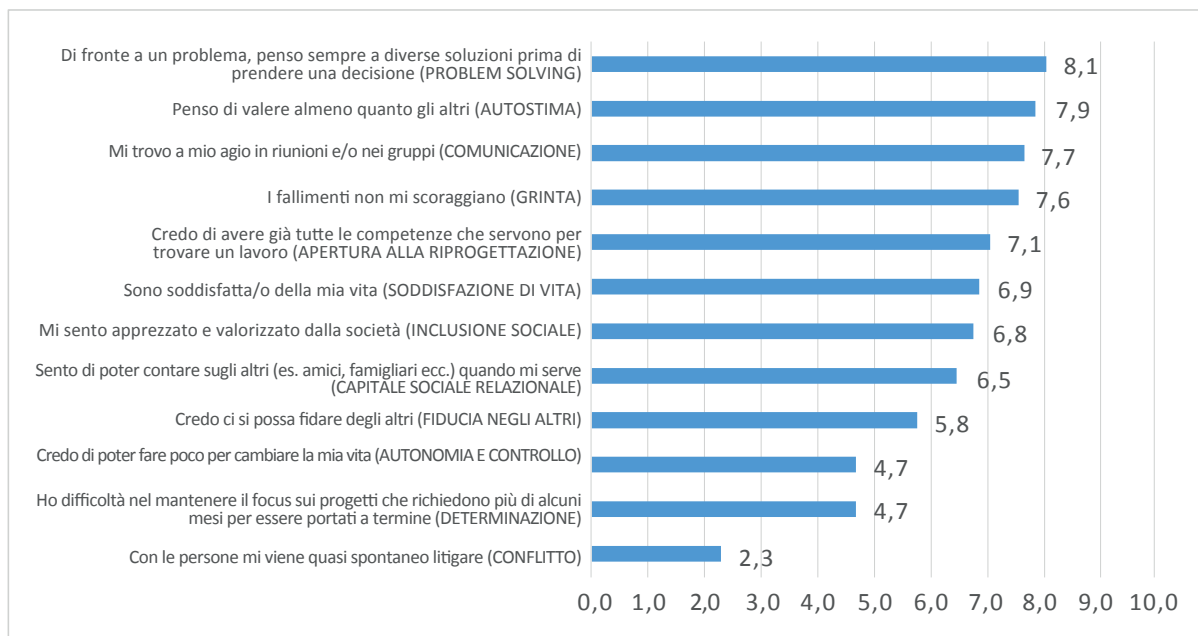
La visione circa la possibilità di incidere fattivamente sulla propria condizione di vita (autonomia e controllo) e la determinazione con cui si cerca di raggiungere gli obiettivi sembrano altresì essere competenze meno diffuse nel collettivo investigato.

Figura 2. L'atteggiamento verso il lavoro



Nota: l'indicatore mostra (in media sui 63 rispondenti) il grado di accordo con le diverse affermazioni in una scala da 1 a 10.
Fonte: elaborazione degli Autori su dati di monitoraggio del progetto Reti per il Futuro

Figura 3. La percezione sul possesso di alcune soft skill



Nota: l'indicatore mostra (in media sui 63 rispondenti) il grado di accordo con le diverse affermazioni in una scala da 1 a 10.
Fonte: elaborazione degli Autori su dati di monitoraggio del progetto Reti per il Futuro

La co-progettazione dei percorsi per il reinserimento lavorativo

La ricerca dei potenziali beneficiari del

progetto si conclude a settembre 2020. A seguire viene riconvocato il tavolo sul lavoro nella stessa composizione del luglio 2020 per definire nel

dettaglio le azioni del progetto. L'incontro ha lo scopo di condividere le informazioni raccolte riguardo alle caratteristiche dei potenziali beneficiari (le 63 persone intercettate); analizzare i bisogni delle imprese in termini di professionalità richieste (anche nuove, a seguito della pandemia); segnalare che nel frattempo il CISA Ovest Ticino aveva individuato nel proprio bilancio alcune risorse da destinare al progetto per finanziare i tirocini (600 euro mensili, per sei mesi per ciascuna persona eventualmente avviata al lavoro)¹⁶; raccogliere attraverso le associazioni datoriali le potenziali disponibilità a ospitare tirocinanti da parte delle imprese loro associate.

All'incontro è seguito un iter che ha visto la cooperativa Elios contattare le imprese possibili host dei percorsi lavorativi e proporre loro lo sviluppo di prassi innovative di co-progettazione ex ante dei tirocini. Per parte sua la cooperativa Elios si impegnava a mettere in campo azioni formative per favorire l'incontro tra le aspettative delle persone disoccupate e i bisogni delle imprese anche con attività di tutoraggio dei tirocinanti, per consentire il superamento di eventuali criticità che fossero emerse durante il tirocinio.

A distanza di meno di due mesi dal primo contatto telefonico, lo Sportello Lavoro di Trecate ha ricontattato le persone che si erano dichiarate disponibili e 37 su 63 hanno riconfermato la disponibilità ad un primo colloquio conoscitivo, gestito dalla cooperativa sociale Elios. In seguito solo 21 hanno effettivamente fornito la documentazione necessaria per entrare a pieno titolo nel percorso. Tutti i 21 disoccupati (un terzo di coloro che si erano inizialmente dichiarati disponibili) sono stati inseriti in un percorso formativo e di accompagnamento al reinserimento lavorativo; non tutti però hanno scelto di beneficiare dell'intera gamma dei servizi per cui avevano inizialmente manifestato interesse. Tutte le persone hanno usufruito di tre incontri volti a monitorare e supportare il percorso di reinserimento lavorativo attraverso l'aiuto alla compilazione del CV, l'attività di

preparazione ai colloqui di lavoro e al supporto nella ricerca attiva; tuttavia solo 8 hanno dato la disponibilità a tre ulteriori incontri di formazione orientativa alla preparazione dei colloqui con le aziende¹⁷. L'esito finale ha comportato l'avvio di due tirocini co-progettati tra gli operatori della cooperativa Elios, l'azienda e il lavoratore. Questi due tirocinanti, alla conclusione del progetto, sono stati confermati con contratto stabile.

Il progetto è risultato innovativo rispetto ad alcune delle dimensioni che la letteratura da tempo suggerisce come cruciali per il successo dei programmi di politica attiva: ascolto dei bisogni del territorio; sviluppo di servizi *tailor made*; creazione di una rete multi-attore a supporto della co-progettazione condivisa dei percorsi formativi. Quanto descritto in precedenza segnala, tuttavia, le difficoltà nell'intercettare (prima) e nell'inserire (poi, e nel medio termine) le persone disoccupate in percorsi lavorativi. Cosa possiamo dunque apprendere da questa esperienza, che per quanto innovativa ha portato risultati trascurabili? Quali sono i fattori che hanno facilitato oppure ostacolato l'implementazione e quindi gli esiti dell'intervento? Nel paragrafo successivo proviamo a rispondere a questi interrogativi a fini di apprendimento.

2. Apprendimenti dall'implementazione e dagli esiti

Questa analisi è realizzata combinando un mix di fonti, in particolare: l'osservazione partecipante degli autori nell'intero processo; l'analisi dei diari di bordo sui partecipanti (tenuti dai formatori durante il percorso formativo); l'analisi di dati raccolti con il questionario ai beneficiari. Per la rilettura dell'implementazione e degli esiti del progetto a fini di apprendimento si sceglie di evidenziare i fattori che, a nostro avviso, hanno contribuito in senso positivo (facilitanti) oppure negativo (ostacolanti) a quanto osservato. Tali elementi sono messi in relazione con la loro origine riferibile a fattori interni all'organizzazione (partnership) oppure originati dal contesto generale (esterno) (tabella 2).

16 Il capofila ha utilizzato risorse diverse da quelle della strategia We.Ca.Re. perché questa non ammetteva il finanziamento dei tirocini.

17 Tra gli utenti, 4 hanno partecipato anche a un corso di educazione finanziaria, a cura di professionisti formatori e finanziato con le risorse del progetto, con l'obiettivo di renderli più consapevoli nella gestione delle proprie risorse economiche, anche rispetto a possibili incrementi di reddito a seguito dell'avvio di periodi lavorativi.

Tabella 2. Una rilettura dei fattori incidenti sull'implementazione del progetto

Fattori	Facilitanti	Ostacolanti
Interni	<ul style="list-style-type: none"> • Solide relazioni pregresse tra enti proponenti, riconoscibilità e autorevolezza della partnership • Abitudine dell'agenzia formativa a lavorare con target fragili • Coinvolgimento ampio degli enti verso obiettivi di fondo che vanno ben oltre la singola progettualità 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevati costi di coordinamento • Necessità di definire un ruolo guida forte e trainante • Autoselezione del target fragile entro i più fragili • Sfiducia e preconcetti verso i servizi al lavoro
Esterni	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoraggio dei bisogni del territorio nel tempo come fattore positivo a prescindere dalla congiuntura 	<ul style="list-style-type: none"> • Fabbisogni di personale fortemente legati al ciclo economico e revisione delle aspettative • Iper-valorizzazione da parte dei disoccupati dell'oggi' a scapito di una visione di medio-lungo termine (specie in relazione a redditi alternativi)

Fattori facilitanti di tipo interno

Il progetto fin dalla sua ideazione ha inteso offrire un servizio innovativo che coinvolgesse professionalità diverse per poter sostenere al meglio i percorsi di reinserimento lavorativo in un'ottica di rete multi-attore. Il Tavolo sul lavoro ha prodotto un confronto positivo tra imprese, enti del Terzo settore e servizi pubblici, raramente coinvolti in riflessioni e progettualità condivise. L'ampia adesione da parte delle associazioni di categoria, agenzie formative ecc. ha poggiato sulla disponibilità dei partner di mettere a sistema la propria rete di relazioni, coinvolgendo numerosi stakeholder. Il concetto di rete, oltre ad aver indirizzato le modalità di progettazione, ha permesso di strutturare l'intervento in funzione delle esigenze del territorio grazie alla conoscenza dei bisogni dei disoccupati, ma anche delle caratteristiche della domanda di lavoro proveniente dal tessuto produttivo. La capacità di calibrare l'intervento rispetto ai bisogni e alle opportunità è uno degli aspetti maggiormente positivi dell'intervento, interessante in un'ottica di promozione di politiche del lavoro *place based*, solitamente gestite a livello regionale o nazionale.

Per quanto riguarda le competenze in possesso delle realtà coinvolte, si sottolinea il ruolo della cooperativa Elios abituata a lavorare con target fragili. Questo ha aiutato gli operatori durante i percorsi di accompagnamento nei quali sono spesso emerse (come si dirà più avanti) difficoltà legate alla riattivazione dei beneficiari. Altro aspetto positivo, il lavoro dello Sportello Lavoro di Trecate che, grazie alle proprie competenze e riconoscibilità, ha svolto un ruolo insostituibile nell'intercettare i potenziali

beneficiari del progetto. Infine, l'Università ha contribuito offrendo metodo, coadiuvando il capofila nella governance, monitorando e valutando gli esiti delle azioni poste in essere dalla partnership e mettendo a disposizione la propria rete di relazioni. Per la realizzazione di processi territoriali quali quello in esame, risultano fondamentali le competenze, la riconoscibilità e l'autorevolezza degli attori che la realizzano.

La consapevolezza del fatto che si stava sviluppando un modello innovativo di welfare territoriale ha stimolato inoltre la creatività della partnership. Un esempio in questo senso è legato alle risorse economiche per i tirocini, che l'ente capofila ha mobilitato attingendo a fonti diverse, nell'ottica di collegare tra loro più dispositivi di policy. Ma lo stesso vale per l'organizzazione dei tavoli tematici, la cui convocazione necessita di un esteso tessuto relazionale per provare a 'condividere un percorso' tra attori dalle esigenze anche molto diverse.

Fattori facilitanti di tipo esterno

Il progetto ha preso avvio a metà del 2020 in un momento in cui si iniziavano a intravedere alcuni segnali di ripresa economica come sottolineato dalla relazione annuale della Banca d'Italia per l'anno 2021 (Banca d'Italia 2022). Questa tendenza è durata pressoché fino ai primi mesi autunnali generando aspettative positive tra i vari operatori economici e di conseguenza favorendo anche l'offerta di tirocini. Nel medesimo periodo, sono emerse esigenze di nuovi lavori per persone con basse competenze, come servizi di cura e assistenza familiare; a livello regionale si è registrato un aumento di circa il 40%

nelle assunzioni a tempo pieno tra il 2019 e il 2020 (Ires Piemonte 2021)¹⁸. Dalle riflessioni del Tavolo sono emerse diverse esigenze anche in termini di personale per lavori di pulizia e cura in strutture sanitarie e di assistenza, insieme anche alla richiesta di lavoratori per il settore logistico.

Fattori ostacolanti di tipo interno

Una criticità nell'implementazione del progetto ha riguardato le possibilità dell'ente capofila di coordinare efficacemente le attività dei partner, anche per le difficoltà di comunicazione legate al non poter operare in presenza durante i primi mesi di pandemia. Una rete multi-attore, per essere operativa ed efficiente, ha solitamente bisogno di alcune realtà nevralgiche che sappiano trainare la rete verso gli obiettivi comuni (Provan e Kenis 2008). L'importanza del coordinamento è un tema centrale nell'attuazione e nella buona riuscita delle politiche attive del lavoro, questo è anche dimostrato in via preliminare dal ruolo, a volte troppo poco incisivo, dei centri per l'impiego nel RdC (Busilacchi *et al.* 2021).

Un ulteriore aspetto critico della rete ha riguardato l'informalità delle collaborazioni con gli attori esterni alla partnership del progetto: da un lato si è riusciti a riunire realtà diverse pronte a collaborare, dall'altro non essendoci vincoli formali da rispettare (ad esempio per l'offerta di tirocini) molte imprese, inizialmente rese disponibili, si sono poi tirate indietro, riducendo la gamma delle opzioni e quindi anche il numero dei disoccupati interessati ad aderire al programma. Questo tipo di progettazione che parte 'dal basso' (ascolto dei bisogni) sembra quindi non poter prescindere da alcuni accordi più formali con le imprese.

Un ulteriore fattore limitante l'esito del progetto risiede nelle caratteristiche specifiche del target: come atteso, i beneficiari risultano, lungo diverse dimensioni, particolarmente fragili. A questo proposito è interessante analizzare anche il tipo di auto-selezione che si è realizzata nell'ambito dell'implementazione del progetto tra i potenziali beneficiari. Infatti, a fronte di 63 persone che si erano

inizialmente rese disponibili a partecipare, molte non hanno accettato di iniziare effettivamente il percorso proposto. Purtroppo non è possibile elaborare maggiormente su questo punto perché non sono state raccolte informazioni sulla motivazione di tale scelta. Di seguito sono spiegate, almeno in parte, queste decisioni utilizzando informazioni censite sulle caratteristiche dei due gruppi.

Nella tabella 3 si riportano le caratteristiche socio-anagrafiche e di storia lavorativa delle persone disoccupate, distinguendo il collettivo (21 persone) che ha goduto almeno dei servizi di orientamento come politica attiva del progetto, dal gruppo di coloro (42) che alla fine si sono dichiarati indisponibili a partecipare. Con riferimento all'atteggiamento verso il lavoro e le soft skill, i dati raccolti sull'intero collettivo di rispondenti in relazione ai vari item (si vedano le figure 2 e 3) permettono di ricondurre ad alcuni fattori latenti (analisi fattoriale) la variabilità. Le analisi, presentate per completezza in Appendice, mostrano come gli item riferiti al lavoro siano riconducibili ad un solo fattore, che chiamiamo "atteggiamento positivo verso il lavoro"; mentre, quelli riferibili alle competenze trasversali sono riconducibili a tre fattori, la "visione positiva del sé", "l'orientamento all'obiettivo" e "l'inserimento sociale"¹⁹. In tabella 3 si mostra la differenza standardizzata, come misura (che non dipende dalla dimensione dei collettivi) per testare la significatività statistica del differenziale tra i due gruppi (valori per la differenza standardizzata superiori a 0,25 suggeriscono differenziale significativo in media tra i due gruppi; Imbens e Wooldridge 2009). I risultati segnalano che il gruppo di quanti hanno iniziato i percorsi di riattivazione si caratterizza per un'età più matura, un livello di istruzione molto basso, una maggiore durata del periodo di disoccupazione e un minor attivismo sul mercato del lavoro.

L'implementazione della misura ha visto dunque la partecipazione delle persone più fragili di un collettivo già fragile. A ciò si deve aggiungere che i partecipanti sembrano possedere un atteggiamento particolarmente positivo verso il lavoro ma una, forse

18 Questo dato probabilmente è stato influenzato anche da dinamiche di stabilizzazione di rapporti precedentemente irregolari.

19 Nello specifico, a seguito dell'analisi fattoriale dei vari item riferiti alle soft skill (figura 3): autostima, soddisfazione di vita, problem solving, inclusione sociale, grinta, comunicazione e apertura alla progettazione contribuiscono in modo particolare alla componente che denominiamo "visione positiva del sé"; determinazione, autonomia e controllo e conflitto alla componente "orientamento all'obiettivo"; capitale sociale relazionale e fiducia negli altri nella componente "inserimento sociale".

Tabella 3. Le caratteristiche dei partecipanti alle attività progettuali (coinvolti) e di quanti, pur dichiaratisi inizialmente disponibili, hanno infine rifiutato (non coinvolti)

	Non coinvolti	Coinvolti	Differenza standardizzata
<i>Genere</i>			
Uomini	66,6	57,1	0,19
<i>Età (media)</i>			
	44,8	48,0	0,28
<i>Cittadinanza</i>			
Italiana	69,0	76,1	0,15
<i>Situazione familiare</i>			
Convivenza	85,7	85,7	0,00
<i>Titolo di studio</i>			
Nessuno o licenza elementare	21,4	38,1	0,36
Scuola media inferiore	33,3	38,1	0,09
Qualifica professionale o diploma	45,2	23,8	0,45
<i>Sostegno al reddito</i>			
Indennità di disoccupazione	16,7	14,3	0,06
Reddito di inclusione o Reddito di cittadinanza	26,2	23,8	0,05
Nessun rilevante sostegno	57,1	61,9	0,09
<i>Durata della disoccupazione</i>			
Meno di 1 anno	47,6	33,3	0,28
1-2 anni	21,4	14,2	0,18
2 anni e più	30,9	52,3	0,43
<i>Nell'ultimo anno ha sostenuto colloquio di lavoro</i>			
Si	54,7	38,1	0,33
<i>Atteggiamento positivo verso il lavoro</i>			
	-18,1	36,3	0,60
<i>Soft skill</i>			
Visione positiva del sè	-19,0	38,0	0,65
Orientamento all'obiettivo	-4,2	8,4	0,13
Inserimento sociale	1,1	-2,2	0,04
Numero di persone	42	21	

Nota: i panel 'atteggiamento positivo verso il lavoro' e 'soft skill' si riferiscono a una misura di sintesi ottenuta come estrazione dei fattori (si veda l'Appendice per maggiori dettagli).

Fonte: elaborazione degli Autori su dati di monitoraggio del progetto Reti per il Futuro

eccessiva, visione positiva del sé e delle potenzialità del proprio profilo individuale. Il principale problema legato a questo tipo di (auto)selezione non è solo la problematicità del matching domanda-offerta (per quanto, naturalmente, possa risultare più complicato realizzare un abbinamento lavoratore-impresa nel caso di profili meno occupabili), quanto anche la possibilità di riuscire a coinvolgere e ingaggiare le persone in percorsi che possono creare valore, ma che necessitano di forte motivazione e disponibilità a rimettersi in gioco per essere realizzati. Fragilità più accentuate di partenza significano anche minori capacità di valutare appieno la sfida, e i possibili ritorni della medesima nel medio e lungo termine.

Con i diari di bordo raccolti dai formatori e riferiti ai percorsi formativi dei 21 beneficiari, è possibile analizzare in maggior profondità il comportamento dei beneficiari dopo l'avvio dei percorsi, alla luce delle peculiarità del target così come descritto. Cercando di sistematizzare i principali problemi emersi durante l'implementazione, notiamo come la criticità più frequente abbia riguardato le difficoltà comunicative tra il disoccupato e l'operatore del servizio di politica del lavoro. Ciò richiama prevalentemente la propensione di alcuni disoccupati a volersi 'sottrarre' all'aiuto offerto dagli operatori. Gli operatori hanno collegato questa dinamica alla scarsa motivazione e alla sfiducia, nonché scetticismo, nei confronti dei servizi al lavoro. È utile richiamare brevemente le connessioni tra atteggiamento e stato di disoccupazione di lungo periodo, caratteristica comune ai beneficiari del progetto. Il perdurare di questa situazione faciliterebbe infatti atteggiamenti di apatia nei confronti del mondo del lavoro (Jahoda *et al.* 1971) e di malessere psico-fisico generale, intaccando sensibilmente l'atteggiamento verso soluzioni, anche proattive, di uscita da questo stato (McKee-Ryan *et al.* 2005; Chen e Lim 2012; Wanberg *et al.* 2016). Questa dinamica risulta quindi aggravare la situazione di disoccupati fragili, spingendoli sempre di più in una spirale discendente dalla quale è difficile uscire. Di seguito si propongono alcuni estratti dai diari che rimarcano quanto qui descritto.

La Sig.ra S. ha manifestato un certo scetticismo e sfiducia, nel primo colloquio telefonico e durante la prima parte del primo colloquio in presenza, verso le proposte avanzate dall'operatore.

Successivamente le è stato proposto un nuovo incontro per pianificare insieme le azioni di ricerca attiva nel settore e nel territorio individuati. Purtroppo, la Sig.ra S. non si è presentata al secondo appuntamento e l'operatore ha più volte cercato di mettersi in contatto con lei, ma non è più riuscito a parlarle.

Estratto dal Diario interventi reinserimento lavorativo

La Sig.ra F. è apparsa sin dal primo colloquio in presenza poco motivata ad aderire al progetto e sfiduciata nei confronti di un aiuto esterno. Dopo una analisi delle sue competenze ed esperienze lavorative pregresse, l'operatore le ha proposto di partecipare ad un tirocinio presso un'azienda del settore tessile avente sede a Cameri. [...] Purtroppo, a poche ore di distanza dal colloquio di presentazione della tirocinante al titolare, la Sig.ra F., con un messaggio audio su Whatsapp, ha deciso di non cogliere questa opportunità, adducendo come motivazione il fatto che non era interessata a operare nel settore tessile. L'operatore ha provato a richiamare la Sig.ra F. ma non è più riuscito a mettersi in contatto con lei.

Estratto dal Diario interventi reinserimento lavorativo

L'operatore ha contattato più volte la Sig.ra G., riuscendo a parlarle solo in un'occasione. La Sig.ra G. è sembrata assumere un atteggiamento sospettoso verso le proposte in merito all'opportunità di intraprendere un percorso di accompagnamento al reinserimento lavorativo. [...] Purtroppo, la Sig.ra G. ha ribadito la grande sfiducia verso qualsiasi aiuto e un disarmante scoraggiamento e non ha fornito nei giorni successivi nessuna risposta relativa alle due proposte di appuntamento. Estratto dal Diario interventi reinserimento lavorativo

Con una serie di colloqui l'operatore ha provato a chiarire quale potesse essere la strada più adeguata da intraprendere, ma questo percorso è stato fortemente condizionato dal fatto che il Sig. B. non ha mai avuto nessun tipo di esperienza fino ad ora. Probabilmente la scarsa efficacia di questa attività esplorativa è stata condizionata da un deficit

motivazionale, dato che ha dichiarato di vivere di rendita delle proprietà che gli hanno lasciato i suoi genitori, deceduti entrambi l'anno scorso.

Estratto dal *Diario interventi reinserimento lavorativo*

L'operatore ha riscontrato sin dal primo colloquio con il Sig. B. molti ostacoli nel condurre un percorso in modo proficuo per entrambi, per problemi di natura relazionale e comunicativa. Appare molto scostante e sfuggente, si ha l'impressione di avere di fronte una persona che non racconta la verità, si ipotizza ci siano alla base problematiche legate all'abuso di sostanze.

Estratto dal *Diario interventi reinserimento lavorativo*

Queste testimonianze permettono di comprendere meglio alcune dinamiche avvenute durante i mesi di implementazione del progetto, che sottolineano in particolare il ruolo centrale dell'atteggiamento verso il lavoro. Dai questionari era emersa una sostanziale percezione positiva del lavoro da parte dei 21 beneficiari che non ha retto alla prova dei fatti, alimentando la seconda chiave di lettura del dato, ossia una probabile visione eccessiva del sé. Il tema della capacità di 'ingaggiare' proattivamente i disoccupati fragili e di convincerli della bontà dell'iniziativa non è da sottovalutare nella costruzione di questo tipo di policy e questo progetto ne ha mostrato limiti e difficoltà.

Fattori ostacolanti di tipo esterno

Una problematica riguardante ancora i beneficiari dell'intervento è la possibile preferenza dei disoccupati a mantenere altre forme di assistenza (ad es. RdC) o prediligere forme di lavoro meno strutturate. In questi casi, le persone hanno scelto di abbandonare il percorso di politica attiva di Reti per il Futuro anche se molto promettente in termini di possibile outcome lavorativo. Ciò richiama elementi ampiamente dibattuti in letteratura che riguardano il *trade-off* in capo ai beneficiari tra l'aderire a opportunità loro offerte (lavorative e/o di formazione) e lo status quo in cui il sussidio di sostegno al reddito gioca un ruolo importante. Come discusso dalla sociologa Chiara Saraceno (2022a e 2022b) il dibattito

pubblico intorno a questi temi – il suo riferimento è al Reddito di cittadinanza in Italia – è conflittuale e polarizzato tra posizioni distanti. In molti casi i detrattori della misura hanno argomentato il disincentivo ad accettare proposte di lavoro (una platea di persone 'sdraiate sul divano' al costo di non perdere il sussidio per guadagnare poco di più), cui è possibile si sommi il problema della combinazione di sussidio con reddito da lavoro irregolare (Baldini e Gori 2019). Il disegno della policy gioca un ruolo fondamentale e, nel caso del RdC, tra le note più critiche vi è l'elevata percentuale di detrazione dal beneficio (e l'inserimento nell'ISEE) dell'eventuale reddito da occupazione maturato dai beneficiari. Ciò può oggettivamente contribuire a scoraggiare l'accettazione di salari reputati non sufficientemente alti oppure quelli dalle prospettive incerte. Come discusso da Alfano *et al.* (2019), vi è una correlazione dal punto di vista territoriale tra numero di domande di RdC e dimensione del mercato del lavoro irregolare. Tale evidenza è intrinseca alla policy stessa in quanto il RdC vorrebbe servire a contrastare situazioni di povertà offrendo un'alternativa al lavoro nero, oltre al coinvolgimento dei beneficiari (o almeno alcuni di essi) in percorsi di riattivazione; le norme penali vogliono servire a scoraggiare chi usufruisce del sussidio cumulando lavoro nero.

Il Reddito di cittadinanza, così come molte delle politiche pubbliche implementate nel nostro Paese, è stato ideato su base universale senza studi preliminari di efficacia. Questi ultimi, grazie all'analisi di progetti 'pilota', avrebbero consentito di misurare, prima dell'attuazione, i possibili effetti positivi e/o negativi riferibili a vari outcome di interesse. Nel maggio 2022 il Comitato scientifico per la valutazione del RdC ha reso pubblico un progetto di ricerca per la valutazione controfattuale degli effetti della misura²⁰. L'auspicio è che, seppur in ritardo, tale analisi venga effettivamente realizzata. Per il momento, gli unici dati disponibili sono quelli descrittivi derivanti da indagini *ad hoc* oppure dai dati di monitoraggio. Tra questi, una recente indagine di Inapp (2022) suggerisce che circa la metà della platea complessiva dei beneficiari di RdC sia composta da lavoratori poveri (*working poor*), per i quali il sussidio serve a integrare redditi da lavoro generalmente molto bassi. Ciò sembrerebbe suggerire effetti limitati sulle scelte di partecipazione al mercato del lavoro. Per la metà della platea dei beneficiari di RdC la fruizione del sussidio non con-

²⁰ Ci si riferisce al documento *Progetto di ricerca per la valutazione controfattuale dei percorsi di inclusione per i beneficiari del Reddito di cittadinanza*, <https://bit.ly/3etdh4k>.

sente di uscire da una situazione di povertà economica (si veda anche Anpal 2021). Sempre secondo l'indagine condotta da Inapp, solo il 40% di percettori di RdC è stato contattato dai centri per l'impiego e tra questi solo il 40% è risultato occupabile e ha quindi siglato il cosiddetto Patto per il lavoro. In relazione a tale collettivo, solo la metà ha ricevuto una proposta di lavoro, che nel 56% dei casi è stata rifiutata (in larga parte, oltre il 70%, a causa di offerte di lavoro non in linea con le competenze e/o il titolo di studio). A fronte di un acceso dibattito su questi temi, i dati attualmente disponibili permettono, dunque, considerazioni al più speculative sugli effetti (positivi o negativi) occupazionali associati alla partecipazione alla misura.

In questo articolo non è nostro obiettivo approfondire le diverse argomentazioni alla base del dibattito. Il progetto Reti per il Futuro finanziava percorsi di orientamento e formazione che, grazie alla co-progettazione, dopo l'esperienza di tirocinio, avrebbero plausibilmente potuto sfociare in un contratto di lavoro. Ciononostante, in molti casi l'opportunità non è stata colta. Grazie alla lettura dei diari dei beneficiari e alle interviste realizzate dagli operatori progettuali si può affermare che per diversi disoccupati il disincentivo al lavoro si sia effettivamente concretizzato nella scelta di abbandonare il percorso intrapreso per paura di perdere benefici di varia natura. Sembra, dunque, che, nonostante il coinvolgimento nel disegno della politica del lavoro, continui ad affiorare il tema della relazione con altri incentivi che condizionano le preferenze individuali. Come rimarcato da Anselmo *et al.* (2020), i target fragili non necessariamente reagiscono alla povertà economica ridimensionando le proprie aspettative sul mercato del lavoro. Una possibile spiegazione del fallimento rilevato risiede nella limitata fiducia sull'efficacia del percorso da intraprendere e in particolare dello strumento individuato per l'inserimento (il tirocinio), nonché sul livello di reddito nel primo periodo e in prospettiva. C'è da chiedersi cosa sarebbe successo – spesso la norma per molti servizi per il lavoro – con un approccio verso i beneficiari prettamente burocratico-formale in cui la presa in carico fosse risultata ancor meno personalizzata e finalizzata al reinserimento.

Il tema è complesso e dalle difficili soluzioni. L'analisi del caso di studio suggerisce che la partecipazione a politiche del lavoro per target fragili non esula da riflessioni esplicite in termini di costi-benefici. Ciò contribuisce a riflettere ulteriormente sul mito del *lazy poors* (Mostacci 2021) secondo cui la povertà è esclusivamente figlia

della cattiva volontà del disoccupato. Di converso, un'analisi più approfondita (e realistica) della condizione dei disoccupati fragili rammenta che, come tutti gli agenti economici, anche i senza lavoro fragili reagiscono a stimoli e incentivi. Lungo questa prospettiva, appare cruciale coinvolgere i partecipanti in percorsi di empowerment grazie ai quali favorire decisioni consapevoli, in virtù della disponibilità di un set informativo più ricco, in termini, ad esempio dei potenziali benefici (di lungo termine e non solo monetari) associati al reinserimento nel mercato del lavoro. Forse la sfida più importante per l'efficace presa in carico e l'accompagnamento delle persone disoccupate, specie quelle più fragili, è che i servizi al lavoro si dotino di professionalità che posseggano anche skill emotivo-psicologiche e sociali.

Quando sembravano esserci tutte le condizioni favorevoli ad avviare un'esperienza lavorativa in linea con le finalità del progetto Reti per il Futuro, il candidato si è tirato indietro. Il Sig. C. ha motivato il rifiuto facendo riferimento al basso compenso previsto (peraltro accettato in tutti i colloqui precedenti).

Estratto dal *Diario interventi reinserimento lavorativo*

Il Sig. O. ha raccontato che la sua famiglia si trova nel suo paese d'origine, ha tre figli e l'indennità ricevuta per la partecipazione al tirocinio non gli consente di aiutarli adeguatamente.

Estratto dal *Diario interventi reinserimento lavorativo*

Il Sig. F. è disoccupato da un paio di anni ormai, non ha la patente e questo è un grande problema per lui in quanto non riesce neanche a spostarsi con grande facilità. È invalido a causa di un infortunio sul lavoro che ha comportato una riduzione della mobilità di uno dei due piedi. [...] Di fronte alla concreta possibilità di iniziare un tirocinio il Sig. F. informa l'operatore di aver trovato un impiego stabile tramite un suo parente. In ben due casi racconta questa versione, inducendo l'operatore ad approfondire le motivazioni alla base di questo comportamento poco trasparente. Si scopre che in realtà il vero interesse del Sig. F. non è trovare un lavoro, bensì quello di continuare ad usufruire delle agevolazioni determinate dalla sua invalidità.

Estratto dal *Diario interventi reinserimento lavorativo*

Purtroppo il Sig. E. non si è presentato all'appuntamento e si è giustificato dicendo che per 600 euro al mese "non andava a spaccarsi la schiena" e che "lui quella cifra l'avrebbe tranquillamente guadagnata facendo attività di volontariato nel paese in cui vive". Successivamente ha dichiarato per iscritto di rinunciare al progetto.

Estratto dal *Diario interventi reinserimento lavorativo*

Da ultimo, un'altra minaccia di fatto imprevedibile all'avvio del progetto è stata la crisi pandemica. Questo shock esogeno ha di fatto bloccato molti percorsi di inserimento, accrescendo l'incertezza delle aziende e portando diverse realtà produttive, che all'inizio si erano rese disponibili ad accogliere dei tirocinanti, ad abbandonare il progetto. L'emergenza sanitaria peraltro ha posto degli ostacoli a tutti i progetti finanziati con We.Ca.Re. di fatto posticipandone l'attuazione e, in moltissimi casi, ricalibrandone l'attività verso interventi più soft e meno strutturati (Aimo *et al.* 2021). Per quanto riguarda Reti per il Futuro, l'avvio delle attività di inserimento lavorativo di persone fragili, già di per sé complessa, è risultato ancora più difficile in un contesto di incertezza.

Riflessioni conclusive

Nell'articolo è descritta, nei suoi caratteri fondamentali, l'esperienza di attuazione di una politica del lavoro co-progettata, multi-attore, indirizzata a disoccupati estremamente fragili e distanti dal mercato del lavoro. Il grado di innovatività del progetto risiede, da un lato nell'ascolto dei bisogni del territorio con riferimento alla domanda di figure professionali (domanda di lavoro locale), dall'altro nel mettere in relazione le imprese con persone disoccupate e difficilmente occupabili da coinvolgere in percorsi di riattivazione, ascolto e formazione che si concretizzino in opportunità lavorative consone alle loro aspirazioni e capacità con la possibile attivazione di tirocini retribuiti, sostenuti dal progetto e co-progettati. La tessitura sociale sperimentata, molto promettente, è stata testata nell'ambito di una progettualità caratterizzata da innovazione sociale nel territoriale piemontese. Questa iniziativa ha proposto nuove modalità per ridurre il mismatch tra domanda e offerta di lavoro, lavorando su target fragili e coinvolgendo imprese capaci di cogliere la sfida della co-progettazione,

a fronte della possibilità di beneficiare di servizi al lavoro più aderenti alle necessità specifiche e in assenza di costi per l'inserimento in azienda, per un periodo di sei mesi, delle persone reclutate. Per i disoccupati questo percorso di riattivazione ha rappresentato una sfida dagli esiti incerti. Il risultato, due tirocini avviati con successo, sembrerebbe essere un fallimento da cui è invece possibile imparare.

L'analisi della policy, della sua implementazione e dei suoi esiti, offre alcune chiavi interpretative utili ai decisori interessati a realizzare interventi di questo tipo. I risultati del progetto sono in chiaroscuro e fanno emergere elementi positivi che riguardano in particolare la capacità del territorio di attivarsi e sperimentare, con strumenti dedicati, nuove modalità di intervento (spesso invocate a più livelli) per incidere sul mismatch domanda-offerta, uno dei problemi più annosi del nostro mercato del lavoro. Si sono delineati processi territoriali virtuosi tra istituzioni pubbliche, servizi al lavoro, mondo della ricerca e delle imprese, in cui è emerso il desiderio di collaborare per rispondere ai bisogni specifici del territorio e delle persone.

Tuttavia, il caso studio ha anche reso evidenti diverse criticità riferibili al ruolo delle imprese (da ingaggiare in modo sostanziale nei percorsi) e all'atteggiamento delle persone (spesso poco propositivo). In alcuni casi i partecipanti hanno mostrato notevole diffidenza verso la proposta in occasione del primo contatto e del tentativo di inserimento nel percorso formativo.

Per quanto i risultati non siano facilmente generalizzabili, date le peculiarità del caso studio, vi sono apprezzabili elementi di apprendimento. La barriera da dover abbattere preliminarmente per favorire la riattivazione di persone fragili è innanzitutto la loro bassissima propensione a "investire su se stessi e per il proprio futuro" a causa di un mix di elementi tra cui emerge la scarsa fiducia nei servizi, la chiusura al nuovo, la cristallizzazione delle proprie posizioni, l'incapacità di progettare se stessi nel medio-lungo termine, anche per il fatto di non essere disposti a rinunciare a redditi saltuari e spesso incerti. Questa esperienza progettuale dimostra che, se non si incide preliminarmente su tali atteggiamenti, è complicato coinvolgere le persone in percorsi di politica attiva anche quando gli esiti si prospettano con buona probabilità positivi, infatti entrambi i tirocini avviati, al termine, sono stati convertiti in posizioni lavorative stabili.

Appendice

Tabella A1. Autovalori della matrice di correlazione. Visione del lavoro

	Autovalore	Differenza	Proporzione	Cumulativa
Factor 1	4,42985	3,44752	0,7712	0,7712
Factor 2	0,98233	0,60696	0,171	0,9422
Factor 3	0,37537	0,07387	0,0654	1,0076
Factor 4	0,30151	0,05817	0,0525	1,0601
Factor 5	0,24334	0,18759	0,0424	1,1024
Factor 6	0,05575	0,15111	0,0097	1,1121
Factor 7	-0,09536	0,0285	-0,0166	1,0955
Factor 8	-0,12386	0,03062	-0,0216	1,074
Factor 9	-0,15448	0,116	-0,0269	1,0471
Factor 10	-0,27048		-0,0471	1

Nota: matrice di correlazione policorica. Variabili standardizzate con media 0 e varianza 1.
Fonte: elaborazione degli Autori su dati di monitoraggio del progetto Reti per il Futuro

Tabella A2. Autovalori della matrice di correlazione. Soft skill

	Autovalore	Differenza	Proporzione	Cumulativa
Factor 1	3,57498	1,99281	0,5387	0,5387
Factor 2	1,58216	0,42357	0,2384	0,7771
Factor 3	1,15859	0,65595	0,1746	0,9516
Factor 4	0,50265	0,25982	0,0757	1,0274
Factor 5	0,24283	0,05322	0,0366	1,064
Factor 6	0,18961	0,11089	0,0286	1,0925
Factor 7	0,07872	0,04216	0,0119	1,1044
Factor 8	0,03656	0,15381	0,0055	1,1099
Factor 9	-0,11725	0,02102	-0,0177	1,0922
Factor 10	-0,13827	0,04367	-0,0208	1,0714
Factor 11	-0,18193	0,11001	-0,0274	1,044
Factor 12	-0,29195		-0,044	1

Nota: matrice di correlazione policorica. Variabili standardizzate con media 0 e varianza 1.
Fonte: elaborazione degli Autori su dati di monitoraggio del progetto Reti per il Futuro

Tabella A3. Autovettori. Soft skill

	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Unicità
Autostima	0,6871	-0,2278	-0,2333	0,4216
Soddisfazione di vita	0,6211	0,108	0,4057	0,438
Problem solving	0,8019	-0,066	-0,3355	0,24
Inclusione sociale	0,6704	0,0852	0,2275	0,4915
Capitale sociale relazionale	0,443	0,1347	0,5526	0,4803
Fiducia negli altri	0,386	0,2511	0,4571	0,579
Grinta	0,7343	0,0548	-0,2028	0,4167
Determinazione	0,1077	0,6643	-0,2389	0,4901
Autonomia e controllo	-0,0267	0,5788	-0,276	0,5881
Conflitto	-0,2991	0,7276	0,0797	0,3748
Comunicazione	0,6542	-0,1421	-0,1418	0,5318
Apertura alla riprogettazione	0,4588	0,3113	-0,2452	0,6325

Nota: matrice di correlazione policorica. Variabili standardizzate con media 0 e varianza 1.
Fonte: elaborazione degli Autori su dati di monitoraggio del progetto Reti per il Futuro

Bibliografia

- Aimo N., Cuttica G., Nava L., Pomatto G. (2021), Innovazione sociale e welfare locale: il caso di We.Ca.Re. della Regione Piemonte, *Autonomie locali e Servizi sociali*, n.3, pp.513-530
- Alfano V., Cicatiello L., Maffettone P. (2019), Giano trifonte. Il Reddito di Cittadinanza: universal basic income, sussidio di disoccupazione o incentivo ad andar sommerso?, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 33, n.3-4, pp.871-891
- Anpal (2021), *Reddito di cittadinanza. Condizione occupazionale dei beneficiari RdC*, Collana Focus Anpal n.125, Roma, Anpal <<https://bit.ly/3fWViDL>>
- Anselmo M., Morlicchio E., Pugliese E. (2020), Poveri e imbroglioni. Dentro il Reddito di cittadinanza, *il Mulino*, 69, n.1, pp.53-63
- Armando V. (2021), La scomparsa dei poveri. Una prima valutazione di policy sul Reddito di Cittadinanza, *Politiche sociali*, n.3, pp.525-544
- Baldini M., Gori C. (2019), Il reddito di cittadinanza, *il Mulino*, 68, n.2, pp.269-277
- Banca d'Italia (2022), *Relazione annuale. Anno 2021*, Roma, Banca d'Italia <<https://bit.ly/3ez0WM7>>
- Bertheau A., Acabbi E., Barceló C., Gulyas A., Lombardi S., Saggio R. (2022), *The unequal cost of job loss across countries*, NBER working paper n.29727, Cambridge (MA), NBER
- 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*, n.3, pp.553-578
- Busso S., Gori C., Martelli A., Meo A. (2021), Misure economiche di contrasto alla povertà alla prova della pandemia. Tre chiavi di lettura, *Politiche sociali*, n.3, pp.531-552
- Card D., Kluve J., Weber A. (2018), What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, *Journal of the European Economic Association*, 16, n.3, pp.894-931
- Card D., Kluve J., Weber A. (2010), Active labour market policy evaluations. A meta-analysis, *The economic journal*, 120, n.548, pp.F452-F477
- Chen D.J.Q., Lim V.K.G. (2012), Strength in adversity. The influence of psychological capital on job search, *Journal of Organizational Behavior*, 33, n.1, pp.811-839
- Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza (2021), *Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza. Ottobre 2021*, Roma, MLPS <<https://bit.ly/3qclBI2>>
- Donato L., Poy S., Migliore M.C. (2018), Employment effects of vocational training: an evaluation using propensity score matching, *Politica economica*, n.3, pp.273-296
- Fondazione Zancan (2013), *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla povertà. Rapporto 2013*, Bologna, il Mulino
- Gallo G., Raitano M. (2019), Reddito di Cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni, in Cnel, *XXI Rapporto sul Mercato del Lavoro e sulla Contrattazione Collettiva*, Roma, Cnel, pp.277-298
- Imbens G.W., Wooldridge J.M. (2009), Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation, *Journal of Economic Literature*, 47, n.1, pp.5-86
- Inapp, Bergamante F., De Angelis M., De Minicis M., Mandrone E. (2022), *Reddito di cittadinanza: evidenze dall'indagine INAPP-Plus*, Inapp Policy Brief n.27, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3SWnW6T>>
- Ires Piemonte (2021), *Relazione Annuale 2021. Rigenerare il Piemonte: prospettive di cambiamento e politiche per il futuro*, Torino, Ires Piemonte
- Jahoda M., Lazarsfeld P.F., Zeisel H. (1971), *Marienthal: the sociology of an unemployed community*, New York, Routledge
- Lauringson A., Lüske M. (2021), *Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organisational set-up, regulation and capacity*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n.262, Paris, OECD
- Martin J.P. (2014), *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness*, IZA Policy Paper n.84, Bonn, IZA
- Manpower (2022), *Il Talent Shortage in Italia*, Milano, ManpowerGroup
- McKee-Ryan F.M., Song Z., Wanberg C.R., Kinicki A.J. (2005), Psychological and physical well-being during unemployment: A meta-analytic study, *Journal of Applied Psychology*, 90, n.1, pp.53-76
- Mostacci E. (2021), Il reddito di cittadinanza, oltre la retorica del lazy poor, *il Mulino*, 18 dicembre <<https://bit.ly/3TjGkWQ>>
- Pasquini A., Centra M., Pellegrini G. (2019), Fighting long-term unemployment: Do we have the whole picture?, *Labour Economics*, 61, issue C
- Poy S., Coda Moscarola F., Pomatto G., Aimo N. (2022), Valutare per migliorare: evidenze da una politica attiva del lavoro (Formazione per la Mobilità Professionale), *Rassegna Italiana di Valutazione*, n.78, pp.11-38
- Poy S., Scaratti G. (2021), Sviluppo delle competenze e politiche per l'occupabilità dei giovani. Buone pratiche da un caso studio, *Impresa Sociale*, n.1, pp.82-91
- Pomatto G., Poy S., Aimo N. (2020), Le politiche attive del lavoro in Piemonte, in *Il programma Formazione per la Mobilità Professionale (FMP) della Compagnia di San Paolo. Una valutazione degli effetti occupazionali*, Torino, Ires Piemonte, pp.10-22

- Provan K.G., Kenis P.N. (2008), Modes of network governance. Structure, management, and effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, n.2, pp.229-252
- Saraceno C. (2022a), Dieci domande e risposte per conoscere il Reddito di cittadinanza, *Lavoce.info*, 18 luglio <<https://bit.ly/3eqsiE2>>
- Saraceno C. (2022b), Federica, l'invisibile, scrive a Chiara, la presidente. A proposito di divani e Reddito di cittadinanza, *Menabò*, n. 174, 14 giugno <<https://bit.ly/3VITSTD>>
- Saraceno C. (2021), Quali sono i veri limiti del reddito di cittadinanza, *Lavoce.info*, 16 novembre <<https://bit.ly/3RXXJh2>>
- Scarano G. (2020), Alternative models of activation policies: the experience of public oriented services, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 40, n.3/4 pp.382-408
- Sgritta G.B. (2020), Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza, *Politiche sociali*, n.1, pp.39-56
- Vooren M., Haelermans C., Groot W., Maassen van den Brink H. (2019), The effectiveness of active labor market policies: a meta-analysis, *Journal of Economic Surveys*, 33, n.1, pp.125-149
- Wanberg C.R., Kanfer R., Hamann D.J., Zhang Z. (2016), Age and reemployment success after job loss: An integrative model and meta-analysis, *Psychological Bulletin*, 142, n.4, pp.400-426

Eliana Baici

eliana.baici@uniupo.it

Professore ordinario di Politica economica presso il Dipartimento per lo Sviluppo sostenibile e la transizione ecologica dell'Università del Piemonte Orientale. La sua attività di ricerca verte sui temi dell'Economia del lavoro, e in particolare sull'Economia dell'educazione e sul ruolo del capitale umano e sociale nello sviluppo economico e sociale.

Giovanni Cuttica

Ricercatore junior. Tra il 2020 e il 2022 ha collaborato con il Dipartimento di studi per l'Economia e l'impresa dell'Università del Piemonte Orientale, nell'ambito di una borsa di studio per la valutazione di programmi di innovazione sociale e reinserimento lavorativo. Dal 2018 collabora parallelamente con l'Istituto di Ricerche economiche e sociali (IRES) all'interno del gruppo di lavoro sulla valutazione dei Fondi strutturali europei (FSE e FESR) della Regione Piemonte.

Samuele Poy

samuele.poy@uniupo.it

Ricercatore in Politica economica presso il Dipartimento per lo Sviluppo sostenibile e la transizione ecologica dell'Università del Piemonte Orientale. Nelle sue ricerche si occupa principalmente di analisi e valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche.

Policy integration in practice: evidence from anti-poverty policy in Italy

Matteo D'Emilione

INAPP

Giovannina Giuliano

INAPP

In Italy, over the last few years, policy to combat poverty has been designed assuming that the integrated provision of social and employment services should represent one of the essential conditions (a minimum standard) of the policy. Since 'integration does not just happen by design', what happens when an integrated policy approach is put into practice? Using some of the main evidence of a recent survey on more than 400 Local social planning authorities (local institutions responsible for coordinating social policies) an index of service integration has been developed in order to analyze and measure the capacity of local administrations to deal with the paradigm of coordination and integration.

In Italia, negli ultimi anni, le politiche di contrasto alla povertà sono state concepite partendo dal presupposto che l'offerta integrata di servizi sociali e occupazionali dovesse rappresentare una delle condizioni fondamentali (un livello essenziale) della politica. Dal momento che "l'integrazione non avviene solo sulla carta", cosa succede quando un approccio di politiche integrate viene messo in pratica? Utilizzando alcuni dei principali risultati di una recente indagine su oltre 400 autorità locali di pianificazione sociale (istituzioni locali responsabili del coordinamento delle politiche sociali) è stato sviluppato un indice di integrazione dei servizi per analizzare e misurare la capacità delle amministrazioni locali di affrontare il paradigma del coordinamento e dell'integrazione.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2022-02-3

Citazione

D'Emilione M., Giuliano G. (2022), Policy integration in practice: evidence from anti-poverty policy in Italy, *Sinappsi*, XII, n.2, pp.38-53

Parole chiave

Contrasto alla povertà
Integrazione delle politiche
Capacità istituzionali

Keywords

Fighting poverty
Policy integration
Institutional capacity

Introduction

In the context of public policies, those dedicated to fighting poverty are of increasing importance. The very concept of poverty, however, is characterized by multi-dimensionality (Alkire 2018; Bray *et al.* 2019) and *wickedness* (Peters and Tarpey 2019). Those aspects would therefore require an integrated approach according to

which different institutions and different people should work together, with the same aim (OECD 2015). Often invoked at the political and regulatory level, integration is difficult to implement, as the complexity of integration processes as well as the problems that these processes aim to solve are underestimated. Again, the policy-maker should find the right compromise between

This work follows the participation to the International Conference on Public Policy 2021 in Barcellona (session on policy problems and policy integration - Chairs Guillermo Cejudo and Philipp Trein). Many ideas and suggestions were collected on that occasion and in the following months.

desirability and feasibility of policy integration, assessing its expediency (Candel 2021). This seems to be the case with what is happening in the UK with the implementation of Universal Credit: integrating six types of social benefits in the hope of making everything simpler and more effective. The results, to date, say something else (National Audit Office 2018); more than 10 years have passed since the launch of the measure and still there are numerous problems of implementation, from the additional costs for local organizations that help administer Universal Credit and support claimants, to the difficult adjustment of claimants to the new ICT based procedures¹.

In Italy, over the last few years, poverty has found an important place in the political agenda setting and policies to combat poverty were designed assuming that the integrated provision of services should represent one of the essential conditions (a minimum standard) of the delivery process. Collaboration between social services and employment services as well as the role of the multidisciplinary teams have gained momentum on the national, regional, and local level.

Through what we can define as a 'whole-of-government' approach (Christensen and Lægheid 2007; Perri 2004), the national policy maker, namely the Ministry of Labour and social policies, has provided a quite strong regulatory input, challenging the heterogeneity and fragmentation of Italian welfare administration (Catalano *et al.* 2015). By strong regulatory input we mean, in particular, the indications contained in the decrees implementing the adopted measures to combat poverty which provide for the integrated offer of services (mainly social services and public employment services) which should represent a basic standard feature of the social benefits system².

Therefore, the adoption of such an approach seems to be due, on the one hand, to a process of re-centralization already under way in various policy areas in Italy (Bolgherini *et al.* 2019), and on the other hand, to the "external problem pressure" caused by the worsening of poverty which required policy integration and ad-

ministrative coordination reforms (Trein *et al.* 2019).

But what happens when we try to put norms into practice? What is the current level of cooperation between services belonging to different sectors? How do the operators and professionals from different services interact? Since "integration does not just happen by design" (Cejudo and Michel 2021), we carried out a survey to evaluate (ex post) the implementation process of the first real national measure to combat poverty called REI (Inclusion Income) and tried to understand if and how the integration processes at the local level had changed, accordingly with the provisions of the legislation, strongly focused on strengthening the coordination mechanisms of the social services and promoting its connection with public employment services³.

The survey involved more than 400 Local social planning authorities (LSPAs), intended as institutional bodies responsible for coordinating social policies at the territorial level, more than 400 public employment services and a sample of more than 2.000 municipal social services⁴. To our knowledge, this is one of the few national surveys that place the issue of integration between services at the center of an ex-post evaluation on the implementation of a measure to combat poverty, also considering the absence of administrative data on the subject. Using some of the main evidence of the survey, an index of (service) integration has been developed, in order to measure the capacity of local administrations to deal with the paradigm of integration.

The overall picture that emerges from the index results was characterized by significant territorial heterogeneity and clear margins for the improvement of local and regional welfare governance mechanisms. It is appropriate to highlight how the local welfare system has been 'put to the test' by the central policy maker, without taking these differences into consideration, generating implementation difficulties, especially in the weaker institutional territories.

The outline of the paper is as follows: the first section provides an overview of the theoretical and empirical issues concerning the integration processes

1 Another interesting experience to consider is the norwegian welfare reform, launched in the early 2000s (Askim *et al.* 2009).

2 Legislative Decree n.147/2017 (art. 23) establishes that "the integrated offer of interventions and services according to the coordinated methods defined by the Regions and autonomous provinces constitutes an essential level of the service performance".

3 The survey was financed by the European Social Fund within the National Operational Programme on Systems of Active Employment Policies (PON SPAO 2014-2020).

4 For each local institution involved, the manager or the main contact person was interviewed asking to provide his point of view (subjective perception) on a series of issues relating to the implementation of the measure, but also, where possible, administrative sources data.

between services involved in the implementation of policies to combat poverty; the second section focuses on the Italian welfare institutional context; the third section, highlights the main evidence that emerged in the survey and the main results of the integration index; in the end, we focus on some speculations concerning the way integration can be measured.

1. Combating poverty and policy integration: theory and practice of a complex relationship

Integration at an institutional, organizational, and professional level represents an issue that is found with increasing intensity and diffusion in regulatory provisions, operational and guiding documents in the sphere not only of social policies, but also of those of employment, health, and education.

The conceptual issues associated with the theme of integration are numerous (Trein *et al.* 2019). It is therefore complex to stand for one definition rather than for another, dealing with a “plethora of terms” (Tosun and Lang 2017). In general terms, researchers are faced with a large number of expressions that can overlap with that of integration, such as collaboration, coordination, and cooperation. In this sense, an essential reference is to consider (horizontal) integration as a continuum that goes from a situation of complete fragmentation to one of perfect connection between services and systems (Keast *et al.* 2007) where cooperation, coordination and collaboration represent the three possible stages. From a different perspective, there are different ‘degrees’ of integration: from the simple dialogue between institutions, to the full integration with *ad hoc* new institutional bodies creation (OECD 2015).

A second aspect that forms the background to the analysis of integration processes concerns the explanatory factors of the success (or not) of these processes, with a careful eye on individual, organizational and system capabilities as well as on the necessary skills even on a political level (Kekez *et al.* 2019).

In recent years, as already mentioned, it is possible to identify a renewed interest in the concept of integration between services, in particular in the field of social and labor policies (Finn 2016; Provan and Milward 2001), developing issues that in the health sector have always been the subject of in-depth reflections (WHO Regional Office for Europe 2016; Valentijn *et al.* 2013; 2015).

In 2015 the European Social Network (ESN) promoted a specific study at European level on how local public

services, in particular those with a ‘social purpose’ (education, work, health) worked together in order to improve the well-being of citizens (Montero *et al.* 2016). Among the reasons and objectives that can be directed towards the integration of different types of service, the most present are related to the improvement of the ‘outcomes’ for beneficiaries/customers, to the coordination between services and to the ‘re-orientation’ of the system of care services. Furthermore, with respect to the methods of integration, the choice of setting up multi-professional teams presents significant organizational challenges: the commitment to encourage dialogue between professionals accustomed to different communication codes; the management of ‘leadership’ within these work groups; the identification of well-defined roles and procedures to ensure the balance of the team; the sharing of relevant information, effectiveness of communication processes and supporting information systems (Petch *et al.* 2013).

While recalling the importance of the concept, however, these documents underestimate in some cases how the integration processes are, in general, long and complex phenomena that do not always, and not necessarily, produce the desired effects. A recent study by the European Commission on the provision of integrated social services aimed at activating minimum-income beneficiaries (Eftheia 2018) effectively explains the opportunities, obstacles and results of some integration processes that have taken place in numerous European countries. The study highlights some relevant issues such as: the variety of ‘approaches’ to integration, from reforms based on low-intensity integration tools to reforms based on real ‘institutional merger’; the effects of these reforms in terms of poverty reduction and creation of more user-friendly services and better accessibility of the services themselves. This last issue is interesting for two reasons: the first concerns how these effects have been measured, opening up an important question on how to measure integration processes and their validity; the second concerns the characteristics of the reforms that more than others have succeeded in obtaining positive effects on the three dimensions considered.

Among the success factors we find: the consensual approach as a way to introduce and run reforms, with a broad institutional base; an intensive support programme; an ‘experimental culture’, running pilot schemes before the scaling up of the reforms. However, these aspects must take some relevant issues into

consideration: the greater the number and variety of subjects involved, the greater the difficulty in the decision-making process; the short-term approach of the political agenda, 'incompatible' with experimentation and implementation of complex processes. In general terms, it is possible to advance the hypothesis that reform processes that focus decisively on formal collaboration between several services can achieve positive results.

Against this background, our work aims to make an original contribution to this debate by analyzing the coordination capacity of the public administrations involved in the implementation of recent measures to combat poverty in Italy. As stated by Candel (2017) in reference to the so-called Integrated Policies Strategies (IPSs)⁵, "whereas the assumption that better-integrated policy results in better outcomes is widespread among both scholars and policy-makers, it is not supported by a strong evidence base".

Our work seeks to bridge this 'evidence gap' by assessing the institutional capacity of local authorities to implement a top-down and complex integrated policy design through different but complementary perspectives: highlighting the importance of territorial heterogeneity as an essential interpretative key; identifying the organizational and implementation dimensions that seem to affect this capacity, from the availability of human and financial resources to the cultural differences between different services; exploring possible associations between a better integrative capacity (Candel, 2021) and other essential aspects such as an improved local authority to solve implementation problems and to guarantee better coverage of the needs of the population in a given territorial context.

The theoretical framework underlying the concept of integrative capacity allows us to define more precisely the boundaries within which our work moves. In fact, if we take into consideration the capacities that are important for the policy integration proposed by Candel, we find many of those which we have taken into consideration. In particular, for the purposes of this work, we focus more on the 'operational capacities', some-

how extending the field of observation to the analytical ones: the presence and functioning of multidisciplinary teams for the assessment of welfare recipients' needs, understood as an example of *cross-sectoral structures and coordination mechanisms*; the intensity and quality of institutional relations between LPAS and other stakeholders at the local level as part of *flexible strategic management processes that involve all relevant entities*; the availability of funds and human resources; the quality of information flows between institutions involved, intended as a 'metric' to understand the *availability and exchange of knowledge and information across sectors*. An interesting aspect that our work does not investigate but whose importance is crucial is what Candel called integrative leadership, with respect to which an *ad hoc* investigation would be necessary.

Before dealing with the results of the survey, it is useful to provide some information on the functioning of the Italian welfare system, which represents the context in which the policies to fight poverty are implemented.

2. The Italian context: seeking for policy coherence to combat poverty

It could be argued that, triggered by the financial-economic crisis (2008) and spurred on by the pressure of the European institutions and by the advocacy action of some national movements (The Alliance Against Poverty⁶ and CILAP⁷), poverty became a prominent subject on the Italian policy agenda (Béland and Howlett 2016). Italy was also, until 2017, one of the very few Member states of the European Union that did not have a minimum income scheme in its welfare system. The reality of the facts, to date, is that over the last few years we have gone from zero to an 'overproduction' of measures both at national and regional level.

From the first pilot measure (New Social Card) in 2013, which involved about 27,000 people, we have now reached over 3 million people within the Citizens' Income (less than half in the case of the Inclusion Income).

5 Candel defines IPS as "explicit governmental attempts to address one or more crosscutting concerns [...] in a holistic manner and for that reason prescribe concerted policy-making efforts across sectors and, possibly, levels within a polity" (Candel 2017).

6 The Alliance Against Poverty, born at the end of 2013, brings together a large number of stakeholders who have decided to contribute collectively to the construction of adequate public policies against absolute poverty in Italy. (<https://alleanzacontrolapoverita.it/>)

7 Collegamento Italiano Lotta alla Povertà (Cilap) is a network of non-profit organizations founded in 1992 in Rome, aimed at contrasting poverty and social exclusion. It is the Italian representative of the European Anti Poverty Network (EAPN), founded in 1990.

A process that has been only apparently seamless where one measure rapidly (and sometimes abruptly) replaces the other, particularly in the transition between the two broader measures. In fact, in March 2019, the Inclusion Income was replaced by the Citizenship Income ⁸ (Jessoula *et al.* 2019) without having given the first measure time to be actually implemented, an example of how the vagaries of politics can negatively affect important processes of change (Hudson *et al.* 2019). These changes have increased the implementation burdens for the local institutions involved, faced with the need to manage new financial resources as well as different and ever-increasing benefit recipients: a process that seems to have generated a policy accumulation mechanism (Knill *et al.* 2021), not timely supported by the central level of government.

Furthermore, each step took place without a real monitoring and evaluation activity to understand the strengths and weaknesses of the individual measures, not favoring the policy learning process. Added to this, is the constant change of the rules of the game by the central policy maker (the Ministry of Welfare), with evident impacts on the governance of the local service system. Without going into the specifics of the interventions to combat poverty mentioned above, it is useful to highlight how, generally speaking, they are interventions that can be identified within conditional cash transfer schemes, already widespread in developing countries (Cecchini and Atuesta 2017). Following a proof of means, the beneficiary of the measure signs a personalized pact for social inclusion with social services or public employment services. Alongside the monetary component, therefore, specific services are offered (in kind component).

A fundamental role in the management of the measures is assigned to social services. An important change took place with the implementation of the last measure, Citizenship Income, where public employment services are supposed to play a key role in managing certain categories of users (e.g., short-term unemployed).

These institutional changes took place in a historically fragmented welfare system: the specific configuration of the Italian welfare system and

social assistance policies to combat poverty has been focused on categorization and has led to the fragmentation of welfare and poverty reduction policies (Kazepov and Barberis 2013). The design and management of the social services system in Italy involve different public responsibility levels, mainly regional and municipal (Bifulco and Centemeri 2008). At municipal level, most of the resources were allocated to families with children, disabled and elderly people and, residually, to fight poverty and social exclusion, to support immigrants and people with addictions. It is necessary to highlight the fundamental role that municipalities have in the planning and management of the social service system at local level considering the number of municipalities (about 8,000). This 'administrative issue' is obviously a core problem when a national social policy is supposed to guarantee homogeneity at the territorial level in terms of the quality of public services (and among these, social services). As we will see below, LPSAs play (or try to play) a key coordinating role in this fragmented situation.

Furthermore, the welfare system is part of a broader framework, that of the public administration, which in Italy suffers considerable delays in terms of (perceived) quality of public services and low trust on the part of citizens towards national and local institutions (Eurofound 2017) as well as an increasing age of public employees over the last years due, among other things, to "the hiring/turn over freeze that is putting an obstacle to the entrance of young people (and ideas) in the public sector" (Cepiku 2018, 510). These latter aspects are of fundamental importance for any public policy and any process of institutional collaboration to take place effectively, considering the institutional capabilities involved.

3. Towards the creation of an index of integration

Against this background, between November 2020 and April 2021, a survey was carried out to assess the evolutionary implementation process (Browne and Wildavsky 1984) of the above-mentioned first anti-poverty measures, the Inclusion Income, and the first rolling out step of the Citizens' Income.

The Inclusion Income, namely the first single measure to combat poverty in Italy, representative of

⁸ As reported by the ESPN Flash Report 2019/35 the Citizenship Income (or *Reddito di Cittadinanza* in Italian) can be defined as a means-tested cash benefit which is targeted at poor and socially excluded households and conditional on participation in job-search activities (Jessoula *et al.* 2019, 1).

a new policy course, combined economic protection, through income support, and activation of the individual to promote social and work inclusion by entrusting a key role to local welfare.

Its implementation envisaged some actions through different phases, involving the management of complex situations, at an organizational and operational level. To name but a few, the procedures for the interception, control, and engagement of users eligible for the benefit of the measure, up to the realization of the entire implementation process that required the synergistic action of several subjects and different levels of governance involved in the exercise of the functions envisaged by the regulatory mandate.

In the policy choices regarding the fight against poverty, new paradigms intervene to guide, in the various forms and in a matrix of interdependence, the following implementation strategies and expected results:

- the introduction of a single measure to combat poverty meant as an essential level of performance, homogeneous throughout the national territory;
- the multidimensional perspective in the analysis of poverty and the consequent need to adopt a logic of integrated offer of social interventions;
- the adoption of a perspective of activation of both the beneficiaries and the system of local services;
- the territorial paradigm and the centrality of the multilevel governance dimension between the various players in the area involved in the implementation of the measures and in giving life to the local welfare system.

One of the characterizing and qualifying aspects of the Inclusion Income is that of having emphasized the operational dimension of social services, as well as the multidisciplinary and integrated approach in the provision of interventions. The innovative and somewhat 'disruptive' element of the measure, for the national panorama, is that of having established by decree that some phases involving users targeted

by the measure constituted essential levels of performance (particular, to the multidimensional assessment of the need, the construction of the customized project and more generally, the integrated offer of services).

The survey focuses on the three main public actors involved in the implementation of the measures at local level, namely the Local social planning authorities (LSPAs), the Public employment services (PESs) and the Municipal social services (MSSs). They represent the main 'nodes' for the implementation of national income support schemes. In the context of this work, taking into account the specificity of their role in the integration process, we will focus mainly on the evidence emerging from the survey on the LSPAs and, when useful, we will consider some evidence relating to the other two types of local institutions involved in the survey.

LSPA can be defined as an "organizational setting" (Previtali and Salvati 2021) whose objective is to coordinate the management of social services at local level (the municipal social services), dealing with welfare fragmentation. Specifically, each LSPA can be constituted by one or more municipalities, with a technical reference office called the Planning Office composed of different professionals, coordinated by an LSPA manager. It can be intended as a local government institution and a policy space to enhance local connectivity (Agranoff 2018). LSPAs originate, in fact, from National Law No. 328/2000, a framework law explicitly aimed at integration in the field of social policies.

Over the last few years, within an institutional reconfiguration process, LSPAs have assumed a more defined and meaningful role in social policies, since they are no longer just entities with coordination tasks but also, and increasingly, entities with major financial responsibility. These responsibilities derive from the management of new funds (and new rules) for the implementation of the anti-poverty policy, namely the National operational programme for social inclusion (PON Inclusion⁹) and the National Poverty Fund¹⁰.

Within the implementation of the Inclusion Income, the LSPAs have therefore played a fundamen-

⁹ See <https://bit.ly/3M0VUUR>.

¹⁰ The fund is used to finance the interventions envisaged by the National Plan to combat poverty and to strengthen the support services of Citizenship income recipients. The aim of the fund is complementary to that of the National operational programme for social inclusion, largely financed with EU resources.

tal role for at least three reasons: first, in a logic of multilevel governance they had to play a role of connection between the territory (municipalities) and the national and regional levels; second, they had to manage and redistribute the significant financial resources dedicated to strengthening the service network; third, they had to foster the coordination mechanisms at local level between different services. They, therefore, represented one of the fundamental 'hubs' both in terms of vertical and horizontal integration.

One of the key themes of the survey, as mentioned above, was the horizontal integration of the different actors involved at the local level. This research objective was consistent with the strong regulatory focus on fostering dialogue between administrations as an essential condition for the effective implementation of anti-poverty measures. It is thus possible to provide some important empirically based policy indications referring to the three above-mentioned key institutional subjects responsible for implementing the policy local level.

Unlike other surveys carried out on the same local institutions with similar aims (Alleanza contro la Povertà in Italia 2019), our survey reached a significant coverage of all the LSPAs, more than 80%, ensuring more sound data availability, even at regional level.

The same coverage has been reached for Public employment services and for the Municipal social services (MSSs) sample. For each of the local institutions involved, the respondent was in most cases the person in charge/manager of the organization.

An integration index has been developed to investigate the integration process at a local level. The index is composed of continuous indicators built on the dimensions considered to be explanatory of the integration process and aims to measure the capacity of LSPAs to manage and foster several integration mechanisms at the local level. The integration index is the sum of the five composite indicators described in the Annex 1, i.e., it is an additive index derived from a process counting type. Quite predictably, the described indicators and the relative dimensions considered are positively correlated (annex 1, table 2).

To date, in the academic literature, the examples

of such indices are not many and those existing have been mainly developed in the health sector (Henrard *et al.* 2006; Mayhew *et al.* 2016).

The selection process of the dimensions considered was inductive, considering, on the one hand, the experience gained in similar surveys carried out in recent years (D'Emilione *et al.* 2019), on the other hand, the regulatory aspects specifically aimed at the integration of the services provided for by the law implementing the measure. As already mentioned above, each dimension identifies what we could define as an (institutional) capacity of the LPSA to manage and oversee an effective process of integration and coordination action. The dimensions considered are the following:

- LSPAs capacity to promote the integrated management of activities in the territory.
- LSPAs capacity to support the establishment of multidisciplinary teams.
- LSPAs capacity to encourage (greater) involvement of different stakeholders at local level/degree of participation.
- LSPAs degree of collaboration with different actors present in the territory.
- Quality of information flows between LSPAs with the National Social Security Institute¹¹ (Inps).

The dimension that unexpectedly seems to be poorly connected with the others is the one related to the quality of information flow. Even changing the indicator and considering the quality of the flow, not only with Inps but also with PES does not change the result. What increases the surprise for this result is the fact that more than a third of the LSPAs assess that the quality of information flow with Inps is poor and the same happens when we asked the same question about the PES network.

Among the possible explanations, we choose two: first, as already mentioned, the index is based on a single question which alone is perhaps not sufficient to properly capture the phenomenon and its complexity; second, the average level of the information systems on which the service network is based is so low that, in fact, it does not affect (or is not capable of affecting) the integration process. This last observation was partly

11 Inps plays a fundamental role in administrative control of applications to obtain the measure, informing local institutions involved (social services and public employment services) about the outcomes of the procedure.

confirmed by some structured meetings, in order to share and discuss the results of the survey with those involved in the survey¹². The information platforms rather than the simple exchange of information are perceived as enabling factors to make the policy work effectively, but at the same time are so problematic that the *street level bureaucrat* (Lipsky 2010) chooses different strategies to overcome the obstacles, since the *process can't be stopped*. The development of an indicator to analyze the perceived quality of the information flows between actors involved in the implementation of a policy is a first attempt to shed light on the communication process as a driver for better integration since the supply and processing of information can affect policy outcomes (Cebul *et al.* 2008). We are fully aware that it should be further refined in view of the role that information systems and e-government will increasingly play in shaping public policies, elaborating, and adding new questions.

Findings

Through the use of the index, it is possible to develop two complementary lines of reasoning: on the one hand, it is possible to answer rather effectively the question asked in the introduction on what happens when passing from theory to practice; on the other hand, it is possible to highlight some associations (and non-causal relationships) between a good level of integration and other variables/aspects concerning the local governance of welfare systems.

According to the first level of analysis, it is possible to show how the index varies at a regional level. It is quite clear that there is not only a significant variability between regions but also within regions. This gives rise to two important considerations for the objectives of this work: first, whether integration between services and local actors should be an essential element of the policy to fight poverty; the application of the index says that there is still a long way to go; the second reflection concerns the different ability of the LPSAs to promote an integrated and coordinated action in the territory of competence.

Figure 1 illustrates the levels of integration achieved at the regional level, taking into account

that the index varies from 0 to 16 and that the average value at national level is 8,5. As with other welfare issues, the index confirms significant heterogeneity: the variability within and between regions is high. More than differences between North, South and Centre – except for Puglia, the South is almost always positioned at lower levels than the national average – it is interesting to highlight how even in regions that have always considered themselves more performing at an organizational level (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Lombardia) there is still work to be done to calibrate the variability within the territory.

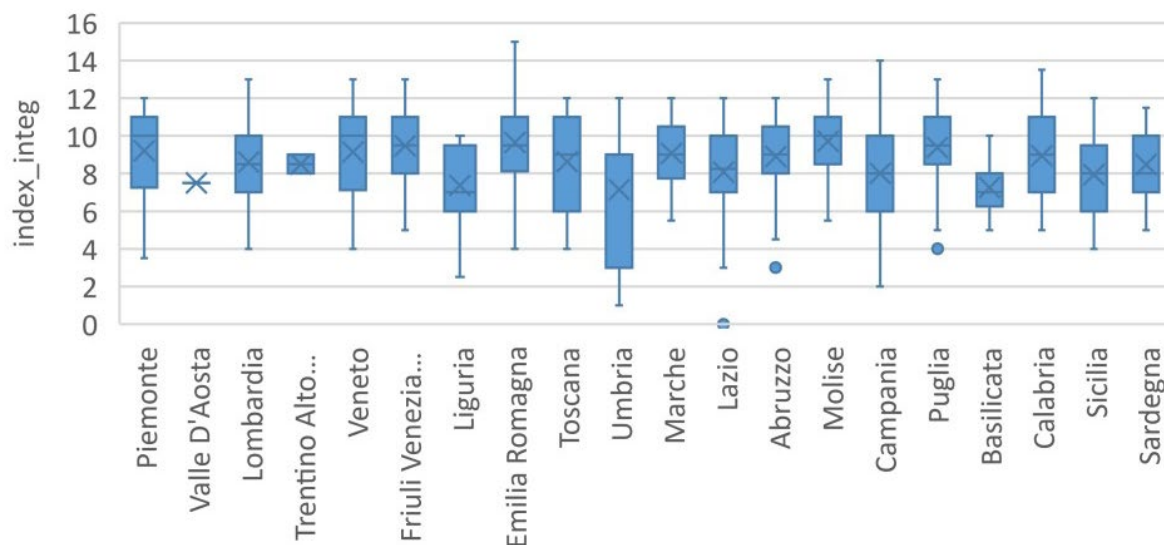
The results of the index highlight two aspects of utmost relevance for the implementation of the policy and which confirm at least in part what was found in previous works¹³ (D'Emilione *et al.* 2019): firstly, they somewhat call into question the achievement of one of the main objectives of the policy, namely that of integration/coordination between services and different entities as an essential condition of the provision of services; secondly, the heterogeneity of the situation at territorial level is a major obstacle precisely in the identification of effective implementation models or policy solutions that apply at national level.

If we were to interpret these two aspects according to the analytical categories proposed by Bali *et al.* (2019) to imagine an effective policy design, we could say that we are facing some operational problems both in terms of instrumentality (*Is the instrument operationally feasible?*) and capacity (*Does the agency have the accountability mechanisms, coordination mechanisms, and trained bureaucracy necessary to use the tool?*). However, we are more interested in understanding what the determinants of this variability may be and what this means in terms of lesser or greater ability to implement an integrated policy. Thus, what explains so much variability, what are the factors that can determine and affect the index values? The data available in the survey allow us to delve into this issue using a question asked at the end of the survey.

Respondents were asked to indicate how much

12 Five inter-regional web seminars have been organised between October and November 2021, involving more than 200 professionals involved in the survey.

13 Between 2017 and 2018, INAPP carried out a survey on LPSAs with the aim of understanding what were the governance mechanisms of social policies at the local level. The survey also analyzed the level of integration between different policy sectors and between different actors in the territory.

Figure 1. Regional integration index

Note: The box plot shows how the regional integration levels achieved are distributed and identifies potential outliers.

Source: Inapp 2021 data - CAWI survey on the implementation of the Inclusion Income and the transition to the Citizenship Income

the main implementation components of the measure had represented a weakness rather than a resource (an opportunity/added value), positioning on a scale of values between 1 and 5, depending on the intensity (positive or negative) that they wanted to attribute to the different dimension.

If we focus on the extreme values of the scale¹⁴, thus excluding the share, albeit significant, of those who took less clear-cut positions, we get some interesting results (figure 2). Selecting those dimensions that seem to influence the index value the most, we can notice that the lowest average values of the index are associated with four dimensions in particular: accessibility, information, financial resources availability and relations with previously unknown social service users. In a slightly less clear-cut way, the same applies to the availability of human resources and the cultural differences between operators involved in the implementation of the measure.

Generally speaking, the LPSAs that identify as most problematic in the above-mentioned dimensions have values of the integration index considerably lower than those that express a positive opinion on the same dimensions.

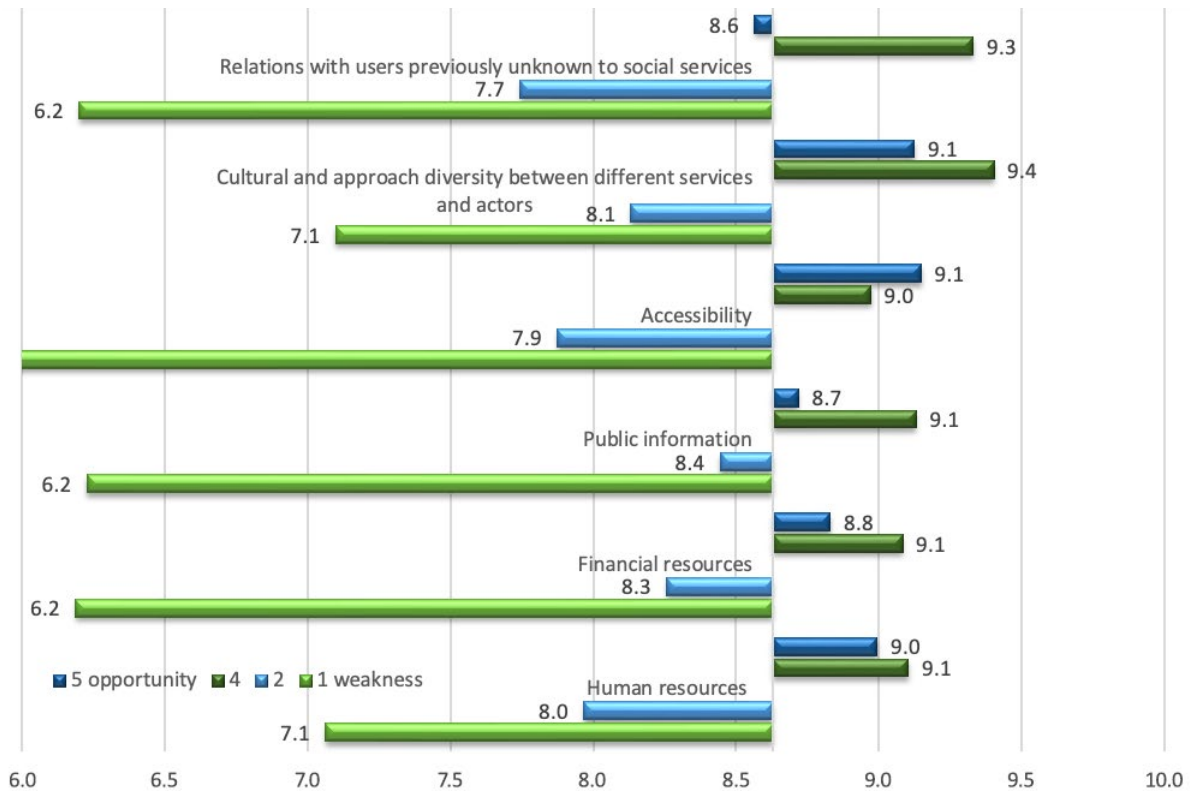
While this is not a causal relationship, it is interesting to note that the integration process at

the local level can be influenced both by strictly 'functional' issues (if I do not have sufficient human and financial resources it is more difficult to implement and oversee the integration process), as well as cultural aspects such as the different cultural approaches of the operators involved.

On this last issue, we have tried to see whether there are significant differences between integrated LPSAs and poorly integrated LPSAs in terms of the specific need for further training to improve the ability to work together in order to implement the new measure, the Citizen Income: the data tell us that the need for joint training between different services is very strong and there are no major variations depending on the level of integration. Regardless of the level of interaction achieved, the need for further specific training is nevertheless strongly perceived, even in the more integrated LPSAs. It is possible, in fact, that in these very contexts there is a greater awareness of the importance of training to work better together. Again, if we take into consideration the dimension relating to the relationship with unknown users to the services, it seems that the less integrated contexts have had more problems in responding to new (emerging) needs and new welfare recipient profiles, in a phase of a sudden increase in the total number of the

14 The weaknesses are defined with the values 1-2, while the values 4-5 define the 'added value' dimensions.

Figure 2. Integration index and policy dimensions



Source: Inapp 2021 data - CAWI survey on the implementation of the Inclusion Income and the transition to the Citizenship Income

beneficiaries of the measures to combat poverty.

As mentioned above, the purpose of the present work is not only to understand if and how integration occurs at local level, but also to understand whether certain dynamics are associated with better (or worse) integration. In particular, with the data available, we focus on four main aspects: the ability to solve Inclusion Income implementation problems that emerged in municipalities coordinated by the LPSA; the ability to cover the needs of the population by the services; the resilience of the service system in addressing the effects of the pandemic.

Concerning the first aspect/issue, the LPSA's 'problem solving' capacity is based on the following question: *To what extent have the following critical issues, emerged at the municipal level and concerning the Inclusion Income implementation, been addressed by the LPSA?*

Respondents were asked to choose between five options: addressed and solved; addressed but not solved; not addressed/discussed; no problem detected; don't know.

The issues to be dealt with are related to three

macro categories: user relations, organizational issues and issues related to resources (human, financial, etc.). By relating the responses to the average values of the index, it emerges quite clearly how the ability to face and solve problems or the absence of problems *tout court* are associated with a higher level of integration as measured by our index (table 1).

A second level of analysis highlights how better integration according to the index seems to affect the level of coverage of the needs of the main areas of intervention of the social services system at local level. The higher the average value of the integration index, the higher the (perceived) capacity to respond to the needs of users depending on the services offered was (see table 2).

The differences in the level of integration between LPSAs that claim to be able to effectively intercept the needs of people and those that, in fact, fail to do so are significant in all the services considered.

The third issue addressed is what we could define as the "degree of resilience" of the welfare system coordinated by the LPSAs to the effects of the pandemic. As we have said/argued before, in fact,

Table 1. Integration and problem-solving capacity

	Index value	
Problems with welfare/Inclusion Income recipients	<i>Addressed and solved</i>	9.4
	Addressed but not solved	8.3
	Not addressed	7.7
	No problem detected	8.5
	Don't know	6.4
Organisational problems	<i>Addressed and solved</i>	9.1
	Addressed but not solved	8.3
	Not addressed	7.8
	Any problem detected	8.7
	Don't know	6.5
Resource availability	<i>Addressed and solved</i>	9.1
	Addressed but not solved	8.6
	Not addressed	8.2
	Any problem detected	8.9
	Don't know	7.0

Source: Inapp 2021 data - CAWI survey on the implementation of the Inclusion Income and the transition to the Citizenship Income

over the last two years the system of social services has been put to the test by the pandemic, forcing services to reorganize and reinvent themselves in order to meet the needs of vulnerable people.

Since we know that in the last five years a process of refinancing social policies and in particular those devoted to fighting poverty has been launched, in the survey it was asked whether and how this strengthening process had helped the local administrations to deal with the pandemic. Specifically, the question was asked as follows:

Do you believe that the strengthening of services to fight poverty, which occurred in the last years, before the pandemic, mitigated the social impact of the Covid-19 emergency on the beneficiaries?

Accordingly, respondents could choose between five options, depending on whether the strengthening process took place and had positive effects or had never occurred (table 3).

The table shows, again, that the average value of the index is sensitive to the dynamics to which it is related: the greater the level of integration, the greater the resilience in terms of the ability to respond to people's needs through the strengthening process put in place. As a general consideration, it is noteworthy that most of the LPSAs have benefited in some way from the strengthening process, with a small share that states anyway that what has been done has not been enough.

The important aspect to highlight in this case is that the LPSAs with a higher level of integration are those that have reacted best to the challenges of the pandemic, also because they have been directly involved in a process of strengthening services which have provided more financial and human resources. Both are important aspects, the latter, which, as indicated above, can affect the integration process.

Table 2. Integration and social service capacity to cover people's needs

Coverage people needs capacity		Index mean
Social service case management	Poor	7.6
	Fair	8.3
	Good	8.9
	Excellent	9.2
Traineeships aimed at social inclusion. People's autonomy. Rehabilitation	Poor	7.8
	Fair	8.4
	Good	9.3
	Excellent	10.5
Home care services	Poor	7.6
	Fair	8.4
	Good	9.1
	Excellent	9.5
Parental support	Poor	7.9
	Fair	8.4
	Good	9.1
	Excellent	9.9
Cultural mediation service	Poor	8.1
	Fair	8.8
	Good	9.5
	Excellent	9.3

Source: Inapp 2021 data - CAWI survey on the implementation of the Inclusion Income and the transition to the Citizenship Income

Table 3. Integration and resilience

	% LPSAs	n.	Index mean
Yes. Social services have proven to be more prepared to deal with the situation	42.7	196	9
Yes. But local social services operators had to change how they work	31.8	146	8.7
No. The strengthening process was not enough	17.9	82	8.0
No. The strengthening of services has never concerned this administration	1.5	7	6.9
Don't know	5.7	26	8.3

Source: Inapp 2021 data - CAWI survey on the implementation of the Inclusion Income and the transition to the Citizenship Income

Conclusions

Having always in mind that the concept of coordination “is an eternal and ubiquitous problem in public administration” (Perri 2004, 131) and that the same applies to the concept of integration, with our work we have tried to deal empirically with this complexity, proposing different perspectives.

As a general consideration, the survey on which we base this work is not born with the specific and

unique objective of analyzing and measuring integration within a predefined theoretical framework.

The survey was carried out with the main objective of understanding how the main national measures to fight poverty in Italy had been implemented by the welfare network at local level: “an attempt to assess the implementation and performance of integrated strategies across a range of governance systems and sectors” (Candel 2017). The theoretical frame of

reference for the work presented here is therefore questioning the possible reasons for 'failures' or successes in the implementation of a public policy designed to combat poverty through complex coordination mechanisms between different levels of government and subject to continuous changes in the institutional and political scenario (Cejudo and Michel 2017; Hudson *et al.* 2019).

Again, territorial differences, as well as different institutional capacities and administrative capacities (Christensen *et al.* 2019) can generate differentiation in access and treatment and, more generally, in the concrete implementation of a complex policy that must be implemented in very different contexts (Domorenok *et al.* 2021), considering how much this diversity can weigh on the development trajectories of these territorial contexts (Rodríguez-Pose 2020).

Against this background, the evidence gathered tells us that from the point of view of the LPSAs involved in the survey, intended as real policy implementers, the road to take to guarantee a homogeneous integration capacity is still quite long. According to the values of the integration index, the heterogeneity found both between regions and within regions is high and persists. In this sense, it is possible to raise the question of what are the conditions for an institutional isomorphism to occur (Di Maggio and Powell 1983), or rather, what are the needed times and enabling factors so that local institutions, even territorially close to each other, begin to resemble each other in terms of their ability to work in an integrated way. In a provocative way, the data at our disposal raises the

question of how realistic (and effective) qualifying the integration of services as an essential level of performance is, being aware of this heterogeneity. And yet, alongside this level of interpretation, the results show that there is a more solid basis to support those integrated strategies that at the local level can improve the effectiveness of political action in the context of social policies. We have highlighted some dimensions that more than others seem to facilitate or hinder the integration process at the local level: from the availability of human and financial resources to the level of accessibility of services to the role of the communication processes when implementing a specific policy. The quantity of data available and the launch of a new survey will allow us to investigate and monitor the progress of many of the dynamics associated with integration processes at the local level in the context of social policies.

Annex

Survey and integration index description

The survey was based on CAWI methodology (Computer Assisted Web Interviewing), using a structured questionnaire. The table describe the results of interviews for LSPA:

Table A1. LSPA coverage (census survey)

LSPA (national)	573
Complete CAWI interviews	459
Coverage %	80%

Source: Inapp 2021 data - CAWI survey on the implementation of the Inclusion Income and the transition to the Citizenship Income

Table A2. Correlation between indicators

	Capacity to promote the integrated management	Capacity to encourage (greater) involvement of different stakeholders at local level	Degree of collaboration with different stakeholders	Capacity to support the establishment of multidisciplinary teams	Quality of information flows
Capacity to promote the integrated management	1	0.215**	0.245**	0.178**	0.082
Capacity to encourage (greater) involvement of different stakeholders at local level	0.215**	1	0.220**	0.218**	0.045
Degree of collaboration with different stakeholders	0.245**	0.220**	1	0.238**	0.167**
Capacity to support the establishment of multidisciplinary teams	0.178**	0.218**	0.238**	1	0.112*
Quality of information flows	0.082	0.045	0.167**	0.112*	1

Note: * Correlation is significant at the 0.05 level (two-tailed); ** Correlation is significant at the 0.01 level (two-tailed).

Source: Inapp 2021 data - CAWI survey on the implementation of the Inclusion Income and the transition to the Citizenship Income

The questions used in the survey have the same logical sequence for themes to be analyzed for each of the local institutions involved. The questionnaire is structured with questions mainly closed-ended. The survey offers a complete map of the territorial system of the services involved in the implementation.

The integration index is composed of five composite indicators derived from the dimensions of the survey and present in the integration index.

The first, concerning the promotion of integrated management, shows whether the LPSA has been able to put into practice three types of activities provided by the law governing the measure, namely: promotion of territorial agreements aimed at creating an integrated offer of interventions and services between social services and other entities (PES, education and training, housing policies and health); promotion of territorial reconfiguration as to make the LPSA territory coincide with health districts and Public employment services; promotion of specific instrumental forms for the associated management of social services at the territorial level aimed at ensuring managerial, administrative and financial autonomy. The indicator checks whether there has been compliance with these three working methods: at least one, at least two, or all three.

The second indicator seeks to analyze whether the LPSA has played an active role in the creation of multi-disciplinary teams as a key body/subject in the process

of assessing the needs of welfare beneficiaries: from a specific coordinating role to any role played.

The LPSAs capacity to encourage (greater) involvement of different stakeholders at local level is measured according to the construction of an indicator that takes into account nine different modes of involvement: from the creation of thematic tables to co-production or co-design experiences.

The fourth dimension is based on the construction of an indicator that seeks to measure the intensity of structured and non-occasional/episodic collaboration between the LPSA and other actors. Specifically, twelve different types of actors are considered (from health facilities, schools, and vocational training bodies to private and public employment services). The higher the number of people with whom the LPSA claims to have established non-sporadic collaborations, the higher the level of integration.

The last indicator measures the quality of the information flows between LPAS and Inps, one of the most important national players in the implementation of Inclusion Income, according to four different 'ratings': poor, fair, good and excellent.

The integration index is the sum of the five composite indicators just described, i.e., it is an additive index derived from a process counting type. The described indicators and the relative dimensions considered are positively correlated, although not always strongly (table A.2).

References

- Agranoff R. (2018), *Local governments in multilevel governance. The administrative dimension*, Lanham MD, Lexington Books
- Alkire S. (2018), *The research agenda on multidimensional poverty measurement. Important and as-yet unanswered questions*, OPHI Working Paper n.119, Oxford, University of Oxford
- Alleanza contro la Povertà in Italia (2019), *Il Reddito di Inclusione (ReI). Un bilancio*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli
- Askim J., Christensen T., Fimreit A.L., Læg Reid P. (2009), How to Carry Out Joined-Up Government Reforms. Lessons from the 2001-2006 Norwegian Welfare Reform, *International Journal of Public Administration*, 32, n.12, pp.1006-1025
- Bali A.S., Capano G., Ramesh M. (2019), Anticipating and designing for policy effectiveness, *Policy and Society*, 38, n.1, pp.1-13
- Béland D., Howlett M. (2016), The Role and Impact of the Multiple-Streams Approach in Comparative Policy Analysis, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18, n.3, pp.221-227
- Bifulco L., Centemeri L. (2008), Governance and Participation in Local Welfare. The Case of the Italian Piani di Zona, *Social Policy & Administration*, 42, n.3, pp.211-227
- Bolgherini S., Dallara C., Profeti S. (2019), A shallow rationalisation? 'Merger mania' and side-effects in the reorganisation of public-service delivery, *Contemporary Italian Politics*, 11, n.2, pp.112-136
- Bray R., De Laat M., Godinot X., Ugarte A., Walker R. (2019), *The Hidden Dimensions of Poverty*, Montreuil, Fourth World Publications <<https://bit.ly/3LX7jF8>>
- Browne A., Wildavsky A. (1984), Implementation as mutual adaptation, in Pressman J.L., Wildavsky A., *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley, University of California Press, pp.206-231
- Candel J.J.L. (2021), The expediency of policy integration, *Policy Studies*, 42, n.4, pp.346-361
- Candel J.J.L. (2017), Holy Grail or inflated expectations? The success and failure of integrated policy strategies, *Policy Studies*, 38, n.6, pp.519-552
- Catalano S.L., Graziano P.R., Bassoli M. (2015), Devolution and Local Cohesion Policy. Bureaucratic Obstacles to Policy Integration in Italy, *Journal of Social Policy*, 44, n.4, pp.747-768
- Cebul R.D., Rebitzer J.B., Taylor L.J., Votruba M.E. (2008), Organizational Fragmentation and Care Quality in the U.S. Healthcare System, *Journal of Economic Perspectives*, 22, n.4, pp.93-113
- Cejudo G.M., Michel C.L. (2021), Instruments for Policy Integration. How Policy Mixes Work Together, *SAGE Open*, 11, n.3, 13 July <<https://bit.ly/3RFUoc6>>
- Cejudo G.M., Michel C.L. (2017), Addressing fragmented government action. Coordination, coherence, and integration, *Policy Sciences*, 50, n.4, pp.745-767
- Cecchini S., Atuesta B. (2017), *Conditional cash transfer programmes in Latin America and the Caribbean. Coverage and investment trends*, Santiago, United Nations publication
- Cepiku D. (2018), *Public administration characteristics and performance in EU28. Italy*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Christensen T., Læg Reid O.M., Læg Reid P. (2019), Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter?, *Policy and Society*, 38, n.2, pp.237-254
- Christensen T., Læg Reid P. (2007), The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, *Public Administration Review*, 67, n.6, pp.1059-1066
- D'Emilione M., Giuliano G.A., Raciti P., Vivaldi V.P. (2019), The voices of Italian social workers, in Klammer U., Leiber S., Leitner S. (eds.), *Social Work and the Making of Social Policy*, Bristol, Policy Press University of Bristol, pp.53-68
- DiMaggio P.J., Powell W.W. (1983), The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48, n.2, pp.147-160
- 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
- Eftheia (2018), *Study on integrated delivery of social services aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market - success factors and reform pathways. Part I: study*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3SF1Bur>>
- Eurofound (2017), *European Quality of Life Survey 2016. Quality of life, quality of public services, and quality of society*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Finn D. (2016), *Issues emerging from combining active and passive measures for the long term unemployed. The design and delivery of single points of contact*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/2TQk2lc>>
- Henrard J.-C., Ankri J., Frijters D., Carpenter I., Topinkova E., Garms-Homolova V., Finne-Soveri H., Sørbye W., Jónsson P.V., Ljunggren G., Schroll M., Wagner C., Bernabei R. (2006), Proposal of a service delivery integration index of home care for older persons. Application in several European cities, *International Journal of Integrated Care*, 6, n.6, e11
- 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
- Jessoula M., Natili M., Raitano M. (2019), *Italy. Implementing the new minimum income scheme*, ESPN Flash Report n.35, Brussels, European Commission

- Kazepov Y., Barberis E. (eds.) (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Roma, Carocci
- Keast R., Brown K., Mandell M. (2007), Getting the Right Mix. Unpacking Integration Meanings and Strategies, *International Public Management Journal*, 10, n.1, pp.9-33
- Kekez A., Howlett M., Ramesh M. (eds.) (2019), *Collaboration in Public Service Delivery*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing
- Knill C., Steinbacher C., Steinebach Y. (2021), Balancing Trade-Offs between Policy Responsiveness and Effectiveness. The Impact of Vertical Policy-Process Integration on Policy Accumulation, *Public Administration Review*, 81, n.1, pp.157-160
- Lipsky M. (2010), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation
- Mayhew S.H., Ploubidis G.B., Sloggett A., Church K., Obure C.D., Birdthistle I., Sweeney S., Warren C.E., Watts C., Vassall A., Integra Initiative (2016), Innovation in Evaluating the Impact of Integrated Service-Delivery. The Integra Indexes of HIV and Reproductive Health Integration, *PLoS ONE*, 11, n.1, e0146694 <<https://bit.ly/3M8IBlu>>
- Montero A.L., van Duijn S., Zonneveld N., Minkman M., Nies H. (2016), *Integrated social services in Europe. A study looking at how local public services are working together to improve people's lives*, Brighton, European Social Network <<https://bit.ly/2TOzsGV>>
- National Audit Office (2018), *Rolling out Universal Credit*, London, National Audit Office
- OECD (2015), *Integrating Social Services for Vulnerable Groups. Bridging Sectors for Better Service Delivery*, Paris, OECD Publishing
- Perri S. (2004), Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective. A Preliminary Literature Review and Exploration, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, n.1, pp.103-138
- Petch A., Cook A., Miller E. (2013), Partnership working and outcomes. Do health and social care partnerships deliver for users and carers?, *Health and Social Care in the community*, 21, n.6, pp.623-633
- Peters B.G., Tarpey M. (2019), Are wicked problems really so wicked? Perceptions of policy problems, *Policy and Society*, 38, n.2, pp.218-236
- Previtali P., Salvati E. (2021), Area Social Plans and Local Governance of Interorganizational Collaborations, *Sustainability*, 13, n.2, pp.1-16
- Provan K.G., Milward H.B. (2001), Do Networks Really Work? A framework for Evaluating public-sector organizational network, *Public Administration Review*, 61, n.4, pp.414-442
- Rodríguez-Pose A. (2020), Institutions and the fortunes of territories, *Regional Science Policy & Practice*, 12, n.3, pp.371-386
- Tosun J., Lang A. (2017), Policy integration. Mapping the different concepts, *Policy Studies*, 38, n.6, pp.553-570
- Trein P., Meyer I., Maggetti M. (2019), The Integration and Coordination of Public Policies. A Systematic Comparative Review, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21, n.4, pp.332-349
- Valentijn P.P., Boesveld I.C., van der Klauw D.M., Ruwaard D., Struijs J.N., Molema J.J.W., Bruijnzeels M.A., Vrijhoef H.J. (2015), Towards a taxonomy for integrated care. A mixed-methods study, *International Journal of Integrated Care*, 15, n.1, e003
- Valentijn P.P., Schepman S.M., Opheij W., Bruijnzeels M.A. (2013), Understanding integrated care. A comprehensive conceptual framework based on the integrative functions of primary care, *International Journal of Integrated Care*, 13, n.1, e010
- WHO Regional Office for Europe (2016), *Integrated care models. An overview*, Copenhagen, World Health Organization

Matteo D'Emilione

m.demilione@inapp.org

Ricercatore presso la Struttura Inclusione sociale dell'Inapp. Lavora su temi quali povertà, condizionalità e integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro. Ha partecipato alla valutazione della Carta acquisti sperimentale (CAS), alla valutazione del processo di attuazione del Reddito di inclusione (Rei) e a diverse edizioni del monitoraggio nazionale della pianificazione sociale di zona (2013 e 2017). Fra le pubblicazioni più recenti, è coautore di *L'esperienza delle Regioni nell'applicazione del reddito di inclusione. Spunti per un bilancio degli interventi*, Inapp paper n.29/2021.

Giovannina Giuliano

g.giuliano@inapp.org

Ricercatrice senior presso Inapp e responsabile del gruppo di ricerca Innovazione sociale e forme di solidarietà organizzata. Lavora sui temi relativi a povertà, benessere e qualità della vita, sistemi di welfare e innovazione sociale. Ha coordinato l'Unità di monitoraggio e valutazione del PON Inclusione e attività di ricerca su valutazione e monitoraggio di misure di contrasto alla povertà. Fra le ultime pubblicazioni sul tema è coautrice di: I livelli essenziali alla prova dell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà, *Sinapsi*, 2022; Condizionalità e contrasto alla povertà. L'approccio prudente della rete dei servizi, *Prospettive sociali e sanitarie*, 2022.

L'accesso al Reddito di cittadinanza dei cittadini stranieri: criticità e proposte di riforma

Giovannina Giuliano

INAPP

Giovanni Gallo

Università di Modena e Reggio Emilia

Aldo Rosano

INAPP

Pasquale di Padova

INAPP

Il lavoro, fondato sull'analisi di dati derivanti da un modello di micro-simulazione che utilizza congiuntamente fonti amministrative e indagini socio-economiche, discute i problemi dell'accesso per gli stranieri al Reddito di cittadinanza dovuti in particolare al requisito di durata della permanenza e alla scala di equivalenza adottata. Per limitare la penalizzazione della popolazione straniera, che già sconta una maggiore diffusione e intensità della povertà, si illustrano gli effetti di una possibile riforma di questi due aspetti della misura sui beneficiari e sulla spesa pubblica.

This study, based on a data analysis derived from a micro-simulation model that jointly uses administrative sources and socioeconomic surveys, discusses the problems of the limited access to the Minimum Income Scheme (MIS) by foreigners living in Italy due, in particular, to the requirements of the duration of stay and the equivalence scale adopted. To limit the penalization of the foreign population, which is already suffering from a greater diffusion and intensity of poverty, the effects of a possible reform of these two requirements on beneficiaries and public spending are illustrated.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2022-02-4

Citazione

Giuliano G., Gallo G., Rosano A., di Padova P. (2022), L'accesso al Reddito di cittadinanza dei cittadini stranieri: criticità e proposte di riforma, *Sinappsi*, XII, n.2, pp.54-67

Parole chiave

Contrasto alla povertà
Reddito di cittadinanza
Stranieri

Keywords

Fighting poverty
Guaranteed minimum income
Foreigns

Introduzione

Il sistema di protezione sociale italiano, strutturato secondo un'impostazione che prevede sia forme di sostegno al reddito sia l'erogazione di servizi dedicati, negli ultimi anni ha affrontato una serie di importanti riforme e cambiamenti in materia di contrasto alla povertà. Tra questi, in particolare, si inserisce l'introduzione della prima misura nazionale di reddito

minimo (il cd. Reddito di inclusione o Rel). In Italia, com'è noto, l'avvio di un processo di ridisegno del sistema nazionale di politiche di contrasto alla povertà assoluta è avvenuto in netto ritardo rispetto agli altri Paesi¹. Finalmente, con la legge delega n. 33/2017, che definisce il Rel, e con il successivo decreto legislativo n. 147/2017, si concepisce un dispositivo in un'ottica di riordino della materia e si introduce una forma

¹ È noto, infatti, come l'Italia fosse, sino al 2017, uno dei pochissimi Paesi europei, se non l'unico, a non avere in dotazione nel proprio sistema di politiche assistenziali uno schema di reddito minimo nazionale. Il sistema di riforma parte nel gennaio del 2013 con la prima sperimentazione della Carta acquisti sperimentale (Cas), che si proponeva la partecipazione a percorsi di ricerca attiva di lavoro e di inclusione sociale, poi seguita dall'implementazione del Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) e successivamente dal Reddito di inclusione (Rel), fino ad arrivare all'odierno Reddito di cittadinanza (RdC).

strutturale di contrasto alla povertà che rappresenta, di fatto, la prima misura nazionale in materia, contenente al suo interno anche un sistema di interventi e servizi intesi come livelli essenziali delle prestazioni.

Nel 2019, a un solo anno dalla sua attivazione, il Rel è confluito nel Reddito di cittadinanza (RdC)², una misura strutturale condizionata alla valutazione di precisi requisiti di residenza, condizione economica e adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale. Benché i requisiti reddituali e patrimoniali siano più inclusivi nel caso del RdC, i requisiti riguardanti la residenza del RdC sono ampiamente più restrittivi rispetto a quelli del Rel, e ciò esercita un impatto rilevante sull'accesso alla misura soprattutto per gli stranieri. Per poter presentare la domanda di RdC, infatti, è necessario che il richiedente sia in possesso della cittadinanza italiana o di un altro Paese comunitario. Anche i cittadini dei Paesi terzi possono tuttavia accedere al beneficio, purché titolari di permesso di soggiorno o protezione umanitaria. Un'ulteriore condizione riguarda la residenza in Italia, che deve essere di almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, il che può rivelarsi particolarmente penalizzante specie per i titolari di protezione internazionale, i quali hanno spesso difficoltà ad attestare una residenza così lunga.

Nel corso del tempo si è progressivamente affermata una lettura del RdC che lo intende più come strumento di politica attiva e di integrazione sociale piuttosto che come misura di sostegno al reddito, di natura universalistica, volta al contrasto alla povertà (Ciarini 2020)³ e a garantire a tutti i cittadini il diritto di soddisfare comuni finalità. La stesso Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza (2021, 3) lo descrive, infatti, come “una misura complessa” che mira a “fornire insieme una garanzia di reddito minimo a chi ne è privo e opportunità e strumenti di inclusione sociale e di sostegno alle capacità tramite la formazione, il coinvolgimento in attività di utilità sociale, il rafforzamento delle caratteristiche di occupabilità per chi è in età lavorativa, l'inserimento nel mercato del lavoro per chi non ha un'occupazione”.

L'accesso a prestazioni sociali come le misure di reddito minimo è, inoltre, spesso legato alla prova dei mezzi (*means testing*). Se, da un lato, questo passaggio appare indispensabile per garantire che la politica pubblica si rivolga in via prioritaria alle famiglie che presentano maggiori condizioni di bisogno socio-economico, dall'altro, l'applicazione di requisiti di accesso troppo stringenti rischia di restringere eccessivamente la platea dei possibili beneficiari e di conseguenza gli effettivi destinatari delle misure. Il ‘mancato utilizzo’ o la ‘mancata concessione’ di un certo beneficio rispetto a chi dovrebbe essere realmente beneficiario rappresentano una questione ampiamente dibattuta nella letteratura.

In primo luogo, esiste un rischio di un mancato take-up⁴ della prestazione che tende a escludere proprio chi si trova in condizioni di maggiore vulnerabilità, finendo così per tradire l'intento alla base del disegno stesso della politica (Eurofound 2015). Tra i fattori che influiscono sulla decisione di presentare domanda, lo stigma è senz'altro uno dei disincentivi principali (Sen 1995). A questo va però aggiunto che il sistema della condizionalità non necessariamente permette di intercettare la fascia di popolazione che vive in condizioni di reale vulnerabilità. I requisiti di accesso, infatti, talvolta demotivano proprio le persone caratterizzate da più bassi livelli di scolarizzazione e autonomia, o che presentano maggiori difficoltà linguistiche (Sen 1995; Eurofound 2015; Daigneault e Macé 2020). Anche l'impegno richiesto per espletare tutte le attività burocratiche necessarie alla presentazione della domanda, il grado di funzionamento dell'amministrazione locale (van Oorschot 1996), le barriere e i ritardi delle amministrazioni, la richiesta di informazioni aggiuntive (Frazer e Marlier 2016; Daigneault e Macé 2020) spesso si pongono come fattori frenanti che disincentivano la partecipazione. Ciò è rilevante in particolar modo quando il beneficio economico atteso è di dimensioni ridotte (Inapp *et al.* 2019). I fenomeni appena descritti hanno chiaramente inevitabili ripercussioni negative sull'efficienza del sistema di welfare in termini di integrazione, giustizia sociale e superamento delle disuguaglianze (van Oorschot 2002).

2 Il RdC è istituito con il D.L. n. 4/2019 e sua successiva attuazione con la legge di conversione n.26/2019.

3 Proprio sulla base di questa lettura, con la sentenza n. 19/2022 la Corte costituzionale ha respinto la questione di legittimità sollevata dal Tribunale di Bergamo riguardo l'esclusione dal beneficio dei titolari di permesso unico di lavoro o di permesso di soggiorno di almeno un anno, ritenendo non irragionevole la limitazione della misura ai soli lungo soggiornanti, in quanto il carattere temporaneo della prestazione e la sua condizionalità si accompagnano a precisi impegni richiesti ai destinatari.

4 Il tasso di take-up è dato dal rapporto tra gli effettivi beneficiari di una misura e i suoi aventi diritto.

In secondo luogo, è di assoluta importanza comprendere il grado di sovrapposizione che esiste tra la definizione di povertà sottesa nella misura di reddito minimo (e riflessa nei suoi requisiti di accesso) e altre definizioni di povertà che possono fungere da riferimento, come la povertà assoluta, calcolata dall'Istat sulla base dei consumi, o il rischio di povertà, che Eurostat calcola in base al reddito familiare disponibile equivalente. Rilevanti differenze (e discriminanti) tra queste definizioni possono emergere sulla base dell'indicatore di benessere considerato (consumi anziché reddito e/o patrimonio), della soglia di povertà selezionata o della scala di equivalenza utilizzata (Franzini *et al.* 2020). Allo stesso tempo, anche ipotizzando che la definizione di povertà che emerge dalla misura di reddito minimo e quella di riferimento adottata siano identiche sulla base degli elementi menzionati, la presenza di requisiti di accesso ulteriori rispetto a quelli reddituali (come possono essere l'età, la cittadinanza, la stabilità della residenza o il possesso di alcuni beni durevoli) rischia di escludere una quota più o meno ampia di famiglie povere in termini oggettivi (Natili 2019; Raitano *et al.* 2021).

Un sistema di protezione efficace dovrebbe infatti essere capace di intercettare tutti coloro che ne avrebbero maggiormente bisogno. L'effettiva copertura della popolazione in povertà e il mancato take-up co-determinano l'efficacia e l'equità delle misure di protezione sociali introdotte (Goedemé e Janssens 2020). Si tratta dunque non solo di evitare iniquità dovute all'esclusione degli aventi diritto, ma anche di mettere gli individui in condizione di uscire dalla propria condizione di vulnerabilità. Ammissibilità, accesso ed effettivo utilizzo della prestazione sono quindi aspetti alla base della progettazione di una buona policy e si pongono inoltre come criteri guida di revisione della misura. Tra i soggetti più fragili in condizione di povertà si ritrova una fetta rilevante della popolazione straniera. Numerosi studi evidenziano che la popolazione straniera è tra quelle che presentano i tassi più bassi di raggiungimento del sistema di protezione sociale, e questo deficit viene generalmente attribuito alle barriere linguistiche, alle difficoltà nell'affrontare gli adempimenti burocratici e allo stigma (Campbell *et al.* 2005).

L'Italia è tra i pochi Paesi in Europa a presentare

criteri tanto rigorosi per quanto riguarda la residenza nell'accesso alla misura nazionale di reddito minimo. Non è un caso, infatti, che nel Reddito di emergenza, misura straordinaria di sostegno al reddito introdotta durante la pandemia, tale requisito sia stato ridotto a soli due anni e che lo stesso Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza (2021, 5) abbia affermato che "in linea di principio sarebbe opportuno trasferire questo criterio anche nel RdC". Il Comitato afferma inoltre che, sebbene uno schema adeguato di reddito minimo fosse assolutamente necessario in Italia, è altrettanto vero che il RdC presenta una serie di criticità che dovrebbero essere superate, tra cui i criteri di accesso, la penalizzazione delle famiglie con minori, la distribuzione territoriale dei beneficiari e, appunto, l'esclusione di un'ampia parte della platea dei potenziali beneficiari stranieri. Il RdC rappresenta dunque una misura indispensabile ma migliorabile sia in termini di efficienza che di equità, e può essere, con opportuni correttivi, un'opportunità da cogliere per superare molte sfide che ancora rallentano il nostro sistema di welfare (Gori 2020).

Lavorare perché una misura di reddito minimo possa garantire condizioni eque ed efficaci sulla effettiva popolazione di riferimento richiede un processo che riesca a intervenire negli effettivi bisogni con una pluralità di interventi e servizi. Questa fondamentale attività deve concentrarsi, da un lato, sulla disomogeneità e gli squilibri ancora presenti nella copertura della popolazione povera e, dall'altro, sul livello *in-kind* della misura, ossia sugli elementi più specifici di promozione sociale che vedono coinvolti i servizi sociali e quelli al lavoro nell'implementazione dei rispettivi 'patti'. L'attuazione del RdC pone certamente ulteriori sfide per gli operatori sul territorio. Il sistema dei servizi al lavoro e sociali coinvolti deve poter operare con strumenti che ne consentano l'effettiva messa in pratica. Non si tratta solo di condizioni inadeguate o insufficienti dei servizi, che pur esistono in un territorio come il nostro che presenta difformità a macchia di leopardo (D'Emilione *et al.* 2021), quanto piuttosto di riuscire a fornire un sistema di servizi efficaci e di qualità. Il sistema di protezione sociale deve considerare un sistema di promozione adeguato⁵.

Obiettivo del presente lavoro è quello di fornire e discutere alcune prime evidenze empiriche circa le

5 La messa a regime del RdC ha prodotto un aumento nel tempo del flusso dei beneficiari che si traduce anche in un aumento del carico e delle modalità di lavoro per i Centri per l'impiego e i servizi sociali.

cause di esclusione di parte della popolazione straniera dal beneficio del Reddito/Pensione di cittadinanza (per semplicità, tuttavia, nel corso della trattazione verrà utilizzato solo l'acronimo RdC per comprendere entrambe le forme di trasferimento). A tal proposito, l'attenzione viene qui posta non solo sul gravoso requisito dei dieci anni di residenza in Italia, ma anche su altri aspetti che condizionano il livello di copertura della popolazione straniera in povertà come la scala di equivalenza adottata e i requisiti relativi ai redditi e patrimoni familiari.

Dopo la presentazione di alcuni dati descrittivi sull'attuale condizione di povertà e sull'accesso al RdC da parte della popolazione italiana e straniera, nel lavoro vengono esposti i risultati di alcune micro-simulazioni condotte su dati provenienti dall'indagine IT-SILC (ossia la componente italiana della indagine *European Statistics on Income and Living Conditions*), volte da un lato a investigare sulle differenze fra la popolazione autoctona e straniera in termini di take-up e di distanza dalle soglie economiche di accesso alla misura, e dall'altro a stimare gli esiti derivanti da una possibile riforma della scala di equivalenza o del requisito di residenza. Il modello di micro-simulazione adottato, nello specifico, rappresenta un aggiornamento all'anno 2022 del sistema tax-benefit italiano del modello utilizzato, tra gli altri, in Gallo e Sacchi (2019), Gallo e Luppi (2019) e più di recente in Baldini e Gallo (2021). L'articolo si chiude con una discussione dei risultati principali e con la presentazione delle relative conclusioni.

1. Diffusione della povertà e accesso al RdC per la popolazione italiana e straniera

Nonostante l'introduzione del RdC, gli ultimi dati Istat sulla povertà assoluta⁶ in Italia indicano per le stime preliminari del 2021 una incidenza sulle famiglie al 7,5%, dato sostanzialmente stabile rispetto al 2020 quando il tasso era al 7,7%, e in lieve calo, al 7,0%, nel 2021 se non vi fosse stata la crescita dei prezzi al consumo (+1,9%). Stabile resta anche l'intensità della povertà assoluta – cioè la distanza media della spesa per consumi delle famiglie povere dalla soglia di povertà – ma con un tasso ancora elevato, pari al 18,7%. Sebbene la diffusione e l'intensità del fenomeno colpiscano

nel nostro Paese alcune categorie più di altre, ormai da diversi anni le situazioni di indigenza non sono più limitate a famiglie dalle caratteristiche ricorrenti (residenza nel Mezzogiorno, dimensione familiare ampia, presenza di minori e/o disabili, disoccupazione o bassa intensità di lavoro), ma si sono diffuse anche nel Centro e al Nord, nelle famiglie con occupati e in quelle con meno di tre figli minori (Morlicchio 2020). Resta ampia la forbice delle disuguaglianze, inoltre il periodo di pandemia ha in molti casi acuitizzato problemi già presenti. Nel 2021 continua infatti a crescere ulteriormente la povertà assoluta nelle regioni del Mezzogiorno (con un tasso del 10,0% rispetto al 6,7% delle regioni del Nord, che registrano un lieve decremento rispetto al 7,0% registrato nel 2020). Incidenze elevate della condizione di povertà si rilevano tra i minori (14,2% del totale) e nelle famiglie con minori, toccando l'11,5% di quelle con almeno un figlio minore e addirittura il 20,0% fra le coppie con tre o più figli. L'indicatore di povertà continua a essere quasi quattro volte più elevato nelle famiglie con oltre cinque componenti: il 22,5% rispetto al 6,0% di quelle monocomponenti. La situazione è ancora più grave tra le famiglie straniere. Se in quelle composte da soli italiani il tasso di povertà si attesta al 5,7%, sostanzialmente stabile rispetto agli anni precedenti, per le famiglie composte da soli stranieri il tasso di povertà assoluta sale di ulteriori 4 punti passando dal 26,7% al 30,6% nel 2021.

Dall'accesso al RdC, come detto, sono esclusi coloro che hanno una residenza nel Paese di durata inferiore a dieci anni, condizione che riguarda una quota rilevante di stranieri immigrati in Italia. Secondo i dati derivanti dall'indagine IT-SILC del 2019, se da un lato emerge il gap tra italiani e stranieri, dall'altro non si evidenziano forti differenze nei livelli di povertà tra gli stranieri residenti da più di dieci anni o da meno. Il tasso di povertà relativa per i cittadini italiani è del 14,3%, mentre fra gli stranieri è più del doppio (31,7% fra i lungo soggiornanti, 34,7% per chi è nel Paese da meno di dieci anni). Analogamente, il reddito medio equivalente per gli italiani è di 21.627 euro a fronte invece di 13.997 euro per stranieri residenti da più di dieci anni e 13.375 euro per gli stranieri con una presenza inferiore ai dieci anni. Non va dimenticato,

⁶ L'Istat definisce una famiglia assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore alla soglia di povertà. Il valore della soglia di povertà assoluta (definita per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per tipo di comune di residenza) è il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia.

a tal proposito, che la consistenza della popolazione straniera in Italia nell'ultimo decennio non presenta più tassi di crescita significativi, e dunque, sia per naturale evoluzione demografica che per progressiva anzianità di residenza, si riscontra un consistente numero di candidati alla cittadinanza come frutto di un insediamento consolidato di persone presenti sul territorio per un numero di anni superiore ai dieci (Ambrosini 2022).

Se si osserva il numero complessivo nell'anno dei nuclei familiari che hanno ricevuto almeno una mensilità di RdC/PdC, i dati dell'Osservatorio Inps (Inps 2021) indicano che nel 2019 risultano averne beneficiato 1,1 milioni di famiglie, per un totale di 2,7 milioni di persone coinvolte; nel 2020 i nuclei beneficiari sono cresciuti fino a 1,6 milioni, per un totale di 3,7 milioni di persone coinvolte e nel 2021 tali nuclei sono risultati quasi 1,8 milioni per un totale di poco meno di 4 milioni di persone coinvolte. Anche gli importi, al pari dei beneficiari, sono leggermente aumentati tra il 2019 e il 2021 passando da un importo medio mensile erogato di 492 euro a 546 euro con un incremento dell'11%. Da questa lettura sembrerebbe che la misura riesca a coprire una cospicua fascia di persone indigenti e che questa tendenza sia crescente nel tempo.

Come sottolineato già da molti esperti e tecnici della materia, va analizzata la reale capacità del RdC di intercettare i poveri, e fra questi soprattutto quelli che vivono in condizioni di povertà assoluta. Una misura strutturale di contrasto alla povertà dovrebbe infatti mirare a migliorare nel tempo la propria capacità di raggiungere realmente i poveri e, allo stesso tempo, un sistema di welfare dovrebbe garantire a tutti i cittadini il diritto di soddisfare comuni finalità. Questa sfida, già prevista dalla Commissione Onofri (1997) che affermava la necessità di una riforma che dovesse "ispirarsi ad una scelta equilibrata tra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività, nell'erogazione delle prestazioni", consiste nel riuscire a garantire un reddito minimo basato su criteri universalistici, standardizzati e in grado di rappresentare un diritto soggettivo di cittadinanza. In chiave di universalismo selettivo, così come teorizzato da Ferrera (1998), la selettività dei beneficiari va letta dunque sulla base di una prova dei mezzi, ossia tutti i soggetti le cui risorse sono al di sotto di una data soglia, mentre l'universalismo "significa accesso ai benefici

sulla base solo dell'insufficienza di mezzi, indipendentemente da qualsiasi riferimento a variabili categoriali" (Granaglia 2008). Il RdC – e prima ancora la versione ultima e 'universale' del Rel – rientra dunque nei criteri dell'universalismo selettivo, sebbene il requisito particolarmente stringente sulla residenza spinga molto più verso la selettività che verso l'universalismo. Ciò è vero anche e soprattutto rispetto agli altri Paesi dell'Unione europea, dato che il reddito minimo italiano risulta il più restrittivo sul requisito della residenza minima, seguito da quello danese (almeno nove anni nel Paese) e dalle misure di Austria, Bulgaria, Cipro e Lussemburgo (almeno cinque anni) (Raitano *et al.* 2021).

L'ultimo Rapporto Caritas (Caritas 2021) riporta che tra gli italiani uno su cinque dei percettori di RdC è utente dei centri Caritas, ma che l'incidenza dei percettori sale al 30,1% se italiani e scende invece al 9,1% tra gli assistiti stranieri. Tale sperequazione costituisce uno degli aspetti centrali della domanda di ricerca dell'analisi che questo contributo si prefigge.

I cittadini stranieri (comunitari o provenienti da Paesi terzi in possesso di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), al pari degli italiani, accedono alla misura a seguito della 'prova dei mezzi'. Come detto, un'ulteriore condizione di accesso è costituita dalla residenza in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo. Dieci anni di residenza come soglia minima escludono inevitabilmente dal beneficio molte famiglie immigrate, spesso numerose e con figli minori, in condizioni di grave disagio. Secondo i dati della *Rilevazione sulle Forze di Lavoro*⁷, nel 2020 il 18,3% delle persone di riferimento del nucleo familiare con cittadinanza straniera risiedevano in Italia da meno di dieci anni. Non stupisce, dunque, che un carattere così stringente del requisito di residenza abbia suscitato sin dall'approvazione della legge non poche perplessità, poiché taglia fuori dalla platea dei potenziali beneficiari una fetta non trascurabile di una popolazione già particolarmente vulnerabile.

Nel mese di dicembre 2021, il report dell'osservatorio statistico dell'Inps su RdC/ReM (Inps 2021) relativo al periodo aprile 2019-dicembre 2020 riporta che, rispetto alla cittadinanza, risulta richiedente la prestazione solo il 9% di cittadini extra-comunitari, a fronte dell'87% di cittadinanza italiana e di un 4% di

7 I dati riportati si basano su elaborazioni degli Autori su microdati Istat *Rilevazione sulle forze lavoro*, dati trasversali annuali 2020, <https://www.istat.it/it/archivio/forze+di+lavoro>.

cittadini europei. A dicembre 2020 il dato è pressoché simile: nell'85% la prestazione risulta erogata a richiedenti italiani, nel 9% a un cittadino extra-comunitario, nel 5% a un cittadino europeo, infine nell'1% a familiari di tutti i casi precedenti. Nello stesso mese di dicembre 2019 la percentuale si presentava ancora più alta: per il 90% dei casi si trattava di italiani e solo un 6% risultava cittadino extra-comunitario, che, ricordiamo, deve essere in possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo o essere titolare di protezione internazionale. Quest'ultimo dato non risultava molto difforme rispetto alla precedente misura del Rel: nel 2018 l'84,6% delle famiglie beneficiarie era costituita da persone con la cittadinanza italiana e un 6% da cittadini stranieri, ma con un take-up (il rapporto tra i dichiaranti stranieri beneficiari del Rel e gli stranieri aventi diritto) del 19,3%, nettamente inferiore rispetto al 47,4% dei cittadini italiani (Inapp et al. 2019). Differenze si leggono anche rispetto all'importo medio erogato, che risulta sempre più basso nel caso dei cittadini stranieri. Nel 2021 la differenza dell'importo medio mensile tra un cittadino straniero (circa 500 euro) e uno italiano (quasi 600 euro) appare rilevante. Tale differenza è peraltro lievemente aumentata dal 2019 al 2021, essendo passata da un -11% a un -12%, ed è sempre maggiore per i cittadini extra UE (-77 euro nel 2019, -72 euro nel 2020 e -87 euro nel 2021) rispetto a cittadini comunitari (-23 euro nel 2019, -21 euro nel 2020 e -31 euro nel 2021).

2. Take-up e distanza dalle soglie nell'accesso alla misura fra italiani e stranieri

L'analisi che qui presentiamo parte dalla stima della platea dei potenziali beneficiari del RdC, cioè di coloro che posseggono tutti i requisiti stabiliti dalla norma per accedere alla misura⁸. Non essendo possibile conoscere questo numero di famiglie altrimenti, la platea di potenziali beneficiari deve essere necessariamente

simulata su dati campionari con un certo grado di confidenza. All'interno del modello utilizzato, i dati dell'indagine campionaria IT-SILC sono integrati con informazioni sulla ricchezza delle famiglie italiane desunte dall'*Indagine sui bilanci delle famiglie italiane e dai Conti finanziari* della Banca d'Italia, nonché dalle statistiche catastali fornite dall'Osservatorio del Mercato immobiliare e dall'Agenzia delle Entrate (per maggiori dettagli, si veda Gallo e Sacchi 2019). Il dato sui percettori è invece desunto dal report dell'Osservatorio statistico dell'Inps su Reddito di cittadinanza e Pensione di cittadinanza relativo al periodo aprile 2019 - dicembre 2020 (Inps 2021). La tabella 1 mostra la stima del tasso di take-up del RdC, calcolato come rapporto tra il numero di effettivi nuclei percettori della misura e la platea potenziale di nuclei beneficiari, come risultante dalle micro-simulazioni su dati IT-SILC.

La stima del tasso di take-up del RdC viene mostrata in tabella 1 sia per il totale della popolazione di famiglie sia distinguendo i nuclei per cittadinanza della persona di riferimento. In base ai risultati delle simulazioni, circa 1,7 milioni di famiglie potrebbero (potenzialmente) beneficiare del RdC, con una stima del tasso di take-up superiore al 70% nel 2020. A fronte di questo, tuttavia, si riscontra una forte differenza tra famiglie italiane e straniere: le seconde, infatti, presentano un tasso di take-up significativamente inferiore rispetto alle prime e vicino al 60%.

Nelle analisi successive indaghiamo come la relazione tra povertà assoluta e accessibilità al RdC (sempre in termini di possesso dei requisiti) cambia a seconda della cittadinanza della persona di riferimento. In una prima fase (tabella 2), illustriamo la distanza relativa dalle diverse soglie reddituali e patrimoniali di accesso al RdC per il totale delle famiglie con persona di riferimento italiana e straniera, mentre in una seconda fase (tabella 3) ci concentriamo sulle sole famiglie in povertà assoluta. La distanza relativa dalle

8 Ai fini della spettanza del Reddito di cittadinanza, devono ricorrere cumulativamente determinati requisiti: 1) cittadinanza italiana o europea, o titolarità di permesso di soggiorno di lungo periodo UE, del richiedente; residenza in Italia del richiedente da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo; 2) ISEE del nucleo familiare inferiore a 9.360 euro, se all'interno non vi sono minori; 3) patrimonio immobiliare, non comprensivo dell'abitazione principale, inferiore a 30.000 euro in riferimento al nucleo familiare; 4) beni mobili per un importo che non superi i 6.000 euro per i nuclei familiari composti da una persona, accresciuto di 2.000 euro per ogni componente del nucleo familiare successivo al primo (fino ad un massimo di 10.000 euro), incrementati di 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo, 5.000 euro per ogni componente disabile e 7.500 euro per ogni componente disabile grave o in condizione di non autosufficienza; 5) reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui moltiplicati per un determinato parametro di equivalenza (predefinito a seconda dei casi), aumentabile sino a 7.560 euro in caso di richiesta di pensione di cittadinanza o 9.360 euro in caso di abitazione in locazione; 6) possesso di autoveicoli, in riferimento a tutti i componenti del nucleo familiare, entro i 1.600 cc di cilindrata o, per i motoveicoli, 250 cc non di recente immatricolazione. Non si devono inoltre possedere imbarcazioni.

Tabella 1. Stima del take-up del RdC per cittadinanza della persona di riferimento

Popolazione di famiglie	Nuclei percettori (migliaia)	Platea di nuclei potenziali beneficiari (migliaia)			Tasso di take-up		
		Stima	Intervallo di confidenza al 95%		Stima	Intervallo di confidenza al 95%	
Totale	1.250	1.690	1.606	1.774	73,9%	70,4%	77,8%
Famiglie italiane	1.065	1.370	1.295	1.446	77,7%	73,6%	82,2%
Famiglie straniere	185	320	281	358	58,0%	51,7%	65,9%

Fonte: elaborazione degli Autori su dati IT-SILC

soglie è massima quando i valori del reddito/patrimonio sono pari a 0. Se rientranti in questa casistica, le famiglie sono inserite nella categoria “Sotto (0)” nelle tabelle 2 e 3. Le famiglie che invece hanno un reddito/patrimonio inferiore rispetto alla soglia di riferimento

e presentano un rapporto tra questi due superiore a 0,75 sono inserite nella categoria “Sotto (>75%)”.

All'interno del campione utilizzato, le famiglie rappresentate sono pari a 23,8 milioni di nuclei con persona di riferimento italiana e 2,0 milioni di nuclei con

Tabella 2. Percentuale di famiglie per distanza dalle soglie economiche di accesso al RdC, per cittadinanza della persona di riferimento

Persona di riferimento con cittadinanza straniera				
Quanto distante dalla soglia?	ISEE	Reddito familiare	Patrimonio mobiliare	Patrimonio immobiliare
Sotto (0)	4,9%	3,3%	24,9%	97,5%
Sotto (0-25%)	8,0%	6,7%	10,9%	0,0%
Sotto (25-75%)	24,1%	13,1%	19,1%	0,6%
Sotto (> 75%)	13,5%	9,4%	3,6%	0,2%
Totale Sotto	50,6%	32,4%	58,4%	98,3%
Sopra (< 25%)	10,6%	9,4%	5,3%	0,1%
Sopra (25-50%)	8,4%	7,9%	4,8%	0,1%
Sopra (50-100%)	12,7%	13,1%	5,7%	0,2%
Sopra (> 100%)	17,7%	37,1%	25,8%	1,3%
Totale Sopra	49,4%	67,6%	41,6%	1,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Persona di riferimento con cittadinanza italiana				
Quanto distante dalla soglia?	ISEE	Reddito familiare	Patrimonio mobiliare	Patrimonio immobiliare
Sotto (0)	1,0%	1,1%	5,4%	79,6%
Sotto (0-25%)	2,4%	2,2%	6,1%	2,2%
Sotto (25-75%)	7,2%	3,5%	10,6%	2,9%
Sotto (> 75%)	5,6%	2,6%	3,8%	1,3%
Totale Sotto	16,3%	9,4%	25,9%	86,0%
Sopra (< 25%)	6,1%	4,4%	3,9%	1,2%
Sopra (25-50%)	5,6%	4,3%	3,5%	1,3%
Sopra (50-100%)	11,7%	8,2%	5,6%	2,0%
Sopra (> 100%)	60,3%	73,6%	61,1%	9,5%
Totale Sopra	83,7%	90,6%	74,1%	14,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione degli Autori su dati IT-SILC

Tabella 3. Percentuale di famiglie in povertà assoluta per distanza dalle soglie economiche di accesso al RdC, per cittadinanza della persona di riferimento

Persona di riferimento con cittadinanza straniera				
Quanto distante dalla soglia?	ISEE	Reddito familiare	Patrimonio mobiliare	Patrimonio immobiliare
Sotto (0)	20,3%	14,1%	40,0%	98,8%
Sotto (0-25%)	31,7%	28,3%	11,9%	0,0%
Sotto (25-75%)	35,3%	33,9%	17,1%	0,8%
Sotto (> 75%)	5,3%	7,1%	2,4%	0,0%
Totale Sotto	92,6%	83,4%	71,4%	99,6%
Sopra (< 25%)	2,4%	2,3%	6,0%	0,0%
Sopra (25-50%)	3,5%	2,2%	6,7%	0,0%
Sopra (50-100%)	1,2%	4,0%	3,7%	0,0%
Sopra (> 100%)	0,4%	8,2%	12,2%	0,4%
Totale Sopra	7,4%	16,6%	28,6%	0,4%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Persona di riferimento con cittadinanza italiana				
Quanto distante dalla soglia?	ISEE	Reddito familiare	Patrimonio mobiliare	Patrimonio immobiliare
Sotto (0)	17,6%	19,6%	18,1%	95,2%
Sotto (0-25%)	35,4%	35,7%	18,4%	1,8%
Sotto (25-75%)	33,9%	30,7%	22,9%	0,8%
Sotto (> 75%)	5,7%	6,9%	5,3%	0,2%
Totale Sotto	92,6%	92,9%	64,7%	97,9%
Sopra (< 25%)	2,4%	4,7%	4,0%	0,1%
Sopra (25-50%)	1,1%	0,8%	4,3%	0,3%
Sopra (50-100%)	2,6%	1,4%	5,5%	0,6%
Sopra (> 100%)	1,3%	0,2%	21,5%	1,0%
Totale Sopra	7,4%	7,1%	35,3%	2,1%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione degli Autori su dati IT-SILC

persona di riferimento straniera. Sebbene il concetto di povertà assoluta sia calcolato da Istat sulla spesa per consumi delle famiglie italiane, una famiglia è qui definita in 'povertà assoluta' se il suo reddito familiare disponibile (comprensivo dei fitti imputati) è inferiore alla soglia di povertà assoluta fornita da Istat nell'anno 2019 per la corrispondente tipologia familiare. Questa metodologia è piuttosto diffusa e usata, si vedano ad esempio Baldini e Gallo (2021) o Cuttillo *et al.* (2022). Dall'analisi emerge che, nel campione utilizzato, circa 1,8 milioni di famiglie sono in povertà assoluta in Italia: 1,3 milioni hanno una persona di riferimento italiana e 500mila circa hanno una persona di riferimento straniera. Per semplicità e chiarezza nell'esposizione dei risultati, le tabelle 2 e 3 mostrano soltanto la ripartizione dei nuclei in termini relativi.

I dati della tabella 2 evidenziano il sostanziale svantaggio delle condizioni reddituali e patrimoniali delle famiglie straniere. Le famiglie con reddito ISEE sotto la soglia prevista sono per oltre la metà quelle straniere, vale a dire, in proporzione, tre volte il numero di quelle italiane (che sono il 16%). Analoga situazione si riscontra per il requisito che fa riferimento al solo reddito familiare: circa un terzo delle famiglie straniere si trovano sotto la soglia corrispondente, mentre lo stesso è vero per poco meno del 10% delle famiglie italiane. Si nota, inoltre, che per entrambi i requisiti reddituali la quota di famiglie appena al di sopra della soglia è notevolmente più ampia per gli stranieri; dato che mette in evidenza la maggiore intensità delle condizioni di povertà per queste famiglie. Per ciò che riguarda il patrimonio immobiliare, si osserva che la

quasi totalità degli stranieri non raggiunge i 30.000 euro di valore (esclusa l'abitazione principale). È di fondamentale importanza ricordare che nel modello di micro-simulazione utilizzato si fanno due ipotesi: la prima è che tutte le famiglie facciano domanda ISEE; la seconda ipotesi è che tutti i nuclei siano in grado di produrre le attestazioni relative a redditi e patrimoni. Come noto, quest'ultima condizione è invece assai difficoltosa per i nuclei stranieri, che devono produrre certificazioni in molti casi difficili da reperire presso i Paesi di provenienza.

Le differenze tra i nuclei italiani e quelli stranieri nelle distanze relative dalle soglie di accesso RdC diventano molto meno evidenti quando si fa riferimento alle sole famiglie in povertà assoluta. La tabella 3 mostra dei piccoli divari solo nei requisiti che riguardano il reddito familiare e il patrimonio mobiliare. Nel primo caso, la quota di famiglie sotto la soglia è maggiore tra le famiglie italiane di 9 punti percentuali, mentre nel secondo caso la quota è maggiore tra le famiglie straniere di 7 punti percentuali. Complessiva-

mente, dalla tabella 3 emerge che sono principalmente questi due requisiti (reddito familiare e patrimonio mobiliare) a impedire l'accesso potenziale al RdC delle famiglie in povertà assoluta, poiché i requisiti su ISEE e patrimonio immobiliare sono soddisfatti da più del 90% dei casi. Infine, non si notano differenze rilevanti di intensità delle condizioni reddituali e patrimoniali tra famiglie italiane e straniere in povertà assoluta.

Oltre al requisito relativo alla durata della residenza (almeno dieci anni), un altro degli aspetti che penalizza maggiormente le famiglie con stranieri, in genere più numerose, è la scala di equivalenza adottata dalla norma che regola il RdC, che assegna ai componenti aggiuntivi alla persona di riferimento un valore di 0,4 o di 0,2 a seconda che siano maggiorenni o minorenni. La scala di equivalenza non può però eccedere il valore di 2,1 (2,2 se è presente un componente disabile). Tale scala penalizza le famiglie numerose se confrontata con la scala ISE (dove, al netto delle maggiorazioni, per i nuclei composti da 4, 5 e 6 componenti i valori della scala sono, rispettivamente 2,46, 2,85 e

Tabella 4. Effetti di una riforma della scala di equivalenza o del requisito di residenza (per tutti e per i soli nuclei stranieri)

Scala di equivalenza	Famiglie beneficiarie (in migliaia)			Importo medio annuo (in euro)				Spesa annuale (in miliardi di euro)			
	Base	Nuove famiglie	Totale	Base	Modifica	Nuove famiglie	Totale	Base	Modifica	Nuove famiglie	Totale
RdC attuale	1.253	0	1.253	5.371	5.371	0	5.371	6,73	0,00	0,00	6,73
Scala di equivalenza ISE	1.253	414	1.666	5.371	7.499	2.151	6.257	6,73	2,67	0,89	10,28
No requisito di residenza	1.253	186	1.438	5.371	5.371	4.821	5.503	6,73	0,00	0,89	7,62
No req. residenza + scala ISE	1.253	593	1.845	5.371	7.274	3.269	5.982	6,73	2,38	1,94	11,05
Beneficiari stranieri											
Scala di equivalenza	Famiglie beneficiarie (in migliaia)			Importo medio annuo (in euro)				Spesa annuale (in miliardi di euro)			
	Base	Nuove famiglie	Totale	Base	Modifica	Nuove famiglie	Totale	Base	Modifica	Nuove famiglie	Totale
RdC attuale	232	0	232	5.132	5.132	0	5.132	1,19	0,00	0,00	1,19
Scala di equivalenza ISE	232	29	262	5.132	6.451	2.499	5.767	1,19	0,31	0,07	1,57
No requisito di residenza	232	150	383	5.132	5.132	4.492	5.120	1,19	0,00	0,67	1,87
No req. residenza + scala ISE	232	221	453	5.132	6.654	4.951	5.874	1,19	0,35	1,09	2,64

Fonte: elaborazione degli Autori su dati IT-SILC

3,20). Pertanto, il numero di componenti equivalenti in base alla scala ISE è sempre superiore a quello della scala usata nel RdC (Gallo e Raitano 2020).

La tabella 4 mostra gli effetti prodotti da possibili riforme che vadano ad incidere proprio sui fattori di maggior sperequazione individuati sostituendo la scala di equivalenza con quella ISE e/o abolendo completamente il requisito di residenza. Nella tabella sono riportate nel dettaglio il numero di famiglie beneficiarie, l'importo medio annuo percepito e la spesa annuale per il bilancio pubblico nella situazione attuale (righe "RdC attuale") e sotto le tre ipotesi di riforma dei requisiti: revisione della scala di equivalenza, abolizione del requisito di residenza, revisione di entrambi i requisiti. Queste simulazioni sono realizzate ipotizzando un take-up incompleto e pari al 73,9% (si veda la tabella 1)⁹. Nella prima parte della tabella 4 (sezione "Famiglie beneficiarie"), è possibile leggere il numero di famiglie che attualmente accedono alla misura (colonna "Base"), le nuove famiglie che si aggiungerebbero nel corrispondente scenario di riforma (in riga), e il totale delle famiglie. Analogamente, nella sezione sugli importi viene indicato l'ammontare medio annuo di base, quello che i nuclei percettori andrebbero a ricevere qualora venisse applicata la corrispondente riforma (in riga, colonna "Modifica") e quello che verrebbe ricevuto dalle famiglie che grazie alla riforma potrebbero accedere alla misura (colonna "Nuove famiglie"). Nelle ultime quattro colonne, infine, si definiscono i costi per la finanza pubblica associati a ciascuno dei diversi scenari.

Dalla tabella 4 emerge che cambiare la scala di equivalenza adottata nel RdC in quella ISE avrebbe due tipi di effetti sulla platea delle famiglie beneficiarie. In primo luogo, l'adozione della scala ISE, più generosa della scala RdC soprattutto per le famiglie con figli minori, avrebbe – a parità di altre condizioni – l'effetto di incrementare l'importo di chi è già beneficiario del RdC. Le nostre simulazioni mostrano in questo caso un aumento superiore ai 2.000 euro l'anno in media. Dall'altra parte però, l'adozione della scala ISE consentirebbe anche l'ingresso di nuove famiglie (circa 414mila) grazie all'incremento della soglia reddituale di accesso. In virtù del loro reddito più elevato – dopotutto questo era superiore all'attuale soglia di accesso – comunque questi nuovi ingressi

riceverebbero soltanto un importo medio annuo di circa 2.150 euro. L'abolizione del requisito di residenza avrebbe invece un unico risultato, ossia quello di aumentare la platea dei nuclei beneficiari. In base alle nostre simulazioni, sarebbero circa 150mila le nuove famiglie beneficiarie, che riceverebbero un trasferimento monetario solo leggermente inferiore a quello di chi è già beneficiario, pari a circa 4.500 euro all'anno. Applicare infine le due revisioni del RdC simultaneamente massimizzerebbe l'incremento della platea degli aventi diritto, mentre avrebbe un effetto sugli importi medi annui che rappresenta una via di mezzo tra quelli visti in precedenza.

È implicito come sia proprio il requisito sulla residenza quello che maggiormente grava sull'accesso delle famiglie straniere al beneficio, ma anche la modifica della scala di equivalenza avrebbe un impatto rilevante, soprattutto in termini di maggior importo percepito. Se si eliminasse il requisito della residenza si avrebbe una maggior spesa stimata di 890 milioni di euro, la gran parte dei quali (circa 670 milioni) destinati alle famiglie di stranieri. La modifica della scala di equivalenza avrebbe invece un impatto ben più rilevante e pari a 3,55 miliardi di euro, dei quali però soltanto 380 milioni finirebbero alle famiglie di stranieri. Al fine di includere nella platea degli aventi diritto al RdC il maggior numero possibile di famiglie in povertà, soprattutto quelle di origine straniera, i nostri risultati evidenziano senza dubbio che la riforma migliore dovrebbe mirare a una totale abolizione del requisito sulla residenza e all'adozione della scala di equivalenza ISE per la definizione degli importi e della soglia reddituale di accesso. Allo stesso modo, tuttavia, i risultati suggeriscono che questo miglioramento complessivo della misura non sarebbe indifferente in termini di spesa, ma richiederebbe uno sforzo addizionale e significativo al bilancio statale, soprattutto nel caso di cambio della scala di equivalenza adottata.

3. Discussione

I dati delle micro-simulazioni qui presentate sono coerenti con quanto emerge da altre fonti statistiche note. Sulla base di dati da archivio amministrativo direttamente forniti da Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS), ad esempio, al 31 gennaio 2021 fra le famiglie percettrici di RdC, quelle con ri-

⁹ La mancata ricezione del beneficio è assegnata tramite un processo randomico tra i potenziali beneficiari della misura, nella simulazione si ipotizza che la mancata ricezione riguardi il 26% degli aventi diritto, con un take/up, quindi, del 74%.

chiedente straniero rappresentavano il 15,8% del totale, con una elevata variabilità regionale, che ricalca le dinamiche insediative della popolazione straniera residente: quasi il 30% delle famiglie straniere beneficiarie risiede nel Nord-Ovest, mentre appena il 6,1% nelle Isole. Al problema della sottorappresentazione delle famiglie straniere (presso cui, come si è visto nelle sezioni precedenti, la povertà è più diffusa e in forma più intensa) fra le beneficiarie della misura, si aggiunge dunque anche quello della maggiore erosione del reddito trasferito dovuta al più alto costo della vita nelle aree settentrionali del Paese, dove è vero che il tenore di vita è mediamente più elevato, ma lo sono di conseguenza anche i prezzi. Secondo l'Istat, infatti, nel 2020 la soglia di spesa mensile per consumi al di sotto della quale una famiglia composta da due adulti e due minori residenti in un'area metropolitana viene considerata in povertà assoluta corrisponde a 1.682,06 euro al Nord e a 1.317,06 euro nel Mezzogiorno. Si tenga tuttavia presente che da questo tipo di confronto sfuggono i costi aggiuntivi che le famiglie che vivono in territori dove il costo della vita è più basso devono sostenere per compensare la minore dotazione territoriale di alcuni servizi pubblici (come quelli per l'infanzia, quelli sanitari, il tempo pieno scolastico, e così via) (Baldini e Gallo 2021).

Il requisito della residenza e la distribuzione sul territorio non sono però gli unici fattori a penalizzare gli stranieri nell'accesso alla misura. Per ragioni di contenimento dei costi, infatti, i vincoli per la presentazione della domanda sono stati disegnati in modo tale da contenere la spesa per i nuclei familiari numerosi, adottando una scala di equivalenza dei redditi attraverso cui si limita l'incremento del beneficio in presenza di minori e all'aumentare dei componenti del nucleo, e dunque molto meno generosa nei confronti delle famiglie numerose rispetto a quelle più comunemente adottate. Com'è risaputo, nel nostro Paese sono proprio le famiglie con background migratorio ad avere un numero di componenti mediamente più elevato e una maggiore presenza di minori nel nucleo. Dai dati della *Rilevazione sulle Forze di Lavoro* per l'anno 2020 è possibile stimare che il 35% degli individui che vivono in famiglie la cui persona di riferimento è italiana hanno un'ampiezza del nucleo maggiore o uguale a quattro componenti; tale tasso cresce fino al 38% fra quelli che vivono in famiglie la

cui persona di riferimento ha la cittadinanza di un Paese comunitario, mentre sfiora il 55% fra chi vive in famiglie la cui persona di riferimento ha la cittadinanza di un Paese non comunitario. Inoltre, quasi il 64% delle persone che vivono in famiglie la cui persona di riferimento è italiana non ha minori nel nucleo; la percentuale scende al 44% fra quelli che vivono in famiglie la cui persona di riferimento ha la cittadinanza di un Paese comunitario, fino a toccare il 37% fra chi vive in famiglie la cui persona di riferimento ha la cittadinanza di un Paese extra UE.

È altresì noto che in Italia diffusione e intensità della povertà sono maggiori nei nuclei numerosi e in cui vivono minorenni: secondo i dati dell'*Indagine sulle spese delle famiglie* del 2020¹⁰, in Italia sono maggiormente esposti alla condizione di povertà assoluta i nuclei formati da cinque o più componenti (20,5%), rispetto a quelli di ampiezza inferiore dove il tasso varia dal 5,7% dei nuclei composti da una o due persone all'11,2% delle famiglie di quattro persone. A fronte di una media nazionale pari al 7,7% di famiglie in povertà assoluta sul totale delle famiglie, con un figlio minore nel nucleo il tasso sale al 9,3%, e raggiunge il 22,7% con tre o più figli minori. Il RdC tende invece ad essere più munifico verso i nuclei monopersonali: secondo dati MLPS (Baldini e Gallo 2021), il rapporto tra numero delle famiglie beneficiarie e numero di nuclei in povertà decresce all'aumentare del numero dei componenti. Di conseguenza, anche quando le famiglie di stranieri riescono a soddisfare tutti i requisiti per accedere alla misura, esse hanno maggiori probabilità di essere penalizzate rispetto all'importo percepito a causa dei criteri di calcolo previsti per i membri aggiuntivi (anche minori) nel nucleo e del maggior costo della vita nelle aree in cui tendono più frequentemente a risiedere.

Volendo analizzare l'efficacia del RdC come misura di contrasto alla povertà, consideriamo come riferimento l'indicatore riferito alla povertà assoluta. Un recente studio della Banca d'Italia (Curci *et al.* 2020) ha stimato che la metà delle famiglie in povertà assoluta possiede i requisiti per l'accesso al RdC. Nel dettaglio, tra le persone in povertà assoluta, il 5% non rispetta il requisito richiesto relativo alla durata della residenza, mentre oltre il 40% supera i limiti relativi al patrimonio e al reddito. La simulazione presentata in questo lavoro giunge a risultati analoghi a quelli riportati nello studio sopracitato, con una stima pari

10 I dati si riferiscono a elaborazioni degli Autori su microdati Istat, <https://www.istat.it/it/condizioni-economiche-famiglie?dati>.

a circa il 35% di famiglie povere che non possiedono i requisiti patrimoniali e tra il 7 e il 9% per coloro che non possiedono i requisiti reddituali.

La simulazione qui prodotta ha inoltre permesso di approfondire la situazione delle famiglie di stranieri in condizioni di povertà in relazione ai requisiti per l'accesso al RdC, aspetto che (per nostra conoscenza) è ancora assente o marginalmente analizzato negli studi empirici finora condotti. Si è messo in evidenza come sono gli stessi requisiti relativi al patrimonio mobiliare e al reddito a porsi tra i fattori che diversificano la popolazione rispetto alla cittadinanza in termini di accesso al RdC.

Per ciò che concerne l'efficacia della misura, prendendo sempre come riferimento lo studio della Banca d'Italia, si osserva che l'impatto che il RdC ha sulla povertà assoluta è ragguardevole: si tratta di una riduzione di 2-3 punti percentuali (a seconda delle ipotesi sul take-up) dell'incidenza, di circa 50 punti percentuali dell'intensità e di un punto percentuale dell'indice di Gini. Com'è noto, la povertà assoluta è definita da soglie che variano in relazione alla composizione familiare, all'area geografica e al grado di urbanizzazione del luogo di residenza. Nel nostro studio, attraverso la simulazione che ha riprodotto la distanza dalle soglie di accesso al RdC nelle famiglie in povertà assoluta, si può verificare che, tra i potenziali beneficiari, le condizioni reddituali e patrimoniali non sono dissimili tra le famiglie italiane e quelle straniere. Pertanto, il RdC, almeno potenzialmente, non dovrebbe avere un impatto diseguale rispetto alla cittadinanza dei beneficiari. Tuttavia, dalle stime prodotte sul take-up del RdC tra i potenziali beneficiari, si evidenzia come solo la metà delle famiglie straniere potenzialmente beneficiarie accede al RdC, contro gli oltre tre quarti di quelle italiane. Il risultato è che il RdC ha una funzione di sollievo dalla condizione di povertà non diverso per le famiglie straniere, ma la quota di queste che lo percepisce è ben più ridotta rispetto alla platea dei potenziali beneficiari, ossia di coloro che in linea teorica avrebbero i requisiti per l'accesso (senza considerare quindi le famiglie straniere escluse a causa della mancanza del requisito sulla residenza o altri).

Va anche osservato che al RdC accede un numero elevato di persone che non sono considerate in povertà assoluta, sebbene si tratti comunque di soggetti con alti livelli di deprivazione. Lo studio della Banca d'Italia (Curci *et al.* 2020) evidenzia come la distanza relativa mediana delle persone eleggibili al RdC ma

non in povertà assoluta è del 33%, contro il 125% di coloro che non sono né eleggibili né in povertà assoluta. Una stima diretta di questo fenomeno per le famiglie straniere non è disponibile, ma il modello di micro-simulazione da noi adottato permette di stimare che le famiglie straniere non in povertà che avrebbero i requisiti di accesso sono un numero limitato (meno del 15% di tutte le famiglie).

Rispetto al Rel, il RdC è sicuramente più generoso sia in termini di potenziali beneficiari sia in termini di trasferimento monetario, ma più restrittivo per il requisito della residenza (dieci anni contro i soli due previsti dal Rel). Secondo le stime dello studio sopracitato, sono circa 90mila le famiglie escluse dall'accesso al RdC per il solo fatto di non possedere il requisito della residenza richiesta. Se venisse adottato un requisito analogo a quello dello schema precedente, vale a dire i due anni di residenza, il costo della misura salirebbe di 700 milioni di euro/anno, mentre salirebbe di 890 milioni, secondo la nostra analisi, se il requisito della residenza venisse eliminato del tutto.

Conclusioni

Il RdC in Italia è la misura nazionale volta al contrasto alla povertà. Si basa su una forma di reddito minimo garantito dato ai nuclei familiari in difficoltà e deve essere capace di rispondere a un principio di uguaglianza sostanziale, specie quando la condizione di povertà si ripercuote con impatto diverso tra cittadini italiani e cittadini stranieri. Uguaglianza nelle condizioni vuol dire assicurare a tutti i cittadini i medesimi risultati rispetto sia agli ambiti, sia ai livelli di uguaglianza (Granaglia 2020). Se ciò è vero, vanno dunque rimosse le situazioni di disagio per far sì che tutti possano effettivamente godere degli stessi diritti. Le disuguaglianze prodotte dalla presenza di barriere all'accesso, infatti, non sembrano formarsi nel rispetto di principi condivisi di giustizia (Ascoli 2020).

L'accesso limitato da parte della popolazione straniera alle prestazioni di welfare come il RdC è già stato messo in evidenza in diverse occasioni. Il Comitato scientifico per la valutazione del RdC (2021) auspica in tal senso la revisione dei criteri di accesso, proprio perché escludenti "un'ampia parte di stranieri (inclusi i titolari di protezione internazionale)". In particolare, il Comitato richiede che il requisito di residenza sia quanto meno abbassato a cinque anni (criterio che corrisponde al tempo richiesto per il permesso di lungo soggiornanti per i cittadini extra UE). Nel presente studio si è provato

a fornire delle prime evidenze empiriche sui fattori che ostacolano il pieno accesso alla misura da parte delle famiglie straniere, aspetto non approfondito in precedenti analisi sul tema. Lo studio proposto evidenzia infatti che non si tratta solo di una questione di accesso e che i disequilibri della popolazione straniera beneficiaria del RdC sono generati anche da altre cause. Il requisito relativo alla durata della residenza (almeno dieci anni), può essere un criterio che limita l'accesso e genera una sottorappresentazione, ma un ulteriore aspetto è legato alla composizione familiare e alla ineguaglianza prodotta dalla scala di equivalenza adottata che è invece penalizzante in termini di importi medi percepiti. Inoltre, l'ampia divergenza nel take-up tra popolazione con cittadinanza italiana e quella con cittadinanza straniera allude a ulteriori fattori discriminanti, come la difficoltà di produrre le certificazioni richieste su patrimoni e redditi e le note barriere linguistiche e

culturali. Come già suggerito durante la discussione dei risultati, modificare i criteri di accesso avrebbe un impatto rilevante e riuscirebbe a riequilibrare le distanze generate in termini di maggior importo percepito, soprattutto se si considera che le famiglie straniere, con la presenza nel nucleo di figli minori e residenti in aree del nostro Paese con un maggior costo della vita, risultano più numerose.

A conclusione del lavoro si suggeriscono delle modifiche dei requisiti di accesso, esigenza già evidenziata in altre analisi (Alleanza contro la povertà 2021; Caritas 2021) in cui si prevedevano una serie di interventi per ampliare o restringere alcuni criteri di accesso. I dati empirici e i risultati ottenuti con il modello di micro-simulazione evidenziano che, con gli opportuni accorgimenti, si potrebbero ridurre le disuguaglianze di accesso che attualmente penalizzano la popolazione straniera.

Bibliografia

- Alleanza contro la povertà in Italia (2021), *Position paper basato sui risultati della ricerca dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, 7 ottobre 2021 <<https://bit.ly/3RXr7Ko>>
- Ambrosini M. (2022), La legge sulla cittadinanza ha trent'anni. E li dimostra tutti, *Welforum.it*, 29 marzo <<https://bit.ly/3enJUjC>>
- Ascoli U. (2020), Welfare State all'italiana e disuguaglianze sociali, *Politiche Sociali*, n.1, pp.3-18
- Baldini M., Gallo G. (2021), Reddito di Cittadinanza: beneficiari, contributi economici e criticità emerse, in C. Gori (a cura di), *Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Capitolo 1, Roma, Caritas
- Campbell D.E., West M.R., Peterson P.E. (2005), Participation in a national, means-tested school voucher program, *Journal of Policy Analysis and Management*, n.24, pp.523-541
- Caritas (2021), *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza imparare dalle risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Teramo, Edizioni Palumbi
- Ciarini A. (2020), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, il Mulino
- Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza (2021), *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza. Ottobre 2021* <<https://bit.ly/3qclBI2>>
- Curci N., Grasso G., Savegnago M., Recchia P. (2020), *Anti-poverty measures in Italy: a microsimulation analysis*, Temi di Discussione (Working Paper) n.1298, Roma, Banca d'Italia <<https://bit.ly/3TKmncK>>
- Cutillo A., Raitano M., Siciliani I. (2022), Income-Based and Consumption-Based Measurement of Absolute Poverty: Insights from Italy, *Social Indicators Research*, 161, n.2, pp.689-710
- 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 WP n.72, Roma, Inapp
- Daigneault P.-M., Macé C. (2020), 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
- Eurofound (2015), *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Ferrera M. (1998), The Four 'Social Europes'. Between Universalism and Selectivity, in Rhodes M., Mény Y. (eds.), *The Future of European Welfare*, Palgrave Macmillan, London, pp.81-96
- Franzini M., Granaglia E., Raitano M. (2020), Aboliamo la povertà!, *Menabò di Etica ed Economia*, n.116 <<https://bit.ly/3L61eG1>>
- Frazer H., Marlier E. (2016), *Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015*, Bruxelles, Commissione europea
- Gallo G., Luppi M. (2019), Mutamento dei profili generazionali della povertà e misure nazionali di reddito minimo, *Sinapsi*, n.3, pp.25-43
- Gallo G., Raitano M. (2020), Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza: quale quadro di insieme? (Prima parte), *Menabò di Etica ed Economia*, 15 giugno <<https://bit.ly/3TL5ILL>>
- Gallo G., Sacchi S. (2019), *Beneficiari e spesa del Reddito di Cittadinanza. Una stima della misura finale*, Inapp Policy Brief n.11, Roma, Inapp
- Goedemé T., Janssens J. (2020), *The concept and measurement of non-take-up. An overview, with a focus on the non-take-up of social benefits*, Deliverable 9.2, Leuven, InGRID-2 <<https://bit.ly/3AYADGy>>

- Gori C. (2020), *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social card al Covid-19*, Roma, Laterza
- Granaglia E. (2020), Quale idea di uguaglianza per lo stato sociale? In difesa della vecchia idea di uguaglianza di condizioni, *Politiche Sociali*, n.1, pp.19-38
- Granaglia E. (2008), Universalismo e selettività: necessità, condizioni, criticità, in Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, il Mulino, pp.59-69 <<https://bit.ly/3D9oEZ4>>
- Inapp, Giuliano G., Menegatti V. (2019), *Secondo Rapporto sull'Analisi dei processi d'implementazione del REI*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3Bgdd0n>>
- Inps (2021), *Report trimestrale RdC-Rem. Aprile 2019 - Dicembre 2021*, Roma, Inps
- Morlicchio E. (2020), *Sociologia della povertà*, Bologna, il Mulino
- Natili N. (2019), *The politics of minimum income. Explaining path departure and policy reversal in the age of austerity*, London, Palgrave Macmillan
- Oorschot van W. (2002), Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means-testing in social policy, in Townsend P., Gordon D. (eds.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*, Bristol, Policy Press, pp.171-193
- Oorschot van W. (1996), Modelling non-take-up. The interactive model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt, in van Oorschot W. (ed.), *New perspectives on the non-take-up of social security benefits*, Tilburg, Tilburg University Press, pp.7-59
- Raitano M., Gallo G., Jessoula M., Pagnini C. (2021), *Fighting poverty and social exclusion. Including through minimum income schemes*, Luxembourg, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament
- Sen A. (1995), The Political Economy of Targeting, in van de Walle D. Nead K. (eds.), *Public Spending and the Poor*, Washington D.C., World Bank, pp.11-24

Giovannina Giuliano

g.giuliano@inapp.org

Ricercatrice senior presso Inapp e responsabile del gruppo di ricerca Innovazione sociale e forme di solidarietà organizzata. Lavora sui temi relativi a povertà, benessere e qualità della vita, sistemi di welfare e innovazione sociale. Ha coordinato l'Unità di monitoraggio e valutazione del PON Inclusione e attività di ricerca su valutazione e monitoraggio di misure di contrasto alla povertà. Fra le ultime pubblicazioni sul tema è coautrice di: I livelli essenziali alla prova dell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà, *Sinapsi*, 2022; Condizionalità e contrasto alla povertà. L'approccio prudente della rete dei servizi, *Prospettive sociali e sanitarie*, 2022.

Giovanni Gallo

giovanni.gallo@unimore.it

Ricercatore in Scienza delle Finanze presso l'Università di Modena e Reggio Emilia. Precedentemente assegnista di ricerca presso l'Università Sapienza di Roma e Inapp, è responsabile del *Glossario delle disuguaglianze* della Fondazione Ermanno Gorrieri e dell'Area Microsimulazione del CAPP di Modena. Si occupa in particolare di povertà, disuguaglianza e valutazione delle politiche pubbliche. Su questi temi ha pubblicato in numerose riviste internazionali, come *Journal of Economic Behavior and Organization*, *Labour Economics*, *Journal of Population Economics* e *Journal of European Social Policy*.

Aldo Rosano

a.rosano@inapp.org

Ricercatore senior presso Inapp, responsabile del gruppo di ricerca Mobilità e politiche di integrazione. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Rosano A. *et al.*, Socioeconomic patterns and Covid-19 outcomes before, during and after the lockdown in Italy, *Health Place*, 2021; Rosano A. *et al.*, Vaccine Hesitancy and Trust in the Scientific Community in Italy. Comparative Analysis from Two Recent Surveys, *Vaccines*, 2021.

Pasquale di Padova

p.dipadova@inapp.org

PhD in Metodologia delle scienze sociali, è attualmente collaboratore tecnico di ricerca presso Inapp nella struttura Economia civile e processi migratori. Ha svolto attività di studio e ricerca presso l'Università La Sapienza di Roma e il Gemass dell'Université Paris-Sorbonne. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: *Le transizioni dal sistema formativo al mondo del lavoro*, Inapp Report n.27, 2022 (con E. Bonacci); di Padova *et al.*, *Dal Sistema di Garanzia dell'Infanzia ai Patti Educativi di Comunità*, Inapp Paper n.31.

Le carriere lavorative dei percettori del Reddito d'inclusione prima dell'accesso alla policy

Tra working poor e rischio di povertà assoluta

Marina De Angelis

INAPP

Michelangelo Filippi

INAPP

Nell'articolo si descrivono le carriere lavorative dei percettori della prima misura di sostegno al reddito in Italia, il Reddito d'inclusione (Rel). Obiettivo dell'analisi è comprendere quali siano le condizioni del mercato del lavoro, nello specifico la tipologia contrattuale e il regime orario oltre alla professione, che espongono a un maggiore rischio di povertà (pur lavorando) e si definiscono inoltre le caratteristiche socio-economiche dei soggetti maggiormente esposti. Concentrandosi sui tre anni precedenti all'ingresso nella policy, quello che emerge per i beneficiari del Rel è una prevalenza di contratti a tempo determinato e part-time, principalmente per le donne. Dunque, il mercato del lavoro non protegge dalla povertà e anche chi riesce ad entrarci, ovvero il 70% dei casi di beneficiari Rel nel 2018, resta comunque povero e ha bisogno e diritto al sussidio di povertà.

The article describes the job careers of the beneficiaries of the first income support measure in Italy, Reddito d'inclusione (Rel). Objective of the analysis is to understand which labour market conditions – namely contract types (permanent/fixed terms) and working hours (part-time/full-time), in addition to profession – expose to a greater risk of poverty (while working). The socioeconomic characteristics of the most exposed subjects are also defined. Focusing on the three years before obtaining the benefit, what emerges for the beneficiaries of the Rel is a prevalence of fixed-term and part-time contracts, mainly for women. Therefore, the labour market does not protect from poverty and even those who manage to enter it, that is the 70% of the cases of Rel's beneficiaries in 2018, are still poor and are, both, in need and entitled to poverty subsidy.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2022-02-5

Citazione

De Angelis M., Filippi M., Le carriere lavorative dei percettori del Reddito d'inclusione prima dell'accesso alla policy. Tra working poor e rischio di povertà assoluta, *Sinappsi*, XII, n.2, pp.68-83

Parole chiave

Contrasto alla povertà
Lavoratori poveri
Flessibilità

Keywords

Fighting poverty
Working poor
Flexibility

Introduzione

Secondo l'Anpal, al 31 dicembre 2021 i beneficiari del Reddito di cittadinanza (RdC), non esonerati dalla sottoscrizione del Patto per il lavoro, erano oltre un milione. Tra questi, il 20,1% aveva un rapporto di lavoro attivo alla data di osservazione, il 23,4%

aveva avuto almeno un contratto attivo nei tre anni precedenti; dunque, oltre il 43% del totale aveva avuto un coinvolgimento recente nel mercato del lavoro (Anpal 2022). A giugno 2021, sempre l'Anpal, stimava che quasi 435mila beneficiari del RdC (il 37,8% del totale) avevano avuto un contratto alle dipendenze

o parasubordinato negli ultimi 24 mesi (Anpal 2021). Tale quota risultava particolarmente differenziata in base al territorio di residenza e al genere¹.

Si tratta di lavoratori poveri, ovvero persone che, nonostante fossero nel mercato del lavoro, hanno dovuto e potuto chiedere il Reddito di cittadinanza. Come sottolinea la letteratura (Raitano *et al.* 2019; Barbieri *et al.* 2018; Brandolini *et al.* 2001) il lavoro in Italia non protegge dalla povertà e in questo periodo tale fenomeno è emerso ancora più chiaramente. Lo evidenzia una relazione (Garnero *et al.* 2021) commissionata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali al gruppo di lavoro sui working poor nominato dal Ministro Orlando, che rileva come un lavoratore su dieci in Italia abbia una retribuzione individuale inferiore al 60% della mediana e più di un lavoratore su dieci si trovi in situazione di povertà, ovvero viva in un nucleo con reddito netto equivalente inferiore al 60% della mediana.

Nella relazione si sottolinea, inoltre, che quando si parla di povertà lavorativa spesso si pensa ai bassi salari. Questo è un fattore ma non l'unico. Quello che rileva è anche, e soprattutto, quanto si lavori (quante ore e quante settimane all'anno), quanti portano a casa uno stipendio in una famiglia e il sistema redistributivo dello Stato (Baroni 2021). Una strategia di lotta alla povertà lavorativa richiede, quindi, una molteplicità di strumenti, il rapporto ne cita cinque: garantire minimi salariali adeguati, rafforzare la vigilanza documentale ovvero quella basata sui dati di cui la PA è già in possesso per costruire indici di rischio, introdurre un in-work benefit, un trasferimento specifico per i lavoratori poveri assorbendo gli incentivi esistenti per aiutare chi è in difficoltà economica e incentivare il lavoro regolare, incentivare il rispetto delle norme da parte delle aziende con forme di accreditamento e aumentare informazione e consapevolezza di

lavoratori e imprese, la quinta proposta consiste nel promuovere una revisione dell'indicatore UE di povertà lavorativa per estendere la platea di riferimento anche ai lavoratori che lavorano pochi mesi all'anno e meglio articolare i redditi da lavoro individuali con quelli familiari.

Partendo da questo scenario e grazie alla disponibilità dei dati amministrativi Inps² e COB³, in questo lavoro riportiamo una prima analisi delle carriere lavorative di chi per primo ha avuto accesso ad una misura nazionale di sostegno al reddito in Italia ovvero dei beneficiari del Reddito di inclusione (Rel)⁴. Si ricorda che, introdotto nel 2017 meno di un anno e mezzo prima del Reddito di cittadinanza (RdC), il Rel si rivolgeva ad un target molto povero (famiglie con un reddito inferiore ai 6mila euro di ISEE⁵), per decreto, infatti, l'obiettivo del Rel sembrava essere quello di combattere la povertà assoluta (De Angelis *et al.* 2019). Con il RdC si allargano i requisiti di accesso (famiglie con un reddito inferiore ai 9.360 euro di ISEE) e per quanto non dichiarato esplicitamente nel decreto, il target della nuova misura sembra posizionarsi tra povertà assoluta e relativa (Caritas 2021).

Obiettivo di questo lavoro è comprendere quali siano le condizioni del mercato del lavoro che espongono ad un maggiore rischio di povertà (pur lavorando) e inoltre si analizzano le caratteristiche socio-economiche dei soggetti maggiormente esposti.

1. Cosa sappiamo dei beneficiari Rel prima dell'accesso alla policy dalle principali fonti amministrative

Da una prima analisi congiunta dei dati amministrativi dei percettori del Rel nel 2018 dell'Inps, della banca dati delle Comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro e degli archivi

1 Le beneficiarie donne, che corrispondono al 52,7% del totale, rappresentano una quota di persone con esperienze occupazionali pregresse inferiore di 15 punti percentuali rispetto ai beneficiari uomini.

2 Campione a 48 date degli archivi: Lavoro dipendente (lavoro agricolo e domestico escluso), Artigiani e commercianti, Casellario pensioni. Oltre alla banca dati dell'universo dei Beneficiari del Rel del 2018.

3 Il database amministrativo delle Comunicazioni obbligatorie (COB) raccoglie le informazioni registrate relative agli inserimenti fatti nel "punto di accesso unico per l'invio on line delle comunicazioni di instaurazione, proroga, trasformazione, cessazione di un rapporto di lavoro, secondo i modelli unificati definiti dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, da parte di tutti i soggetti obbligati e abilitati" (Anastasia *et al.* 2016a, 17).

4 Il Reddito di inclusione (Rel) è una misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale introdotta dal decreto legislativo del 15 settembre 2017, n. 147, emanato in attuazione della legge delega del 15 marzo 2017 con decorrenza dal 1° gennaio 2018, <https://bit.ly/3EFiGeu>.

5 Per altri requisiti di ingresso cfr. De Angelis *et al.* 2019.

Inps⁶, emerge che dei 466mila percettori di Rel nel 2018, quasi 263mila hanno lasciato traccia nelle COB tra il 2009 e prima di percepire il sussidio, perché sono stati assunti o licenziati/dimessi almeno una volta, oppure hanno registrato un qualche altro evento soggetto a obbligo di comunicazione come, per esempio, proroghe o trasformazioni⁷. Circa il 56% dei beneficiari del Rel ha dunque incrociato il mercato del lavoro in questo periodo di tempo. A livello aggregato circa il 30% presenta un solo rapporto di lavoro, mentre in media si registrano 4,4 attivazioni a persona. Di tutte le attivazioni relative ai beneficiari Rel nel periodo considerato (circa 1.167.000 di attivazioni), il 38% sono relative a contratti di una durata inferiore ad un mese e meno del 20% si riferisce ad un periodo superiore ad un anno.

Per ampliare ulteriormente il campo di indagine e osservare anche lavoratori dipendenti non osservati in COB, sono stati inclusi i rapporti di lavoro dell'archivio Inps, sempre a parità di periodo osservato (2009-inizio Rel). Si aggiunge così un ulteriore 1% di beneficiari Rel dei quali è possibile rilevare una storia lavorativa⁸. Inoltre, dal casellario Artigiani e Commercianti si osservano circa 17mila beneficiari Rel di cui 5.900 non presenti in COB e nel casellario dipendenti, ovvero un ulteriore 1,3% di percettori Rel del 2018. Nei casellari dei professionisti e collaboratori sono presenti 24mila persone (quasi tutti presenti anche in CO, considerando che le collaborazioni sono soggette alla comunicazione). In questo modo, tra COB e casellari Inps, la carriera lavorativa di quasi 280.000 percettori del Rel risulta essere ben osservata.

Infine, per chiudere il quadro, abbiamo incluso i dati provenienti dagli archivi delle pensioni Inps, il casellario, che contiene le pensioni liquidate dal 2000⁹ integrate dalle pensioni liquidate anche negli anni precedenti dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti e dalle gestioni degli Artigiani e dei Commercianti. Da questi archivi risultano circa 75mila beneficiari di Rel nel 2018 (il 16% circa del totale) dei quali l'83% beneficia di pensioni assistenziali¹⁰. Escludendo quelli presenti negli altri archivi, risulta che circa l'8% dei beneficiari Rel sono osservati solo negli archivi pensionistici.

Al netto quindi di eventuali rapporti di lavoro o pensioni 'vecchie' e problemi di aggancio degli archivi¹¹, per circa 2 su 3 percettori del Rel si osserva una parte più o meno consistente di esperienze lavorative o di pensione. Circa il 33% dei beneficiari Rel sono dunque persone che non hanno mai incrociato il mercato del lavoro (tra il 2009 e il 2018) e che non presentano invalidità per le quali è riconosciuta una pensione che giustifichi la loro assenza da quest'ultimo. Si tratta di numeri alti ma in linea, se non inferiori, con le statistiche sugli inattivi in Italia.

Già questi primi numeri danno idea di quanto i più poveri tra i poveri in Italia abbiano in realtà avuto una storia lavorativa e dunque: a) entrare nel mercato del lavoro non li ha protetti dalla povertà b) allo stesso tempo farli rientrare nello stesso mercato del lavoro senza modificare le condizioni sia del mercato che individuali del lavoratore potrebbe non aver alcun senso¹². Chi arriva alle misure di sostegno al reddito non è infatti necessariamente qualcuno

6 Si veda l'Appendice per un approfondimento sulla base dati utilizzata.

7 L'obbligo della comunicazione inizia nel corso del 2008; nella pratica e nei dati a disposizione una buona copertura si ha dal 2009.

8 I dati Inps consentono di osservare una più lunga storia lavorativa. Il recupero di individui osservati può essere quindi sensibilmente maggiore, ma in sostanza si finisce per analizzare la carriera lavorativa dei pensionati percettori del Rel.

9 Con decreto del Presidente della Repubblica del 31 dicembre 1971, n. 1388 è istituito presso l'Inps il Casellario centrale per la raccolta, la conservazione e la gestione dei dati e degli elementi relativi ai trattamenti pensionistici a carico di:

- Assicurazione generale obbligatoria (AGO) per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti;
- regimi obbligatori di previdenza sostitutivi di detta assicurazione o che ne abbiano comunque comportato l'esclusione o l'esonero;
- regimi obbligatori per l'erogazione di pensioni a favore dei liberi professionisti;
- qualunque altro regime previdenziale pensionistico a carattere obbligatorio;
- qualunque altra forma di previdenza integrativa e complementare.

10 Pensioni ai non vedenti civili, ai non udenti civili, agli invalidi civili, indennità di accompagnamento, di frequenza e di comunicazione (comprese quelle erogate dalle province autonome di Trento, Bolzano e Aosta), pensioni e assegni sociali e pensioni di guerra.

11 Molto limitati però, considerando che Inps fornisce i dati storici degli identificativi fiscali degli individui.

12 Si tenga presente a questo riguardo che il Reddito di cittadinanza nella sua versione riformata (legge di Bilancio 2022) prevede che i beneficiari si dichiarino immediatamente attivabili.

che non ha mai avuto la possibilità di lavorare: in circa due terzi dei casi, si tratta di persone che nel mercato del lavoro ci sono arrivate ma che da questo non sono state protette.

La figura 1 che segue mostra la distribuzione cumulata distinta per età dei percettori del Rel, suddivisi nei quattro seguenti gruppi: le persone di cui si osserva almeno una parte di carriera lavorativa ma nessun record pensionistico, coloro per i quali si possono osservare entrambi, coloro per i quali si osserva solo un record pensionistico, i percettori mai osservati negli archivi considerati.

Come ci si aspetta, fino ai 30 anni di età si osserva un qualche periodo lavorativo per una quota via via crescente di persone e non è irrilevante il peso di percettori di una pensione. Poi la percentuale dei 'lavoratori' cresce fino a circa il 65%. All'aumentare dell'età, ovviamente, inizia a diventare sempre più rilevante la presenza delle pensioni. Dopo i 50 anni il numero totale di persone osservate negli archivi continua ad oscillare intorno al 70%, ma aumenta il numero di coloro che percepiscono solo una pensione e non sono presenti con episodi lavorativi. Una discontinuità marcata si osserva tra i 65 e i 67 anni: scende rapidamente la quota dei 'lavoratori' (in parte per definizione) mentre

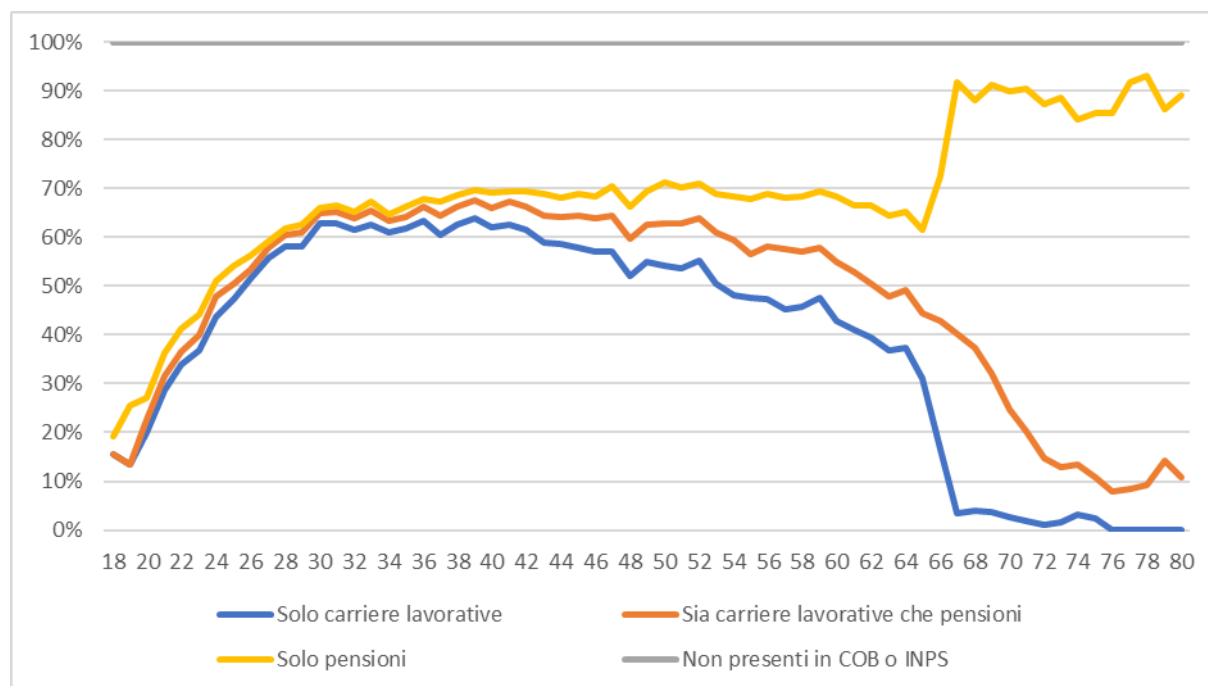
aumenta drasticamente quella dei 'pensionati puri'. I percettori osservati crescono al 90%.

2. Presenza dei beneficiari del Rel sulla banca dati COB e principali caratteristiche socio-economiche

Le analisi che seguono si concentrano sulla popolazione dei beneficiari del Rel per i quali sono rintracciate delle osservazioni nel dataset delle Comunicazioni obbligatorie. Si considerano solo i rapporti di lavoro che iniziano prima del primo mese indennizzato dal Rel, a prescindere dalla loro durata.

Approfondendo le principali informazioni socio-demografiche emerge che tra i percettori del Rel le donne sono più numerose (60%) ma tra i presenti nelle COB rappresentano il 53% del totale, restano dunque più numerose degli uomini, ma la prevalenza è meno evidente rispetto alla presenza nell'universo dei percettori. I nati all'estero rappresentano il 17% dei percettori e sono, in termini relativi, maggiormente presenti nelle COB (18% rispetto al 14%) questo potrebbe dipendere dalla composizione per età, dato che gli stranieri sono più giovani e tendenzialmente in età lavorativa. Rispetto all'area di residenza, il 73% dei percettori Rel residenti nel Nord-Est è presente nelle COB, rispetto al 52% del Sud.

Figura 1. Distribuzione cumulata per età dei percettori del Rel per presenza nei vari archivi amministrativi



Fonte: elaborazione degli Autori su banche dati COB e Inps 2021

Rispetto all'età, invece, il 3% dei percettori ha meno di 25 anni, l'1% più di 70. Circa un quarto, 118.000 persone, si trova nella fascia di età compresa tra i 35 e i 44; in rapporto alla popolazione residente, 15 su 1000 abitanti hanno ricevuto il sussidio, analoghe percentuali si trovano anche in altre fasce di età.

Guardando alla figura 2 emerge chiaramente il ruolo dell'età dei percettori presenti e non presenti nelle COB. Quasi il 70% dei percettori Rel che si trova nelle COB ha un'età compresa tra i 27 e i 54 anni; nella stessa classe di età si trova il 55% di coloro che non sono presenti nelle COB.

Per quanto riguarda i picchi intorno ai 43 e 56 anni per quelli con COB, e tra i 56 e i 64 per quelli non presenti nel dataset COB in parte dipendono dalla struttura demografica, ma in parte dai requisiti familiari di accesso al Rel, che fino al 1° luglio del 2018 includevano la presenza nel nucleo familiare di un disoccupato ultra 55enne, la presenza di un figlio minore o di una donna in gravidanza (situazioni correlate con l'età). Come si nota in figura 1A in Appendice la distribuzione per età dei percettori entrati prima o dopo il 1° luglio è molto diversa, anche senza considerare il genere.

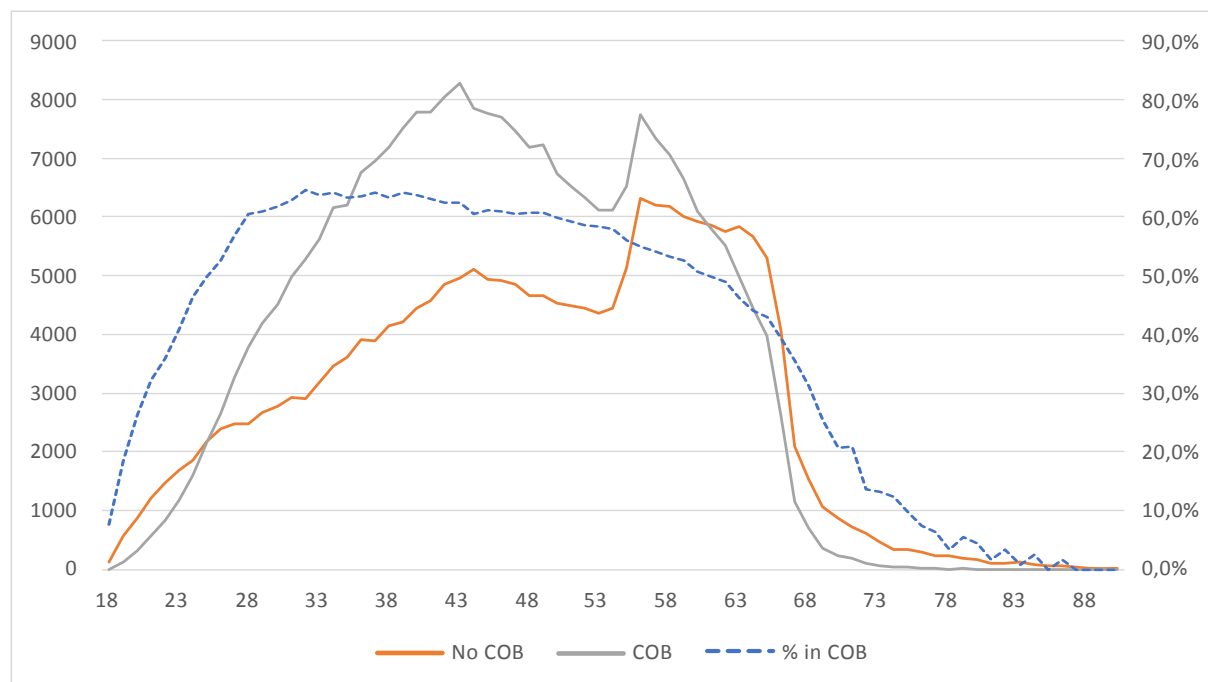
Per sintetizzare gli effetti osservabili relativamente alle caratteristiche socio-economiche, si è

utilizzata una regressione logistica che stima la probabilità di essere presente nelle COB, data l'età (in forma quadratica), il genere, la cittadinanza, l'area geografica, più alcune altre caratteristiche ricavabili dalle informazioni Inps relative ai beneficiari del Rel: l'aver percepito il beneficio prima o dopo il mese di luglio e dunque aver avuto accesso sulla base dei criteri familiari, precedentemente descritti, o dal momento in cui la policy si è trasformata in una misura nazionale; la numerosità dei componenti del nucleo familiare; la presenza di minori o disabili, l'importo ricevuto – dummy sui quartili.

Come già rilevato, controllando per tutti gli altri fattori, in tabella 1 si osserva che le donne sono meno presenti degli uomini, mentre gli stranieri, anche controllando per età e le altre caratteristiche, hanno più probabilità di essere presenti nelle COB. Forte è anche l'effetto dell'area di residenza: nel Nord-Est è più probabile che i percettori del Rel siano transitati nelle COB, rispetto non solo al Sud, ma anche al Nord-Ovest e al Centro.

Le altre variabili sono state introdotte per controllare eventuali altri fattori. La presenza di minori (valutare la correlazione con l'età) aumenta la probabilità di essere presente nelle COB, mentre la presenza di disabilità all'interno del nucleo familiare

Figura 2. Percettori Rel 2018 distribuzione per età di quelli presenti e non presenti in COB



Fonte: elaborazioni degli Autori su dati COB-Inps Rel 2021

Tabella 1 - Stima della probabilità di essere presente nelle COB

Parametro	Stima	Errore standard	Chi-quadr. Wald	Pr > ChiQuadr	Odds Ratio		
					Stima puntuale	Limiti di confidenza al 95% di Wald	
Intercetta	-3,251	0,0498	4262,3	<0,0001			
Donne	-0,893	0,0069	16721,4	<0,0001	0,409	0,404	0,415
Stranieri	0,257	0,0102	630,4	<0,0001	1,293	1,267	1,319
Nord-Ovest	0,677	0,0101	4531,2	<0,0001	1,967	1,929	2,007
Nord-Est	0,884	0,0158	3147,5	<0,0001	2,421	2,347	2,497
Centro	0,562	0,0103	2978,5	<0,0001	1,754	1,719	1,789
Età	0,171	0,0020	7265,7	<0,0001	1,186	1,181	1,191
Età ² /100	-0,211	0,0022	9075,4	<0,0001	0,810	0,807	0,814
Dopo luglio	-0,127	0,0090	196,9	<0,0001	0,881	0,866	0,897
N. componenti	0,283	0,0095	889,2	<0,0001	1,326	1,302	1,351
N. componenti ² /100	-4,139	0,1137	1325,5	<0,0001	0,016	0,013	0,020
Minori	0,260	0,0110	556,3	<0,0001	1,297	1,269	1,325
Disabili	-0,384	0,0082	2178,4	<0,0001	0,681	0,670	0,692
Importo 1° q	1,236	0,0144	7318,9	<0,0001	3,441	3,345	3,540
Importo 2° q	0,671	0,0123	2969,9	<0,0001	1,956	1,909	2,004
Importo 3° q	0,400	0,0105	1459,8	<0,0001	1,492	1,462	1,523
N. mesi	-0,021	0,0013	280,6	<0,0001	0,979	0,977	0,982

N. osservazioni 463807 (sono escluse le persone con più di 75 anni)

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati COB-Inps Rel 2021

la riduce. Chi riceve un sussidio basso è più sovente presente nelle COB (probabilmente avendo altri redditi percepisce un sussidio più basso)

Un ulteriore approfondimento per fascia d'età è interessante anche in relazione alle recenti evidenze che mostrano come per i giovani ci sia una rilevanza di contratti di lavoro poco tutelanti come quelli a tempo determinato (Centra *et al.* 2022). Partendo dal presupposto che facendo parte di una misura di contrasto alla povertà i lavoratori Rel che si trovano nel registro COB non presentano carriere particolarmente stabili e tutelate, ci aspettiamo che i giovani siano molto rappresentati nell'universo di riferimento e le due figure di seguito lo confermano, sia nell'intero periodo che nel periodo immediatamente precedente all'ingresso nella misura. Si nota infatti (figure 3a e 3b) che l'80% dei trentenni è osservato nel registro delle COB (in un qualunque momento) e anche quasi il 60% delle donne di quell'età è in COB. Le donne sono in genere più giovani degli uomini. Sono molto

più numerose fino verso i 40-45 anni. Dopo i 50 anni i rapporti si invertono, gli uomini sono molto più numerosi delle donne.

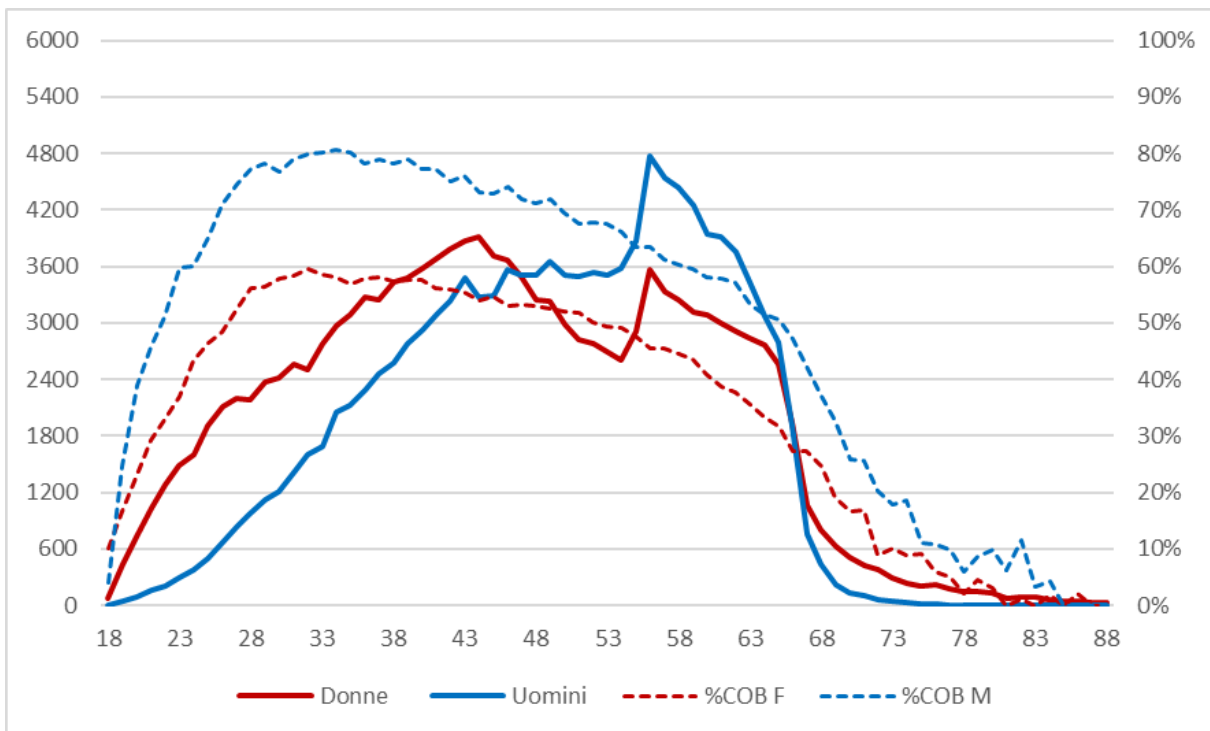
Limitando l'osservazione di eventuali attività lavorative negli ultimi tre anni prima del 2018, si amplia la distanza tra uomini e donne, ma la sostanza del discorso non cambia.

In figura 4 osserviamo l'andamento dello stock mensile di persone occupate, calcolato sui dati di flusso COB che considera una persona occupata se ha almeno un rapporto di lavoro attivo nel mese osservato¹³. Il 63% (178.831) del totale dei percettori Rel presenti in COB registra almeno un'osservazione tra il 2016 e il 2020. Si tratta quindi di oltre il 38% del totale dei beneficiari del Rel, un dato molto simile a quello dell'Anpal sui beneficiari del RdC citato nell'introduzione.

Si nota che il numero di persone occupate cresce nel tempo; il 2018 non sembra alterare l'evoluzione e anche il 2020 (anno Covid) non sembra avere effetti sul numero di occupati. Si riduce la quota di donne

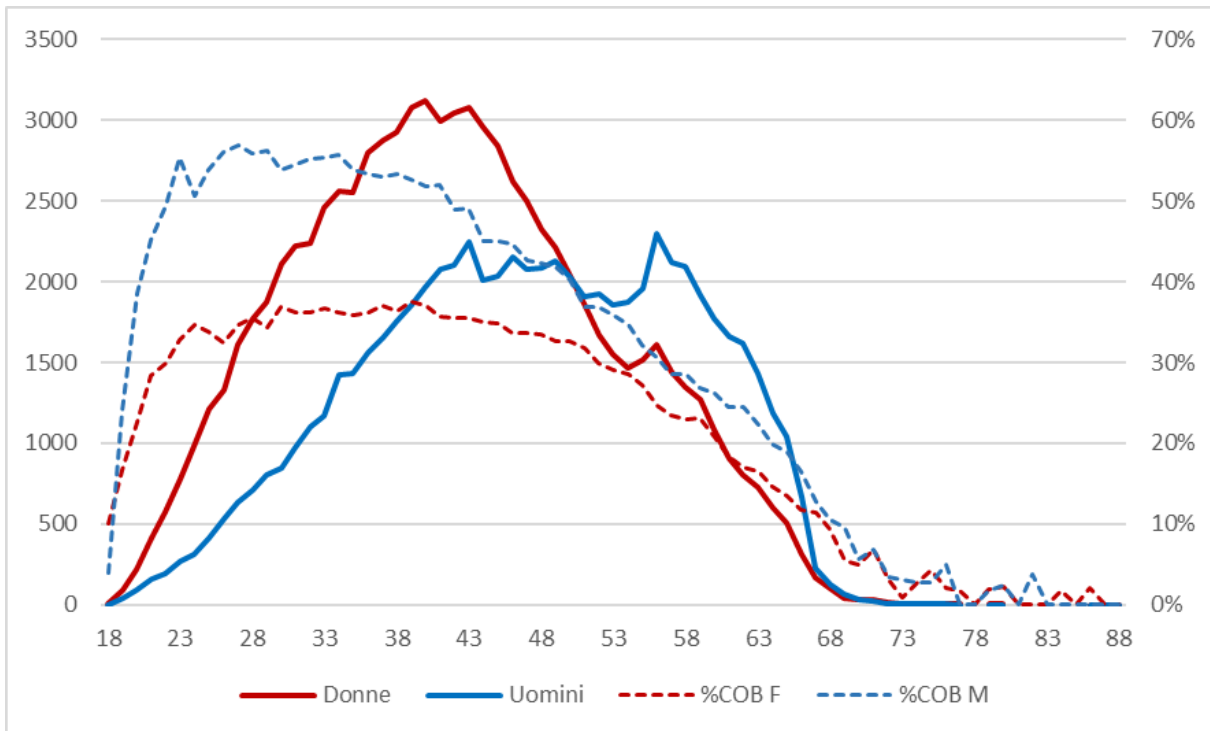
13 Se si ipotizza che tutti i percettori non hanno carriere estremamente stabili, tali cioè da non avere dato mai origine a una comunicazione, allora lo stock calcolato è anche lo stock complessivo di percettori con un qualche lavoro nell'arco di tempo considerato.

Figura 3a - Beneficiari Rel 2018 presenti in COB, distribuzione per età e genere

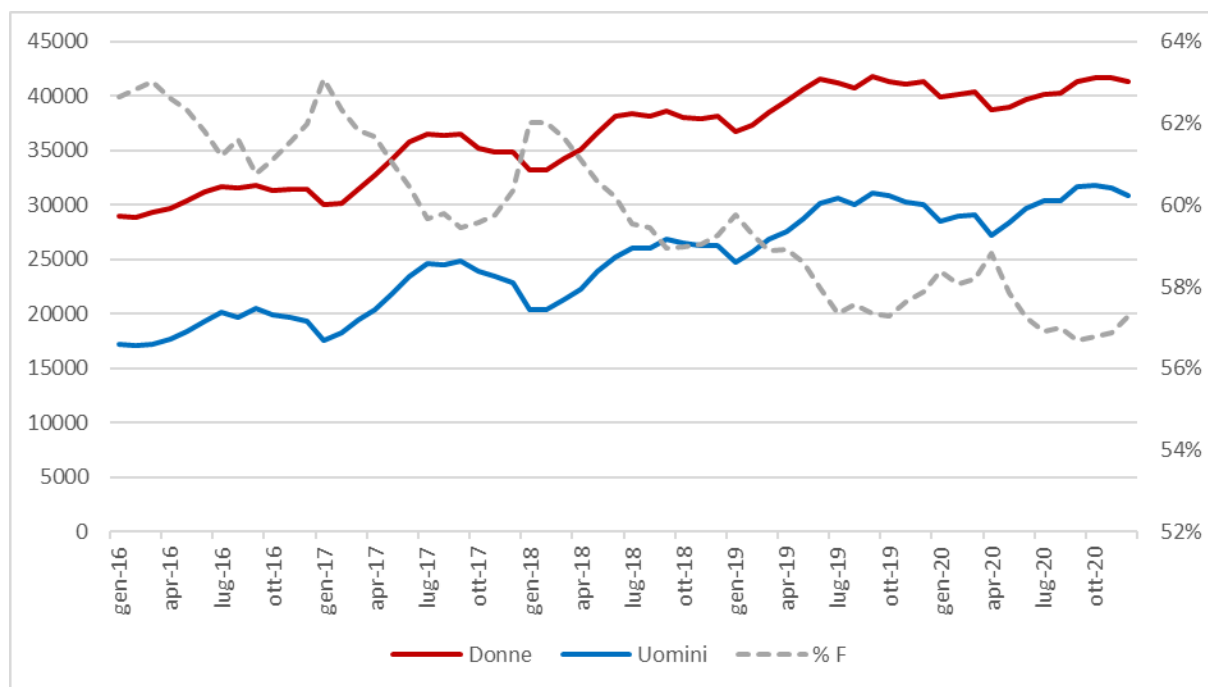


Fonte: elaborazioni degli Autori su dati COB-Inps Rel 2021

Figura 3b. Beneficiari Rel 2018 presenti in COB e attivi dopo il 2017, distribuzione per età e genere



Fonte: elaborazioni degli Autori su dati COB-Inps Rel 2021

Figura 4. Stock mensile beneficiari Rel 2018 con almeno un rapporto di lavoro attivo nel mese

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati COB-Inps Rel 2021

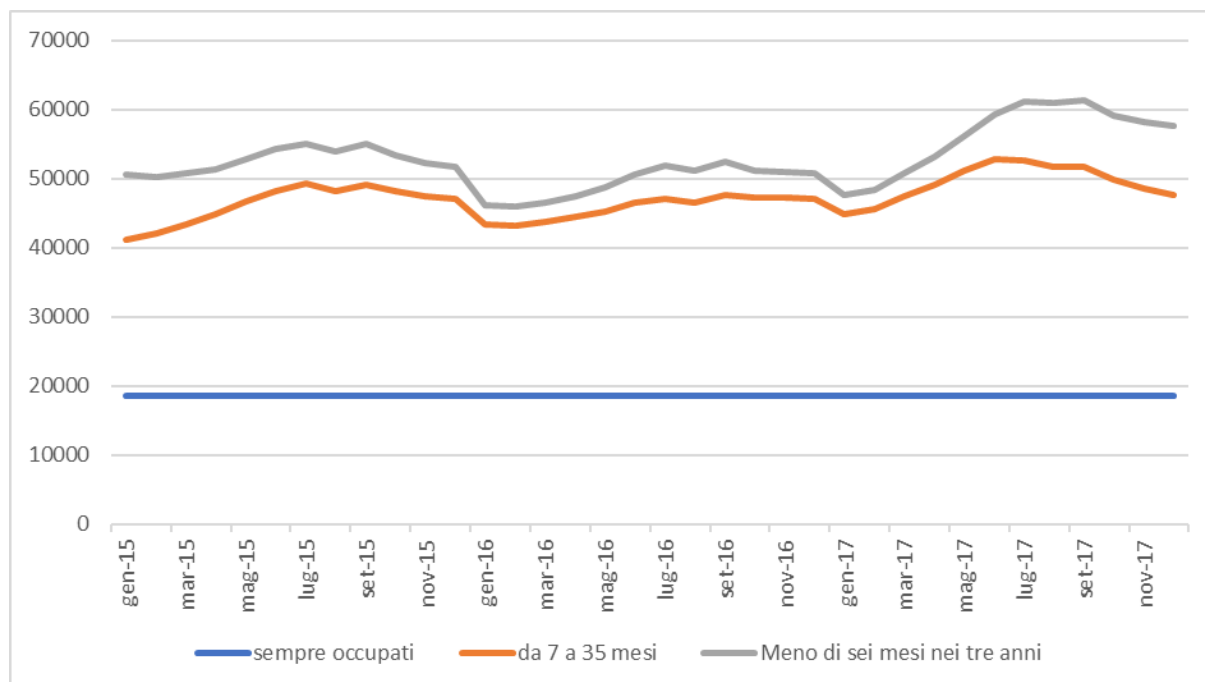
occupate sul totale degli occupati. Probabilmente gli uomini trovano più facilmente un nuovo impiego rispetto alle donne che però forse hanno lavori più stabili, almeno come numero di mesi lavorati. Nel periodo osservato, infatti, 11.516 donne e 5.649 uomini registrano 60 mesi (tutti i mesi del periodo considerato) lavorati; in termini percentuali sono l'11,5% delle donne e il 7,5% degli uomini. Molti sono invece presenti in un unico mese o per non più di sei mesi in cinque anni (il 29,5% delle donne e il 34,1% degli uomini).

Concentrandoci sui tre anni precedenti all'ingresso nella misura, in figura 5 si nota che una quota importante dei beneficiari presenta contratti di meno di sei mesi nei tre anni di osservazione, per una quota leggermente inferiore ma con le stesse dinamiche della precedente si registrano contratti tra i 7 e i 36 mesi, mentre una quota decisamente

inferiore e con un andamento costante risulta essere sempre occupata¹⁴. Questo dato ci permette di fare due riflessioni. La prima è relativa al fatto che gli attuali indicatori di povertà lavorativa (cfr. Garnero *et al.* 2021), considerando 'lavoratore povero' solo chi lavora per almeno sette mesi, tendono a sottostimare il fenomeno lasciando fuori dalla lente d'ingrandimento una quota rilevante di persone che lavora solo fino a sei mesi l'anno. La seconda riflessione nasce dal fatto che una quota non irrilevante di beneficiari Rel lavora per la maggior parte del periodo preso a riferimento, se non sempre, ed è comunque povera.

Per dar maggior rilievo al tema della quantità del tempo che i beneficiari del Rel hanno lavorato prima di aver accesso alla misura, nelle analisi che seguono si utilizzano cinque classi di beneficiari relativamente al fatto che hanno lavorato: "fino ad

14 Tuttavia, la presenza di persone sempre attive, o comunque 'molto' attive, potrebbe essere sovrastimata per alcuni possibili problemi nei dati relativi al lavoro domestico originati dalle modalità specifiche delle loro comunicazioni obbligatorie. L'invio delle comunicazioni per il lavoro domestico ha avuto un iter burocratico e tecnico diverso dagli altri rapporti di lavoro. In principio le comunicazioni transitavano comunque dai Servizi per l'Impiego, poi (dal 29.01.2009) il destinatario (e la gestione) delle comunicazioni diventa l'Inps. Nel passaggio è possibile che si siano verificati problemi che hanno portato al mancato aggiornamento in particolare delle cessazioni di un certo numero di rapporti di lavoro domestico. Da questo deriva la presenza di rapporti di lavoro che risultano ancora attivi, ma erroneamente, perché non è correttamente giunta la comunicazione di cessazione. Le procedure di controllo dei dati sviluppate per la creazione della banca dati utilizzata risolvono in parte il problema, ma rimane ancora un margine di imprecisione irrisolto.

Figura 5. Stock di occupati, beneficiari Rel, presenti in COB nei tre anni precedenti l'accesso alla misura per durata contrattuale

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati COB-Inps Rel 2021

1 mese”, “2-6 mesi”, “7-12 mesi”, “13- 23 mesi” e “almeno 24 mesi”.

3. Che tipo di contratti avevano i beneficiari della prima misura di sostegno al reddito in Italia prima di accedere alla policy

Per avere un quadro più completo delle condizioni del mercato del lavoro, a seconda delle principali caratteristiche socio-economiche dei percettori e di alcune tipologie contrattuali e di orario lavorativo rilevanti, si sono analizzate le carriere lavorative precedenti all'ingresso nella misura. La carriera è osservata se esiste almeno un rapporto di lavoro in essere nei due anni precedenti al primo mese indennizzato, inoltre, la carriera lavorativa è riassunta dai mesi lavorati nei due anni precedenti alla fine del rapporto di lavoro più recente (o nei due anni precedenti al primo mese indennizzato se il beneficiario lavora nel primo mese indennizzato), considerando l'attività svolta presso qualunque datore di lavoro. I mesi in cui la persona risulta attiva (al massimo 24), è considerata una proxy della 'stabilità' o della capacità lavorativa dell'individuo prima di ricevere il sussidio. La durata dell'attività lavorativa è stata quindi classificata nelle seguenti categorie presenti in tabella 2: “fino ad 1 mese”,

“2-6 mesi”, “7-12 mesi”, “13- 23 mesi” e “almeno 24 mesi”. La distanza della fine dell'ultimo rapporto di lavoro prima del Rel dall'entrata nel beneficio è invece classificato in “1-6 mesi”, “7-12 mesi” e “oltre 12 mesi”, a cui si aggiunge la categoria “attivo” per coloro che svolgono una attività lavorativa nel primo mese di Rel osservato. Le altre caratteristiche (part-time/full-time ecc.) sono ricavate dal rapporto di lavoro più recente.

In tabella 2 si presenta la disaggregazione di tali statistiche per l'orario lavorativo ovvero “full-time” e “part-time” e per il genere del lavoratore.

I risultati più lampanti da evidenziare sono sicuramente relativi alla ben nota differenza nella caratterizzazione oraria dei contratti per donne e uomini: le donne in part-time sono sempre di più della controparte maschile, nella categoria dei lavori più stabili (24 mesi) sono quasi tre volte più numerose degli uomini (17.000 vs 5.900) viceversa, se guardiamo ai contratti full-time, le donne nella stessa categoria di lavori considerati più stabili sono praticamente la metà degli uomini (circa 1.800 mila vs 3.300). Inoltre, per quanto riguarda le donne, i lavori part-time rappresentano sempre una quota molto alta rispetto a tutte le categorizzazioni prese in considerazione e questo è vero anche nei lavori

Tabella 2. Orario di lavoro e durata del contratto per genere, valori assoluti e percentuali

Dist. Fine/Rel	Full-time					Part-time					% Part-time				
	1 mese	2-6 mesi	7-12 mesi	13-23 mesi	24 mesi	1 mese	2-6 mesi	7-12 mesi	13-23 mesi	24 mesi	1 mese	2-6 mesi	7-12 mesi	13-23 mesi	24 mesi
>12 mesi	536	1.540	866	431	142	737	3.486	2.173	1.880	1.244	57,9%	69,4%	71,5%	81,4%	89,8%
7-12 m.	391	1.386	784	313	61	573	3.079	2.194	1.295	456	59,4%	69,0%	73,7%	80,5%	88,2%
1-6 m.	454	1.794	1.246	664	85	706	3.967	2.809	1.832	674	60,9%	68,9%	69,3%	73,4%	88,8%
attivo	20	539	584	881	1.478	86	3.106	3.873	6.224	14.599	81,1%	85,2%	86,9%	87,6%	90,8%
DONNE	1.401	5.259	3.480	2.289	1.766	2.102	13.638	11.049	11.231	16.973	60,0%	72,2%	76,0%	83,1%	90,6%
>12 mesi	912	3.044	1.438	728	230	401	1.977	1.196	656	338	30,5%	39,4%	45,4%	47,4%	59,5%
7-12 m.	697	3.066	1.538	472	80	325	1.882	1.145	520	129	31,8%	38,0%	42,7%	52,4%	61,7%
1-6 m.	892	4.089	2.307	1.131	181	425	2.634	1.809	957	272	32,3%	39,2%	44,0%	45,8%	60,0%
attivo	24	867	1.171	2.307	2.792	54	1.605	1.788	2.652	5.148	69,2%	64,9%	60,4%	53,5%	64,8%
UOMINI	2.525	11.066	6.454	4.638	3.283	1.205	8.098	5.938	4.785	5.887	32,3%	42,3%	47,9%	50,8%	64,2%

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati COB-Inps Rel 2021

che sono già di per sé estremamente poco tutelanti, come quelli molto brevi e della durata di 1 mese o meno. In questa categoria sono in media il 60% i casi di part-time per le donne contro il 32% per gli uomini. Al crescere della quantità di lavoro negli ultimi due anni cresce la quota di part-time a prescindere dalla data di fine dell'ultimo rapporto lavorativo: per le donne il 90% di contratti stabili "almeno 24 mesi" sono part-time, nel caso degli uomini si tratta del 64%. Questo dato varia poco andando indietro nel tempo per le donne, tende a diminuire per gli uomini, tendenzialmente in linea con l'aumento del ricorso al part-time negli ultimi anni.

La forte presenza di donne part-time con rapporti di lavoro lunghi e 'attive' quando iniziano a percepire il Rel (e possono essere 'attive' fino alla fine del periodo osservabile, perché non c'è una data di cessazione) potrebbe essere sovrastimata per i citati problemi relativi al lavoro domestico (in prevalenza femminile e molto sovente part-time). Tuttavia, percentuali molto simili si osservano anche tra i rapporti di lavoro che sono sicuramente cessati e questo porta a ridimensionare la preoccupazione, evidenziando però un'area potenzialmente critica: quella del lavoro domestico part-time anche stabilmente assunto.

Si nota anche un forte aumento della quota di part-time tra le persone 'attive': per chi ha smesso di lavorare, l'assenza di reddito necessita del sostegno del Rel, poco importa l'orario di lavoro dell'ultimo impiego, specie se era comunque di pochi giorni o

mesi. La maggiore presenza di part-time rispetto al totale dell'occupazione 'normale' tra i futuri percettori del Rel potrebbe essere dovuta a una maggiore difficoltà di trovare un nuovo impiego da parte di chi lavorava già part-time (volontario o no), ma questo resta da verificare e richiede altri dati.

Nelle tabelle successive si approfondisce invece la tipologia contrattuale. Oltre al tempo indeterminato, si mostrano le colonne dei contratti a tempo determinato che inglobano, oltre agli usuali contratti a tempo determinato (inciso il lavoro per sostituzione, il lavoro somministrato a tempo determinato ecc.) altre tipologie meno stabili quali collaborazioni e lavoro a progetto e occasionale (poi aboliti) e, vista la scarsa quota sul totale (meno dell'1%), anche i contratti di apprendistato. Quello che emerge è innanzitutto una predominanza dei contratti a tempo determinato ovvero quasi il 60% del totale, quota che si riduce molto per i lavoratori considerati 'attivi' al primo mese del Rel. Considerando i percettori del Rel che hanno smesso di lavorare prima di ricevere il sussidio (circa il 60% delle persone analizzate), tra queste i contratti a tempo determinato superano il 78% e oltre la metà non supera i sette mesi di lavoro nei due anni. Si consideri che la maggior parte di questi ex-lavoratori non sarebbero neanche considerati come working poor in quanto non hanno lavorato per almeno sette mesi, anche allargando a due anni l'arco di tempo osservato. Analoga percentuale si ritrova anche restringendo il campo ai lavoratori a tempo

determinato, ma includendo anche quelli 'attivi'. Questi dati forniscono un'idea di quanto l'attuale indicatore possa sottostimare le reali condizioni di povertà dei lavoratori italiani e quanto carriere molto discontinue e precarie possano condurre a uno stato di povertà.

Un ulteriore approfondimento relativo alla categoria a tempo determinato (Tabella 1A in Appendice), tra contratti di tipo 'dipendente' e 'altri contratti', ovvero contratti meno stabili, mostra che appartengono alla prima categoria oltre due terzi dei contratti.

Del totale dei contratti a tempo determinato, tabella 3, poco più della metà riguarda le donne¹⁵. Ma se guardiamo la quota interna, tabella 4, le donne registrano un tempo determinato nel 54% dei casi dei loro contratti contro il 67% per gli uomini. Dunque, i beneficiari del Rel sono a tempo determinato ma per quanto riguarda le donne la quota di contratti a tempo determinato pesa meno che per gli uomini. Nonostante questo, si tratta di donne beneficiarie del Rel che, come abbiamo visto prima, hanno nella stragrande maggioranza dei casi contratti part-time che, se anche sono di una tipologia a tempo indeterminato, non le proteggono dalla povertà.

L'incidenza dei tempi determinati e dunque la precarietà è naturalmente molto legata alla quantità

di lavoro prestata nei due anni: più sono i mesi di occupazione registrati, minore è la presenza di rapporti a tempo determinato ed è particolarmente evidente per le persone classificate come "attive". Dopo le modifiche legislative volte a limitare l'uso di questa forma contrattuale (vedi limiti di durata e al numero di rinnovi, gli incentivi del 2015 e 2016 alle trasformazioni e assunzioni a tempo indeterminato ecc.) diventa difficile osservare rapporti a tempo determinato per durate superiori ai due anni e infatti oltre il 90% delle persone classificate come "attive" e con "24 mesi" lavorati presentano un contratto a tempo indeterminato. Forse le stesse tabelle prodotte negli anni precedenti alle riforme avrebbero fornito esiti in parte differenti. Inoltre, i rapporti di lavoro "attivi", specie se di breve durata, possono ancora essere trasformati (da tempo determinato a tempo indeterminato). Non sorprende quindi che il loro comportamento sia diverso da quanto rilevato in base a rapporti di lavoro conclusi.

Alcuni approfondimenti sull'analisi svolta mostrano che i beneficiari Rel presi in considerazione in questa parte dell'approfondimento sono per lo più collocati in professioni non qualificate (44,3%), in attività commerciali e nei servizi (28,0%) o sono artigiani, operai specializzati e agricoltori (14,7%). Come mostra il grafico (figura 6) non mancano comunque casi di professioni meno sospette.

Tabella 3. Tipologia contrattuale e durata del contratto per genere, valori assoluti

Dist. Fine/ Rel	Indeterminato						Determinato					
	1 mese	2-6 mesi	7-12 mesi	13-23 mesi	24 mesi	TOT	1 mese	2-6 mesi	7-12 mesi	13-23 mesi	24 mesi	TOT
>12 mesi	142	1.060	943	1.099	1.138	4.382	1.131	3.966	2.096	1.212	248	8.653
7-12 m.	101	679	624	577	523	2.504	1.057	5.079	3.428	1.918	236	11.718
1-6 m.	75	713	827	588	389	2.592	889	3.751	2.151	1.020	128	7.939
attivo	41	1.313	1.976	4.101	15.140	22.571	65	2.332	2.478	3.002	937	8.814
DONNE	359	3.765	4.370	6.365	17.190	32.049	3.142	15.128	10.153	7.152	1.549	37.124
>12 mesi	119	888	713	639	457	2.816	1.193	4.130	1.921	745	111	8.100
7-12 m.	93	730	516	330	281	1.950	1.224	5.985	3.595	1.757	172	12.733
1-6 m.	76	678	560	314	142	1.770	945	4.265	2.121	678	67	8.076
attivo	9	558	956	2.379	7.171	11.073	69	1.911	1.999	2.577	768	7.324
UOMINI	297	2.854	2.745	3.662	8.051	17.609	3.431	16.291	9.636	5.757	1.118	36.233
TOTALE	656	6.619	7.115	10.027	25.241	49.658	6.573	31.419	19.789	12.909	2.667	73.357

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati COB-Inps Rel 2021

15 Tuttavia, per le donne la quota di contratti meno stabili è maggiore rispetto agli uomini. Infatti, tra i dipendenti le donne sono il 46% e negli altri contratti meno stabili salgono al 59%.

Tabella 4. Tipologia contrattuale e durata del contratto per genere, valori percentuali

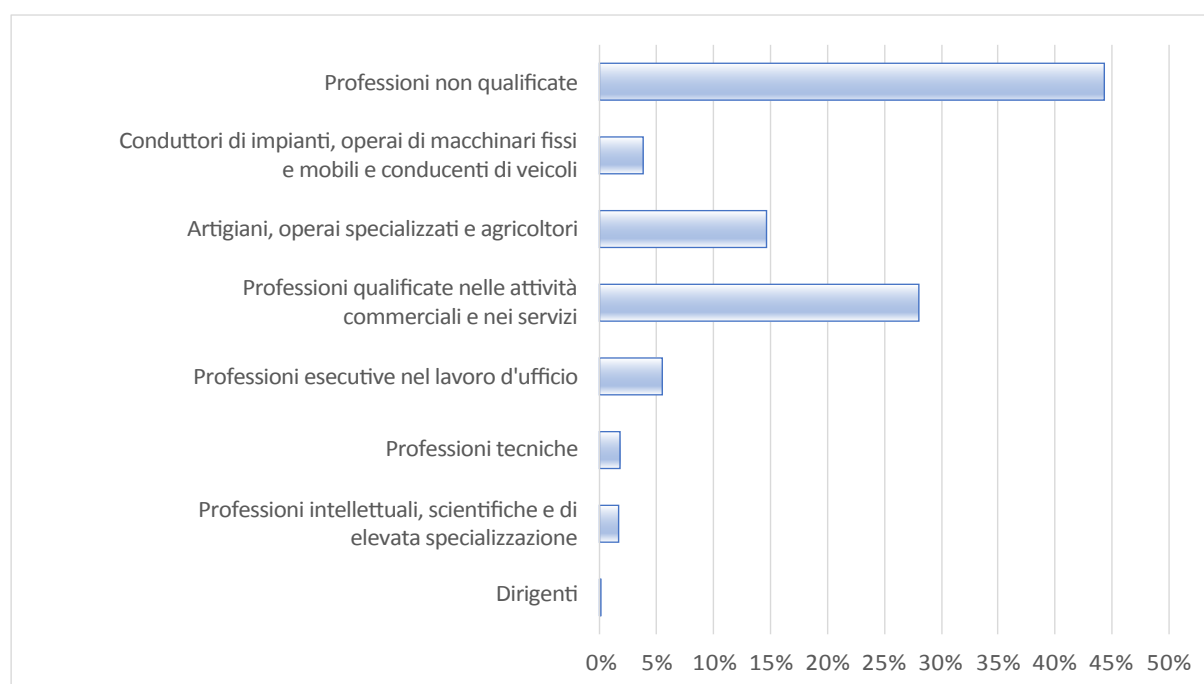
Dist. Fine/Rel	Indeterminato						Determinato					
	1 mese	2-6 mesi	7-12 mesi	13-23 mesi	24 mesi	TOT	1 mese	2-6 mesi	7-12 mesi	13-23 mesi	24 mesi	TOT
>12 mesi	11,2%	21,1%	31,0%	47,6%	82,1%	33,6%	88,8%	78,9%	69,0%	52,4%	17,9%	66,4%
7-12 mesi	8,7%	11,8%	15,4%	23,1%	68,9%	17,6%	91,3%	88,2%	84,6%	76,9%	31,1%	82,4%
1-6 mesi	7,8%	16,0%	27,8%	36,6%	75,2%	24,6%	92,2%	84,0%	72,2%	63,4%	24,8%	75,4%
attivo	38,7%	36,0%	44,4%	57,7%	94,2%	71,9%	61,3%	64,0%	55,6%	42,3%	5,8%	28,1%
DONNE	10,3%	19,9%	30,1%	47,1%	91,7%	46,3%	89,7%	80,1%	69,9%	52,9%	8,3%	53,7%
>12 mesi	9,1%	17,7%	27,1%	46,2%	80,5%	25,8%	90,9%	82,3%	72,9%	53,8%	19,5%	74,2%
7-12 mesi	7,1%	10,9%	12,6%	15,8%	62,0%	13,3%	92,9%	89,1%	87,4%	84,2%	38,0%	86,7%
1-6 mesi	7,4%	13,7%	20,9%	31,7%	67,9%	18,0%	92,6%	86,3%	79,1%	68,3%	32,1%	82,0%
attivo	11,5%	22,6%	32,4%	48,0%	90,3%	60,2%	88,5%	77,4%	67,6%	52,0%	9,7%	39,8%
UOMINI	8,0%	14,9%	22,2%	38,9%	87,8%	32,7%	92,0%	85,1%	77,8%	61,1%	12,2%	67,3%

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati COB-Inps Rel 2021

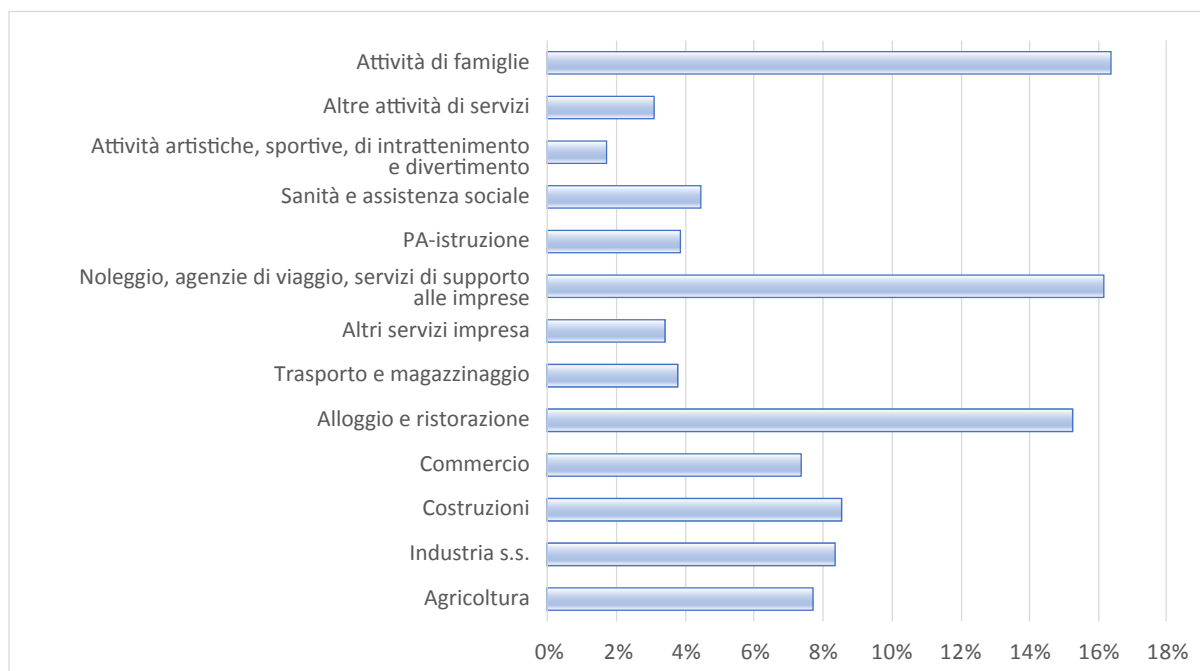
In parte correlata alle professioni risulta anche la distribuzione per settore di attività economica. Particolarmente evidente l'apporto delle "Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico" (leggi anche "collaboratori domestici" di cui si è già discusso), del "Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese" nel quale ricadono le agenzie di fornitura di lavoro

somministrato, ma nelle COB si utilizzano i codici dell'impresa utilizzatrice quindi non è un effetto imputabile a loro, quanto piuttosto ai servizi di pulizia e ai call center, che ricadono in questa sezione di attività (divisioni 81 e 82). Seguono le attività di "Alloggio e ristorazione", le "Costruzioni" e il "Commercio".

Per quanto riguarda il titolo di studio, nel 68% dei

Figura 6. Professioni dei beneficiari Rel presenti in COB nei due anni precedenti l'ingresso nella misura

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati COB-Inps Rel 2021

Figura 7. Settori di attività economica dei beneficiari Rel presenti in COB nei due anni precedenti l'ingresso nella misura

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati COB-Inps Rel 2021

casi dichiarati si tratta di persone con licenza media e nel 27% dei casi con licenza superiore. È comunque presente un 2% di beneficiari Rel inseriti nel mondo del lavoro con laurea o titolo post-laurea. Un basso livello del titolo di studio continua, dunque, ad essere una delle principali determinanti del rischio di povertà lavorativa, insieme all'appartenenza al genere femminile e alle classi di età più giovani.

Conclusioni e passi futuri

I beneficiari del Rel sono per la maggior parte dei casi presenti nel registro delle comunicazioni obbligatorie. Per quanto riguarda quelli attivi nei due anni precedenti l'ingresso nella policy ovvero il 47% del totale, sono per la maggior parte dei casi a tempo determinato (il 60%). Tuttavia, il 40% aveva un contratto a tempo indeterminato che per definizione è maggiormente tutelante. Dalle analisi emerge, inoltre, che molti dei lavoratori poveri che hanno beneficiato del Rel nel 2018 non sono identificabili come *working poor*, a causa del criterio di misurazione dell'attuale indicatore utilizzato per la stima del fenomeno che escludendo chi lavora meno di 7 mesi di fatto non considera proprio quelli più esposti al rischio di povertà (Bavaro 2021; Garnero *et al.* 2021).

Alla luce di quanto presentato, possiamo concludere che le attuali condizioni del mercato del lavoro non garantiscono, in molti casi, un reddito sufficiente e quindi anche chi nel mondo del lavoro riesce ad entrarci, circa il 70% dei casi di beneficiari Rel nel 2018, e ad entrarci anche in modo non marginale o sporadico (brevissime esperienze di lavoro), resta comunque povero e ha bisogno e diritto del sussidio di povertà.

Le ragioni che sembrano emergere dall'analisi sono legate alla precarizzazione delle condizioni lavorative. Anche la letteratura (Bavaro 2021) è d'accordo sul fatto che sulla *working poverty* abbia inciso la forte diffusione del part-time. La quota dei lavoratori part-time è infatti quasi triplicata dall'inizio del secolo raggiungendo circa il 30%. Da questo punto di vista, le riforme del mercato del lavoro (Pacchetto Treu, legge Biagi, Jobs Act) hanno contribuito ad incrementare la presenza di figure contrattuali che non garantiscono un orario lavorativo tale da assicurare un reddito dignitoso. I dati Istat segnalano da tempo un recupero del numero di persone occupate (regolari e non regolari), ma le unità di lavoro equivalenti mostrano ancora una grande sofferenza: anche prima della

pandemia non avevano recuperato i valori precrisi del 2008. Posti pari a 100 i valori del 2008, nel 2019 il numero di occupati era risalito a 100,6 ma il numero di unità di lavoro era fermo a 96,5, quello delle ore lavorate a 95,2¹⁶.

In termini di policy, in attesa di un cambiamento strutturale delle condizioni del mercato del lavoro, la proposta di un *in-work benefit* presentata in introduzione (e da più parti caldeggiata) sembra da questi dati essere una soluzione concreta per evitare che il lavoro povera incida in maniera così pesante sulle misure di contrasto alla povertà.

Nel caso da noi analizzato dei beneficiari del Rel, il part-time è ben più rilevante delle medie nazionali ed in media il 77% dei contratti delle donne beneficiarie di Rel degli ultimi due anni prima dell'accesso alla policy era part-time. Quota che raggiunge il 90% nei casi di contratti più stabili. Un full-time avrebbe forse risolto il problema? Molto probabilmente sì. Ma per dirlo bisogna affinare l'analisi e trovare un adeguato gruppo di controllo.

Ragionando in prospettiva di genere, se ipotizziamo che il lavoro femminile continua ad essere un 'secondo' stipendio familiare (e quello dell'uomo la principale fonte di sostentamento) potrebbe essere facile spiegare i dati che emergono dall'analisi, ovvero, un apporto femminile di lavoro full-time è sufficiente a superare la soglia di povertà ma non lo è un part-time, quindi la quota di part-time tra le donne con Rel è molto alta. Nel caso dell'uomo, anche il full-time non basta perché è la fonte primaria e, allora, la quota di part-time tra gli uomini percettori di Rel è più bassa. La posizione nel mercato del lavoro delle donne dipende oltre che dal mercato stesso anche da questioni culturali, scelte familiari e dalle carenti politiche di conciliazione che le sfavoriscono in termini di rischio povertà e questo è ben noto (Inapp e Esposito 2021).

Per approfondire meglio questo ragionamento è però necessario osservare i dati a livello familiare e non individuale. L'analisi familiare sarà uno dei prossimi passi di questo lavoro che ambisce, inoltre, a valutare cosa sia successo dopo l'accesso al beneficio, ovvero se ci sono stati nuovi inserimenti lavorativi dei percettori e se questi si dimostrano più tutelanti in termini di stabilità del lavoro e in termini di durata.

Appendice

Le analisi derivano da elaborazioni condotte su micro-dati amministrativi rilevati da Inps e dal Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie (SISCO) forniti all'Inapp dall'Istituto di previdenza e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

I dati del Reddito di inclusione (Rel) contengono le informazioni dei pagamenti mensili effettuati ai singoli individui, più alcuni dati di carattere familiare derivanti dalle dichiarazioni ISEE (es. numero dei componenti del nucleo familiare, minori, disabili ecc.).

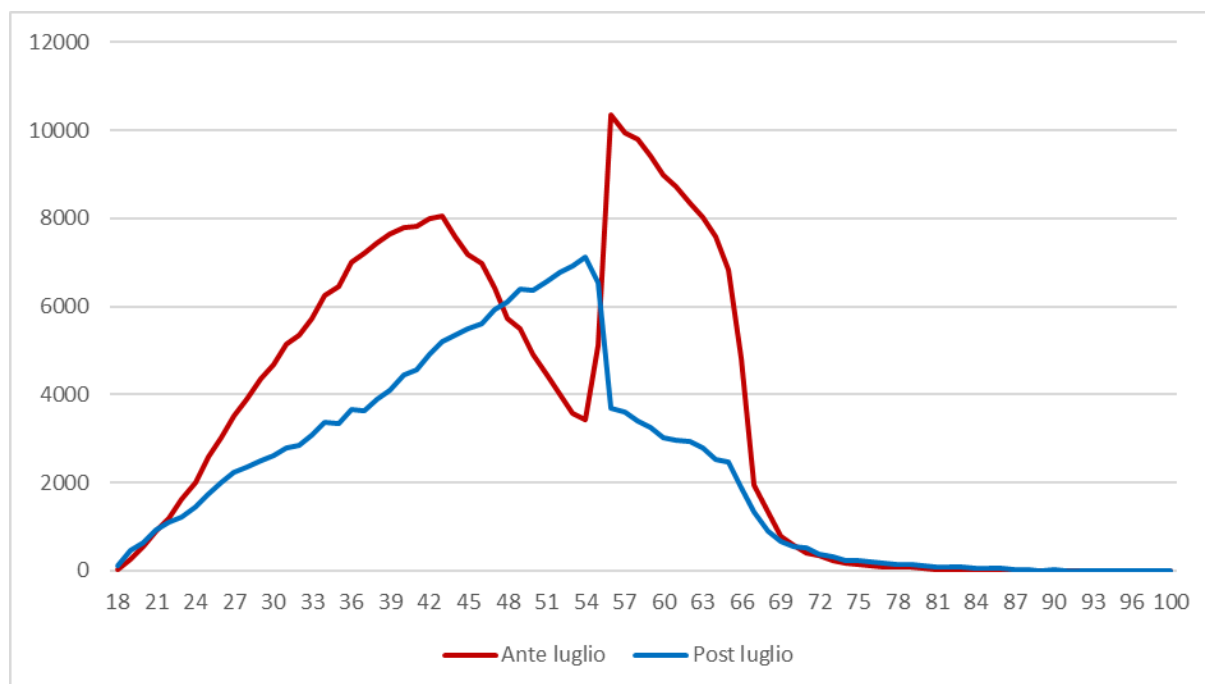
I dati delle Comunicazioni obbligatorie (CO) registrano tutti i flussi occupazionali dal 2008 alla data dell'ultimo aggiornamento (1° trimestre del 2022). Le informazioni raccolte riguardano tutti i contratti di lavoro dipendente e parasubordinato di tutti i settori economici, compresa la Pubblica Amministrazione (salvo alcuni casi particolari). Sono esclusi i lavoratori autonomi che, come noto, non rientrano – a meno di quelli del settore dello spettacolo – negli obblighi di comunicazione. Un piccolo gruppo di lavoratori, il personale marittimo, non è compreso nei dati inviati, in quanto le loro comunicazioni avvengono tramite un modello (Unimare) non compreso nell'estrazione dei dati. Per una descrizione esaustiva si rimanda alle pubblicazioni del Ministero del Lavoro (es. Rapporti annuali e Note trimestrali)¹⁷ o di Veneto Lavoro (Anastasia *et al.* 2016a, 2016b, 2016c).

Gli altri dati Inps derivano dalle comunicazioni mensili del lavoro dipendente (si veda ad esempio la documentazione dell'Osservatorio Inps sui lavoratori dipendenti del settore privato non agricolo), dagli archivi dei versamenti degli artigiani e dei commercianti, dei collaboratori e professionisti non iscritti ad altre casse previdenziali e dagli archivi dei trattamenti pensionistici. A differenza degli archivi Rel e CO, questi dati Inps non coprono l'intero universo, ma sono limitati ad un campione estratto sulla base del giorno di nascita (48 giorni di ogni anno).

In tutti gli archivi sono presenti gli identificativi delle persone ed è quindi possibile collegarli. Un archivio anagrafico contiene infine le variabili 'fondamentali' delle persone (genere, anno e luogo di nascita ecc.).

16 Elaborazioni degli Autori su dati Istat – Contabilità nazionale.

17 Cfr in particolare i Rapporti annuali sulle Comunicazioni obbligatorie anni 2020, 2021, 2022.

Figura 1A. Distribuzione per età dei beneficiari Rel che hanno avuto accesso alla politica prima e dopo la rimozione dei requisiti familiari di accesso

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati COB-Inps Rel 2021

Tabella 1A. Contratti a tempo determinato “dipendenti” e “altri contratti” e durata del contratto per genere, valori percentuali

Dist. Fine/ Rel	Determinato (dipendenti)					Altri contratti						
	1 mese	2-6 mesi	7-12 mesi	13-23 mesi	24 mesi	1 mese	2-6 mesi	7-12 mesi	13-23 mesi	24 mesi		
>12 mesi	61,9%	52,8%	39,8%	30,3%	6,7%	41,8%	26,6%	25,2%	28,0%	20,9%	9,5%	23,6%
7-12 mesi	61,3%	55,6%	52,3%	44,4%	15,0%	51,0%	30,0%	32,1%	31,5%	31,9%	15,4%	30,8%
1-6 mesi	64,6%	57,5%	45,2%	35,1%	8,7%	48,8%	27,3%	25,6%	25,6%	26,7%	15,1%	25,4%
attivo	21,7%	26,4%	26,0%	22,2%	2,2%	13,0%	39,6%	36,8%	28,4%	18,7%	3,0%	14,2%
DONNE	61,2%	49,7%	40,2%	29,2%	3,3%	31,7%	28,3%	29,6%	28,6%	22,5%	4,4%	21,1%
Num.	991	5.598	4.158	3.036	816	14.599	2.144	9.381	5.834	3.947	612	21.918
>12 mesi	76,1%	66,6%	53,2%	39,7%	12,9%	58,3%	14,5%	15,2%	19,4%	13,9%	6,0%	15,5%
7-12 mesi	74,1%	68,3%	59,9%	56,0%	25,4%	63,4%	18,6%	20,6%	26,9%	27,5%	11,5%	22,9%
1-6 mesi	76,0%	69,8%	59,3%	47,9%	17,7%	64,3%	16,3%	16,1%	19,2%	19,9%	13,4%	17,3%
attivo	34,6%	33,4%	33,4%	31,7%	5,6%	20,9%	52,6%	43,1%	33,2%	19,3%	3,5%	18,0%
UOMINI	74,5%	63,7%	52,0%	40,0%	7,3%	48,0%	17,2%	20,9%	25,2%	20,4%	4,2%	18,7%
Num.	642	4.006	3.114	1.920	388	10.070	2.778	12.202	6.443	3.765	666	25.854

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati COB-Inps Rel 2021

Bibliografia

- Anastasia B., Emireni G., Gambuzza M., Maschio S., Rasera M. (2016a), *Grammatica delle Comunicazioni Obbligatorie/3. Guida alle elaborazioni a partire dai dati di flusso*, Venezia, Veneto Lavoro Osservatorio & Ricerca <<https://bit.ly/3yvMtrd>>
- Anastasia B., Gambuzza M., Rasera M. (2016b), *Grammatica delle Comunicazioni Obbligatorie/2. Classificazione delle informazioni e opzioni di riclassificazione*, Venezia, Veneto Lavoro Osservatorio & Ricerca <<https://bit.ly/3ExCRA3>>
- Anastasia B., Emireni G., Gambuzza M., Maschio S., Rasera M. (2016c), *Grammatica delle Comunicazioni Obbligatorie/6. Bibliografia*, Venezia, Veneto Lavoro Osservatorio & Ricerca <<https://bit.ly/3ExvpVj>>
- Anpal (2022), *Reddito di cittadinanza. Nota n.8/2022*, Focus Anpal n.127, Roma, Anpal <<https://bit.ly/3rLep6x>>
- Anpal (2021), *Reddito di cittadinanza. Nota n. 5/2021*, Focus Anpal n.107, Roma, Anpal <<https://bit.ly/3MIVTuR>>
- Barbieri P., Cutuli G., Scherer S. (2018), Caratteristiche, dinamiche e persistenza dell'in-work poverty in Italia, *Stato & Mercato*, n.3, pp.419-460
- Baroni (2021), Il lavoro povero, *La Stampa*, 27 dicembre <<https://bit.ly/3Pj6VSb>>
- Bavaro M. (2021), Working poor, tra salari bassi e lavori intermittenti, *Lavoce.info*, 1 ottobre <<https://bit.ly/34ZefRk>>
- Brandolini A., Cipollone P., Sestito P. (2001), *Earnings dispersion, low pay and household poverty in Italy. 1977-1998*, Temi di discussione (Working paper) n.427, Roma, Banca d'Italia
- Centra M., De Angelis M., Deidda M., Filippi M., Luppi M., Menegatti V. (2022), *Lavoro a termine. L'impatto sulla composizione dell'occupazione e sui percettori di sostegno al reddito*, Inapp Working paper n.87, Roma, Inapp
- Caritas (2021), Lotta alla povertà: Imparare dall'esperienza migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza, Teramo, Edizioni Palumbi
- De Angelis M., Pagliarella M.C., Rosano A., Van Wolleghem P.G. (2019), Un anno di Reddito di Inclusione. Target, beneficiari e distribuzione delle risorse, *Sinapsi*, IX, n.1-2, pp.2-21
- Garnero A., Ciucciovino S., De Camillis R., Magnani M., Naticchioni P., Raitano M., Scherer S., Struffolino E. (2021), *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/3fTUswr>>
- Inapp, Esposito M. (a cura di), (2021), *Gender policies report 2021*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3VhyezV>>
- Raitano M., Jessoula M., Natili M., Pavolini E. (2019), *I 'working poor' in Italia*, Social Cohesion Papers n.2, Reggio Emilia, Fondazione Easy Care

Marina De Angelis

ma.deangelis.ext@inapp.org

Assegnista di ricerca presso Inapp e membro del Laboratorio "Minerva" su disuguaglianze e diversità di genere della Sapienza Università di Roma. Ha collaborato con il Dipartimento per le Politiche di Coesione e ha gestito progetti di ricerca nell'ambito della cooperazione internazionale in Africa. Ha conseguito un dottorato di ricerca in economia e si occupa di valutazione delle politiche pubbliche, povertà, economia dello sviluppo, migrazioni e microfinanza. Fra le pubblicazioni recenti si segnala: con P.G., Van Wolleghem (2022), Do the most vulnerable about income support policies? The case of Italian Reddito d'inclusione (Rei), *Italian Economic Journal*.

Michelangelo Filippi

m.filippi@inapp.org

Ricercatore presso Inapp e Laboratorio Riccardo Revelli. Tra le pubblicazioni recenti si segnala: con M. Marocco, R. Quaranta, S. Scicchitano, La domanda di lavoro discontinuo nei dati amministrativi: dal 2009 al Covid-19, *Economia & lavoro* (2021) e con M. Centra, M. De Angelis, M. Deidda, M. Luppi, V. Menegatti, *Lavoro a termine: l'impatto sulla composizione dell'occupazione e sui percettori di sostegno al reddito*, Inapp Working paper (2022).

La sentenza della Consulta sul Reddito di cittadinanza

Alcune osservazioni critiche alla luce delle rilevanti fonti di rango sovranazionale

Alfredo Rizzo

INAPP

In una sentenza degli inizi del 2022, la Corte costituzionale italiana, chiamata dal Tribunale di Bergamo a valutare se il Reddito di cittadinanza si applichi a cittadini non-UE “residenti di lunga durata” nell’Unione, ha respinto la possibilità che questo strumento persegua obiettivi di politica sociale in senso più ampio. Inoltre, sia il giudice ordinario che la Consulta non hanno sottoposto le questioni interpretative alla Corte di Giustizia dell’Unione europea, ponendo così diversi dubbi alla luce delle numerose fonti del diritto dell’Unione pertinenti per la soluzione delle medesime questioni controverse.

In a decision from early 2022, the Italian Constitutional Court, called on assessing whether the “basic income” applies to “long-term residents” from non-EU countries, rejected the possibility for this tool to pursue social policy objectives in a broader sense. Moreover, both the ordinary judge and the Consulta did not refer the interpretative questions to the Court of Justice of the European Union, thus giving raise to several doubts in the light of the many sources of Union’s law pertinent for resolution of the same questions.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2022-02-6

Citazione

Rizzo A. (2022), La sentenza della Consulta sul Reddito di cittadinanza. Alcune osservazioni critiche alla luce delle rilevanti fonti di rango sovranazionale, *Sinappsi*, XII, n.2, pp.84-93

Parole chiave

Corte costituzionale
Reddito di cittadinanza
Unione europea

Keywords

Italian Constitutional Court
Reddito di cittadinanza
Unione europea

1. La sentenza della Corte costituzionale n. 19 del 2022: breve analisi alla luce dei rapporti tra diritto nazionale e diritto dell’Unione europea

Con una pronuncia di inizio anno (n. 19 del 10 gennaio 2022¹), la Corte costituzionale ha affrontato una questione interpretativa specificamente relativa alla possibilità che la disciplina istitutiva del c.d. Reddito di cittadinanza (di seguito RdC)², estenda i propri effetti a cittadini non appartenenti all’Unione europea,

ma presenti in Italia (e, pertanto, sul territorio della stessa Unione europea) a titolo diverso dai c.d. ‘soggiornanti di lungo periodo’ (v. *infra*).

Il Tribunale di Bergamo sollevava in particolare dubbi di costituzionalità sulla disposizione di cui all’art. 2 comma 1), lett a), n. 1), della legge di conversione del decreto istitutivo del RdC, che consente solo agli stranieri in possesso del permesso di soggiorno UE per lungo periodo di godere degli effetti

1 GU del 26.1.2022 n. 4, 1° Serie speciale, p. 78.

2 D.L. 28 gennaio 2019 n. 4 convertito con L. 28 marzo 2019 n. 26.

della legge indicata. Nella sua ordinanza, il giudice *a quo* rilevava l'emersione di un possibile effetto discriminatorio di tale previsione rispetto ai cittadini non-UE già titolari di permesso unico per lavoro o di permesso di soggiorno di almeno un anno (rispettivamente, art. 5 comma 8.1. e art. 41 del Testo unico immigrazione, di seguito TUI³), con conseguente violazione, sempre a dire del giudice del rinvio, degli artt. 2, 3, 31 e 38 della Costituzione.

Il giudice *a quo*, inoltre, segnalava anche la possibile rilevanza dell'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali (CEDU)⁴, che sancisce il divieto di discriminazioni nell'attuazione della Convenzione stessa, e agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁵ concernenti l'uno, il principio di uguaglianza c.d. 'formale', l'altro, il divieto di discriminazioni in base a diverse motivazioni (inclusa, ex par. 2, la nazionalità).

Riguardo al contesto relativo all'oggetto della pronuncia, vale la pena osservare subito che, per quanto attiene al quadro normativo nazionale, con legge n. 238/2021⁶, il legislatore è intervenuto in particolare sull'art. 41 TUI concernente, appunto, il diritto per i cittadini non appartenenti all'Unione europea di accedere a prestazioni di assistenza sociale (che la stessa norma definisce "provvidenze e [delle] prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale [...]"), sostituendo il primo comma di tale norma. Pertanto, se il previgente comma dell'art. 41 TUI leggeva come segue: "Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di du-

rata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno [...]"; l'indicata novella della stessa norma, introdotta in legge europea del 2021⁷, presenta, sempre ai fini del suddetto diritto di accesso alle suddette "prestazioni di assistenza sociale", la seguente diversa formulazione: "Gli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo⁸, i titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno diversi da quelli di cui ai commi 1-bis e 1-ter del presente articolo e i minori stranieri titolari di uno dei permessi di soggiorno di cui all'articolo 31". Il nuovo comma 1-bis dell'art. 41 TUI in particolare, concernente la fruizione delle prestazioni di sicurezza sociale costituenti diritti ai sensi del Regolamento n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale⁹ (Rizzo 2011a), equipara ai cittadini italiani una triplice categoria di stranieri e cioè: 1) titolari di permesso unico per lavoro; 2) titolari di permesso di soggiorno per motivi di studio che svolgano un'attività lavorativa o l'abbiano svolta per un periodo non inferiore a sei mesi e abbiano dichiarato la loro immediata disponibilità allo svolgimento della stessa ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 150/2015¹⁰, e, infine, 3) titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca. Il nuovo comma 1-ter dell'articolo 41 TUI – anch'esso introdotto dal citato articolo 3 della legge europea n. 238/2021 – verte sulla parità di trattamento in materia di prestazioni familiari, prevedendo che, ai fini della fruizione di tali prestazioni, gli stranieri titolari di permesso unico per lavoro autorizzati a svolgere

3 D.Lgs n. 286/1998 e successive modifiche.

4 Recepita in Italia con L. n. 848/1995.

5 GUCE C 364 del 18 dicembre 2000.

6 L. n. 238/2021, *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020*, GU n. 12 del 17.1.2022, entrata in vigore il 1 febbraio 2022, quindi solo poche settimane dopo la pronuncia della Consulta in commento. Si veda di tale fonte legislativa, l'art. 3 intitolato *Disposizioni relative alle prestazioni sociali accessibili ai cittadini di Paesi terzi titolari di alcune categorie di permessi di soggiorno per lavoro, studio e ricerca. Procedura di infrazione n. 2019/2100*, procedura quest'ultima avviata nel frattempo dalla Commissione europea. Cfr. Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari Affari costituzionali del 29 ottobre 2020, XVIII legislatura, <https://bit.ly/3AQVdZh>.

7 Cfr. nota 6.

8 La materia del soggiorno di lungo periodo di persone provenienti da Paesi terzi è disciplinata dalla Direttiva 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GUCE L 16 del 23.1.2004), cfr. oggi articoli 9 e 9-bis TUI. In base a tale disciplina i cittadini di Paesi terzi, soggiornanti legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel territorio di uno Stato membro, acquistano lo status di soggiornante di lungo periodo e hanno diritto ad un permesso di soggiorno speciale detto "permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo", che ha sostituito la "carta di soggiorno" dal contenuto analogo prevista in precedenza.

9 Regolamento (CE) n. 883/2004 del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, GU L 166 del 30.4.2004, p.1.

10 D.Lgs. n. 150/2015, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, GU n. 221 del 23.9.2015, Suppl. Ordinario n. 53.

un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi siano equiparati ai cittadini italiani.

Vale la pena ricordare che alla materia del coordinamento dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri deve essere riconnesso, oltre alla specifica base giuridica di cui all'articolo 48 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), anche l'art. 21 par. 3 TFUE, che contempla la possibilità che venga adottata una disciplina previdenziale riguardante tutti i *cittadini* dell'Unione (Rizzo 2011c)¹¹. Il tipo di vantaggi provenienti dalle fonti citate vanno ritenuti estesi a cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nell'Unione, essendo successivamente intervenuta, in quanto indirizzata a questa specifica categoria di persone, la Direttiva n. 2011/98¹². In effetti, anche se tale fonte si basa espressamente sulle lettere a) e b) dell'art. 79 par. 2 TFUE (concernenti, rispettivamente, la definizione dei diritti spettanti ai cittadini di Paesi terzi migranti e regolarmente presenti nell'Unione e, dall'altro lato, le modalità di rilascio e le diverse tipologie di permessi e titoli di soggiorno spettanti alla stessa categoria di migranti regolarmente presenti nell'Unione), la Corte di Giustizia dell'Unione ha ripetutamente rilevato l'emersione di un criterio di parità di trattamento tra tali soggetti e i cittadini di uno Stato membro dell'Unione stessa (Morgese 2019)¹³, come anche verrà rilevato *infra* in riferimento ad alcuni casi più recenti. Tale stesso criterio risulta peraltro espressamente richiamato dalla stessa Direttiva del 2011, che, in particolare, al suo *Considerando* n. 24, ricor-

da espressamente come “[i] lavoratori di Paesi terzi dovrebbero beneficiare della parità di trattamento per quanto riguarda la sicurezza sociale. I settori della sicurezza sociale sono definiti dal Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale [...]”.

In sostanza, con la nuova formulazione dell'art. 41 TUI, a seguito della procedura di infrazione avviata contro l'Italia dalla Commissione europea¹⁴, il principio paritario contenuto in tale disposizione si estende ai titolari di permesso di soggiorno “per lungo periodo”, affiancando questi ai titolari di sola carta di soggiorno o altro permesso “non inferiore a un anno”, oltre a soggetti indicati specificamente nei nuovi commi dell'art. 41 stesso (compresi i titolari di permesso di lavoro, oggetto del quesito sollevato dal giudice *a quo* per quanto attiene alla pronuncia oggetto di questo commento): ciò in quanto, stando alla procedura di infrazione aperta nel frattempo dalla Commissione contro l'Italia, l'omessa indicazione di tali soggetti avrebbe dato luogo a recepimento della Direttiva n. 2011/98 fortemente differenziato tra l'Italia e gli altri Stati membri dell'Unione.

Per quanto attiene, poi, alla rilevante interpretazione giurisprudenziale, si deve segnalare che su temi inerenti ad alcune provvidenze a favore di cittadini non appartenenti all'Unione europea, oltre alla giurisprudenza già richiamata in precedenza, è intervenuta ancora più puntualmente una pronuncia della Corte

11 Vale la pena rilevare come la Corte abbia avuto modo di interpretare gli artt. 45 e 48 TFUE (in materia di libera circolazione dei lavoratori degli Stati membri e protezione sociale degli stessi), applicando a qualunque situazione individuale anche solo indirettamente riconducibile allo stesso articolo 45 TFUE gli strumenti ermeneutici dell'effetto utile, della leale collaborazione e dell'interpretazione conforme, in quanto tali strumenti risultino necessari a ‘piegare’ l'applicazione e l'interpretazione di qualunque fonte (legislativa o sub-legislativa, comunitaria o nazionale) agli scopi perseguiti dalle fonti primarie comunitarie (cioè alle norme dei trattati). Secondo la Corte, “nel procedere, ai fini dell'applicazione di una disposizione del proprio diritto nazionale, alla qualificazione di una prestazione previdenziale attribuita in forza del regime previsto dalla legge di un altro Stato membro, il giudice nazionale, il quale, in quanto autorità nazionale, è tenuto in forza dell' art. 5 del Trattato – corrispondente all'attuale art. 4, par. 3 TUE, riguardante il principio di leale collaborazione [n.d.a.] – a mettere in atto tutti i mezzi di cui dispone per realizzare l'obiettivo di cui all' art. 48 del Trattato – corrispondente all'attuale art. 45 TFUE [n.d.a.] – deve interpretare la propria normativa alla luce degli obiettivi degli articoli 48-51 del Trattato – corrispondenti agli attuali artt. 45-48 TFUE [n.d.a.] – ed evitare, per quanto possibile, che la sua interpretazione sia atta a dissuadere il lavoratore migrante dall'esercizio effettivo del suo diritto alla libera circolazione” (Sentenza del 5 ottobre 1994, causa C-165/91, *Simon J.M. van Munster*, ECLI:EU:C:2015:742).

12 Direttiva (UE) n. 2011/98, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro GU L 343, 23.12.2011, p.1. Ma, in tema, si veda già la citata Direttiva n. 2003/109 sui soggiornanti di lungo periodo, cfr. *supra* nota 8.

13 Si vedano *inter alia* le pronunce Corte di Giustizia del 24 aprile 2012, C 571/10, *Kamberaj*, ECLI:EU:C:2012:233 e 21 giugno 2017, C-449/16, *Martinez Silva*, ECLI:EU:C:2017:485.

14 Procedura n. 2019/2100, vedi nota 6.

di Giustizia dell'Unione europea (Gallo e Nato 2020 e 2021; Giubboni e Lazzerini 2021; Giubboni 2021)¹⁵, con la quale il giudice del Lussemburgo, su rinvio pregiudiziale della stessa Corte costituzionale¹⁶, ha ritenuto la disciplina italiana in tema di accesso dei cittadini non appartenenti all'Unione a strumenti quali, nel caso di specie, assegni di maternità, contrastante con il dettato del citato Regolamento n. 883/2004 e con la citata Direttiva n. 2011/98. Vale la pena ricordare che l'art. 12 di quest'ultima, nell'indicare in quali ambiti gli Stati membri devono garantire parità di trattamento tra cittadini dell'Unione e cittadini/lavoratori di Stati terzi, regolarmente soggiornanti in seno all'Unione (così definiti ai termini dell'art. 3 di tale stessa fonte¹⁷), alla sua lettera e) applica il principio paritario rispetto ai regimi di sicurezza sociale di cui al citato Regolamento n. 883/2004 (cfr. in part. art. 3, che stabilisce il principio paritario, relativo ai cittadini dell'Unione, per quanto riguarda l'accesso a diverse tipologie di prestazioni sociali offerte da un Paese UE di accoglienza, tra cui quelle di disoccupazione, cfr. Rizzo (2011c e 2015); Montanari 2019; Ruggeri 2019; Nannicini e Treu 2020; Saraceno *et al.* 2020).

Pur tenuto conto di quanto precede, la pronuncia della Consulta che qui si segnala intende chiaramente evitare che il reddito di cittadinanza ricada, come tale, nell'ambito oggettivo del citato art. 41 TUI (come riformato a seguito della succitata legge europea entrata in vigore quest'anno), e quindi nello stesso ambito oggettivo delle Direttive dell'Unione n. 2003/109 (soggiornanti di lungo periodo) e n. 2011/98 (permessi per stranieri regolarmente soggiornanti). In effetti, la Corte costituzionale asserisce in modo lapidario (*sub* 4 della pronuncia in esame) che "il reddito di cittadinanza [...] non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale". Prova di tale diversa natura sarebbe rappresentata, sempre secondo la Corte co-

stituzionale, dal carattere temporaneo della prestazione e la sua applicazione condizionata a "precisi impegni" che il destinatario di tale misura prenderebbe nei confronti dell'ente erogante, resi espliciti nei c.d. 'patti' sottoscritti da tutti i componenti del nucleo familiare del beneficiario.

Il nostro giudice delle leggi non ritiene neppure rilevante, per la soluzione della questione sottopostagli, l'art. 14 CEDU, istitutivo del divieto di discriminazioni nell'attuazione della stessa Convenzione, norma che, come tale, non è applicabile autonomamente, ma congiuntamente ad altra disposizione della CEDU che rilevi ai fini della definizione dell'ambito oggettivo cui la presunta discriminazione sarebbe concretamente riferibile. In tal caso, su impulso di parte attrice nel giudizio *a quo*, la Corte costituzionale esamina la presunta violazione del divieto di cui all'articolo 14 CEDU, accanto alla presunta violazione del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, che al suo art. 1 tutela la proprietà privata e che, secondo il giudice *a quo*, alla luce di ampia giurisprudenza di Strasburgo sul punto¹⁸, sarebbe potuta venire in rilievo anche in riferimento a strumenti quali il Reddito di cittadinanza.

La Corte costituzionale ribadisce infine che la disciplina sul RdC si applica solo a cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo (e, tuttavia, tale nozione riguarderebbe, stando alla normativa nazionale rilevante, solo cittadini presenti in Italia da almeno dieci anni, con palese esclusione di quelli cui si rivolgerebbe la disciplina di fonte UE che include in tale categoria i cittadini di Stati terzi presenti in uno Stato dell'Unione da almeno cinque anni, cfr. Direttiva n. 2003/109), sempre sul presupposto che tale tipologia di reddito non avrebbe nulla a che vedere con strumenti di tipo assistenziale per i quali, invece, essa stessa si era già pronunciata favorevolmente, ai fini di una estensibilità ai cittadini non appartenenti all'Unione (cfr. la pronuncia della Consulta ai paragrafi 5.1. e 5.2. che qui si commenta).

Andrebbe altresì ricordata la necessità di te-

15 Sentenza della Corte di Giustizia del 2 settembre 2021, C-350/20, *O.D. e altri c. Istituto nazionale della previdenza sociale*, ECLI:EU:C:2021:659. Ma su profili analoghi esiste anche una precedente linea giurisprudenziale della stessa Corte, cfr. sentenze del 25 novembre 2020, nelle cause C-302/19 *Inps c. WS*, ECLI:EU:C:2020:957 e C-303/19, *Inps c. VR.*, ECLI:EU:C:2020:958.

16 Ordinanza della Corte costituzionale n. 182/2020 (GU del 5.8.2020 n. 32, 1ª Serie speciale, p.70). Tale aspetto ha particolare rilevanza in riferimento a quanto verrà illustrato *infra*, par. 2.

17 Tale norma cita, *inter alia*, il Regolamento n. 1030/2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi (GU L 157 del 15.6.2002, p.1).

18 Si veda ad es. la sentenza della Corte EDU del 28 settembre 2004, ric. n. 44912/98, *Kopecký c. Slovacchia*, par. 35, confermata da *Stec e altri c. Regno Unito*, ricc. nn. 65731/01 e 65900/01.

nere conto, anche con riguardo alla disciplina *de qua*, delle prerogative spettanti ai cittadini non-UE richiedenti asilo o protezione internazionale, per i quali tanto a livello nazionale quanto a livello UE si prevede una specifica disciplina volta a garantire a tali soggetti il diritto d'accesso a prestazioni sociali a condizioni parzialmente diverse rispetto a quelle relative ai cittadini non-UE cui, per converso, si rivolgono le Direttive n. 2003/109 e n. 2011/98 (Rizzo 2015; 2017; 2018)¹⁹. Sarebbe stato se non altro utile capire la ratio dell'esclusione di tali soggetti dai benefici in oggetto, anche a fini di razionalizzazione di tutta la materia inerente agli strumenti di sostegno economico e socio-lavorativo rivolti a soggetti non appartenenti all'Unione e a diverso titolo regolarmente presenti nel territorio nazionale e, quindi, dell'Unione stessa.

In tale stesso contesto, sembra opportuno rilevare come la Consulta, nell'esaminare la questione specificamente inerente al RdC, abbia anche escluso la sussistenza di qualunque trattamento discriminatorio tra cittadini nazionali e stranieri e tra stranieri reciprocamente nella definizione dello stesso RdC, discriminazione che sarebbe potuta emergere tenuto conto degli articoli 19 TFUE, 21 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e delle Direttive n. 2000/43 sul divieto di discriminazioni per motivi razziali²⁰ e n. 2000/78 sul divieto di discriminazioni nell'accesso al lavoro e nei rapporti di lavoro (Rizzo 2011b; Favilli e Guarriello 2017)²¹.

In buona sintesi, per la Corte costituzionale il Reddito di cittadinanza non è una misura riconducibile all'ambito applicativo dell'art. 41 TUI e non rientra come tale in forme di sostegno riconducibili alla nozione di 'proprietà privata' di cui al citato art. 1, Protocollo n. 1, CEDU.

2. Una critica 'formale' in tema di uso alternativo del rinvio pregiudiziale

Oltre che sui molti profili 'di merito' della pronuncia in oggetto, come sopra accennati, si indirizza l'attenzione del lettore anche sulla palese scelta di

natura 'procedurale' della Corte costituzionale italiana di non sollevare questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione pur rilevando, come ammesso sin dalla ordinanza di rinvio del giudice *a quo*, diversi profili di lettura della disciplina italiana alla luce delle richiamate fonti di diritto derivato dell'Unione (sulla competenza pregiudiziale della Corte di Giustizia dell'Unione cfr. in part. art. 267 n. 1 lett. a) e b) TFUE, Adam e Tizzano (2020, 334 ss.) e Daniele (2014)).

D'altronde, la direzione presa in questo caso dalla Consulta non offre il fianco a equivoci: essa ha chiaramente assunto la veste, che le è peraltro propria, di giudice della costituzionalità delle leggi nel contesto di un rinvio in via incidentale da parte del giudice ordinario, rilevando nel caso di specie una questione di dubbia legittimità costituzionale di una disciplina legislativa rilevante per la decisione da assumere da parte dello stesso giudice della controversia.

Nel caso in esame, quindi, la Corte costituzionale ha limitato la propria analisi alle questioni di diritto nazionale, salva la possibile rilevanza, peraltro definitivamente respinta dalla stessa Consulta, dell'art. 14 CEDU e dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU stessa, in punto, come già visto, di eventuale trattamento discriminatorio sofferto da alcune categorie di soggetti stranieri rispetto ad altri, oltre che rispetto a cittadini italiani, nell'accesso a misure di sostegno che rilevavano specificamente nella controversia *a qua*.

La prima ordinanza con la quale il nostro giudice delle leggi si è pronunciato in modo chiaramente favorevole riguardo alla possibilità, per tale stesso giudice, di sollevare rinvio pregiudiziale alla Corte del Lussemburgo è stata la n. 103 del 2008²², nel contesto di un giudizio di legittimità instaurato mediante rinvio c.d. 'in via principale' da parte del giudice ordinario (ai fini della soluzione di un contenzioso 'diritto' tra Stato e Regione Sardegna, e diversamente da quanto avviene nel caso di un rinvio 'in via incidentale', quando la questione ha natura di richiesta di chiarimento di un dubbio interpretativo del giu-

19 Si vedano la Direttiva n. 2011/95 (Direttiva c.d. *Qualifiche*, GU L 337 del 20.12.2011, pp.9-26), la Direttiva n. 2013/32 (*Procedure per richiedenti asilo*, GU L 180 del 29.6.2013, p.60) e la Direttiva n. 2013/33 (*Condizioni di accoglienza per richiedenti protezione internazionale*, GU L 180 del 29.6.2013, p.96).

20 Direttiva n. 2000/43/CE del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, GU L 180 del 19.7.2000, p.22.

21 Direttiva n. 2000/78/CE del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, GU L 303 del 2.12.2000, p.16.

22 Sentenza del 13 febbraio 2008, GU 16.4.2008 n. 17, 1ª Serie speciale, p.100.

dice del rinvio (Adam e Tizzano 2020, 344). Nel suo rinvio alla Corte dell'Unione, la Corte costituzionale teneva a specificare che “la nozione di giurisdizione ai sensi dell'art. 234 CE – corrispondente all'attuale art. 267 TFUE, [n.d.a.] – deve essere dedotta dal diritto comunitario e non dalla qualificazione in diritto interno dell'organo di rinvio e che essa risponde a tutti i requisiti per poter proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale”, rilevando invero un sicuro ossequio nei confronti di quei criteri generali relativi all'individuazione del giudice nazionale competente a sollevare quesito pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione. Inoltre, sempre secondo il giudice delle leggi italiano, la rilevanza della questione, nel caso di specie, derivava dal fatto che nei ricorsi di legittimità costituzionale ‘diretti’ le norme di diritto comunitario “fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, I comma, della Costituzione (...) o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, I comma, della Costituzione (...), con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale giudicata incompatibile con tali norme comunitarie”. Quelli qui riportati sono stralci della citata ordinanza di rinvio al giudice del Lussemburgo adottata dalla nostra Corte costituzionale, come riportati nella corrispondente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione²³, con la quale quest'ultima ribadiva che il rinvio pregiudiziale è strumento procedurale finalizzato alla uniforme interpretazione del diritto dell'Unione su tutto il territorio dell'Unione²⁴.

Tuttavia non va dimenticato come sia ormai abbastanza ampia la prassi in tale ambito, anche nel senso di riconoscere estensivamente ai giudici costituzionali degli Stati membri una notevole capacità di valutazione sul se sollevare un quesito pregiudiziale alla Corte del Lussemburgo, e ciò particolarmente là dove tali giudici siano chiamati a interpretare una fonte nazionale alla luce dei parametri costituzionali e del diritto dell'Unione secondo il noto schema del

parametro ‘interposto’ di costituzionalità di quella stessa fonte (Villani 2020, 432 e ss.; Cannizzaro 2020, 236 e ss.; De Pasquale e Ferraro 2021, 454-456; Mastroianni 2020).

Anche in questo caso si pone tuttavia almeno un duplice ordine di problemi.

Innanzitutto, un primo profilo problematico è quello dell'oggetto della questione interpretativa, ossia il fatto che essa riguardi, ai termini dell'art. 267 par. 1 lett. b) TFUE (questione interpretativa che definiremmo ‘in senso stretto’, distinta cioè da quella relativa alla validità degli atti dell'Unione, di cui alla stessa lett. b) prima frase, dell'art. 267 TFUE), una fonte di diritto dell'Unione, anche là dove questa sia già stata oggetto di recepimento (per quanto riguarda gli atti di diritto ‘derivato’) nel diritto nazionale. In tal caso, invero, si porrebbe perfino un problema di ‘priorità’ delle competenze, da un lato, della Corte costituzionale e, dall'altro lato, della Corte di Giustizia dell'Unione. In altri termini, il giudice della controversia dovrebbe *a rigore* (ma sempre nell'ambito di una prerogativa offertagli dall'art. 267 comma 1 TFUE) offrire priorità al mezzo pregiudiziale dinanzi al giudice del Lussemburgo, proprio in quanto attraverso tale strumento si vuole agevolare l'uniforme interpretazione del diritto dell'Unione da parte dei giudici nazionali e con riguardo non solo al giudice della controversia *a qua*, ma anche ai giudici di qualsiasi Stato membro dell'Unione stessa: a ciò, in altri termini, serve esattamente il rinvio pregiudiziale inteso come strumento principale di uniformazione dell'interpretazione da offrire non già sulle norme di diritto nazionale, ma su quelle contenute nelle fonti di diritto dell'Unione, siano esse di diritto derivato o dei trattati stessi (fonti, queste ultime, di rango primario). Si osserva, al riguardo, che la tendenziale efficacia *erga omnes* delle sentenze interpretative adottate in via pregiudiziale dalla Corte di Giustizia è stata riconosciuta in modo più diretto dalla nostra Corte costituzionale secondo la quale, innanzitutto, i giudici nazionali anche di ultima istanza, sui quali ricadrebbe un obbligo di rinvio alla Corte di Giusti-

23 Sentenza del 17 novembre 2009 causa C-169/08, ECLI:EU:C:2009:709.

24 Peraltro, vale la pena rimarcare come anche quella che, in base all'art. 267 n. 1 TFUE, per il giudice ordinario nazionale è concepita tipicamente come una facoltà (di rinvio alla Corte di Giustizia dell'Unione), muti in vero e proprio obbligo là dove per tale stesso giudice sorga un dubbio circa la *validità* della stessa norma di fonte sovraordinata, cfr. per tutte: Corte di Giustizia 22 ottobre 1987, 314/85, *Foto-Frost*, p. 344, secondo cui i giudici nazionali “non hanno il potere di dichiarare invalidi gli atti delle istituzioni comunitarie” e ciò al fine di garantire il rispetto del criterio di uniforme applicazione del diritto dell'Unione in tutto il territorio di quest'ultima, finalità particolarmente rilevante con riferimento allo strumento del rinvio pregiudiziale.

zia ex art. 267 TFUE, non sono tenuti a effettuare tale rinvio dinanzi a questioni che risultino identiche ad altre sulle quali la stessa Corte dell'Unione si sia già pronunciata; inoltre, la Corte costituzionale²⁵ ha espressamente riconosciuto la prevalenza delle sentenze interpretative della Corte del Lussemburgo con riguardo a fonti del diritto nazionale incompatibili sia con la rilevante fonte dell'Unione sia con la correlata interpretazione di tale fonte offerta dalla stessa Corte di Giustizia (Villani 2020, 427 e 441).

Una lettura più critica si basa sulla considerazione per cui l'effetto *erga omnes* delle sentenze interpretative del giudice del Lussemburgo si impone *de facto*, più che *de iure*, sul giudice nazionale al quale, tuttavia, non è preclusa la possibilità di prospettare alla stessa Corte di Giustizia dell'Unione altre questioni interpretative sulla stessa fonte già oggetto di previa interpretazione, ma su aspetti non direttamente attinenti alla questione già risolta dalla sentenza della Corte lussemburghese (Cannizzaro 2020, 257).

D'altro canto, ed è questo il secondo profilo da rilevare, il sistema dei mezzi processuali creato dai trattati per quanto riguarda le competenze della Corte del Lussemburgo va notoriamente letto nel suo insieme. Da questo punto di vista, giova ricordare come lo stesso strumento pregiudiziale possa lasciare emergere un contrasto tra la fonte nazionale e quella dell'Unione. In tal caso, dalla stessa sentenza adottata in via 'meramente' interpretativa dal giudice del Lussemburgo (ex art. 267 n. 1 TFUE) potrebbe rilevare il contrasto cui si fa qui riferimento, con ciò consentendo alla Commissione europea di aprire un procedimento volto, eventualmente, a sanzionare lo Stato per mancato o errato recepimento del diritto dell'Unione ai termini dell'art. 258 TFUE (Daniele 2014).

Inoltre, con la sentenza emessa nel citato caso *O.D. contro INPS*, la Corte del Lussemburgo ha stig-

matizzato, mediante lo strumento del rinvio sollevato, anche in quel caso, dalla Corte costituzionale (v. *supra* par. 1), una disciplina nazionale in tema di assegni di natalità e maternità alla luce delle finalità perseguite dalle fonti di diritto derivato dell'Unione concernenti il regime dell'accesso da parte di cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nell'Unione a benefici sociali di livello nazionale. Si tratta peraltro di profili 'di merito' – risolti attraverso l'intervento del legislatore nazionale a seguito di apposita procedura d'infrazione aperta dalla Commissione (cfr. *supra* par. 1) – dotati di indubbia analogia con quelli rilevanti nel caso di specie, riguardante altra disciplina nazionale (reddito di cittadinanza) comunque letta (così come proposta dal giudice a quo) alla luce della stessa disciplina dell'Unione appena richiamata.

Nel caso di specie, la Corte costituzionale ha, invece, tassativamente escluso che la disciplina sul reddito di cittadinanza trovi collocazione nell'alveo di disposizioni di diritto dell'Unione concernenti la protezione sociale di cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nell'Unione stessa, a partire dalle rilevanti disposizioni della Direttiva n. 2011/95, della Direttiva n. 2003/109 e del Regolamento n. 883/2006, tutti strumenti rilevanti per la lettura dello stesso art. 41 TUI. La Corte costituzionale ha così finito per delimitare *motu proprio* l'ambito applicativo di tali fonti, nonostante la questione posta alla sua cognizione rappresentasse (e rappresenti) di per sé un problema di interpretazione del diritto nazionale *alla luce* delle rilevanti fonti dell'Unione appena citate (e ciò esattamente ai termini dell'art. 267 par. 1 lett. b) TFUE, in riferimento all'interpretazione degli *atti* dell'Unione), come tale da sottoporre tipicamente alla Corte del Lussemburgo attraverso lo strumento del rinvio pregiudiziale.

In tale contesto va evidenziata la rilevanza partico-

25 Sentenza n. 113 del 19 aprile 1985 (B.E.C.A.), cfr. in part. il par. 5 che scrive come segue: "(...) la normativa comunitaria ... entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato; e ciò tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità. Questo principio, si è visto sopra, vale non soltanto per la disciplina prodotta dagli organi della C.E.E. mediante regolamento, ma anche per le statuizioni risultanti, come nella specie, dalle sentenze interpretative della Corte di Giustizia. La questione è quindi inammissibile: e lo è, si deve aggiungere, pure in riferimento agli altri parametri, diversi dall'art. 11, che sono invocati nelle ordinanze di rinvio. Lo stesso risultato s'impone, del resto, per quanto riguarda il giudizio promosso, in relazione agli artt. 3, 24, 101, 102, 104 e 113 Cost., dal Tribunale di Trieste, sebbene quest'ultimo collegio, come si è premesso, abbia addirittura ritenuto di non dover denunciare la violazione dell'art. 11 Cost. Il fatto è che la specie, nei casi da ultimo ricordati al pari che negli altri, cade sotto il disposto del diritto comunitario destinato a ricevere immediata e necessaria applicazione nell'ambito territoriale dello Stato. Ricorrendo tali estremi, le questioni di legittimità costituzionale qui proposte sono comunque inammissibili, in riferimento all'art. 11 Cost. o ad altro parametro, per le ragioni già spiegate nella sentenza n. 170 del 1984".

lare assunta dai diritti della persona oggetto di protezione anche nella dimensione del diritto dell'Unione. La stessa Consulta, in una giurisprudenza recente²⁶ (Adam e Tizzano 2020, 346-347; Donati 2020) che rivede una precedente posizione²⁷ già molto criticata in dottrina (Mastroianni 2020; Mori 2019; Rossi 2018; Spitaleri 2019; Tesauro e De Pasquale 2019), aveva espressamente riaffermato il 'primato' del ruolo della Corte di Giustizia ribadendo che il rinvio pregiudiziale assume precisa rilevanza ogniqualvolta emerge la necessità di chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta dei diritti dell'Unione: come sopra ricordato, anche nel caso della questione oggetto di questo excursus, il giudice di Bergamo aveva espressamente sollevato un dubbio sulla compatibilità della disciplina nazionale rilevante nel caso di specie con gli articoli della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, relativi al divieto di discriminazioni (art. 21, in particolare).

Conclusioni

La facoltà riconosciuta al giudice delle leggi nazionale, chiamato ad adottare una sentenza di carattere 'meramente' interpretativo di una norma di diritto interno volta a recepire una fonte di diritto dell'Unione, di sollevare quesito pregiudiziale al giudice dell'Unione su tale stessa fonte non dovrebbe, ad avviso di chi scrive, essere intesa come una prerogativa 'assoluta', se collocata nel contesto precedentemente indicato.

In primo luogo, là dove la norma di diritto nazionale oggetto di interpretazione recepisca una fonte di diritto dell'Unione, il giudice ordinario, in primis e nella misura in cui nutra dubbi interpretativi sul diritto dell'Unione rilevante per la definizione della controversia, dovrebbe sentirsi tenuto (anche nel contesto del rinvio ex art. 267, n. 1 del TFUE) a rimettere la questione prioritariamente al giudice del Lussemburgo.

Alla luce di quanto sopra, a maggior ragione (ed è questo il secondo punto), un giudice come la Corte costituzionale dovrebbe sentirsi tenuto (pur nel contesto di una prerogativa di cui sicuramente gode) a porre un dubbio interpretativo di diritto dell'Unione alla Corte del Lussemburgo, e ciò non solo quando la stessa Consulta è chiamata a giudicare la legittimità di una norma

nazionale 'in via principale' o in sede di risoluzione di conflitti tra poteri dello Stato: diversamente, infatti, è evidente l'insorgenza di un rischio di frammentazione nell'interpretazione del diritto dell'Unione, che lo stesso art. 267 del TFUE mira a scongiurare, tanto più con riguardo alla funzione svolta, in qualsiasi ordinamento di uno degli Stati membri, tanto dai giudici che adottino pronunce relative alla costituzionalità delle fonti interne quanto da quei giudici contro le cui decisioni non sia ammesso, sempre nel sistema giuridico nazionale, alcun mezzo di impugnazione. Vale tuttavia la pena ricordare che, tanto il requisito che il giudice *a quo* sia anche giudice della controversia, quanto il requisito che lo stesso giudice *a quo* adotti decisioni passibili di impugnazione, rappresentano un duplice ostacolo alla possibilità di ricondurre la Corte costituzionale alla nozione di giudice ai termini dell'art. 267 n. 1 del TFUE.

In definitiva, alla luce delle condizioni indicate e nell'ipotesi in cui l'oggetto del rinvio sia rappresentato da una questione di interpretazione del diritto dell'Unione, si rafforza la necessità che, in primis, siano proprio i giudici ordinari degli Stati membri a privilegiare il rinvio pregiudiziale al giudice dell'Unione al fine di evitare la citata frammentazione nell'interpretazione delle fonti di rango sovranazionale. E, ove ciò non avvenga, non sono mancati esempi anche molto recenti in cui è stata la Corte costituzionale, una volta investita di una questione 'meramente interpretativa' di diritto dell'Unione (o di fonti di diritto nazionale recepenti atti di diritto dell'Unione), a rimettere tale questione alla Corte di Giustizia dell'Unione attraverso il rinvio pregiudiziale.

Venendo ai profili 'di merito', relativi alla qualificazione del RdC come strumento di politica attiva del lavoro e non quale strumento di sicurezza sociale ai termini del Regolamento n. 883/2006 e della Direttiva n. 2011/95 (ma anche alla luce della disciplina sui cittadini non-UE 'lungo-soggiornanti', Direttiva n. 2003/109), occorre tenere conto di come l'impatto della misura sollevi profili di contraddittorietà dimostrati empiricamente e che suggeriscono un atteggiamento di cautela circa la funzionalità dello strumento rispetto agli obiettivi (sostegno all'inserimento lavorativo) pur riconosciuti e sanciti dalla stessa pronuncia della Consulta (Inapp *et al.* 2022).

26 Corte costituzionale, Ordinanza del 30 luglio 2020 n. 182 (GU del 5.8.2020 n. 32, 1^a Serie speciale, p.79), cfr. al punto 3.1. e Ordinanza della stessa Consulta del 6 marzo 2019 n. 117 (GU del 15.5.2019 n. 20, reperibile qui: <https://bit.ly/3qiqGyp>), segnatamente p. 2 parte in diritto.

27 Si tratta della pronuncia del 14 dicembre 2017 n. 269, GU del 20.12.2017 n. 51.

Resta il fatto che, sul punto, la Consulta ci pare ometta (sembra anche per precisa scelta metodologica) di svolgere un'accurata attività di interpretazione proprio sul piano giuridico e di confronto tra le diverse fonti rilevanti (comprese quelle dell'Unione), stabilendo che le fonti indicate nell'ordinanza di rinvio non rilevassero nel caso di specie.

Si tratta quindi di un atteggiamento che, come già accennato, non consente di analizzare il RdC nella sua esatta portata soggettiva, oltre che in base agli obiettivi perseguiti. Il rischio è che si debba constatare come la Consulta, restringendo il campo applicativo della misura con effetto di esclusione nei confronti di almeno alcune tra le categorie di soggetti di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno degli Stati membri dell'Unione²⁸, abbia compiuto un'operazione ermeneutica che trova scarso conforto in motivazioni sufficientemente serie dal punto di vista formale, nel perseguimento di finalità sociali che potrebbero risultare intrinsecamente discriminatorie. D'altro canto, anche là dove si accetti l'idea che lo Stato possa decidere di porre in essere strumenti di sostegno all'inserimento socio-lavorativo, o di altra natura, individuando i destinatari degli strumenti stessi (i quali ultimi si confermerebbero essere strumenti aventi natura e finalità di per sé stesse non universalistiche), resta la necessità che tali scelte siano se non altro adeguatamente motivate in considerazione di criteri generali costituzionalmente garantiti, incluso il divieto di discriminazioni cui l'ordinanza di rinvio del giudice di Bergamo ha fatto chiaro riferimento (cfr. art. 21 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, v. *supra*). Si trat-

terebbe, quindi, di un'altra 'occasione persa' verso un chiarimento di scelte legislative comunque esposte a diversi dubbi interpretativi.

Non resta quindi che concludere richiamando il duplice profilo di debolezza della pronuncia della Consulta che si è inteso sin qui commentare, relativo tanto ai profili interpretativi della disciplina rilevante quanto alla mancata attivazione, da parte del giudice delle leggi nazionale, del rinvio pregiudiziale sui medesimi aspetti. Tale ultimo rilievo, in particolare, vale a sottolineare come il mancato rinvio pregiudiziale da parte, tanto del giudice ordinario quanto, e ancor più, da parte della Corte costituzionale, anche nel contesto di questioni di carattere meramente interpretativo, rischia di incidere a detrimento di quell'esigenza di lettura uniforme del diritto dell'Unione tipicamente sottesa all'istituto del rinvio pregiudiziale stesso; rischio, quindi, che spetterebbe in primis al giudice ordinario tenere presente quando questi ha la possibilità di scegliere se porre la stessa questione interpretativa mediante rinvio al giudice del Lussemburgo o mediante rinvio al proprio giudice delle leggi. Per quanto riguarda i profili di merito, la decisione della Consulta, adottata in assenza di parere da parte del giudice dell'Unione, ha evidenti riflessi sul 'merito' della questione, restando, all'esito della pronuncia in oggetto, poco chiare le motivazioni intrinsecamente giuridiche inerenti all'esclusione di una considerevole platea di soggetti (cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti, ma da meno di dieci anni, in Italia) dal godimento dei benefici connessi all'erogazione del Reddito di cittadinanza.

Riferimenti bibliografici

Adam R., Tizzano A. (2020), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli

Cannizzaro E. (2020), *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, Giappichelli

Daniele L. (2014), Commento all'art. 267 TFUE, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, p.2116

De Pasquale P., Ferraro F. (a cura di) (2021), *Giuseppe Tesaro. Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica

Donati F. (2020), I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali, *Federalismi.it*, n.12, pp.104-125

28 Cfr. l'art. 11, par. 1, lett. d) della Direttiva n. 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti "di lungo periodo" e che stabilisce il principio di parità di trattamento per i soggiornanti di lungo periodo per quanto concerne "le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale". Si tenga comunque conto del fatto che la Direttiva n. 2011/98, prevede, come accennato, l'estensione delle prestazioni sociali definite dal Regolamento n. 883/2004 anche ai titolari di permesso unico di lavoro. Ciò posto, si osservi che la stessa Direttiva del 2011 considera i soggiornanti nell'Unione e titolari di un permesso unico in quanto soggetti dotati di uno status parzialmente meno privilegiato rispetto a quello di cui godrebbero, invece, i soggiornanti titolari di un permesso di lungo periodo (c.d. 'soggiornanti di lungo periodo UE' ai sensi della Direttiva n. 2003/109, soggetti di cui la Direttiva n. 2011/98/UE, per converso, non si occupa, come peraltro espressamente previsto dal suo Considerando n. 8).

- Favilli C., Guarriello F. (2017), Commento all'art. 21, in Allegrezza S., Mastroianni R., Pappalardo F., Pollicino O., Razzolini O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, p.13
- Gallo D., Nato A. (2020), L'accesso agli assegni di natalità e maternità per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico nell'ordinanza n. 182/2020 della Corte costituzionale, *Eurojus*, n.4, pp.308-338
- Gallo D., Nato A. (2021), Cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico di lavoro e accesso ai benefici sociali di natalità e maternità alla luce della sentenza O. D. et altri c. Inps, *Lavoro Diritti Europa*, n.4, pp.1-25
- Giubboni S. (2021), L'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel "dialogo" tra le Corti, *Lavoro Diritti Europa*, n.1, pp.2-10
- Giubboni S., Lazzerini N. (2021), L'assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione, *questionegiustizia.it*, 6 maggio <<https://bit.ly/3RjQqGz>>
- Inapp, Bergamante F., De Angelis M., De Minicis M., Mandrone E. (2022), *Reddito di cittadinanza: evidenze dell'indagine INAPP-Plus*, Inapp Policy brief n.27, Roma, Inapp
- Mastroianni R. (2020), Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali, *European Papers*, 5, n.1, pp.493-522
- Montanari L. (2019), La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri, *Federalismi.it*, n.2 (numero speciale), pp.63-80
- Morgese G. (2019), Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza, *Studi sull'integrazione europea*, n.14, pp.655-674
- Mori P. (2019), La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE: dalla sentenza 269/2017 all'ordinanza 117/2019. Un rapporto in mutazione?, *I Post di Aisdue*, 1, n.5 <<https://bit.ly/3ep6Q23>>
- Nannicini T., Treu T. (2020), *Arel. Reddito di cittadinanza: criticità e prospettive. Seminario 27 gennaio 2020*, Roma, Arel <<https://bit.ly/3Lhbuoc>>
- Rizzo A. (2018), *La duplice dimensione delle politiche di asilo dell'Unione europea. Ricollocazione "interna", accordi di riammissione e inclusione socio-lavorativa di richiedenti protezione internazionale e asilo*, Inapp Paper n.9, Roma, Inapp
- Rizzo A. (2017), Ricollocazione intracomunitaria e principio di solidarietà: un nuovo paradigma per le politiche d'asilo dell'Unione europea?, *La Comunità internazionale*, n.3, pp.397-419
- Rizzo A. (2015), Note sul diritto dell'Unione europea in materia di controlli alle frontiere, asilo, riconoscimento di status e protezione sussidiaria, *La Comunità internazionale*, n.4, pp.529-548
- Rizzo A. (2011a), La disciplina comunitaria in materia previdenziale nell'interpretazione della Corte di giustizia: da strumento di tutela dei lavoratori a strumento di tutela della circolazione dei cittadini dell'Unione, in Triggiani E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, Cacucci, pp.333-361
- Rizzo A. (2011b), La funzione sociale del principio di uguaglianza e del divieto di discriminazioni nel diritto dell'Unione europea, in Gargiulo P. (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea. Quale modello sociale europeo?*, Napoli, Editoriale scientifica, pp.43-79
- Rizzo A. (2011c), Sicurezza e assistenza sociale nel quadro delle competenze dell'Unione europea, in Gargiulo P. (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea. Quale modello sociale europeo?*, Napoli, Editoriale scientifica, pp.243-261
- Rossi L.S. (2018), La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter "creativi" (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea, *Federalismi.it*, n.3, pp.2-9
- Ruggeri A. (2019), Cittadini, immigrati e migranti alla prova della solidarietà, *Diritti Immigrazione e Cittadinanza*, n.2, pp.1-32
- Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E. (2020), *Poverty in Italy. Features and Drivers in European Perspective*, Bristol, Policy Press
- Spitaleri F. (2019), Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali, *Il diritto dell'Unione europea*, n.4, pp.729-766
- Tesauro G., De Pasquale P. (2019), Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior, *I Post di Aisdue*, 1, n.3, pp.27
- Villani U. (2020), *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci

Alfredo Rizzo

a.rizzo@inapp.org

È ricercatore Inapp presso la Struttura economia civile e processi migratori, già avvocato del foro di Roma e docente a contratto. È cultore di diritto dell'Unione europea in diverse università, autore di diversi articoli, commentari, monografie. Tra le sue pubblicazioni: *La duplice dimensione delle politiche di asilo dell'Unione Europea. Ricollocazione "interna", accordi di riammissione e inclusione socio-lavorativa di richiedenti protezione internazionale e asilo*, (2018); *Diritti fondamentali e criticità dell'Unione europea tra Unione economica e monetaria e "European Social Union"*. A margine della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020, *Freedom Security and Justice European Legal Studies*, n.3 (2020). Per una panoramica: profilo Scholar <https://bit.ly/3cl5hfe> e profilo Academia.edu <https://bit.ly/3Bbz16O>.

Social work education e valutazione delle politiche pubbliche

Ambiti di ricerca e di azione per migliorare la pratica professionale del lavoro sociale

Alessandra Decataldo

Università degli Studi di Milano Bicocca

Anna Grimaldi

INAPP

Daniela Luisi

INAPP

Mara Tognetti Bordogna

Università degli Studi di Napoli Federico II

Il contributo si propone di analizzare gli usi della ricerca e della valutazione per qualificare il fare professionale degli/delle assistenti sociali e migliorare gli strumenti del welfare locale. Buone programmazioni territoriali necessitano di migliorare le scelte di policy e definire i contenuti del lavoro sociale come *policy practice*. La *social work education*, come ambito formativo e di ricerca, può veicolare temi rilevanti quali la partecipazione, l'*advocacy*, la co-produzione (co-progettare e co-programmare) e la ricerca valutativa applicata alle politiche di welfare locale.

The contribution aims to analyzes the uses of research and evaluation to qualify the professional work of social workers and improve the local welfare. Good territorial programming needs to improve the policy choices and define the contents of social work as policy practice. Social work education, as vocational training and research field can convey relevant themes such as participation, advocacy, co-production (co-design and co-programming) and evaluative research applied to local welfare policies.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2022-02-7

Citazione

Decataldo A., Grimaldi A., Luisi D., Tognetti Bordogna M. (2022), Social work education e valutazione delle politiche pubbliche. Ambiti di ricerca e di azione per migliorare la pratica professionale del lavoro sociale, *Sinappsi*, XII, n.2, pp.94-105

Parole chiave

Lavoro sociale
Valutazione delle politiche
Welfare locale

Keywords

Social work
Policy evaluation
Local welfare

Introduzione

Le scelte e le pratiche professionali a partire da quelle degli operatori sociali¹ possono influire sulla programmazione dei servizi (e sul miglioramento delle politiche), in un rapporto di reciprocità tra ricerca (sociale, partecipativa e valutativa), pratica professionale, contenuti formativi emergenti e rafforzamento del ruolo di *advocacy* degli assistenti sociali (Saruis et al. 2021). Proprio in linea con un ruolo sempre

più centrale delle professioni sociali, ma anche delle 'nuove semi professioni' nella programmazione e implementazione di innovative pratiche operative e professionali, è necessario collocare tale ruolo strategico nelle diverse declinazioni che il welfare state (italiano e non solo) ha assunto negli ultimi decenni.

In particolare, sono state le trasformazioni economiche e sociali a partire dagli anni Settanta del secolo scorso a determinare i caratteri e le dimensioni dei

1 Nel presente contributo il lavoro sociale è riferito in modo prioritario alla professione di assistente sociale, assumendo una visione ampia dell'agire professionale e guardando alle pratiche e ai profili degli operatori impegnati nei servizi sociali pubblici e del Terzo settore, con la necessaria contaminazione teorica, pratica e disciplinare.

problemi sociali, iniziando dalle trasformazioni demografiche e della struttura del mercato del lavoro, contribuendo a incrementare la domanda di protezione sociale e di conseguenza a mettere sotto pressione il sistema di welfare. Lo Stato ha così reagito, in linea con quanto si verificava in Europa, cercando di contenere la spesa pubblica con l'introduzione di politiche pubbliche restrittive. Politiche che si sono basate su alcuni principi guida quali la sussidiarizzazione e il trasferimento a livello locale della amministrativizzazione e implementazione delle diverse misure (*rescaling*) (Kazepov 2009).

In secondo luogo, con l'obiettivo di rendere efficaci ed efficienti le diverse azioni di politica, si è incrementata l'esternalizzazione dei servizi con particolare attenzione al privato sociale (De Leonardis 2002; Le Galès 2002). Infine, ma non ultimo, si è puntato sull'attivazione dei beneficiari degli interventi in una logica partecipativa degli individui (Barbier e Letablier 2005). Appare dunque chiaro come tali trasformazioni, che qui non approfondiremo perché ampiamente note e teorizzate, oltre ad impattare sul tipo e i caratteri dei singoli interventi, richiedono un adattamento e una resilienza non indifferente, nonché una formazione coerente, per gli operatori sociali e sanitari chiamati a concretizzare tali azioni. Cambiamenti e adattamenti resi ancora più urgenti con la pandemia ancora in corso.

Le diverse figure professionali che caratterizzano il welfare, sia quelle consolidate nel tempo o ordinate come il caso dei social worker, ma anche le semi professioni emergenti (connettori di reti, antenne territoriali ecc.), oltre che essere alla base di un *welfare state*, che con la pandemia da Covid-19 sembra essere tornato al centro delle strategie delle politiche pubbliche, sono tradizionalmente soggette a trasformazioni e cambiamenti nei loro ruoli, nelle loro competenze e in particolare nei loro percorsi formativi (Abbott 1988). Ciò sia per dotarli di nuovi strumenti e competenze, sia per fornire loro abilità che consentano non solo di affrontare il cambiamento, ma di governare l'innovazione a partire dall'attivazione dei cittadini-utenti, per arrivare a delineare politiche co-costruite e partecipate.

Se a ciò aggiungiamo l'impulso che la pandemia ha dato e sta dando alla costruzione di nuovi assetti del welfare italiano a partire dalla capacità di risposta a sfide sempre più complesse (la logica dell'*One welfare* e dell'*One health*), ma anche alla necessità di

nuove interazioni fra pubblico, privato e Terzo settore, appaiono evidenti non solo le nuove sfide, ma anche le necessarie forme innovative di pratiche professionali, nonché di skill utili.

Inoltre, in fase di pandemia, il welfare pubblico e lo Stato sembrano essere tornati ad essere i protagonisti assoluti e necessari. Lo Stato è stato chiamato a mettere in campo risorse e interventi che in questi ultimi decenni erano scivolati nelle braccia del Terzo settore sia per questioni di risorse finanziarie sempre più limitate, sia per incapacità a fronteggiare l'emergere di nuovi e inediti bisogni sociali. Il Terzo settore ovviamente non è destinato a scomparire, ma a riposizionarsi, così come il pubblico, secondo modalità di interazione e di collaborazione pubblico-privato che assieme al protagonismo dei cittadini delineeranno nuovi scenari e nuove strategie operative.

Appare comprensibile che questi nuovi scenari hanno sfidato e stanno sfidando i professionisti del welfare proprio a partire dai social worker che tradizionalmente e indipendentemente dalle trasformazioni nell'ambito delle politiche hanno fronteggiato o cercato di fronteggiare al meglio non solo i nuovi bisogni, ma anche la ridefinizione organizzativa dei servizi (Tognetti Bordogna 2015).

Le pratiche e l'agire professionale dei social worker restano dunque un tema centrale per la delimitazione non solo di un nuovo welfare, ma di un welfare che dovrà strutturare nuove relazioni istituzionali e inter-organizzative, adottare strumenti operativi non consolidati come le nuove tecnologie (Genova e Touisjn 2022) e lo smart working all'interno di politiche sociali nazionali ma declinate localmente.

I social worker nella loro operatività dovranno attrezzarsi a utilizzare e a disporre di strumenti conoscitivi e valutativi generati direttamente o mediati da altre agenzie pubbliche o private, oltre che di nuove competenze e nuove capacità. Sarà proprio la capacità di leggere e analizzare i cambiamenti alla luce di ricerche sociali, anche partecipate (Decataldo e Russo 2022), quindi mediate dagli Istituti di ricerca e dalle Università o prodotte direttamente in loco, a rappresentare le nuove skill utili e necessarie. Ed è proprio il tema della capacità di fare ricerca e di valutazione delle azioni e delle politiche sociali a rappresentare una competenza/sfida rispetto alla quale i social worker dovranno attrezzarsi, anche a partire da un ripensamento in tale direzione dei corsi di laurea.

La valutazione delle politiche e la valutazione

del proprio operato, non solo in termini di esiti, ma anche in relazione a capacità generative di legami, di capitale sociale e di attivazione dei cittadini-utenti, costituisce una nuova competenza emergente. Così come lo è l'*agency* degli operatori che si coniuga con l'*agency* dei destinatari degli interventi e delle politiche. Si tratta di una rivisitazione di competenze tradizionali, quali la presa in carico dei singoli e dei gruppi, ma anche l'acquisizione di nuove competenze gestionali, programmatiche e di valutazione, nonché di quelle tecnologiche.

Ed è proprio a partire dalla necessità/sfida di capacità di fare ricerca e di fare ricerca valutativa che il presente saggio intende porre alcuni interrogativi e spunti di riflessione.

Nel primo paragrafo affronteremo le questioni relative alle competenze e ad alcune esigenze formative che caratterizzano il lavoro in pratica dei social worker, nel secondo paragrafo considereremo alcune caratteristiche relative alla programmazione e alla co-progettazione delle politiche sociali locali e alla valutazione sottolineando alcune funzioni che possono essere tipiche del lavoro degli assistenti sociali e che assumeranno un ruolo sempre più importante nelle competenze dei social worker. L'ultimo paragrafo ricostruisce invece per grandi linee il lavoro preliminare condotto anche con alcuni ordini professionali degli assistenti sociali, finalizzato alla messa a punto della ricerca che abbiamo lanciato proprio per individuare vecchi e nuovi compiti, pratiche professionali obsolete e nuove richieste operative che riguardano i social work alla luce anche delle quattro ondate della pandemia da Covid-19.

1. Agire professionale e competenze

Le professioni del lavoro sociale, intese in senso ampio, sono da tempo al centro di cambiamenti profondi, resi ancora più marcati dall'attuale periodo emergenziale, che sollecitano l'urgenza di intervenire su più piani e a diversi livelli (Dellavalle 2019; Cellini e Dellavalle 2022)². Le politiche sociali riconoscono, sempre di più, il ruolo strategico delle misure messe in atto, realizzate e realizzabili per favorire benessere, equità e inclusione attiva dei cittadini. Ma a fronte di tale attenzione, il contesto plurale caratterizzato da complesse e diversificate funzioni che denotano le azioni – dalla molteplicità delle domande, implicite

ed esplicite, degli utenti, da tempi sempre più serrati, dalla eterogeneità delle professionalità che operano nel settore – rischia di far perdere di vista il vero significato sistemico del lavoro sociale.

Si registra pertanto un'attenzione crescente sia da parte dei decisori pubblici, sia da parte degli ambienti scientifici e accademici, verso lo sviluppo di una governance che conduca alla definizione della funzione e del significato per la collettività dell'agire sociale, nonché verso un miglioramento significativo di tutta l'offerta dei servizi. In tale prospettiva, per pervenire alla definizione di standard di qualità e al miglioramento delle politiche e delle pratiche, diventa rilevante innanzitutto condividere l'obiettivo e il paradigma concettuale fondante il lavoro sociale e, a seguire, ricercare forme di monitoraggio ricorrente, di valutazione delle misure intraprese, e pervenire a modelli di professionalità innovativi in linea con i nuovi fabbisogni e i nuovi contenuti identificati.

Se da un lato, infatti, per un lavoro sistemico, che operi in una efficace logica di rete con tutti gli altri soggetti territoriali implicati nel lavoro di accompagnamento e di cura, è necessario perseguire delle finalità strategiche (ottimizzazione delle funzioni, condivisione degli obiettivi e dei paradigmi concettuali che sorreggono la pratica, integrazione dei servizi), allo stesso tempo tali finalità devono costituire il terreno su cui fondare una nuova professionalità, prevedendo specifiche misure di formazione continua – sia di primo livello, sia di specializzazione sia di aggiornamento – in linea con i nuovi contenuti del lavoro per gli operatori del settore (Campanini 2020). In proposito, da più parti si sollecita che le misure e i servizi dedicati al lavoro sociale devono avere carattere di 'dinamicità propositiva', nel senso che devono cercare di raggiungere la maggior parte delle persone e non attendere che siano i cittadini a richiedere sostegno e aiuto. Di conseguenza, il ruolo degli operatori dovrà avere una funzione strategica nel facilitare l'avvicinamento dell'utente al servizio e nel proporsi come agenti di cambiamento sociale.

In tale frastagliato e variegato contesto si rileva una disomogeneità tra le funzioni esercitate e i percorsi professionali, che contraddistingue lo scenario in cui si muovono i professionisti del sociale nel nostro Paese. A fronte di questa situazione urge pertanto affrontare e fornire delle risposte soddisfacenti sia in

2 Nel presente paragrafo si fa riferimento all'agire professionale e alle competenze delle professioni sociali nel loro insieme.

relazione al bisogno di valorizzare il patrimonio delle competenze acquisite dagli operatori 'in itinere' e 'sul campo', sia per rispondere all'esigenza di costruire un quadro di riferimento iniziale che possa costituire la cornice istituzionale all'interno della quale dare avvio ad un processo di sistematizzazione dell'esistente.

In primo luogo, è necessario condividere l'obiettivo prioritario del lavoro sociale, ossia favorire la cittadinanza attiva e l'inclusione sociale, superando qualsiasi forma di discriminazione e valorizzando le differenze riconducibili a individui e/o a gruppi. Due fenomeni – cittadinanza attiva e inclusione – che si intrecciano e si intersecano in un modello multifattoriale, dove alcune dimensioni tracciano e declinano le due definizioni: la compartecipazione, la condivisione, la consapevolezza, la corresponsabilità e la convivenza sociale (Grimaldi 2022).

In tale prospettiva è necessario dare valore a ogni persona all'interno delle reti relazionali, di reciprocità e di solidarietà, riconoscendole quali elementi fondativi del benessere della collettività. Significa porsi in network sinergico e dinamico con il territorio, identificare i problemi che attraversano la vita della comunità, operare per un cambiamento del sistema culturale e sociale, per favorire la partecipazione attiva e completa di tutti gli individui, per contribuire alla costruzione di contesti inclusivi, eliminando ogni forma di barriera.

Il tema della professionalità non può prescindere, poi, da tenere in considerazione almeno tre ordini di variabili:

- la tipologia dell'azione erogata (finalità, contenuti, metodologie) in relazione allo specifico utente;
- il contesto di riferimento dell'intervento (education, sanità, lavoro);
- il rapporto e l'integrazione tra figure e servizi sia che ricoprano un ruolo dedicato alla cura e al sostegno alla persona, sia che svolgano una funzione propedeutica o complementare.

Il profilo del professionista sociale prevede, quindi, diverse collocazioni, interne ai singoli sistemi, ma anche trasversali a diversi contesti organizzativi. È possibile rinvenirlo, pertanto, presso – o in collegamento con – i diversi sistemi educativi, del lavoro, della sanità, del Terzo settore e assume una rilevanza crescente anche nelle realtà aziendali (o in collegamento con esse) per rispondere a nuove strategie di gestione delle risorse umane in funzione dei crescenti processi di sostegno di percorsi individuali di cate-

rie a rischio di esclusione. Contesti così diversificati richiedono l'ancoraggio a modelli, approcci e strumentazioni differenti ma, anche, il possesso di requisiti professionali eterogenei.

La pluralità di modelli, di professionalità e di attività è senza dubbio positiva e arricchisce la pratica, ma è fondamentale metterla in rete, per poter essere utilizzata come una risorsa, come una gamma di opzioni fra cui scegliere, di volta in volta, le modalità di intervento più congruenti al tipo di problema che si ritiene necessario affrontare, in considerazione, da un lato, della sempre maggiore complessità dei contesti in cui l'intervento si attua e, dall'altro, della presenza di richieste di intervento marcatamente eterogenee.

In generale, la figura del social worker (Grimaldi e Del Cimmuto 2006) richiama quella funzione specialistica di consulenza che si pone nell'ambito della relazione di cura e di aiuto, a supporto di una migliore inclusione. Tale funzione può realizzarsi come sostegno e recupero in relazione a specifiche problematiche in coerenza con le attese della persona e con le opportunità e i vincoli del sistema, ma anche come percorso preventivo teso a migliorare alcune abilità delle persone al fine di renderle maggiormente in grado di attivarsi autonomamente e consapevolmente.

Le due funzioni, quella di supporto e recupero, e quella preventiva, non sono necessariamente in alternativa e non si escludono a vicenda, ma più spesso coesistono e si integrano nell'ambito degli interventi e della pratica professionale. Il professionista sociale deve pertanto disporre di competenze articolate nella capacità di lettura dei bisogni individuali e della famiglia, nella capacità di lettura del contesto e delle opportunità che offre, nella diagnosi, nella prevenzione e nel recupero di comportamenti inefficaci per poter progettare e realizzare, grazie a una preparazione teorica e tecnica adeguata, un sistema di iniziative di accompagnamento e di cura di notevole efficacia.

Se si condivide quanto premesso, allora è possibile individuare quattro macroaree di attività tra di loro interagenti e correlate (D'Emilione *et al.* 2020; Grimaldi 2021), che definiscono la pratica professionale del social worker e che interessano, in modo trasversale, il questionario predisposto per l'indagine (par. 3):

1. accoglienza delle persone e analisi del bisogno;
2. progettazione e realizzazione degli interventi;
3. monitoraggio e valutazione degli interventi;
4. attività di lavoro in rete.

La prima area di attività è relativa a tutte quelle

pratiche professionali di back office e di front office volte ad un'analisi puntuale della domanda esplicita o implicita dell'utente al fine sia di favorire l'incontro e la permanenza nella relazione con l'operatore sia di pervenire a un piano d'intervento personalizzato aderente alle opportunità e ai vincoli che i servizi e il contesto di riferimento offrono.

Relativamente alla seconda area di attività, le funzioni da svolgere fanno riferimento soprattutto ad aspetti legati alla prevenzione e al recupero di comportamenti inefficaci, e richiedono un profilo di conoscenze, capacità e competenze che permetta di identificare situazioni di disagio e di intervenire in modo personalizzato al fine di definire e attivare iniziative di promozione, recupero e/o accompagnamento per una migliore convivenza sociale, e ridurre così il rischio di esclusione degli utenti ai quali si rivolge.

In relazione alla terza area, si fa riferimento alla necessità di implementare la cultura della valutazione, promuovendo attività di verifica, valutazione e monitoraggio degli interventi erogati, al fine sia di garantire risultati efficaci e duraturi, sia di poter apportare eventuali miglioramenti e correzioni in corso d'opera e/o ex post.

Relativamente alla quarta macroarea di attività, le funzioni da svolgere fanno riferimento all'interazione e al raccordo con i soggetti locali, alla predisposizione di convenzioni e protocolli di intesa con i soggetti pubblici e privati che operano nel territorio, al collegamento e all'interazione continua ed efficace con la rete dei servizi al fine di garantire continuità e stabilità agli interventi.

Gli ambiti di competenza spaziano quindi dalle competenze più tecnico-professionali a quelle più processuali-gestionali e comprendono competenze comunicativo-relazionali, di lettura del contesto e di progettazione delle attività, di comunicazione e gestione organizzativa, di negoziazione e leadership (comprese le competenze di gestione del conflitto), di networking, competenze giuridiche, amministrative e informatiche, sui processi di analisi dei problemi e delle dinamiche individuali e di gruppo, di analisi dei risultati.

Stante tale multidimensionalità del profilo, il percorso formativo rivolto al social worker non può che essere ispirato a cinque principi generali:

- modularità del percorso;
- personalizzazione del percorso;
- finalizzazione operativa;

- contestualizzazione;
- progettualità.

In particolare, questi cinque principi si declinano in termini di progettazione formativa nei seguenti punti:

5. organizzazione del percorso in moduli finalizzati a sviluppare una o più delle singole finalità formative;
6. presenza di forme di personalizzazione (stage, studio individuale, studio guidato, realizzazione di un elaborato finale) in linea con la tipologia di intervento e con specifici target di utenza;
7. esigenza di fornire indicazioni concrete direttamente spendibili in un contesto lavorativo, a supporto di indicazioni di tipo contenutistico;
8. progettazione di uno sviluppo di professionalità che punti a sostenere il trasferimento dell'apprendimento individuale nei vari contesti o sistemi di riferimento.

In ultimo, l'attenzione ad adoperarsi anche per impegnare maggiori risorse nella formazione dei nuovi professionisti e nella loro formazione ricorrente e specialistica, fondata su particolari aree e funzioni di governo e monitoraggio delle attività, ci sembra particolarmente rilevante.

2. Definire l'anima politica (policy practice) del lavoro sociale, tra co-progettazione e valutazione

Viste dalla prospettiva dei social worker, le trasformazioni che hanno plasmato il welfare nel nostro Paese hanno spostato l'attenzione dai diritti sociali alla responsabilità dei beneficiari, con un'enfasi crescente sull'*empowerment*, sulle capacità organizzative e manageriali, sulla costruzione di progetti personalizzati centrati sulla promozione delle capacità (Ascoli e Ranci 2003; Bifulco e Vitale 2005; Paci e Pugliese 2011; Bassi e Moro 2015).

La rilevanza della contrattualizzazione, con un peso crescente dei voucher o dei servizi monetari in cui prevalgono la targetizzazione dei beneficiari, la prova dei mezzi e la scelta individuale dei servizi; l'integrazione sociale e sanitaria; il *welfare mix*; il *workfare*; il decentramento regionale e il regionalismo differenziato nell'attuazione della legge n. 328/2000, hanno accentuato i noti divari territoriali nell'erogazione dei servizi sociali e reso evidenti alcuni effetti perversi, accentuati dalla pandemia:

1. una visione individualista, in cui prevalgono l'approccio della colpa e lo stigma della povertà (Dovis e Saraceno 2011);

2. l'eccessivo targeting;
3. la visione dell'assistente sociale come regolatore sociale e non come attivatore di percorsi di cambiamento;
4. la concezione economicistica della valutazione, intesa come analisi costi-benefici.

Come questi effetti perversi hanno modificato la domanda di formazione dei social worker è un tema di sicuro interesse ed è chiara la necessità di intrecciare la riflessione teorica con le pratiche dal basso per superare la dicotomia pubblico-privato e costruire approcci centrati sulla partecipazione, l'*advocacy* e la co-produzione, tra welfare locale e democrazia partecipativa (Paci 2008): uno spazio di produzione di politiche spesso trascurato, ma che ha permesso di avviare, e la pandemia lo ha dimostrato, un processo di innovazione istituzionale fondato sulla cooperazione tra attori pubblici e privati, Terzo settore e organizzazioni di cittadinanza (Sanfelici *et al.* 2020; Galera 2020; Forum Disuguaglianze Diversità e Iris Network 2021; Ascoli e Campedelli 2021).

La rilevanza della co-programmazione, così come emersa nel dibattito pubblico a seguito della gestione della pandemia da parte dei servizi socio-sanitari locali, è strettamente legata al riconoscimento del valore del welfare di comunità e degli strumenti di governance del welfare territoriale di prossimità, quelli presenti e quelli auspicati anche dal PNRR, che definisce il welfare come comunitario e denomina come comunitaria una serie di strutture e servizi. Da questa prospettiva, diventano rilevanti non solo le regole generali, ma i contenuti del welfare e, soprattutto, le connessioni tra enti pubblici e Terzo settore nei sistemi territoriali di programmazione e attuazione (Luisi 2021). È un tema che, come ci ricorda Ranci Ortigosa (2021), invita diversi soggetti e livelli di responsabilità a superare un'impostazione paternalistica, prestazionale, e li sollecita ad assumere una logica partecipativa e ad attivare processi collaborativi.

Il termine comunitario del welfare ha implicazioni soprattutto sui contenuti delle politiche, sul contesto organizzativo e, necessariamente, sulle professionalità che i livelli di governo e i sistemi territoriali dovrebbero acquisire e migliorare, a cominciare dagli/dalle operatori/trici sociali.

La legge quadro n.328/2000, una legge di portata storica che ha segnato l'assetto dei servizi sociali e del sistema integrato di interventi e servizi sociali nel nostro Paese, conteneva alcuni tentativi di integrazione

tra competenze pubbliche e del Terzo settore, affidati alla co-progettazione e alla co-programmazione. Tuttavia, solo con la riforma del Terzo settore (2016) e con il Codice del Terzo settore (2017) si è assistito a una forte spinta sui temi della co-programmazione (di piani locali) e della co-progettazione (di singoli progetti). La pandemia ha reso evidente l'importanza delle reti di prossimità, il ruolo del Terzo settore nell'interazione con i servizi pubblici (non in chiave sostitutiva) e il legame tra fare e sapere professionale degli assistenti sociali, degli operatori sociali, del volontariato e della cittadinanza attiva.

Il lavoro sociale di comunità diventa, dunque, un ambito rilevante di azione, in cui si esplicano le capacità di animazione sociale e territoriale dei social worker, aprendo la strada a nuove figure professionali del welfare (Battistoni *et al.* 2021). La sfida è quella di utilizzare nell'ambito della progettazione politica le idee, le competenze e i saperi delle reti informali, capaci di intercettare i bisogni – sociali, educativi e di salute – nei luoghi in cui si manifestano, ma anche di migliorare le competenze professionali degli assistenti sociali. Ecco perché la *policy practice* rappresenta un tema fondamentale per il servizio sociale, incorporato nella pratica professionale degli assistenti sociali, nel lavoro individuale e di comunità.

Nella prospettiva della *policy practice*, promuovere il cambiamento sociale vuol dire essere capaci di incidere sulle politiche sociali che impattano sulle infrastrutture, sui contesti e sulle persone (Rome e Hoehstetter 2010). Gli assistenti sociali entrano in contatto quotidiano con situazioni strutturali e di contesto, di fragilità, ma spesso non danno voce a queste evidenze. La *policy practice*, incardinata nell'intervento professionale del social worker, rafforza e riconosce l'impegno nel cambiare le politiche nel contesto legislativo, di un'organizzazione o nella comunità, attraverso nuove politiche o il miglioramento di quelle esistenti; serve a dare voce e analizzare questioni che attengono non solo gli individui, ma il più ampio contesto sociale per informare i decisori di policy (Gal e Weiss-Gal 2013).

Gli assistenti sociali non sono solo i soggetti che attuano le politiche, ma sono attori di policy: hanno una specifica conoscenza perché sono sul campo (*street-level worker*), sanno riconoscere gli impatti delle politiche e dei contesti sociali sulla vita delle persone, sviluppano una conoscenza guidata dai valori del mandato professionale (il cambiamento sociale) e dalla loro formazione, centrata sulla visione olistica

dei bisogni, in cui connettere diversi livelli dell'intervento sociale (micro-meso-macro). Inoltre, è parte integrante della loro attività professionale l'esercizio della discrezionalità insieme all'inclusione dei cittadini nella formulazione e nel ridisegno delle politiche (Saruis 2019; Trappenburg *et al.* 2020; Gilboa e Weiss-Gal 2022).

Questa sfera di azione, definita anche 'anima politica' del lavoro sociale, si poggia sulle pratiche attraverso cui dare voce all'agency professionale, sulle modalità attraverso cui porre questioni rilevanti nelle agende pubbliche locali, fornire informazioni condividendo le proprie conoscenze e analisi, esprimere opinioni e suggerimenti con i decisori in modo da essere parte del percorso di formulazione delle politiche (a livello locale, regionale o nazionale).

Accanto a questa prospettiva, occorre porre l'accento sul rischio di incorrere in un livello elevato di responsabilizzazione individuale degli operatori a fronte di una debole capacità di adattamento professionale e di realizzazione degli interventi (Busacca e Da Roit 2021). Ecco perché la capacità di analisi rappresenta un tema essenziale del lavoro degli assistenti sociali, così come la valutazione di quello che si fa, sia essa intesa come attività specifica prevista nei piani/progetti locali o come attività riflessiva di autovalutazione.

Se è vero che la pianificazione territoriale, così come tradizionalmente intesa, non prevede azioni strutturate di monitoraggio e valutazione dei risultati, è proprio la collaborazione con il Terzo settore a porre interessanti spazi di sperimentazione e mutuo apprendimento che, dalla valutazione dei piani/programmi, possono informare il più ampio agire professionale dell'assistente sociale.

Emerge, tuttavia, una distanza culturale tra le procedure di valutazione, meglio sarebbe dire di controllo, oggi prevalentemente applicate nell'ambito delle politiche sociali e gli strumenti per valutare (in termini di impatto) le attività svolte dal Terzo settore, così come indicato in recenti documenti di indirizzo³. Tra questi, la valutazione di impatto sociale rappresenta un interessante ambito sul quale poter far evolvere l'uso stesso della valutazione per migliorare le politiche e i programmi locali, a partire dalla costruzione degli auspicati spazi di co-progettazione e co-programmazione tra pubblico e Terzo settore (Marocchi 2021).

Co-progettazione e co-programmazione, nel rinnovato sistema di relazioni tra enti pubblici e Terzo settore (coerente con l'art. 55 della Riforma del Terzo settore stesso), potrebbero contribuire a veicolare una pratica valutativa distinta dalla valutazione dell'intervento professionale (Campanini 2017), congiuntamente alle esperienze di valutazione di impatto sociale che in questi anni si stanno facendo strada non senza dubbi, incertezze e cattive interpretazioni (Stame 2020; De Ambrogio 2019).

Le valutazioni di impatto che si stanno sviluppando a margine dei bandi finanziati *in primis* da fondazioni bancarie, e che vedono gli enti del Terzo settore rispondere alla domanda di valutazione sull'impatto sociale generato, pongono diverse difficoltà, a volte limiti metodologici, riproponendo il rapporto tra misurazione e valutazione, oggetto della ricerca valutativa negli ultimi decenni (Stame 2020).

Come sottolinea De Ambrogio (2019), si tratta di considerare l'intervento in un contesto sociale e di riflettere sul significato e sul ruolo che l'intervento (a fronte di altre variabili di contesto) gioca in tale scenario, senza l'illusione di misurare gli effetti netti, difficilmente isolabili. Si tratta, quindi, di valutare cosa è cambiato nella vita delle persone e nel loro contesto di vita, considerando l'influenza di fattori esterni al programma che, per gli approcci che ispirano la *evidence-based policy*, rappresentano un fattore di disturbo che non consente di trovare regolarità da generalizzare (Stame 2010). Una concezione pluralista della valutazione (Stame 2016), che riflette sulle strategie di ricerca adatte, riconosce e accresce il valore sociale dell'intervento, può quindi diventare uno strumento di agency e una policy practice attraverso cui gli assistenti sociali possono influire sulla programmazione dei servizi e trasformare nel tempo le politiche, svolgendo un vero e proprio ruolo di *advocacy* e recuperando uno dei tratti fondamentali della professione, come suggerito dagli articoli 40 e 50 del relativo Codice deontologico.

Nell'attività di valutazione, la riflessione teorica e le pratiche dal basso possono trovare una utile sintesi, per superare un approccio welfarista nella domanda di formazione dei social worker (in cui prevale la dicotomia pubblico-privato) e riflettere su temi quali partecipazione, *advocacy*, co-produzione, responsabilità e generatività di politiche e strumenti.

3 Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 23 luglio 2019, *Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore*.

Quest'ultimo aspetto pone un ulteriore ambito di riflessione di carattere valutativo. Le attività di valutazione e di autovalutazione possono stimolare la riflessività del professionista del sociale (Schön 1999; Sicora 2005) e rappresentano una cerniera tra programma/piano/politica locale e sua attuazione. La valutazione, quindi, permette di migliorare la conoscenza 'su quello che si fa e sul come', in termini di consapevolezza/conoscenza prodotta (e autoprodotta) dai servizi e in termini di capacità trasformativa delle reti territoriali attivate.

Ponendo l'accento sulla dimensione del lavoro sociale, inoltre, emergono le capacità descrittive e analitiche del social worker; la capacità di assumere lo sguardo territoriale, di 'micro-area' e welfare di comunità, in cui si sostanzia il lavoro sociale nei suoi significati più profondi. Da un lato c'è il riconoscimento dell'unicità di ogni caso e di ogni storia e, dall'altro, ci sono le dimensioni etiche e politiche di un'attività di cura che include nel proprio orizzonte di senso i luoghi abitati e le micro-comunità di appartenenza dei soggetti (Gallio e Cogliati Dezza 2018; Luongo *et al.* 2022).

Il territorio non è semplice sfondo dell'azione e del fare professionale, ma è il tessuto stesso da cui ricavare la materia prima che dà forma e sostanza all'attività di cura. L'anima politica dell'assistente sociale necessita, quindi, di strumenti di analisi, di valutazione e di cambiamento. È attraverso la valutazione, il continuo dialogo e apprendimento con tutti gli attori del welfare (inclusi i cittadini) in spazi di programmazione, che l'assistente sociale forma il suo professionalismo plurale, esercitando la sua *agency* politica ed evitando i rischi della burocratizzazione, la rivendicazione della 'riserva di competenze' e l'uso passivo della discrezionalità (Cappellato e Cataldi 2019).

3. Un'indagine pilota per leggere il lavoro sociale nell'evoluzione del welfare di prossimità

Ormai due anni fa, abbiamo avviato una riflessione sugli usi della ricerca e della valutazione per aggiornare le competenze della professione degli assistenti sociali e migliorare gli strumenti del welfare locale. Abbiamo, infatti, avviato un iter di ricerca sociale collaborativa sul Servizio sociale (Decataldo e Russo 2022), ossia avvalendoci di tecniche di ricerca che coinvolgono un gruppo di interlocutori in uno stretto rapporto di co-creazione e co-interpretazione (Lassiter 2005; Arribas Lozano 2018). Abbiamo, infatti, deciso di esplorare siti di produzione di conoscenza

'esperta' in cui attori sociali privilegiati – gli assistenti sociali – operano come comunità epistemiche nelle quali si realizza già, indipendentemente dalla presenza di un ricercatore, un lavoro che potremmo definire con Holmes e Marcus (2008) come 'para-etnografico': vengono compilati dagli stessi attori sociali resoconti ricchi e critici, analisi, descrizioni e spiegazioni sul modo in cui la cultura organizzativa da una parte, e le pratiche lavorative dall'altra, si dipanano quotidianamente. Di conseguenza, l'innovatività del nostro progetto consiste nella sfida di realizzare quadri teorici in grado di promuovere l'innovazione metodologica per la collaborazione con comunità esperte e in cui "forme sociali e culturali emergenti vengono ideate e messe in atto" (Holmes e Marcus 2008, 82; Decataldo e Russo 2022).

Tale iter è partito dall'organizzazione di un seminario di studio, organizzato in due giornate di riflessione sull'impatto del Covid-19 sul lavoro sociale, sulle organizzazioni e sui sistemi di relazioni che stavano (e stanno ancora) attraversando il lavoro dei servizi sociali (tra assistenti sociali, con altri operatori, con gli altri servizi, con l'utenza ecc.), guardando al presente, alle soluzioni adottate, ai cambiamenti in fieri. Tale seminario è stato realizzato l'11 e il 12 giugno 2020 sotto forma di webinar a causa delle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria esplosa pochi mesi prima. Intitolato *Il lavoro sociale, di cura e di prossimità. Adattamenti, soluzioni e apprendimenti per il post Covid-19*, ha voluto essere un'occasione per riflettere sull'emergenza sanitaria in corso e i suoi impatti sul sistema dei servizi sanitari e socio-assistenziali territoriali. Il primo giorno è stato specificamente dedicato alle politiche e alla governance dei servizi, mentre il secondo al lavoro territoriale dei servizi e degli operatori sociali. Il dibattito ha visto come protagonisti diversi interlocutori del pubblico e del privato sociale, del mondo accademico e della professione del servizio sociale.

La ricchezza e insieme l'eterogeneità degli attori chiamati a confrontarsi nelle due giornate hanno posto enfasi su numerose questioni, che è possibile sintetizzare in tre macro-categorie:

1. i cambiamenti nei contenuti del lavoro sociale, nell'organizzazione dei servizi e nella professione degli assistenti sociali, considerando l'integrazione tra ente pubblico e privato sociale, e le alleanze tra amministrazioni e civismo attivo;
2. le soluzioni adottate per far fronte a tali cambia-

menti nei contesti territoriali dove sono più marcate le fragilità (dalle periferie urbane ai contesti meno popolati);

3. la conseguente rivisitazione dei contenuti della professione degli assistenti sociali nonché del ruolo dei servizi (nuove pratiche professionali, nuovi profili, nuovi contenuti formativi).

Tali macro-categorie sono state poi elette, con l'accordo degli stessi attori protagonisti del seminario, come obiettivi delle successive attività di ricerca con l'idea che la riflessione congiunta potesse costituire il tassello propedeutico alla messa a punto di un disegno di ricerca modulare, sempre collaborativo, ma anche *mixed methods* in grado di tenere insieme analisi dei servizi, urgenze operative e indicazioni di policy. L'integrazione o la combinazione di elementi tratti dall'approccio qualitativo e da quello quantitativo rimane senza dubbio il primario elemento di accordo delle varie definizioni di *mixed methods* che possiamo trovare in letteratura (si veda, ad esempio, Amaturò e Punziano 2016). L'accezione utilizzata qui fa riferimento alla complementarità dell'intervista in profondità e di quella con questionario, intesa come arricchimento informativo sul fenomeno indagato raggiungibile attraverso la combinazione di diverse strategie di ricerca (Decataldo *et al.* 2020b).

L'analisi delle riflessioni emerse nel corso del seminario è stata, infatti, funzionale alla realizzazione di una prima fase di ricerca di sfondo con interviste in profondità a testimoni privilegiati. Nei primi mesi del 2021, sono state, infatti, intervistate le Presidenti (in carica in quel momento) dei quattro Ordini regionali degli Assistenti sociali di Campania, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, e che erano già state parte attiva nella seconda delle due giornate di studio. La traccia d'intervista è stata progettata per esplorare in modo retrospettivo (e non focalizzandosi esclusivamente sul periodo di emergenza sanitaria) nove temi chiave:

1. salute pubblica e trasformazione della Sanità;
2. cambiamenti nell'esercizio della professione;
3. codice professionale che definisce il setting e condizioni della sua vulnerabilità;
4. uso delle tecnologie e loro ruolo nell'emergenza sanitaria;
5. trasformazione del ruolo dell'assistente sociale nell'emergenza;
6. emergenza e tutela dei professionisti;
7. vulnerabilità dei territori e dei processi;

8. rigidità/flessibilità organizzativa dei servizi;

9. uso delle risorse pubbliche e programmazione territoriale.

Il materiale empirico raccolto durante le quattro interviste non è stato sottoposto ad analisi poiché, anche in funzione dell'esiguità delle interviste stesse, ma soprattutto in ragione della natura collaborativa del processo di costruzione degli strumenti, le interviste in profondità sono state utilizzate in funzione ancillare, cioè come strumento subordinato alla progettazione dell'intervista con questionario attribuendo, così, alla Presidenti degli Ordini regionali il ruolo di co-ricercatrici. Tale materiale, infatti, ha fornito gli stimoli per progettare il questionario per una successiva mail survey, ossia un'indagine con questionario rivolta a popolazioni conosciute e limitate, la cui mailing list è disponibile. La mail survey presenta vantaggi rispetto alla web survey (in cui il link al questionario è pubblicato su una o più pagine web accessibili a tutti), come una maggiore copertura campionaria e la possibilità di combinare informazioni diverse (ad esempio, utilizzando la *data linkage*), confrontare le caratteristiche del campione raggiunto con quelle della popolazione, contattare gli intervistati anche successivamente ecc. (per approfondimenti si rinvia a Decataldo *et al.* 2020a).

La mail survey è stata progettata per essere indirizzata agli assistenti sociali iscritti agli ordini regionali già coinvolti nelle fasi precedenti, ma auspicabilmente estendibile all'intero territorio nazionale. Obiettivo dell'indagine è rilevare e descrivere il ruolo degli assistenti sociali nella fase dell'emergenza sanitaria e in quella attuale, nonché le strategie territoriali inclusive in cui l'ente pubblico, i Comuni, gli ambiti sociali e socio-sanitari investono, dando peso e rilevanza al ruolo degli assistenti sociali nei processi decisionali e programmatici delle politiche locali. Sempre in un'ottica di strategia di ricerca collaborativa, lo strumento e la strategia di rilevazione sono stati condivisi, discussi e integrati con le Presidenti (attualmente in carica) degli Ordini regionali degli Assistenti sociali di Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche e Veneto, nonché con una referente dell'Ordine nazionale. Non è possibile entrare qui nel dettaglio della versione definitiva dello strumento di rilevazione poiché la somministrazione agli assistenti sociali non è ancora avvenuta.

Conclusioni

Sulla base di quanto discusso, appare chiaro che le molte sfide legate alle transizioni a cui il welfare è sottoposto impattano in modo rilevante sulle vecchie competenze e le nuove capacità degli operatori sociali in generale e nello specifico dei social worker.

Competenze e capacità che solo in parte potranno essere acquisite nell'ambito dei percorsi formativi e di specializzazione (laurea triennale e laurea magistrale), poiché la loro declinazione in pratica e dinamicità sarà fortemente determinata dal tipo di politiche sociali che saranno implementate, dalle risorse a disposizione, dalle caratteristiche dei diversi territori a partire dalla presenza di molteplici attori pubblici, privati e di società civile, proprio perché ci troviamo in un welfare plurale declinato territorialmente (rescaling).

Un welfare le cui politiche, oltre che essere progettate e implementate, richiederanno sempre di più di essere misurate e valutate anche con il coinvolgimento dei destinatari delle azioni.

Ai social work – oltre a una capacità di presa in carico e di accompagnamento, sulla base di quanto discusso – è richiesta dunque una capacità progettuale, di misurazione, di valutazione e di interazione con attori appartenenti a sistemi organizzativi specifici e in alcuni casi poco delineati. Nuove sfide, ma anche nuove potenzialità per una professione abituata a misurarsi con una forte dinamicità dei bisogni e delle scelte politiche. Dinamicità incrementata dalla pandemia in corso. Proprio in relazione alla pandemia, oltre che all'emersione di nuovi contenuti del lavoro i social worker sono stati spinti, e in non pochi casi costretti, a ricorrere a strumenti operativi poco utilizzati fino ad ora come il lavoro a distanza e/o la presa in carico da remoto con impatti sulla qualità del lavoro e sull'efficacia della presa in carico tutta da indagare.

È bene ricordare che il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) interviene sulla territorializzazione della cura e dell'assistenza, ma con un'attenzione particolare per la non-autosufficienza che lascia poco spazio all'inclusione sociale, ai bisogni di cura e alle fragilità sociali. Se è vero che il PNRR stanzerà risorse per migliorare l'assistenza sanitaria territoriale e per realizzare più di mille Case della comunità – la cui presenza rafforzerà il ruolo dei servizi sociali territoriali e la loro integrazione con la componente sanitaria assi-

stenziale – resta scoperto il legame tra benessere economico e coesione sociale dei territori. L'impegno del PNRR per le infrastrutture sociali, infatti, non affronta in modo strutturale la mancanza di assistenti sociali in alcune aree del Paese, la loro presenza territoriale non adeguata al bisogno o l'inquadramento professionale, fortemente impoverito negli ultimi anni.

Come sottolinea Saraceno (2022), quello del lavoro sociale è un lavoro delicato di messa in connessione di persone, istituzioni, servizi, di individuazione dei bisogni e allo stesso tempo di valorizzazione delle capacità e delle risorse esistenti: "è un lavoro che richiede competenza sulle norme e sulle risorse istituzionali disponibili, ma anche capacità di vedere al di fuori del proprio recinto per attivare connessioni e costruire percorsi" (Saraceno 2022, 60). Il lavoro sociale nel prossimo futuro necessiterà quindi di nuovi contenuti formativi, di una nuova narrazione, di co-progettazione ma anche della capacità di analizzare (sulla base di evidenze empiriche) la propria azione ma anche i cambiamenti generati, nelle persone e nei contesti.

E proprio sulla base delle molte transizioni a cui sono sottoposti questi operatori a partire dalle politiche fino alla qualità del lavoro, è necessario indagare in modo più sistematico di quanto è stato fatto fino ad ora sulle diverse sfide, cambiamenti e potenzialità che i nuovi scenari di welfare hanno determinato e quale impatto sull'operatività nuova e vecchia questi cambiamenti hanno comportato per i social worker. Così come sarà importante conoscere e approfondire i nuovi e vecchi contenuti del lavoro del social worker, le nuove abilità necessarie, quelle acquisite. Il peso delle diverse componenti del contenuto del lavoro. Crediamo che solo con una conoscenza approfondita, territorialmente declinata relativamente alle pratiche professionali, ai compiti e agli strumenti messi in campo, sarà possibile realizzare, seguendo un aggiornamento periodico e utile, degli efficaci percorsi formativi di base e le relative proposte di aggiornamento. L'anima politica del lavoro sociale necessita di una riflessione professionale e disciplinare, ed è sul legame tra teoria, pratica e strumenti per migliorare la qualità della formazione che l'attività di ricerca dovrà interrogarsi.

Bibliografia

- Abbott A. (1988), *The system of professions. An essay on the division of expert labor*, Chicago, University of Chicago Press
- Amaturo E., Punziano G. (2016), *I Mixed Methods nella ricerca sociale*, Roma, Carocci
- Arribas Lozano A. (2018), Reframing the public sociology debate: Towards collaborative and decolonial praxis, *Current Sociology*, 66, n.1, pp.92-109
- Ascoli U., Campedelli M. (2021), Insostituibilità, riconoscenza, integrazione funzionale. La parabola del Terzo Settore nella pandemia, *Politiche Sociali*, n.2, pp.369-388
- Ascoli U., Ranci C. (a cura di) (2003), *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci
- Barbier J.C., Letablier M.-T. (eds.) (2005), *Social Policies. Epistemological and Methodological Issues in Cross-National Comparison*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang
- Bassi A., Moro G. (a cura di) (2015), *Politiche sociali innovative e diritti di cittadinanza*, Milano, Franco Angeli
- Battistoni F., Cattapan N., Asta M. (2021), *Le nuove figure professionali nel welfare di comunità. Saperi e pratiche del community management*, Milano, Fondazione Cariplo
- Bifulco L., Vitale T. (2005), La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale, in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci, pp.81-100
- Busacca M., Da Roit B. (2021), Investire e innovare in un welfare state debole. L'esperienza dei vecchi e dei nuovi operatori sociali, *Autonomie locali e servizi sociali*, n.3, pp.531-551
- Campanini A. (a cura di) (2020), *Gli ambiti di intervento nel servizio sociale*, Roma, Carocci
- Campanini A. (a cura di) (2017), *La valutazione nel servizio sociale. Proposte e strumenti per la qualità dell'intervento professionale*, Roma, Carocci
- Cappellato V., Cataldi L. (2019), Coping Strategies e razionamento. La discrezionalità degli operatori sociali come street-level bureaucrats e situated agents, *Sociologia del lavoro*, n.155, pp.96-119
- Cellini G., Dellavalle M. (2022), Professionalismo e formazione al servizio sociale, *Welforum.it*, 12 maggio <<https://bit.ly/3Bvk1ro>>
- D'Emilione M., Giuliano G., Grimaldi A. (2020), La collaborazione tra professionisti e operatori sociali nelle politiche a contrasto della povertà. Il ruolo dell'équipe multidisciplinare, *Counseling*, 13, n.2, pp.16-41
- De Ambrogio U. (2019), Se si valutassero le valutazioni di impatto..., *Welforum.it*, 21 novembre <<https://bit.ly/3d0a50i>>
- De Leonardis O. (2002), *In un diverso welfare. Sogni e Incubi*, Milano, Feltrinelli
- Decataldo A., Denti F., Amico A. (2020a), Increasing participation rates and data quality in e-mail survey. An experimental design of research, *Sociologia e ricerca sociale*, 41, n.122, pp.45-68
- Decataldo A., Fiore B., Novello N. (2020b), L'importanza dei mixed methods nella ricerca valutativa, le ragioni di un numero monografico, *Riv. Rassegna Italiana di Valutazione*, 24, n.76, pp.5-18
- Decataldo A., Russo C. (2022), *Metodologia e tecniche partecipative. La ricerca sociologica nel tempo della complessità*, Milano-Torino, Pearson
- Dellavalle M. (2019), Quale riconoscimento per le professioni del lavoro sociale?, *Welforum.it*, 17 maggio <<https://bit.ly/3qs8ti3>>
- Dovis P., Saraceno C. (2011), *I nuovi poveri. Politiche per le disuguaglianze*, Torino, Codice
- Forum Disuguaglianze Diversità, Iris Network (2021), *PNRR: Quale ruolo dell'impresa sociale nel potenziamento e democratizzazione dell'offerta di servizi di welfare. Alcune linee di indirizzo e priorità sulla coesione sociale*, Roma, Forum Disuguaglianze Diversità <<https://bit.ly/3DfBsx4>>
- Gal J., Weiss-Gal I. (eds.) (2013), *Social Workers Affecting Social Policy. An International Perspective*, Bristol, The Policy Press
- Galera G. (2020), Verso un sistema sanitario di comunità. Il contributo del Terzo settore, *Impresa Sociale*, n.2, pp.88-122
- Gallio G., Cogliati Dezza M.G. (a cura di) (2018), *La città che cura. Microaree e periferie della salute*, Merano, Edizioni AlphaBeta Verlag
- Genova A., Tousijn W. (2022), Social-Health Operators as Mediators in E-Health System, *Professions & Professionalism*, 12, n.1, pp.1-21
- Gilboa C., Weiss-Gal I. (2022), Change from within. Community social workers as local policy actors, *British Journal of Social Work*, 6 January
- Grimaldi A. (2022), Cittadinanza attiva e inclusione sociale. Intrecci di due frontiere complementari, in Michelini M., Tirelli G. (a cura di), *Educazione alla cittadinanza e Costituzione*, Brescia, Brixia University Press, in corso di pubblicazione
- Grimaldi A. (2021), Figure professionali ed équipe multidimensionali, in Inapp, *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp, pp.240-241
- Grimaldi A., Del Cimmuto A. (a cura di) (2006), *Funzioni, competenze, profili e percorsi formativi nell'orientamento. Un quaderno a uso degli operatori*, Roma, Isfol
- Holmes D.R., Marcus G.E. (2008), Collaboration Today and the Re-imagination of the Classic Scene of Fieldwork Encounter, *Collaborative Anthropologies*, 1, pp.81-101
- Kazepov Y. (a cura di) (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci
- Lassiter L.E. (2005), *The Chicago Guide to Collaborative Ethnography*, Chicago, University of Chicago Press
- Luisi D. (2021), Il lavoro sociale di cura e prossimità per il post covid-19, in Inapp, *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp, pp.244-246
- Le Galès P. (2002), Government e Governance urbana nelle città europee. Argomenti per la discussione, *Foedus*, n.4, pp.8-31
- Luongo P., Morniroli A., Rossi-Doria M. (2022), *Rammendare. Il lavoro sociale ed educativo come leva per lo sviluppo*, Roma, Donzelli

- Marocchi G. (2021), 2022: sarà l'anno della coprogrammazione?, *Welforum.it*, 23 settembre <<https://bit.ly/3QDnjgi>>
- Paci M. (a cura di) (2008), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Bologna, il Mulino
- Paci M., Pugliese E. (a cura di) (2011), *Welfare e promozione delle capacità*, Bologna, il Mulino
- Ranci Ortigosa E. (2021), Verso un welfare più forte, ma davvero coeso e comunitario?, *Welforum.it*, 5 novembre <<https://bit.ly/3B74AUJ>>
- Rome S., Hoehstetter S. (2010), Social work and civic engagement. The political participation of professional social workers, *Journal of Sociology & Social Welfare*, 37, n.3, pp.107-129
- Sanfelici M., Gui L., Mordegli S. (a cura di) (2020), *Il servizio sociale nell'emergenza Covid-19*, Milano, Franco Angeli
- Saraceno C. (2022), *Cura, Vita. Lavoro sociale lavoro da cambiare*, 4 maggio, p.59
- Saruis T. (2019), Street-Level Workers' Discretion in the Changing Welfare, *Cambio. Rivista sulle Trasformazioni Sociali*, 8, n.16, pp.31-42
- Saruis T., Kazepov Y., Boczy T. (2021), Consolidare l'innovazione sociale in contesti diversi di welfare tra dinamiche trasformatrici e adattamento, *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 44, n.3, pp.579-592
- Schön D.A. (1999), *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Bari, Dedalo
- Sicora A. (2005), *L'assistente sociale «riflessivo»*, Lecce, Pensa Multimedia
- Stame N. (2020), Valutazione d'impatto sociale. Committenti, Enti del Terzo settore e valutatori, *Impresa Sociale*, n.4, pp.53-59
- Stame N. (2016), *Valutazione pluralista*, Milano, Franco Angeli
- Stame N. (2010), Come concepire la politica, come valutarla, *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n.1, pp.57-74
- Tognetti Bordogna M. (a cura di) (2015), *Voglio fare l'assistente sociale. Formazione e occupazione dei laureati in Servizio sociale in tempi di crisi e discontinuità*, Milano, Franco Angeli
- Trappenburg M., Kampen T., Tonkens E.H. (2020), Social workers in a modernising welfare state. Professionals or street-level bureaucrats?, *The British Journal of Social Work*, 50, n.6, pp.1669-1687

Alessandra Decataldo

alessandra.decataldo@unimib.it

Professoressa associata all'Università degli Studi di Milano Bicocca, dove insegna Metodologia della ricerca sociale. Ha sviluppato un'ampia esperienza nella realizzazione di progetti di ricerca facenti uso di approcci partecipativi e strategie *mixed methods*. È autrice di volumi e saggi su questioni di metodologia della ricerca e valutazione sociale. Fra le pubblicazioni recenti si segnala *Metodologia e tecniche partecipative. La ricerca sociologica nel tempo della complessità* (con C. Russo), Pearson, 2022.

Anna Grimaldi

a.grimaldi@inapp.org

Dottore di ricerca in Psicologia, dirigente di ricerca, responsabile della struttura Inclusione sociale dell'Inapp e presidente del CUG Inapp.

Daniela Luisi

d.luisi@inapp.org

Dottoranda di ricerca in Sistemi sociali, organizzazione e analisi delle politiche pubbliche e prima tecnologa presso Inapp. I suoi interessi di ricerca riguardano i processi partecipativi nella definizione e attuazione delle politiche di sviluppo locale, le politiche educative e di welfare locale, i metodi di analisi e valutazione delle politiche pubbliche. Fra le pubblicazioni più recenti si segnala: Territori e determinanti sociali delle disuguaglianze: il "lavoro territoriale" delle politiche pubbliche e del welfare di comunità, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2022.

Mara Tognetti Bordogna

maragraziella.tognetti@unina.it

Professore ordinario di Sociologia generale presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II. Si occupa di sociologia della salute e di dinamiche migratorie con particolare attenzione alle donne, alle famiglie e alla salute dei migranti. Dirige la rivista *Welfare & Ergonomia*. Ha all'attivo più di trecento pubblicazioni, fra cui *Nuovi scenari di salute*, Franco Angeli, 2017.

Reclutamento docenti, pluralismo educativo e ruolo dei dottori di ricerca nella scuola secondaria

Alcune riflessioni sul tema

Lorenzo Asti

Liceo scientifico statale C. Cavour di Roma

Giovanni Carosotti

Liceo statale Virgilio di Milano

L'articolo propone un'analisi della recente ristrutturazione del sistema di reclutamento dei docenti di scuola secondaria. Della riforma si rilevano le criticità legate alla sottovalutazione delle conoscenze disciplinari negli insegnanti e, più in generale, nell'istruzione pubblica. Si delineano i principi di riferimento per un sistema di reclutamento e di aggiornamento coerente con una visione democratica della scuola e viene suggerita la valorizzazione dei dottori di ricerca nell'istruzione secondaria, come riferimento di sapere disciplinare aggiornato e collegamento tra scuola e università.

The article suggests an analysis of the last reform of the Italian secondary school teacher recruiting system. We highlight criticalities related to undervaluation of specific disciplinary knowledge in teachers and, more in general, in public education. We draft the basic principles for a recruiting and continuous education system which would be coherent with a democratic view of the school. Furthermore, we suggest to valorize PhDs within secondary education as reference points for updated disciplinary knowledge and connection between school and university.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2022-02-8

Citazione

Asti L., Carosotti G. (2022), Reclutamento docenti, pluralismo educativo e ruolo dei dottori di ricerca nella scuola secondaria. Alcune riflessioni sul tema, *Sinappsi*, XII, n.2, pp.106-127

Parole chiave

Dottorato di ricerca
Insegnanti
Qualità dell'istruzione

Keywords

Graduate trainee
Teachers
Quality of education

1. Il reclutamento dei docenti di scuola secondaria

In relazione all'analisi dei sistemi di reclutamento dei docenti nella scuola secondaria, appare opportuna una riflessione sulla recente riforma contenuta nel D.L. n. 36 del 30 aprile 2022, convertito in legge con la L. n. 79 del

23 giugno 2022 e nel D.L. n. 115 del 9 agosto 2022¹; ciò anche alla luce delle recenti esperienze di formazione e selezione degli insegnanti e dell'esame della storia dei sistemi di reclutamento utilizzati in altre nazioni, con particolare riferimento alla Francia.

1 Cfr. D.L. n. 36/2022, L. n. 79/2022, D.L. n. 115/2022 e UIL Scuola RUA (2022).

Secondo la riforma, infatti, si prevede che all'iscrizione ai concorsi a cattedra² si abbia accesso solo dopo aver ottenuto 60 crediti formativi universitari o accademici (CFU/CFA) specificatamente dedicati alla formazione dei docenti, comprensivi di un tirocinio a scuola il cui carico viene quantificato in 20 CFU/CFA. Il corrispondente impegno annuale nella norma dovrebbe essere sostitutivo di altrettanti crediti disciplinari di un normale corso di laurea, estendendo così la filosofia che già aveva caratterizzato la recente esperienza dei 24 CFU in discipline antropo-psico-pedagogiche. La riforma prevede inoltre l'istituzione di un sistema di formazione e aggiornamento permanente degli insegnanti articolato in percorsi di durata almeno triennale incentrati su non meglio definite competenze digitali, su temi che afferiscono alla questione della cosiddetta inclusività e su supposte tecnologie didattiche innovative. La partecipazione ai percorsi di formazione, che costituirebbe un carico ulteriore di lavoro per gli insegnanti senza che vengano previsti esoneri di alcun tipo rispetto alle mansioni già svolte (le quali rischiano quindi di subire una distrazione di parte del carico di lavoro dei docenti in formazione), avverrà su base volontaria per gli insegnanti già di ruolo e diverrà obbligatoria per i docenti neo-immessi in ruolo. L'esito positivo della partecipazione a tali percorsi sarà premiato con un corrispettivo *una tantum* da erogare a non più del 40% dei facenti richiesta sulla base del parere del comitato di valutazione delle scuole. Inoltre, tramite il D.L. n. 115/2022, il cosiddetto D.L. Aiuti, viene istituita la figura del *docente esperto* che, in subordine all'esito positivo di tre percorsi triennali di formazione in ruolo e all'inserimento in un contingente nazionale limitato ad alcune migliaia l'anno, riceve un aumento di stipendio *ad personam*. In tema di formazione in ruolo la riforma istituisce la Scuola di Alta formazione dell'istruzione avente autonomia amministrativa e contabile che farà riferimento, per l'erogazione di corsi e certificazioni, a enti pubblici e privati. Per le premialità stipendiali legate alla formazione in ruolo non vengono stanziati appositi fondi, ma le risorse verranno recuperate grazie al taglio dell'organico con particolare riferimento a quello di potenziamento.

Vale la pena sottolineare come questa riforma sia stata interamente istituita tramite decreto legge da parte di un governo considerato tecnico (quantomeno così è possibile inquadrare il Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi e il Ministro dell'Istruzione Patrizio Bianchi) e che sull'approvazione è stata posta la fiducia quando per provvedimenti in questo genere non si ravvisa l'urgenza che giustifichi la sostituzione con l'iniziativa governativa del dibattito nelle assemblee parlamentari che dispongono di apposite commissioni. Inoltre, gli ultimi provvedimenti sono stati inseriti nel cosiddetto Decreto Aiuti, il quale contiene provvedimenti urgenti di tutt'altra natura, vincolando quindi l'approvazione di parte della riforma a questioni improrogabili legate alla crisi economica contingente.

Nel nostro Paese si sono succeduti diversi metodi di reclutamento. I percorsi ideati negli ultimi anni, che hanno tra l'altro spesso richiesto un rilevante esborso economico a carico dei partecipanti, sono stati caratterizzati da una decisa impronta genericamente psico-pedagogica, in un'ottica di trasversalità alle discipline. L'efficacia dei corsi di discipline antropo-psico-pedagogiche proposti nei vari percorsi di reclutamento degli ultimi due decenni (SSIS, TFA, PAS, 24 CFU), spesso frequentati da docenti già impiegati a scuola con contratti a tempo determinato, andrebbe attentamente valutata, ad esempio, prendendo in considerazione la scarsissima partecipazione alle lezioni, ove non fosse richiesta la presenza obbligatoria, concomitante con l'elevatissimo tasso di superamento dei relativi esami. Inoltre, per quanto riguarda l'ultimo sistema attivo, quello dei 24 CFU, una rapida ricerca in Rete basta a rivelare la grande offerta di pacchetti per un conseguimento agevole di questi crediti (ma anche di quelli disciplinari necessari all'accesso alle singole classi di concorso) tramite il ricorso, a pagamento, ad enti di formazione privati (accreditati dal MIUR). È facile immaginare che a questi enti sarà permesso di adeguare l'offerta anche con l'eventuale sistema dei 60 CFU/CFA. Al di là dell'opinione che di alcuni di questi enti o istituti si possa avere (spesso si tratta delle stesse realtà che propongono corsi e attività che permettono

2 La struttura prevista per i concorsi sarebbe la seguente:

- una unica prova scritta:
 - con più quesiti a risposta multipla o una prova strutturata fino al 31 dicembre 2024;
 - con più quesiti a risposta aperta a far data dal 1° gennaio 2025;
- prova orale nella quale si accertano, oltre alle conoscenze disciplinari, le competenze didattiche e le capacità e l'attitudine all'insegnamento anche attraverso un test specifico;
- valutazione dei titoli.

di incrementare il punteggio nelle varie graduatorie, la cui utilità nell'informalità dell'ambiente scolastico viene comunemente misurata in ore/punto o euro/punto), è chiaro che lo Stato, tramite le suddette modalità di integrazione dell'offerta dell'università pubblica con quella fornita da entità private, perda quantomeno un importante margine di controllo del processo di formazione degli insegnanti.

Per quanto riguarda le modalità che hanno caratterizzato i concorsi degli ultimi anni invece, spesso è stato prediletto il presunto vaglio delle doti didattiche dei candidati piuttosto che l'accertamento dell'estensione e della profondità di conoscenze disciplinari possedute da questi ultimi. A tal riguardo si può, a titolo di esempio, considerare che nella prova scritta del recente (almeno per i ritmi del reclutamento del sistema italiano) concorso a cattedra del 2016, relativo all'insegnamento di matematica e fisica, i contenuti disciplinari sono stati proposti all'interno di quesiti di carattere didattico, ai quali era possibile rispondere in tempi limitatissimi per mezzo della sola tastiera del computer, con pochissime possibilità quindi di ricorrere alle formule e pertanto di esporre con sufficiente chiarezza i concetti caratteristici delle discipline in questione. Anche per quanto riguarda le altre classi di concorso la selezione è stata caratterizzata da un'evidente richiesta di approssimazione nei contenuti, a causa dell'ampiezza della selezione degli stessi nelle prove e del tempo insufficiente a una loro trattazione adeguata; tutto ciò con l'apparente bilanciamento, ma in realtà la compli-

cazione (come sa bene chi si è occupato direttamente di pratica didattica), legata all'adattamento didattico dei contenuti, così come evidenziato puntualmente da Claudio Giunta (Giunta 2016)³.

Inoltre, più volte negli ultimi anni, per sanare provvisoriamente l'ormai endemico problema del precariato, al posto di un sistema di reclutamento sano che, come avviene in molti Paesi, prevederebbe selezioni bandite con regolarità nel tempo, sono stati indetti concorsi straordinari o percorsi riservati, di fatto delle sanatorie (a volte senza soglia minima di punteggio), che hanno immesso in ruolo personale che aveva spesso precedentemente insegnato per anni senza alcuna selezione (Guerriero 2013). L'incostanza che ha caratterizzato la programmazione delle selezioni ha contribuito a delineare nel tempo uno scenario per cui un percorso composto da un lungo periodo di contratti a tempo determinato e la paziente attesa di una sanatoria ha di fatto costituito il sistema di reclutamento di una quota importante dei docenti. Anche l'ultima proposta prevede una soluzione di questo tipo per chi ha accumulato trentasei mesi di contratti precari senza selezione. Questa dinamica di reclutamento è così radicata nella storia del sistema scolastico italiano che addirittura sindacati di settore, gruppi organizzati di precari e diverse forze politiche teorizzano che un tale sistema, basato su una serie di contratti a tempo determinato seguito da una regolarizzazione con un percorso di selezione dedicato, possa rappresentare, anche a regime, un canale ufficiale di reclutamento parallelo al concorso ordinario⁴.

3 L'ultimo concorso ordinario del 2022 ha invece segnato un apprezzabile ritorno al vaglio delle conoscenze disciplinari del livello dei corsi di base universitari nella prova scritta (e, per le classi per cui questa è prevista, nella prova pratica) che però ha visto il ricorso esclusivo, e trasversale alle classi di concorso, di test a risposta multipla realizzati al computer, metodologia di sondaggio delle conoscenze evidentemente non adeguata all'intero spettro delle discipline; questa modalità che ha l'ovvio vantaggio legato all'automatismo della correzione, per quanto possa potenzialmente rappresentare una via praticabile per le discipline tecnico-scientifiche per le quali, in questa forma, è possibile proporre degli esercizi, per le materie umanistiche costituisce invece un sondaggio di quella conoscenza puramente nozionistica che i proclami ministeriali avversano in maniera decisa.

È comunque da notare che durante le prove scritte a risposta multipla sia stato impedito il ricorso ad una "brutta copia" con carta e penna, strumento fondamentale per la soluzione di esercizi di calcolo caratteristici delle discipline tecnico-scientifiche, ancora di più per aspiranti insegnanti il cui pensiero dovrebbe essere caratterizzato da un'esplicita di ragionamento piuttosto che da rapidità e intuizione.

Se quindi per le materie tecnico-scientifiche le prove hanno rappresentato un esempio di una qualche coerenza sul vaglio delle conoscenze disciplinari, una situazione totalmente opposta – a dimostrazione di come sia impossibile unificare il molteplice disciplinare sotto un'unica impostazione metodologica – si è registrata per quanto riguarda la selezione relativa alla classe di concorso di filosofia. Al di là della pertinenza delle domande – alcune delle quali hanno suscitato comprensibili polemiche – la scelta metodologica delle domande a risposta multipla suscita considerazioni significative sulla visione di fondo che ha caratterizzato le prove concorsuali; sull'idea cioè che la prova strutturata permetta un approccio maggiormente metacognitivo e, di conseguenza, consenta di saggiare meglio le eventuali competenze (non solo disciplinari, dunque) del candidato. Nel momento in cui però la scelta della risposta adeguata, quasi sempre riferita a una citazione (anche di testi di migliaia di pagine) non può affidarsi neanche a un procedimento selettivo 'ad esclusione', spesso rimanda a criteri che coinvolgono l'intuizione piuttosto che la scelta consapevole e che quindi non rivelano certo capacità metacognitive.

Tutto ciò evidenzia ancora una volta come non sia possibile fare riferimento ad una metodologia di selezione (e, più in generale, didattica e valutativa), uniforme da estendersi a qualsiasi impianto disciplinare; e che anzi è l'impostazione metodologica, e quindi anche quella didattica, a dover essere necessariamente subordinata allo specifico disciplinare.

4 Cfr. Gissi (2022) per le recenti dichiarazioni della Segretaria della CISL Scuola Maddalena Gissi; cfr. De Angelis (2022) per un riassunto delle posizioni di sindacati e forze politiche sul tema.

Riguardo quindi la riforma appena approvata appare d'uopo una riflessione sulla tipologia di laureati che si pensa di selezionare richiedendo di sostituire un anno di esami specialistici attinenti al percorso disciplinare (quelli che di solito forniscono agli studenti universitari le maggiori soddisfazioni e li preparano alla fondamentale esperienza culturale, umana e formativa che è rappresentata dalla redazione di una buona tesi di laurea) con esami rispetto ai quali la presenza ai corsi e il tasso di promozione di esperienze simili evidenziano una scarsa selettività⁵; tutto ciò per poi ottenere un titolo spendibile nel solo sistema scolastico, tra l'altro attraverso concorsi che si proclama regolari, ma la cui puntualità e prevedibilità, se si guarda alla storia recente, sono tutt'altro che assicurate e costantemente minacciate dalle sempre possibili modifiche ai criteri di partecipazione.

Insomma, tramite i discutibili criteri di selettività dei concorsi, la debole attrattività culturale e la scarsa spendibilità in altri contesti dei percorsi formativi prematuramente ramificati nei curricula universitari, insieme alla sempre lampante questione legata alle basse retribuzioni, si rischia di concorrere a una selezione in negativo dei laureati da introdurre nel sistema di istruzione secondaria. Questo, come ogni realtà lavorativa, dovrebbe aspirare a essere attrattivo per i migliori laureati, mentre con un percorso dedicato nelle lauree specialistiche si rischia, nei fatti, di selezionare quelli meno preparati, soprattutto – ed è questa la criticità principale che si rileva nel sistema riformato – se si esclude dalla partecipazione ai concorsi chi nel frattempo ha seguito un corso di laurea completo e regolare, avendo magari anche all'attivo esperienze professionali coerenti con il proprio indirizzo di studi.

Anche in Francia si sta facendo largo la tendenza decisa a ridurre il peso della preparazione disciplinare degli insegnanti di scuola secondaria⁶. Tuttavia, il sistema francese di selezione degli insegnanti risente ancora (anche se probabilmente non per molto) di una tradizione che prevede prove incentrate sulle conoscenze della disciplina al livello dell'istruzione universitaria, che vengono accertate mediante sia concorsi rigorosi sia con prove scritte complete e strutturate (Asti 2018)⁷. Solo a seguito di questo vaglio dei contenuti disciplinari l'aspirante docente viene considerato *ammissibile* alle prove orali per mezzo delle quali vengono indagate le capacità didattiche del candidato. Successivamente al superamento del concorso si affronta un anno di prova (pienamente retribuito) in cui il neo immesso in ruolo è sottoposto a un carico didattico ridotto per poter partecipare contestualmente a un percorso di formazione. Le università francesi prevedono inoltre percorsi espressamente destinati anche a insegnanti di ruolo che, in qualunque momento della propria carriera, intendono approfondire la propria preparazione disciplinare, per esempio riguardo gli aspetti storico-epistemologici delle discipline scientifiche⁸, e percorsi di aggiornamento disciplinare.

Si consideri che in Francia la selezione degli insegnanti per mezzo del concorso viene valutata talmente affidabile che l'accesso è consentito a chiunque sia in possesso di un percorso quinquennale di studi universitari, indipendentemente dal contenuto disciplinare del corso di laurea. Viene in questo modo superata la questione dei requisiti disciplinari per l'accesso al reclutamento la cui intricata disciplina, nel nostro Paese, suscita da tempo diverse perplessità⁹. Le università francesi propongono an-

5 A questo riguardo si segnalano le note prodotte da diverse società scientifiche tra cui la Commissione italiana per l'insegnamento della matematica dell'Unione matematica italiana (cfr. in particolare <https://bit.ly/3wSK4p1>) e la Società italiana degli Storici medievisti (cfr. Panarelli 2022) oltre al successo di alcuni appelli degli ultimi anni, l'*Appello per la scuola pubblica* del 2017 (si veda <https://bit.ly/2scyd6V>) e il più recente *Manifesto per la nuova scuola* (<https://bit.ly/3RIYFfr>), che in poco tempo hanno raccolto circa 20.000 firme, tra cui quelle di autorevoli esponenti del mondo intellettuale italiano e di quello pedagogico (Benedetto Vertecchi per l'appello del 2017).

6 I concorsi che fino a qualche anno fa erano riservati ai possessori di un titolo di durata quinquennale ora sono talvolta aperti ai laureati triennali, purché inseriti in un percorso biennale esplicitamente destinato alla preparazione del concorso e alla formazione specifica per l'insegnamento.

7 La completezza e il livello di approfondimento dei programmi per i concorsi francesi possono essere agevolmente reperite per mezzo della documentazione aggiornata presente in Rete. A titolo di esempio si veda *Epreuves d'admissibilité (écrits)* <https://bit.ly/3eaIVDb>, *Sujets et rapports du jury* <https://bit.ly/3KNMBas> e *Rapports et sujets. Agrégation externe de mathématiques* <https://bit.ly/3q2VZ0n>.

8 A titolo di esempio si vedano gli espliciti riferimenti all'insegnamento scolastico nelle sezioni di descrizione degli sbocchi professionali dei seguenti percorsi universitari: *MADELHIS: Master 2 à distance en épistémologie, logique et histoire des sciences* <https://bit.ly/3cJBDGf>; *Master Philosophie: Philosophie des Sciences, de la connaissance et de l'esprit - Catalogue des formations* <https://bit.ly/3AFsZk9>; *Parcours - Histoire des sciences, des techniques et des savoirs* <https://bit.ly/3RxlUJ2>.

9 Si vedano ad esempio i contributi alla discussione sul tema di con.Scienze (2021), Mobilio (2022) e Barone (2019).

che percorsi formativi esplicitamente finalizzati alla preparazione al concorso. L'iscrizione ai concorsi (almeno per il momento) è tuttavia possibile anche senza la partecipazione a tali formazioni, diversamente da quanto accade negli ultimi anni in Italia dove la frequenza ai percorsi formativi rappresenta un prerequisito per le selezioni pubbliche.

Il modello francese prevede inoltre un sistema a doppio concorso: il *CAPES* e l'*Agrégation*. Tramite il secondo, ancora più selettivo del primo, si ha accesso a un titolo considerato di prestigio¹⁰ e che permette di ricoprire incarichi, oltre che nella scuola secondaria, nelle cosiddette *classes préparatoires*, corsi che sostituiscono i primi due anni di università e preparano l'accesso ad alcune scuole universitarie. Un tale sistema di differenziazione del corpo docente, basato su una selezione alta nella preparazione disciplinare, appare più adeguato di quello appena introdotto in Italia dove il *docente esperto* sarà scelto per la partecipazione a percorsi di formazione di carattere puramente generale i cui contenuti rappresentano l'espressione di una visione dell'istruzione ben definita, tutt'altro che neutrale e ampiamente criticata, come discusse in dettaglio nel seguito.

I contenuti disciplinari proposti nella scuola secondaria sono diversificati, complessi e soggetti a rapida evoluzione. Solo una solida conoscenza della disciplina, che abbia una profondità molto superiore a quella degli insegnamenti scolastici, insieme a radicate qualità culturali e metodologiche generali che derivano da un percorso di studi di alto livello può permettere di affrontare adeguatamente tale complessità. Solo poggiando su salde basi disciplinari e culturali, per gli insegnanti è possibile tentare di contrastare la forte tendenza alla semplificazione dei contenuti proposti negli insegnamenti scolastici in atto¹¹. Appare cruciale ricordare come l'eccessiva semplificazione di contenuti intrinsecamente complessi si stia esprimendo in proposte didattiche confuse, incoerenti ed epistemologica-

mente infondate, le quali finiscono per indirizzare gli studenti verso uno studio mnemonico e acritico; il che rappresenta il maggiore rischio di diseducazione per i discenti.

Insegnanti culturalmente vicini alla pratica della disciplina avrebbero poi una consapevolezza del proprio ruolo necessaria a contrastare la tendenza in atto nel sistema scolastico all'erosione di importanti quote di energia e tempo che è possibile dedicare alla didattica, allo studio e all'aggiornamento e che invece sempre più sono assorbite da mansioni dal carattere puramente amministrativo e tecnico, la cui gestione efficiente richiederebbe invece un investimento in personale dedicato¹².

Il ritorno a un sistema di selezione atto alla verifica di un livello di conoscenze di tipo universitario, ma con un programma di ampio respiro rispetto a quello dei singoli esami sostenuti durante i corsi di laurea, rappresenterebbe, in alternativa alla filosofia a cui la riforma si ispira, un opportuno sistema di reclutamento di insegnanti colti. Piuttosto che un requisito per l'iscrizione ai concorsi, la partecipazione a percorsi formativi universitari specifici per l'insegnamento dovrebbe rappresentare un aiuto alla preparazione delle selezioni pubbliche, magari prevedendo la possibilità che il candidato fruisca solo di alcune parti di questi corsi in maniera selettiva, secondo la propria personale valutazione in vista del concorso. Qualora si ritenesse che le necessità legate all'immissione in ruolo degli insegnanti necessari a bilanciare l'imminente massivo pensionamento di buona parte del personale docente (eredità dell'assai poco lungimirante politica di reclutamento degli ultimi decenni che ha generato una classe docente con una distribuzione di età tutt'altro che equilibrata) non lasciassero spazio a selezioni disciplinari troppo severe, potrebbe essere preso in considerazione un sistema con un doppio concorso simile a quello francese¹³.

10 Si veda la voce *Concours d'agrégation en France* su Wikipedia <https://bit.ly/3TsnOMN>.

11 Di questa corsa alla semplificazione è facile rendersi conto confrontando l'evoluzione delle diverse edizioni di uno stesso testo scolastico nell'ultimo ventennio.

12 È possibile, ad esempio, notare come l'emergenza legata alla pandemia di Covid-19 abbia contribuito a un'esplosione di incombenze segnatamente amministrative, in particolare per i docenti coordinatori delle classi, costretti a dedicare un intenso sforzo, fuori da qualsiasi prevedibilità degli orari di lavoro, al controllo delle certificazioni sanitarie in comunicazione con le famiglie e i colleghi. In un sistema efficiente tali compiti spetterebbero alle segreterie didattiche.

13 Sarebbe magari possibile prevedere, così come accade in Francia con le *agrégation interne*, percorsi per il secondo concorso riservati ai docenti di ruolo che ne valorizzino le competenze acquisite nella pratica del mestiere.

In questo senso appare anche auspicabile un inserimento privilegiato nel mondo dell'istruzione di chi ha conseguito un dottorato di ricerca e la valorizzazione di chi, provenendo dal mondo del lavoro dipendente e delle libere professioni, intenda mettere a disposizione del sistema di istruzione nazionale le esperienze e la cultura informalmente acquisita nei relativi contesti¹⁴.

Per quanto riguarda l'aggiornamento disciplinare e metodologico si potrebbe prevedere la formalizzazione per gli insegnanti che lo desiderano e che siano valutati idonei (ad esempio ispirandosi al modello francese dell'*agrégation*), di incarichi didattici per i corsi di base nei primi anni di università e per le relative esercitazioni in affiancamento ai docenti universitari titolari del corso, da cui risulterebbe anche un alleggerimento degli impegni didattici nelle materie non specialistiche per questi ultimi. In questo modo si favorirebbe la frequentazione tra il personale docente degli ultimi anni dell'istruzione secondaria e quello delle università, con positive ripercussioni culturali e metodologiche per entrambi i contesti.

Per quello che riguarda gli aspetti pedagogici, sarebbe opportuno affrontarli successivamente al superamento del concorso, ad esempio nel corso di un anno di prova che preveda un incarico didattico ridotto ma con pieni poteri da parte del docente in prova, diversamente da quanto accade con i tirocini osservativi e attivi (di SSIS, TFA, PAS e ora 60 CFU) che non permettono l'instaurarsi di un proficuo rapporto con le classi e rappresentando, quindi, un pallido e confondente surrogato di una reale esperienza di didattica scolastica. Inoltre, appare importante ridimensionare il ricorso all'insegnamento di supposte tecniche generali e standardizzate, le cui criticità sono analizzate nel seguito. Sarebbero invece auspicabili occasioni di analisi e confronto tra i lavoratori della scuola e il mondo della ricerca e della didattica accademica, allo scopo di promuovere un clima di reciproca

fertilizzazione per quanto riguarda l'insegnamento delle varie discipline. In quest'ottica si auspica una riconsiderazione del ruolo degli accademici che si occupano di didattica delle discipline incentivando, piuttosto che la produzione di letteratura di settore spesso, nei fatti, autoreferenziale o comunque di scarsa utilizzabilità nella pratica dell'insegnamento scolastico, la produzione di materiale editoriale aggiornato e di livello adeguato, magari – ove necessario – dal carattere multimediale, in interazione con le facoltà a vocazione tecnologica, come avviene già per diversi prodotti internazionali che riscontrano un largo uso da parte degli insegnanti più aggiornati¹⁵.

Efficacia e fondamento epistemologico decisamente maggiore dell'insegnamento delle cosiddette 'tecnologie' didattiche avrebbe poi l'organizzazione di momenti di confronto collegiale fra docenti (non eccessivamente strutturato e a cui i carichi didattici definiti nel contratto di lavoro lascino opportuni spazi), che prevedano la discussione di *casi didattici* sull'esempio di quanto avviene comunemente in medicina o in psicologia clinica con i *casi clinici* e la condivisione di materiali, conoscenze e pratiche.

La filosofia che si propone in queste riflessioni per un sistema di reclutamento efficace dovrebbe fare in definitiva riferimento soprattutto alle conoscenze disciplinari eliminando i vincoli di accesso ai concorsi basati su percorsi supposti professionalizzanti che in realtà si rivelano spesso come una selezione in negativo dei candidati per qualità culturali. I concorsi dovrebbero prevedere prove adeguatamente selettive relativamente alle conoscenze disciplinari, dalla complessità di livello universitario e programmi sufficientemente ampi, e solo in seguito prove orali in cui si possa sondare l'attitudine all'insegnamento. In queste prove orali si dovrebbe evitare il riferimento a contesti didattici astratti, il cui grado di descrittività di un contesto reale viene messo in discussione da molti esponenti del pensiero

14 Si veda a riguardo il commento alle recenti politiche britanniche in tal senso descritte nel paragrafo del presente articolo *La nuova pedagogia ministeriale*.

15 Si veda a titolo di esempio la piattaforma PhET di simulazioni interattive per scienze e matematica della University of Colorado Boulder <https://bit.ly/2IlyLdv>, il manuale scolastico di storia e didattica della fisica Giovanni Battimelli (Battimelli e Stilli 1999), il progetto collegiale di libro di testo in formato open source *Le Livre Scolaire* <https://bit.ly/2LLtJKf> e i canali YouTube di animazioni e video didattici *Lesics* <https://bit.ly/3ejBYjd>, *Veritasium* <https://bit.ly/3TBL5ft> e *SmarterEveryDay* <https://bit.ly/3wROIJM>.

pedagogico¹⁶ e può essere facilmente criticato da chiunque abbia avuto esperienza di insegnamento scolastico e abbia quindi potuto verificare come classi sulla carta identiche rappresentino realtà completamente diverse che necessitano di approcci mirati e caratterizzati da un alto grado di elasticità ed estemporaneità. Si potrebbero piuttosto evidenziare gli aspetti didattici della disciplina con la stesura di percorsi di apprendimento e con simulazione di lezioni ed esercitazioni che prevedano un adeguato tempo di preparazione, così come è più volte avvenuto nella storia delle prove orali dei concorsi. Solo a seguito della selezione e quindi della contrattualizzazione del docente avrebbe senso un percorso di introduzione al mestiere, ad esempio con un anno di prova da svolgere sotto la supervisione di un insegnante tutor individuabile più come figura di riferimento che come valutatore, con un carico didattico ridotto per lasciare spazio a occasioni di approfondimento su contenuti particolari, sulla storia, l'epistemologia e le applicazioni tecnologiche e sociologiche della disciplina, a momenti di riflessione e confronto sulla scuola e sul funzionamento del sistema di istruzione e degli organi collegiali¹⁷.

Andrebbero inoltre favorite tutte le occasioni di aggiornamento disciplinare, approfondimento culturale, anche extra-disciplinare, periodi sabbatici e collaborazioni part-time con ambiti professionali extra-scolastici. Il riferimento di elezione dovrebbe essere quello universitario e della ricerca, con estensione al mondo della cultura in senso lato.

Appare comunque importante sottolineare come la gran parte dell'aggiornamento efficace di un insegnante avviene in maniera libera e autonoma e con le

attività professionali e artistiche per quanto riguarda le discipline tecniche e artistiche; pertanto, è cruciale che la struttura dell'orario di lavoro lasci a queste attività adeguati spazi ed energie, con l'idea che un buon insegnante non possa non essere in qualche misura uno studioso. Solo la selezione di docenti sufficientemente colti può garantire che queste risorse vengano utilizzate nel modo più proficuo, come avviene in misura estremamente ampia per i docenti universitari. A riguardo invece la riforma della formazione continua rappresenta uno svilimento dell'autonomia intellettuale dei docenti legata alla loro preparazione disciplinare – quindi alle loro capacità di approfondimento – e al loro libero coinvolgimento nella riflessione pedagogica, introducendo tra l'altro un sistema di incentivo economico basato su un pericoloso meccanismo di competizione tra colleghi di ogni istituto legata all'evidenza prodotta riguardo alle sole attività di aggiornamento imposte a livello centrale, che distoglierebbe dalle attività didattiche e dall'attività intellettuale libera.

Un'altra questione che costantemente riemerge nel dibattito pubblico sulla scuola, e che in questa sede si intende almeno commentare brevemente, riguarda l'eventuale istituzione di percorsi di carriera per i docenti della quale la figura del *docente esperto* rappresenta l'esordio nel nostro ordinamento. La considerazione ovvia, ma banale, è che dovrebbe essere pagato di più chi lavora meglio e con più frutti. Diverse proposte concrete riguardano l'istituzione di un livello di cosiddetto *middle management*¹⁸, per cui si estenderebbe a livello normativo nazionale e contrattuale lo scenario generato dalla ripartizione del Fondo di Istituto della scuola dell'autonomia; in realtà già ora

16 Cfr. Siegel e Biesta (2021) dove si segnala quanto segue: "Credo che l'interesse per l'efficacia e l'interrogarsi rispetto al 'cosa funziona' sia, in un certo senso, una questione molto ragionevole e piuttosto 'reale'. [...] Gli insegnanti però sanno bene che ciò che funziona in un certo momento, con un particolare studente o gruppo di studenti, in un particolare contesto, con particolari risorse, in una fase particolare del programma o del percorso scolastico può rivelarsi un fiasco se anche uno solo di questi aspetti cambia. Quindi una questione molto importante a questo riguardo è che la domanda rispetto al fatto che qualcosa che gli insegnanti fanno 'funzioni' è, a livello pratico e contestuale, una questione rilevante. Ma ciò che sta succedendo è l'emergere di un'intera tradizione di ricerca che pensa che questi 'fattori' contestuali non siano in realtà così rilevanti e che, se si ha a disposizione un campione sufficientemente grande, allora è possibile scoprire 'ciò che funziona' in generale, ovunque, sempre, per tutti gli studenti – e questa rappresenta un'idea pericolosa ed ingenua. È, tuttavia, un'idea attraente ed è per questo che i policymaker tendono a subirne il fascino. E i ricercatori che possono 'vendere' bene quest'idea tendono ad ottenere ingenti quantità di fondi per le loro ricerche ed è così che (il successo di quest'idea) cresce sempre più, mentre ci dimentichiamo che rispetto alle questioni legate all'istruzione bisogna essere modesti e operare con un senso di dubbio. [...] Piuttosto, quindi, che investire in conoscenze utili e in comprensione di ciò che si adatta alla complessità dell'istruzione, è possibile notare come l'istruzione stia subendo un processo di trasformazione in modo che la cosiddetta evidenza riguardo ciò che funziona possa iniziare a funzionare. Questo è probabilmente lo sviluppo più preoccupante che vedo avvenire in molti Paesi".

17 Vale la pena sottolineare come attualmente le attività di formazione dell'anno di prova si sommino a un carico didattico pieno interferendo con la preparazione delle attività didattiche che, proprio nei primi anni di carriera, necessita per gli insegnanti di maggiori risorse personali in termini di tempo ed energie.

18 Sull'argomento si vedano Celestino (2020) e Ficara (2019).

questo Fondo crea negli istituti delle distorsioni per cui lo stesso viene di solito drenato da un nucleo ristretto di insegnanti, impegnati soprattutto in progetti extra-curricolari, mortificando il difficilmente quantificabile ma predominante impegno didattico relativo al lavoro curricolare con le classi. L'indicazione dovrebbe essere piuttosto quella di una retribuzione dignitosa onnicomprensiva, migliorabile nel corso del tempo in virtù dell'incidenza sul rendimento dell'esperienza maturata sul campo, come avviene per i professori universitari. In questo senso dovrebbero essere riconosciute all'inizio della carriera le esperienze professionali e formative pregresse, in modo da attrarre e valorizzare anche chi proviene da altri contesti professionali¹⁹. Appare in questo senso ragionevole l'introduzione della figura dell'insegnante *agrégé* sulla falsariga del modello francese selezionato, tramite concorso, per la profondità delle conoscenze disciplinari piuttosto che a seguito della frequentazione di corsi. Attitudini e orientamenti utili alla professione docente dovrebbero essere riconosciuti, invece che con un differenzamento salariale, attraverso un'adeguata differenziazione degli impegni di lavoro didattici, organizzativi e progettuali in relazione alle inclinazioni e agli interessi dei singoli insegnanti, evitando retribuzioni accessorie su progetti che danno spesso luogo a rivalità e conflitti e che distraggono dal lavoro curricolare²⁰.

In definitiva, come già evidenziato in Asti (2022)²¹, nel discutere l'efficacia del sistema dei 24 CFU, "appare necessario che il mestiere dell'insegnante torni a rappresentare un'attività attrattiva per coloro che hanno

l'aspirazione a coltivare (e condividere) la propria cultura e a continuare a studiare, piuttosto che favorire chi pensa di interrompere in maniera precoce l'approfondimento del proprio sapere disciplinare. L'insegnamento è una attività che non può prescindere dal piacere di praticarla e questo piacere è, a sua volta, indissolubilmente legato a quello nei confronti dello studio e della pratica della disciplina. Un piacere a cui la buona cultura pedagogica riconosce da sempre una funzione ispiratrice. Chiunque abbia affrontato con coinvolgimento delle esperienze di insegnamento potrà riconoscere come questa sia un'attività che richiede elasticità; come ricordava Giorgio Israel²², questa, lungi dal potersi considerare una competenza tecnica, è invece appunto una caratteristica delle persone di cultura. La selezione, la formazione e l'aggiornamento degli insegnanti devono quindi in definitiva porsi come obiettivo quello del mantenimento di una classe docente colta". Solo un'importante preparazione disciplinare infatti può garantire che gli insegnanti abbiano la capacità di aggiornarsi adeguatamente e di combattere la grande inerzia che caratterizza il contenuto degli insegnamenti scolastici²³.

2. Valorizzazione dei dottori di ricerca nella scuola secondaria

In Italia il sistema universitario produce annualmente un numero di laureati magistrali (inclusi i laureati specialistici, a ciclo unico o vecchio ordinamento) dell'ordine delle 150mila unità. Al contempo circa 10mila dottori di ricerca escono dalle università italiane. Nel caso di questi ultimi si tratta di studenti che, per essere ammessi

19 È importante sottolineare come le esperienze professionali pregresse, e contemporanee in regime di part-time, siano di cruciale importanza per un'adeguata preparazione e aggiornamento degli insegnanti di materie tecniche, in particolare in una fase storica in cui sempre più intensamente si auspica un rilancio dell'istruzione tecnica e professionale.

20 In questo senso l'istituzione nelle scuole dell'organico di potenziamento con la L. n. 107/2015 avrebbe potuto rivelarsi un'occasione, salvo poi l'instaurarsi di una prassi comune che prevede l'utilizzo dei docenti di potenziamento per lo svilente ruolo officioso di 'tappabuchi' per le sostituzioni orarie dei colleghi assenti. Invece di rendere effettivo il ruolo di tale organico il D.L. n. 36/2022 punta invece a marginalizzare la potenzialità tramite i tagli al relativo personale per finanziare invece il sistema premiale.

21 Il contributo è inserito all'interno di un volume (De Vivo *et al.* 2022) che presenta i 288 contributi degli oltre 1600 partecipanti al convegno *Professione Insegnante: quali strategie per la formazione?* organizzato congiuntamente dal gruppo GEO (Centro di Ricerca Interuniversitario per lo studio della condizione giovanile, dell'organizzazione, delle istituzioni educative e dell'orientamento) e dalla CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane) presso l'Università di Napoli Federico II dal 15 al 17 giugno 2020 e raccoglie le riflessioni di 21 Rettori e Prorettori di 58 atenei, presidenti e rappresentanti di 47 società scientifiche, associazioni e istituzioni.

22 Si vedano, per le posizioni di Giorgio Israel riguardo la scuola secondaria: Israel (2008), il blog personale dell'autore <https://bit.ly/3KyBNMY> e il canale YouTube <https://bit.ly/3PVV3oN>.

23 Per fare un esempio nell'ambito della matematica, un insegnante in grado di aggiornarsi facilmente può agevolmente sperimentare nuovi contenuti e metodi legati all'insegnamento della teoria delle probabilità e alle sue recenti e pervasive applicazioni legate all'analisi dei dati e all'intelligenza artificiale, magari sacrificando altri argomenti che trovano ancora ampio spazio più per tradizione che per un progetto consapevole, visto che, come suggerisce Roberto Casati, "se ci lasciamo alle spalle un'Italia agricola che aveva bisogno di agrimensori e della trigonometria, siamo entrati nel secolo dei Big Data e della statistica, e l'istruzione dovrebbe prenderne atto" (Casati 2014).

alle scuole di dottorato, hanno passato un processo di selezione di solito particolarmente attendibile. Questo è infatti affidato a una commissione rappresentativa del corpo docente del dipartimento a cui la scuola afferisce, il quale si troverà poi a collaborare con i dottorandi nel lavoro che porta alla produzione di lavori accademici. In genere è interesse degli accademici selezionare giovani collaboratori validi, soprattutto nelle aree scientifiche dove i lavori di ricerca sono perlopiù il risultato di collaborazioni più o meno grandi e che comunque includono quasi sempre l'*advisor* della tesi di dottorato. Tutto ciò, unito a un regime di concorsi di ingresso nelle scuole caratterizzato da un ragionevole rapporto tra numero di candidati e membri della commissione (in maniera assai distante da quanto accade per i grandi concorsi pubblici), permette una selezione in ingresso abbastanza affidabile dei dottorandi.

Dopo essere stati selezionati in maniera dunque particolarmente mirata, gli studenti di dottorato affrontano un progetto di tesi originale, caratterizzato da una struttura ampia e complessa, che richiede di mettersi in gioco con un lavoro di ricerca pluriennale in cui spesso il dottorando è protagonista non solo nell'esecuzione del lavoro tecnico ma anche nella fase progettuale e organizzativa²⁴. Durante la formazione dottorale si ha quasi sempre occasione di collaborare con altri ricercatori (sia con colleghi di analogo livello di carriera, sia, con accademici di elevato profilo), partecipare a corsi e seminari specialistici, svolgere periodi di ricerca al di fuori del proprio ateneo di afferenza, spesso all'estero, partecipare a conferenze e scuole a livello nazionale e internazionale, partecipare alla vita scientifica e culturale del proprio dipartimento prendendo parte, in maniera anche attiva, a seminari e workshop, contribuire alla redazione di lavori pubblicati su riviste di settore, che in molti casi (praticamente sempre per gli ambiti tecnico-scientifici) sono sottoposti a un processo di revisione *peer-to-peer* con revisori selezionati nella comunità scientifica internazionale e, in alcuni casi, di mettere già a disposizione le competenze specialistiche acquisite, e dimostrate con le pubblicazioni, per la valutazione di lavori di altri ricercatori. Inoltre non di rado ai dottorandi sono affidate parti di corsi universitari, esercitazioni, par-

tecipazioni alle commissioni d'esame e la collaborazione al tutoraggio dei tesisti laureandi. In aggiunta, la marcata caratterizzazione internazionale di molte comunità accademiche, soprattutto in ambito tecnico-scientifico, ma sempre di più per quanto riguarda tutte le discipline, fa sì che il dottorato costituisca un'esperienza dalla caratterizzazione internazionale che prevede l'utilizzo quotidiano dell'inglese (e in alcuni casi di altre lingue straniere) come lingua franca nelle attività che riguardano lo studio della letteratura di settore, la stesura di note e articoli specialistici, la pratica della comunicazione con i collaboratori nel lavoro operativo e i rapporti, anche informali, con i colleghi afferenti alla propria comunità. Circa la metà degli studenti di dottorato delle scuole italiane trascorre periodi all'estero già durante il percorso di dottorato ed è altrettanto consistente la quota di tesi di dottorato redatte direttamente in lingua inglese.

Tutte queste attività diventano poi via via più intense e vengono affrontate con crescente professionalità e consapevolezza nel caso in cui i giovani ricercatori proseguano la carriera scientifica tramite assegni di ricerca *post-doc* o contratti di ricerca a tempo determinato.

Queste caratteristiche contribuiscono a fornire ai dottori di ricerca non solo un'importante preparazione disciplinare e specialistica ma anche uno status culturale di livello elevato, autonomia esecutiva, organizzativa e progettuale, esperienza di insegnamento e comunicazione efficace e sia nella lingua madre sia in inglese, capacità di orientarsi in una grande mole di conoscenze strutturata in maniera complessa e di integrare informazioni in maniera efficace.

Le indagini statistiche ufficiali (Istat 2018) restituiscono un quadro dei dottori di ricerca italiani in cui, a sei anni dall'ottenimento del titolo, solo un decimo lavora con un contratto da professore o ricercatore universitario (non sempre stabile ma quantomeno da personale strutturato in ateneo)²⁵; si raggiunge il 14% se si considerano anche gli enti di ricerca non universitari nel computo delle posizioni da ricercatore. Sempre a sei anni dall'ottenimento del titolo i dottori di ricerca che lavorano a vario titolo in università sono il 24% e di questi più di un terzo viene retribuito tramite assegni di ricerca (contratti precari che prevedono condi-

24 Non di rado, nella storia della scienza, importanti scoperte sono state il frutto di tesi di dottorato. A titolo di esempio si considerino, tra le tante, due scoperte che hanno portato all'assegnazione di due premi Nobel per la fisica: l'introduzione della lunghezza d'onda per le particelle microscopiche da parte di Louis De Broglie e le scoperte teoriche relative alle leggi fondamentali delle interazioni forti da parte del dottorando Frank Wilczek in collaborazione con David Gross.

25 Fra i dottori di ricerca in Italia che vivono all'estero lo stesso rapporto è di uno a quattro.

zioni misere sul piano contributivo, fiscale e di benefit). Il quadro odierno è quindi quello di un sistema universitario nazionale che integra una quota decisamente minoritaria dei dottori di ricerca e quasi sempre, quando ciò accade, al prezzo di diversi anni di servizio successivi al dottorato in condizioni contrattuali disagiate.

Al contempo altri settori, sia pubblici che privati, sembrano apprezzare decisamente la preparazione dei dottori di ricerca, tant'è vero che circa il 94% dei dottori di ricerca risulta impiegato a sei anni dal conseguimento del titolo²⁶.

Per quanto riguarda la soddisfazione dei dottori di ricerca rispetto all'influenza del percorso sulla carriera lavorativa, se da una parte circa l'80% degli intervistati dall'Istat rivela che la preparazione e il titolo ottenuti con il dottorato ha avuto un'importanza cruciale per l'accesso alla propria posizione lavorativa e circa il 70% dei dottori di ricerca dichiara che nelle proprie mansioni rientrano attività di ricerca e sviluppo, dall'altra è in crescita la quota di dottori di ricerca (circa 40%) che non seguirebbe di nuovo un percorso di studi così impegnativo. Appare evidente quindi la dissonanza tra le marcate opportunità di ingresso nel mondo del lavoro e la caratterizzazione delle mansioni abbastanza legata al profilo di un ricercatore da una parte e l'insoddisfazione nei confronti dell'investimento ingente in termini di carico di lavoro necessario al superamento della selezione di ingresso e all'ottenimento del titolo dall'altra. Sembra ragionevole interpretare tale dato alla luce della lunga durata media del periodo di precariato necessario al raggiungimento di una posizione stabile nella ricerca pubblica e dell'ancora non adeguato riconoscimento che il titolo di dottore di ricerca riscontra nel mondo del lavoro italiano, diversamente da quanto accade di norma all'estero, dove la sigla *Ph.D.* ha un effetto deciso in termini non solo di appetibilità del lavoratore ma anche di mansioni, autonomia decisionale e salario. In Italia spesso le dinamiche che caratterizzano le carriere nelle aziende e nella Pubblica amministrazione, insieme al mancato riconoscimento

formale del dottorato nei contratti di lavoro di entrambi i settori, fanno sì che l'ingresso nel mondo del lavoro successivo a una formazione dottorale si riveli spesso, di fatto, un ostacolo o quantomeno una causa di rallentamento delle cinetiche caratteristiche delle carriere. Infatti, colleghi con un grado di istruzione inferiore, ma inseriti da più tempo in un ambiente di lavoro, possono far valere una più elevata anzianità di servizio e una maggiore conoscenza delle dinamiche interne all'azienda o all'istituzione. Inoltre, in Italia si registra un reddito netto mensile mediano dei dottori di ricerca inferiore ai 1.800 euro, che appare decisamente basso nel panorama dei Paesi cosiddetti sviluppati²⁷.

Per queste ragioni molti dottori di ricerca formati a spese dello Stato italiano lasciano il Paese. Si rileva una quota di circa il 17% di dottori di ricerca che lavorano all'estero a sei anni dal conseguimento del titolo in Italia, con punte del 27% per i dottori in scienze matematiche ed informatiche²⁸. I dati a disposizione indicano insomma come i dottori di ricerca rappresentino un cosiddetto *capitale umano* di evidente valore, generato da ingenti investimenti pubblici, che presenta doti culturali e operative profonde e ad ampio spettro e che il sistema universitario italiano è in grado oggi di assorbire in misura decisamente ridotta. La scuola sembrerebbe costituire uno dei possibili sbocchi naturali per i dottori di ricerca, in quanto – almeno in linea di principio e al netto delle prospettive delineabili in base alle recenti riforme e politiche ministeriali – rappresenterebbe una possibilità per continuare a coltivare l'interesse per la disciplina studiata per tanti anni e la sua trasmissione alle giovani generazioni, in un contesto che garantirebbe un interessante margine di autonomia fondato sulla libertà di insegnamento. D'altro canto il mondo della scuola non potrebbe che giovare dell'influsso di questa platea di lavoratori caratterizzata al contempo da un'importante cultura disciplinare e generale, da una modernità di approcci maturata in contesti spesso di respiro globale e dall'elasticità e dalla poliedricità che un sistema di selezio-

26 Un dato che si dimostra abbastanza omogeneo trasversalmente ai settori disciplinari, con i valori meno positivi relativi ai dottori di ricerca in scienze politiche e sociali e in discipline letterarie, i quali fanno registrare una quota occupazionale comunque di poco superiore al 90%.

27 I dottori di ricerca italiani che vivono e lavorano all'estero infatti percepiscono un reddito superiore di quasi 1.000 euro rispetto a quanti vivono nel Centro-Nord, i quali comunque percepiscono retribuzioni superiori di circa 200 euro rispetto a chi vive al Sud e nelle Isole. Si noti tra l'altro che il dato risente dell'influsso positivo dei dottori di ricerca in medicina che, di fatto, in molti casi, andrebbero inclusi con cautela nell'analisi a causa delle peculiarità legate alle mansioni svolte durante e dopo il dottorato e alle prospettive di carriera.

28 Dati che tra l'altro sono di nuovo influenzati al ribasso dalla peculiarità dei dottorati in scienze mediche e dalla plausibile difficoltà di rilevazione dei dati per i residenti – ufficialmente o di fatto – all'estero rispetto ai residenti sul suolo nazionale.

ne e formazione come quello descritto garantisce²⁹. La prospettiva dell'inserimento nel sistema scolastico, se il titolo fosse adeguatamente valorizzato, rappresenterebbe inoltre un'interessante opportunità per i dottori di ricerca italiani che, dopo un'esperienza all'estero, desiderano rientrare in patria per motivi diversificati ma comuni (personali, familiari, logistici). I dati più recenti a disposizione indicano che il 17% dei dottori di ricerca si rivolge al settore dell'istruzione non universitaria, dato in consistente crescita, probabilmente a causa del blocco delle assunzioni nell'università e nella Pubblica amministrazione concomitante con le recenti e ancora attive crisi economiche. Tuttavia, il sistema attuale valorizza in maniera decisamente inadeguata il dottorato in termini di reclutamento e di livello retributivo. Nei fatti, i dottori di ricerca che iniziano a lavorare nella scuola pubblica si trovano a far fronte a uno svilente regresso nelle condizioni di lavoro e nella qualità dei percorsi di formazione necessari al raggiungimento dei requisiti e all'incremento del punteggio per i concorsi per il ruolo. Appare quindi opportuno predisporre un percorso di inserimento peculiare dei dottori di ricerca nel ruolo di docente di scuola secondaria e un adeguato riconoscimento del titolo in termini di salario e condizioni di lavoro sulla falsariga, per esempio, degli *agrégés* del sistema scolastico francese. Avendo i dottori di ricerca già ampiamente dato dimostrazione di possedere conoscenze disciplinari più che sufficienti e comunque grande capacità di aggiornamento, un colloquio orale, insieme all'anno di prova, sarebbe sufficiente a dimostrare un'adeguata attitudine all'insegnamento in un contesto di scuola secondaria. In questo modo, il sistema statale garantirebbe anche ai ricercatori *post-doc*, precari a vario titolo, condizioni esistenziali migliori per affrontare il lungo percorso che porta, in una minoranza dei casi, a una posizione stabile in università o nei centri di ricerca, con evidenti ricadute positive, per esempio, sull'allarmante condizione demografica del Paese³⁰. La perplessità che viene a volte sollevata rispetto all'abilitazione all'insegnamento secondario dei dottori di ricerca riguarda la possibile inadeguatezza

di alcuni di questi al ruolo di docente e al rapporto con gli adolescenti. Tuttavia, come ricordato efficacemente per esempio da Claudio Giunta³¹, la maturità dei dottori di ricerca è tale da permettere un approfondimento autonomo degli aspetti legati alla teoria e alla pratica della pedagogia; inoltre, e soprattutto, l'elevatissima appetibilità dei dottori di ricerca nel mondo del lavoro permetterebbe a questi di non intraprendere la faticosa carriera di docente di scuola secondaria se non per una scelta consapevole dal carattere vocazionale piuttosto che per ripiego. Infine, un contingente più numeroso di dottori di ricerca nella scuola costituirebbe un nucleo di individui naturalmente caratterizzato da una rete di relazioni con il mondo dell'università e della ricerca, dall'indubbio interesse per la pratica e lo studio disinteressato della disciplina insegnata e dalla possibilità di contribuire efficacemente all'aggiornamento della comunità di docenti, dalla cui integrazione insomma la comunità scolastica non potrebbe che risultare arricchita.

3. La nuova pedagogia ministeriale

La scuola italiana, in maniera sempre più decisa con l'ultima riforma, sembra invece avere deciso per un percorso totalmente alternativo a quello qui proposto riguardo la preparazione richiesta ai docenti. L'idea che ha prevalso negli ambienti ministeriali è che la maggiore preparazione degli studenti al termine del percorso scolastico sarebbe garantita non tanto dalla qualità ed esaustività dei contenuti studiati, ma dal poter apprendere una metodologia di indagine e di investigazione che – e in ciò consisterebbe la proposta innovativa della scuola riformata – avrebbe uno statuto in qualche modo indipendente dalla specificità dei contenuti stessi. Come è possibile, del resto, leggere nel testo di un importante documento ministeriale, “La scuola è il luogo dove si costruiscono le competenze e si acquisiscono le abilità; sono questi i presupposti per diventare cittadini preparati, critici e partecipi” (MIUR 2021, 2)³². Verrebbe in sostanza meno quell'approccio storico-critico che, pur nelle notevoli differenziazioni con cui si è storicamente diffuso e consolidato nella scuola italia-

29 Basti pensare, ad esempio, come il livello di competenze linguistiche in inglese di un dottore di ricerca rappresentino un valore aggiunto in una scuola che oggi propone percorsi di *Content and Language Integrated Learning* (CLIL) basati su corsi erogati da centri di formazione, spesso online, caratterizzati da una qualità quantomeno discutibile.

30 In questo senso appare di buon auspicio, ma ancora decisamente inadeguato in quanto determinante una prospettiva di stabilizzazione ancora troppo penosa, il provvedimento che permetteva ai dottori di ricerca l'ammissione all'ultima edizione dei Percorsi abilitanti speciali (PAS), cfr. Giunta (2019).

31 Cfr. Giunta (2017a) oppure, in versione ad accesso libero, Giunta (2017b).

32 Per un'approfondita analisi del ruolo che il costrutto di *competenze* ha giocato nell'evoluzione *anti disciplinare* della scuola italiana, a partire dagli anni Novanta, si rimanda a Carosotti (2010).

na (in alcuni casi certamente attraverso un approccio elitario ed escludente), era principio in qualche modo considerato irrinunciabile per ambire a risultati formativi di qualità. Nonostante una polemica sterile tra presunti innovatori e critici del nuovo paradigma, in cui ci si accusa reciprocamente di separare metodi e contenuti, è indubbio che in alcune posizioni vi sia una sopravvalutazione quasi feticistica del metodo, solo in minima parte concepito come proprio di un contenuto disciplinare organico. In altre parole, l'impostazione pedagogica, non mirerebbe alla coerenza con le caratteristiche della disciplina insegnata, bensì costituirebbe un insieme formale di pratiche da adattarsi, a seconda delle opportunità e delle esigenze, a qualsiasi contenuto. Ciò in un'ottica effettivamente nuova e singolare, per cui viene negato alla radice un approccio pluralistico dal punto di vista epistemologico sia alle discipline, sia alla pedagogia in sé. Per quanto riguarda le prime, perché si individuerrebbe come poco rilevante il contributo esclusivo che ciascuna disciplina è in grado di offrire, sul piano critico, alla comprensione della realtà sulla base della propria originale posizione prospettica; riguardo invece la seconda perché si nega alla radice il pluralismo epistemologico che caratterizza lo stesso sapere pedagogico, che non può essere fatto proprio se non nella

consapevolezza che lo stesso può proporre, legittimamente, anche teorie fra loro conflittuali, rispetto alle quali è il docente o l'educatore a dover liberamente e razionalmente adottare, sulla base delle proprie convinzioni personali, e in relazione al contesto specifico, l'approccio ritenuto più adatto.

La pedagogia sembra invece oggi ridotta a una pratica tecnocratica, che deriva da certa psicologia di approccio positivista e prescrittivo e alcune prassi di carattere *motivazionale* (Masschelein e Simons 2013, 106-107)³³, concepiti secondo una logica prettamente deterministica (l'illusione di poter raggiungere i cosiddetti *risultati attesi*) che, adottati, restituirebbero alla pratica pedagogica uno statuto positivisticamente oggettivo, i cui principi, proprio per questo, sarebbero sottratti al libero confronto^{34,35}. Come ha ben spiegato Gert Biesta, "il linguaggio dell'apprendimento non basta a descrivere il processo educativo. Dire che lo scopo dell'educazione è che gli studenti imparino [...] sarebbe impreciso. Nella sua formulazione più essenziale il problema sta nel fatto che lo scopo dell'insegnamento, e dell'educazione in generale, non è mai che gli studenti imparino 'semplicemente', ma che imparino *qualcosa*, che lo imparino per *ragioni* particolari e che lo imparino da *qualcuno*. Il linguaggio dell'apprendimento si

33 In Siegel e Biesta (2021) viene segnalato come sia importante distinguere gli studi che riguardo all'istruzione possono essere considerati rilevanti rispetto a quelli che aspirano a fornire indicazioni di carattere operativo. La mancata distinzione tra i due aspetti della riflessione sull'istruzione contribuisce ad aumentare il rischio che le politiche dell'istruzione siano fondate su basi teoriche fragili e non esplicitate. In particolare, Biesta segnala le criticità legate all'influenza della psicologia sulla pedagogia: "[...] tendo a tenere a distanza la psicologia perché questa disciplina si è rivelata la principalmente aggressiva e distruttrice nel tentare di prendere il controllo dell'istruzione."

34 In Siegel e Biesta (2021), a proposito dei recenti sviluppi dell'istruzione nel mondo anglosassone, verso i cui sistemi di istruzione (sempre a detta degli autori) le riforme in atto anche in Europa continentale stanno convergendo, si commenta così: "In un recente capitolo, Jochen Krautz (2019) ha efficacemente indicato come molto del pensiero riguardante l'insegnamento abbia intrapreso un approccio *cibernetico*, esattamente allo stesso modo con cui viene gestito un sistema di riscaldamento centralizzato impostando il termometro alla temperatura desiderata – i cosiddetti '*learning outcome*' – e quindi mantenendo il sistema in azione finché questa temperatura non viene raggiunta. Che gli insegnanti riescano ancora a fare del lavoro educativo è, in un certo senso, degno di nota, perché questo tipo di teorie non sono affatto utili al fine di impegnarsi nel lavoro che fanno come insegnanti".

35 Come esempio dell'approccio di tipo positivista alla pedagogia e alle cosiddette scienze dell'educazione si consideri che un argomento che viene spesso addotto a favore dell'utilizzo delle *tecnologie didattiche* standardizzate (*cooperative learning*, *flipped classroom*, *debate*, ecc.) riguarda la presunta misurazione dei bassi tempi medi di attenzione degli studenti in un contesto di cosiddetta *lezione frontale*, principale riferimento negativo della nuova pedagogia tecnocratica. Al di là del fatto che ovvie riserve potrebbero essere nutrite riguardo la *misurabilità* di fenomeni di così ardua definizione come il *tempo di attenzione*, quasi si trattasse di grandezze fisiche e di cui certamente si può dare una definizione operativa (senza dimenticare però che quest'ultima del concetto primario rappresenta una semplificazione così importante da rischiare di condurre a conclusioni poco fondate), appare evidente che non è ragionevole considerare come riferimento la *lezione frontale media*, quando l'efficacia di una lezione dipende fortemente dalla qualità della stessa, dall'appropriatezza dei contenuti al contesto, dalle capacità del docente e dai prerequisiti in possesso del discente. L'artificio del ricorso strumentale al dato statistico viene qui utilizzato per rafforzare con una parvenza di oggettività opinioni di parte, evidentemente legittime ma che necessitano di essere portate nel campo dialettico con argomentazioni più mirate. Su questa linea da diverso tempo alcuni pedagogisti lanciano l'allarme nei confronti dell'immotivata fiducia verso le strategie indipendenti dal contesto. Cfr. ad esempio le critiche alla standardizzazione nell'istruzione in Heimans *et al.* (2021) o Siegel e Biesta (2021) (vedi nota 16).

riferisce a processi che restano ‘aperti’ o ‘vuoti’, per quanto riguarda il loro contenuto e il loro scopo. Dire semplicemente che i bambini dovrebbero apprendere o che gli insegnanti dovrebbero facilitare l’apprendimento o che tutti dovremmo essere *lifelong learners* significa poco o nulla³⁶.

Risulta evidente come, se venisse privilegiato un modello come quello in auge presso gli ambienti ministeriali, la professionalità acquisita in decenni di carriera da parte dei docenti risulterebbe assolutamente inadeguata. Si spiega a partire da queste considerazioni un’affermazione della società di consulenza Deloitte Consulting, contenuta in un rapporto commissionato dal ministero (MIUR 2015) a conclusione del ciclo di progetti europei nel quadro del Programma operativo nazionale 2017, dove emergeva la necessità di “resettare le sinapsi cerebrali dei docenti” (Latempa 2017), per conformarle a un nuovo modello di scuola. I docenti, nella nuova scuola, dovrebbero agire secondo modalità comunicative radicalmente diverse, poiché le loro competenze specifiche, di carattere disciplinare, rivestirebbero un valore secondario rispetto ad altre abilità richieste alla professionalità docente.

Da tale convinzione nasce la necessità di rinnovare l’attività di formazione, nonché i criteri di assunzione dei nuovi docenti che, come abbiamo visto, recentemente sono spesso stati selezionati non certo su prove che possano mettere in evidenza la loro approfondita competenza disciplinare (Galli della Loggia 2016). Questa condizione spiega il disagio della categoria professionale dei docenti, per il fatto di essere considerati in una *condizione di minorità*, dalla quale sarebbero in grado di emanciparli solo gli esperti della nuova pedagogia tecnocratica, i quali metterebbero a loro disposizione un bagaglio di supposte tecniche: *cooperative learning*, *flipped classroom*, *debate*, ecc.

Nel lessico adottato ormai da diversi anni, quan-

to meno dall’approvazione della L. n. 107/2015, ci si riferisce a tale processo di riformulazione della preparazione dei docenti attraverso il concetto di *accompagnamento*. Anche in questo caso il termine, di valenza vagamente paternalistica, tende a svalutare la figura del docente, e in qualche modo a declassarne la statura intellettuale. Il termine *accompagnamento* implica la convinzione che il docente non sappia progettare in autonomia; di conseguenza, egli deve essere guidato nell’acquisizione di nuove competenze professionali, ritenute ormai indispensabili, che l’amministrazione e l’insieme dei professionisti³⁷ a ciò deputati possono mettergli a disposizione, fornendo esempi di unità didattiche, evidentemente uniformate invece che frutto della preparazione e della creatività del docente (o di gruppi di docenti collaboratori), alle quali questo dovrebbe attingere per rispettare i nuovi paradigmi. Come si legge in un significativo documento del maggio 2020: “Favorire e accompagnare [gli insegnanti] nel processo di riflessione sulle nuove esperienze professionali maturate (personali e dunque uniche e irripetibili), aiutandoli a trasformarle in strumenti culturali *riproponibili*, per tutti” (Comitato di esperti istituito con D.M. 21 aprile 2020, n. 203 Scuola ed emergenza Covid-19 2020, 30). Difficile non interpretare questo modo di concepire la formazione come un commissariamento dei docenti stessi, ai quali si chiede di collaborare alla realizzazione di tale nuovo paradigma d’insegnamento, a prescindere dalle proprie convinzioni personali fondate su un bagaglio culturale di livello. Al di là delle problematiche che tutto ciò solleva rispetto al diritto costituzionale alla *libertà d’insegnamento*³⁸, che ne uscirebbe quantomeno ridimensionato, ciò che deve preoccupare sono gli effetti che una tale organizzazione della didattica potrebbe avere nel medio e lungo periodo sulla preparazione degli

36 Cfr. Biesta (2022). Peraltro, già alla fine degli anni Novanta, sia in Italia sia negli USA, nel mondo della pedagogia e della sociologia si iniziarono a constatare gli effetti negativi delle nuove teorie pedagogiche, per quanto riguarda il possesso di una cultura generale indispensabile per esercitare il diritto di cittadinanza. Cfr. in proposito Fabbroni (1995), Postman (1995), Hirsch (1996). Su Fabbroni importante l’intervento di Baldacci (2010). Cfr. anche Russo (2019) per la recensione critica di Lucio Russo del testo Galli della Loggia (2020).

37 Sempre meno di rado questi professionisti non afferiscono tra l’altro al sistema pubblico di istruzione, università e ricerca ma ad entità private, in un rapporto di convenzione con il settore pubblico, i cui esperti non sono stati selezionati tramite i concorsi pubblici previsti dalla Costituzione e che, a differenza dei dipendenti pubblici, non fanno intrinsecamente riferimento alle comunità accademiche e scientifiche ufficiali.

38 Cfr., ad esempio, MIUR (2022, 6-7): “A tal fine, occorrerà valorizzare ogni strumento, a partire dai materiali didattici tradizionali e dei libri di testo, rispetto ai quali costituirà impegno specifico del Ministero fornire alle scuole indicazioni e strumenti diretti a favorire le migliori scelte adozionali e l’individuazione delle più efficaci metodologie per la costruzione di materiali didattici”.

studenti; effetti in parte già vissuti nell'esperienza quotidiana di tanti docenti. È lecito dubitare, infatti, nonostante i toni entusiastici dei documenti ministeriali, che una tale impostazione uniformante favorisca il pensiero critico. Quest'ultimo, trasformato in skill³⁹, viene sostanzialmente fatto coincidere con il *problem solving*, approccio che insieme ad altri, merita sicuramente di essere preso in considerazione, ma che, nella visione della nuova pedagogia viene spesso ridotto a pratica etero-diretta e pre-pensata, non certo assimilabile a un reale e radicato sapere critico che aspiri invece a favorire sia la consapevolezza in merito a responsabilità di ordine civico-politico, sia la capacità di suscitare problemi nuovi o percorrere strade alternative in ambito scientifico e tecnologico; capacità che solo uno studio non sacrificato esclusivamente nella prassi *laboratoriale* è in grado di stimolare.

È importante sottolineare come il problema degli approcci tecnocratici non risieda tanto nella scelta metodologica in sé, che troverebbe senso all'interno di una comunità di docenti democratica, dove verrebbe scelta liberamente alla luce di valutazioni contestuali didattico-formative; la questione riguarda piuttosto l'assolutizzazione di tale scelta, nell'essere ritenuta l'unica valida, in linea con il nuovo paradigma formativo. La sua unicità verrebbe in qualche modo giustificata da una validazione di ordine scientifico – che renderebbe inammissibile l'adozione di opzioni alternative – la quale non sembra essere affatto confermata nel diversificato panorama degli studi pedagogici, se si valutano le numerose obiezioni rivolte a tale idea di scuola^{40, 41}.

Ciò che fa sembrare ancora più debole quest'im-

postazione, che pure continua a essere introdotta nelle scuole con una tenacia probabilmente ingiustificata viste le sue numerose criticità, è l'intenzione di premiare economicamente i soli insegnanti che vi si adeguano e di renderla sostanzialmente obbligatoria attraverso una trasformazione in senso gerarchico della stessa organizzazione scolastica. Numerosi sono i progetti in proposito, che tendono a delegare al Dirigente scolastico un'azione di forte condizionamento rispetto alla democrazia che dovrebbe contraddistinguere gli organi collegiali; cui si aggiunge l'intenzione di creare, quasi come cintura protettiva di tale autorità, una cerchia di collaboratori che ne condividano l'impostazione politico-didattica da fornire alla scuola, e che avrebbero il compito di formare, o meglio *uniformare*, i colleghi a loro sottoposti. Vi è necessità, secondo il Ministero, di un "dirigente che sappia come usare bene tutti i suoi poteri" (Comitato di esperti istituito con D.M. 21 aprile 2020, n. 203 Scuola ed emergenza Covid-19 2020, 46). Questa attribuzione di maggiori poteri al Dirigente scolastico va di pari passo con l'intenzione di erodere la reale capacità di critica e di indirizzo degli organi collegiali di cui si denuncia le prassi di "collegialità ritualistica, burocratica e standardizzata" (*ibidem*, 43). Un modo neanche troppo elegante per screditare il libero confronto e la sovranità, in particolare del collegio docenti, sull'indirizzo didattico complessivo che la scuola deve adottare.

Negli anni si sono alternate diverse proposte relative a questo tema⁴², ma rimane centrale l'idea di trasformare il docente in un *operatore* o *facilitatore*, che metta in pratica processi d'apprendimento concepiti da altre

39 Cfr. recenti affermazioni dell'On. Aprea in occasione dell'approvazione della legge sull'insegnamento delle competenze non cognitive, attualmente in discussione in Parlamento: <https://bit.ly/3e6Rmj3>. Cfr. anche Galli della Loggia (2022).

40 Tra la vastissima bibliografia disponibile, si segnalano Bonato (2013), Giroux (2014), Laval *et al.* (2011), Laval e Vergne (2021), Del Rey (2013), Russo (2000), Masschelein e Simons (2013) e Biesta (2020).

41 Anche il lavoro di pedagogisti come Paolo Perticari incentrato sulla valorizzazione dei diversi tipi di intelligenze e sul ruolo della relazione nei contesti educativi, sottolineando il ruolo dell'estemporaneità nella pratica pedagogica, mette in guardia dalla visione tecnico-prescrittiva della pedagogia; laddove per esempio nell'introduzione a Perticari (1996) l'autore avverte: "Lontano dal voler proporre idee o strumenti che possano appesantire, ancora una volta, la vita di chi insegna e di chi apprende a scuola, o innescare ulteriori dinamiche che subito diventano dettami e poi burocrazia, e che finiscono sempre col gravare sulle spalle di chi apprende o di chi insegna. [...] Non siamo di fronte all'ennesima nuova prospettiva scientifica e/o pedagogica; non si tratta di cambiare tutto quello che si faceva prima perché adesso, alla luce dei nuovi postulati, non va più bene. Anzi diffido persino, in questo periodo, di una parola che mi è stata cara, 'nuovo'. Non è questione di fare qualcosa di nuovo, semmai di rinnovare quello che già si sta facendo". Lo stesso testo, inoltre, rappresentando un lavoro congiunto di pedagogisti e insegnanti è un esempio di come in pedagogia sia opportuno considerare di pari valore, anche se caratterizzato da una diversa prospettiva, il contributo di teorici e pratici dell'educazione.

42 Ricordiamo, tra gli altri, il documento del MIUR (2018) o la proposta del Comitato di esperti istituito con D.M. 21 aprile 2020, n. 203 Scuola ed emergenza Covid-19 (2020, 46), dove è contenuto il riferimento al modello Snow, Griffin, Burns.

figure professionali esterne alla scuola^{43,44}. Nel Rapporto già citato leggiamo infatti che “agli insegnanti resta la responsabilità di una adeguata rilevazione delle esperienze e dei saperi acquisiti” (Comitato di esperti istituito con D.M. 21 aprile 2020, n. 203 Scuola ed emergenza Covid-19 2020, 21). I docenti perderebbero così ogni margine di protagonismo e prestigio sul piano intellettuale e le conseguenti leve nella pratica della didattica.

Il passaggio in secondo piano delle conoscenze disciplinari, che, come ampiamente sottolineato, rappresentano il vero strumento di costruzione del pensiero critico e della coscienza individuale, appare in maniera lampante nel recente progetto di sperimentazione proposta dall'Intergruppo parlamentare per la sussidiarietà sulle *Non Cognitive Skills* con cui si intenderebbe formare e valutare negli studenti “l'amicizia, la coscienziosità, la stabilità emotiva e l'apertura mentale”⁴⁵. Un progetto in cui, a differenza di quanto accade con il voto di condotta con cui si valuta il comportamento degli studenti per gli aspetti attinenti alla civiltà dei rapporti in un contesto di spazio condiviso e alla collaboratività nelle attività didattiche, traspaiono evidenti pericoli di intromissione da parte dell'istituzione nella vita personale degli individui studenti che, in linea con la tradizione

liberale caratterizzante le moderne società democratiche, dovrebbero ovviamente decidere in completa autonomia e lontano dal giudizio altrui per esempio con chi, in che contesto e in che misura diventare *amici* o dimostrarsi *amichevoli*.

A tale proposito risulta interessante un confronto con le recenti sorti del sistema scolastico britannico (e in particolare inglese) dove le idee, le pratiche pedagogiche e le prassi burocratico-amministrative della nuova pedagogia rappresentano da diversi anni il modello dominante di organizzazione. In questo contesto alcuni degli indicatori che vengono (sempre in un'ottica positivista di oggettività e misurabilità) considerati i riferimenti per la valutazione di *efficacia ed efficienza* del sistema sembrano in effetti indicare un effetto positivo di tali politiche; in particolare la scuola inglese può vantare risultati incoraggianti⁴⁶ sul fronte della lotta all'abbandono scolastico (*dropout*). Tuttavia, dietro questo apparente successo si nascondono (e nemmeno tanto) importanti criticità legate a un sistema che, mentre da una parte ha abbassato in maniera drastica la preparazione e le capacità intellettuali e critiche degli studenti⁴⁷, dall'altra non fa rilevare nemmeno evidenze di un maggiore benessere psicologico e sociale dei giovani in una società dove il disagio e la violenza giovanili

43 Cfr. Siegel e Biesta (2021) dove si denunciano le prassi critiche in tal senso in voga soprattutto nell'istruzione anglosassone: “agli insegnanti non è permesso di strutturare personalmente programmi e didattica ma questi devono seguire ricette commerciali basate sulla cosiddetta ‘evidenza’ rispetto alla quale gli interventi didattici sarebbero maggiormente efficaci”.

44 Cfr. Conte (2017, 12): “Se allora l'apprendimento è concepito come un processo, secondo la lingua NDP, come la mettiamo? Vuol dire intenderlo come una seriazione di frasi tra loro concatenate secondo le strettoie del principio di causa ed effetto, e lungo una linearità incrementale, progressiva e accumulativa. Qualcosa che ci riporta al meccano didattico alimentato dalla psicologia comportamentistica, allo stimolo-risposta, al cane di Pavlov. Vuol dire pensare l'apprendimento come un'attività che considera l'insegnante un operatore imparziale e neutrale, un Serafino Gubbio 2.0, un semplice addetto all'erogazione e implementazione (come suole malamente dirsi) del processo medesimo. Qualcosa che è possibile tenere sempre sotto controllo e misurare perché strettamente legata a procedure e metodi previsti.” p.30: “L'insegnante formato affinché disponga della competenza tecnica per esercitare le sue mansioni rientra in questa logica. Ciò che conta, e che lo vincola, è la cogenza tecnico-strumentale, non quella morale e politica. Ciò che conta, che vale, ed è bene che conosca, riguarda solo l'apprendistato del miglior coordinamento e adeguamento operativo possibile tra gli strumenti, i metodi e gli obiettivi d'apprendimento fissati da un apparato eteronomo, l'istituzione scolastica, a sua volta sovradeterminato dalle politiche nazionali ed europee dell'istruzione orientate al, e dal, mercato finanziario globale.”

45 Cfr. la proposta di legge *Disposizioni per la prevenzione della dispersione scolastica mediante l'introduzione sperimentale delle competenze non cognitive nel metodo didattico* del 2020 (<https://bit.ly/3q8d5Ki>), la cosiddetta teoria delle *Big Five* di Robert R. McCrae e Paul T. Costa e il commento alla proposta in Campanelli (2022).

46 Cfr. ad esempio i dati: Eurostat 2021 in <https://bit.ly/2Medvf2>, Commissione europea (2017) e Ottaviani (2014).

47 La carenza delle conoscenze e degli strumenti critici in possesso degli studenti britannici è spesso evidenziata dai ricercatori italiani che si sono trovati negli ultimi anni a insegnare in corsi universitari nel Regno Unito; carenze che tra l'altro risultano nascoste dai dati ufficiali relativi agli assessment internazionali delle competenze degli studenti (come i test PISA), essendo i risultati di questi fortemente influenzati dalla scelta consistente nel vaglio di capacità operative degli studenti piuttosto che delle loro doti culturali e critiche e dalla pratica fortemente in voga nel mondo anglosassone del cosiddetto *teaching to the test*.

raggiungono livelli (ancora) inimmaginabili per il nostro Paese⁴⁸. D'altra parte, mentre i dati positivi riguardo la bassa disoccupazione britannica possono imputarsi alle contingenze economiche e geopolitiche piuttosto che all'effetto del sistema scolastico, le stesse contingenze permettono di evidenziare la scarsa qualità della vita che gli insegnanti inglesi sperimentano oggi, come dimostrato dalla preoccupante quota di un abbandono scolastico peculiare: quello degli insegnanti che, lamentando condizioni di lavoro estenuanti, scarsa libertà di insegnamento, intense pressioni del sistema di *audit* e scoraggianti risultati raggiunti sul piano professionale e umano, decidono di (5%-10%) o intendono (80%) lasciare il lavoro facendo leva sulla contingente elevata offerta che caratterizza il mondo del lavoro britannico (Sandrelli 2018). Un fenomeno analogo è rilevabile anche negli Stati Uniti⁴⁹. La situazione britannica appare così allarmante che il governo sta tentando di porvi rimedio tramite politiche che cerchino di far recuperare attrattività al sistema⁵⁰, per esempio in collaborazione con l'associazione *Now Teach* che si occupa di favorire il reclutamento nel sistema scolastico di personale con elevate competenze professionali, il cui successo dimostra che tutt'ora, malgrado l'evidente criticità di condizioni di lavoro, il mestiere di insegnante continua a rappresentare una prospettiva attraente per gli individui colti e interessati a un'attività (almeno potenzialmente e auspicabilmente) caratterizzata da una decisa impronta creativa, culturale e relazionale.

In definitiva la trasformazione della scuola secondo il processo unilaterale qui delineato, contestualmente alla semplificazione del sapere disciplinare, condurrà a una drastica diminuzione della qualità intellettuale e critica degli studenti. Da una parte danneggiando quelli che oggi possono frequentare già scuole qualificate che li pongono in una favorevole posizione nel confronto internazionale, come nello

stesso PNRR si riconosce, laddove si scrive che "indipendentemente dai divari tra Nord e Sud, la nostra scuola primeggia a livello internazionale per la forte base culturale e teorica" (Governo italiano 2021); dall'altra senza riuscire a risolvere quei problemi di disuguaglianza che sono il riflesso di una mancanza di opportunità, le cui origini economiche e sociali possono difficilmente essere imputate all'istituzione scolastica.

È opportuno invece mettere in discussione l'illusione positivista secondo cui esisterebbe una *formazione (training)* di carattere pedagogico di cui necessità ed efficacia nel trasformare l'aspirante docente in soggetto abile all'esercizio della professione siano giustificate *scientificamente* e che rappresenti una giustificazione esterna di carattere prescrittivo delle pratiche di insegnamento, prodotta in contesti a cui si conferisce implicitamente una dignità di ordine superiore (le comunità accademiche, i *think tank* e le agenzie in cui operano gli scienziati dell'educazione). Proprio la diffusione di questa consapevolezza permetterebbe di restituire alla riflessione pedagogica la giusta dignità e una posizione appropriata nella vita professionale del docente, cioè quella di una frequentazione intellettuale, di un *interesse disinteressato*, ovvero *nobilmente interessato* verso una costante, personale e liberamente condivisa ricerca e produzione di pensiero sul significato della professione e delle prassi quotidiane, in cui le indicazioni operative più appropriate al contesto e al momento emergano spontaneamente dall'abitudine alla speculazione individuale e condivisa nelle comunità scolastiche e nel dibattito culturale. In quest'ottica è proprio alla riflessione pedagogica che si affida il compito di mantenere viva la consapevolezza sul carattere storico e civile, tutt'altro che naturale o scontato, dell'esistenza delle istituzioni democratiche deputate all'istruzione evidenziandone quindi, da una parte la fragilità rispetto agli eventi storici, dall'altra

48 Si considerino ad esempio le emergenze legate all'elevato tasso di gravidanze indesiderate negli adolescenti (cfr. Eurostat 2017 e 2019), alle morti violente nei giovanissimi che ammontano al centinaio l'anno nella sola Londra, come raccontato per esempio in Saini (2018), o ai problemi sanitari legati al marcato uso di droghe (negli ultimi anni la Scozia detiene di gran lunga il record europeo di morti da overdose, circa tre volte l'incidenza rispetto al resto del Regno Unito in cui questi decessi ammontano circa al triplo rispetto a quelli rilevati in Italia).

49 In Heimans *et al.* (2021) viene così commentato il lavoro presentato in Santoro (2018): "Il lavoro di Santoro mostra come gli insegnanti negli Stati Uniti stiano abbandonando il mestiere poiché non intravedono più la possibilità di mettere in pratica gli scopi morali a cui si erano impegnati ad aderire intraprendendo la carriera".

50 Cfr. Severgnini e Belloni (2018), Sandrelli (2018), Dossier Scuola (2018) e il sito dell'associazione *Now Teach* <https://nowteach.org.uk/> per un riassunto della situazione legata all'emorragia di insegnanti nel Regno Unito e delle politiche di contrasto al fenomeno.

l'ampio margine di ridefinizione della stessa e il suo potenziale trasformativo nella società⁵¹.

4. Un nuovo paradigma ma alternativo

È possibile però immaginare una scuola diversa, che valorizzi l'insegnante quale portatore di una formazione intellettuale di ampio spessore, costantemente aggiornato sulle novità contenutistiche, metodologiche e didattiche della propria disciplina, che partecipi attivamente alle attività culturali sia nel proprio campo disciplinare che in relazione ad altri campi affini del sapere, in collaborazione con le istituzioni universitarie. Nella convinzione, come ben espresso da Giulio Ferroni, che la scuola debba rendere consapevoli dell'unità del sapere⁵².

Questa scuola diversa sarebbe organizzata dai docenti, non certo per esprimere una chiusura corporativa, ma per meglio concorrere all'emancipazione intellettuale degli studenti, dunque realizzare gli obiettivi propri della scuola pubblica, e per un autentico rapporto con la società nella quale la scuola si inserisce, non segnato da un mero utilitarismo economicistico di corto respiro, quanto piuttosto dall'aspirazione a *la buona vita nella buona società* attraverso la ricerca della comprensione da parte dello studente del tessuto comunitario di cui è parte, ponendolo in grado di cogliere e interpretare le situazioni critiche, e offrire anche contributi trasformativi^{53,54}. Tale scuola non potrà che valorizzare al massimo grado la libertà d'insegnamento, la plura-

51 Cfr. il contributo di Biesta in Apple et al. (2022) dove, riprendendo il lavoro più esteso sull'argomento presentato in Biesta (2016), si riflette sul ruolo delle istituzioni scolastiche nella vita democratica degli Stati andando oltre la spesso citata opera di Dewey: "Anche se la sua [di Dewey] affermazione secondo cui la democrazia sarebbe 'più che una forma di governo' e 'primariamente un modo di vita in associazione, di esperienza congiunta comunicata' ricorda come la democrazia riguardi il modo in cui conduciamo le nostre vite in comunità, sussiste un rischio che questa affermazione sminuisca l'importanza di strutture, principi e istituzioni democratiche, in particolare quelli che possono avere un ruolo quando la democrazia è sotto attacco". Cfr. Masschelein E Simons (2015): "A tal proposito, l'assunto riguardo la morfologia della nostra scuola è semplice: la scuola è un'invenzione storica, e può quindi scomparire. Ma ciò significa anche che la scuola può essere reinventata (e ri-decisa), e che proprio questa è quella che oggi individuiamo come la nostra sfida e la nostra responsabilità". Cfr. Siegel e Biesta (2021): "Mi ritrovo quindi a dire cose come l'istruzione' ('education') non è un sostantivo ma un verbo; ovvero con questo termine ci si riferisce a qualcosa che gli insegnanti e gli altri educatori fanno. O che l'orientamento di questa professione riguarda l'indipendenza degli studenti, la loro agency e la loro intenzione di essere responsabili per sé stessi e per la propria vita. Oppure che parole come 'sviluppo' e 'apprendimento' non fanno in realtà parte del vocabolario proprio dell'istruzione in quanto si riferiscono a processi che possono avvenire ovunque e andare in qualsiasi direzione; come educatori, noi siamo interessati alla direzione di tali processi - cosa rappresenta uno sviluppo buono, desiderabile, proficuo e cosa noi come educatori possiamo fare al fine di incoraggiare bambini e giovani ad intraprendere quella direzione".

52 Come ben espresso ad esempio in Ferroni (2001): "[...] la convergenza tra discipline diverse nel quadro di un umanesimo ambientale non può prescindere da un confronto con i corpi concreti delle stesse discipline", né ridursi a un vuoto formalismo, "al gioco indeterminato delle competenze, di una flessibilità indeterminata, orientata verso un *problem solving* che ignori le condizioni da cui il problema è scaturito".

53 Cfr. Masschelein e Simons (2015) dove si sottolinea il ruolo fondamentale della scuola nel suscitare attenzione e interesse: "Attraverso [il lavoro de] l'insegnante, la disciplina e l'architettura scolastiche, la scuola forma [negli studenti] l'attenzione e li rende *attentive*". Ancora, "la scuola non si occupa solo di far sì che i contenuti siano appresi, ma espone anche gli studenti a questi e fornisce loro autorità". Solo in questo modo la scuola può realizzarsi come "materializzazione della decisione della società di offrire un tempo e uno spazio per studio, esercizio e pensiero così da conferire alle giovani generazioni l'opportunità di rinnovare la società stessa". Da questo punto di vista ancora in Masschelein e Simons (2015) si individua la scuola come spazio di "sospensione", come "tempo libero [...] separato dalla vita produttiva, un tempo dove fatica e lavoro intesi come attività economiche e strumentali sono messe da parte e quindi studio, esercizio (e pensiero) diventano possibili" [...] "La scuola è stata inventata al fine di sviluppare capacità attraverso lo studio e l'esercizio al di là dei vincoli contingenti. Per questa ragione gli alunni non sono apprendisti di un artigiano. Il tempo-scuola è tempo di conoscenza/argomenti finalizzati a conoscenza/argomenti, della capacità finalizzata alla capacità (connessa all'esercizio) e della conversazione/argomentazione fini a sé stesse (che sono in gioco nel pensiero). Il tempo per lo studio, l'esercizio e il pensiero è tempo per mettersi in (buona) forma. In questo senso il tempo-scuola è liberato da un fine definito e perciò dall'economia tipica del tempo. È tempo 'non-destinato' "dove l'atto di appropriarsi di qualcosa e comprendere per uno scopo (immediato) è postposto o sospeso. Studio esercizio e pensiero sono quindi, e soprattutto, pratiche che per la loro essenza rallentano e mettono in atto un rinvio". Invece "la scuola non è più un luogo in cui la società si distacca da sé stessa. Diventa un servizio (pubblico) erogato agli individui e alla società, affinché la comunità o l'economia stessa si riproduca, si rafforzi, cresca o si espanda. Pensare lo spazio della scuola a partire dai risultati in realtà impedisce che questo rappresenti uno spazio rivoluzionario, uno spazio di rinnovamento della società che offre sé stesso in tutta la sua vulnerabilità".

54 Cfr. Conte (2017, 31): "La meccanizzazione del pensiero, esonerato dalla necessità di pensarsi e di pensare gli elementi che costituiscono il campo pragmatico autonomamente da questi, ci riporta ad ogni meccanica risoluzione di esercizi, all'invito rivoltoci talvolta a impossessarci del meccanismo, di farlo nostro, in quanto strumento infallibile per la risoluzione del problema. Ogni singola attività è uno strumento che riceve il proprio senso dal rapporto con finalità utilitaristiche: questa attività serve oppure è utile per la salute e per l'efficienza fisica, quest'altra serve o è utile per migliorare le prestazioni lavorative, e così via. Svanita la ragione oggettiva, nulla ha più un significato oppure un valore intrinseco, nulla è più dotato di senso in quanto tale, nulla è più svincolato dal raggiungimento di uno scopo predeterminato, come il camminare in riva al mare per il camminare in riva al mare, il riflettere per il riflettere".

lità delle proposte che sul piano metodologico e contenutistico gli insegnanti con la loro preparazione sono in grado di offrire. Non per compiacere il narcisismo intellettuale del docente (in alcuni documenti ministeriali indicato con intenti svalutativi quale “solista della didattica” (MIUR 2018)), ma perché la valorizzazione di una personalità democratica non può nascere se non da una scuola che è essa stessa, da tutti i punti di vista, un esempio di pluralismo; laddove cioè le proposte didattiche nascono dalla ricerca e dal confronto periodico tra pari, e non da imposizioni di ordine superiore. Da notare come la storia del sistema di istruzione italiano, caratterizzato dalla fiducia in quella *collegialità* che viene oggi messa in discussione, rappresenti un esempio e un caso di studio in uno scenario internazionale in cui da più parti l'autogestione del corpo docente viene auspicata per Paesi dove questa rappresenterebbe una condizione inedita^{55,56}.

Una scuola siffatta dovrà rinunciare a una gerarchia organizzativa come quella sopra richiamata ma dovrà far coincidere la figura del Dirigente scolastico con quella di un insegnante (Laval e Vergne 2021). Questo, sull'esempio del modello di governo delle università, dovrebbe essere eletto con incarico temporaneo dal Collegio dei Docenti e scelto tra i suoi componenti; un docente che dovrebbe continuare, magari in misura decisamente ridotta, a esercitare la sua attività di insegnamento, vivendo in piena sintonia e dall'interno il progetto didattico del proprio istituto. Una carica così concepita eviterebbe quel *conflitto d'interessi* tra la dirigenza e il corpo docente, che obbliga la prima a ricorrere a sistemi coercitivi, a crearsi un gruppo di lavoro omogeneo da inserire nei diversi organi collegiali con intenti di controllo, a svolgere una funzione di condizionamento della didattica, per raggiungere obiettivi di incarico non condivisi con il Collegio dei Docenti e alimentare reputazione e posizionamento dell'istituto nel contesto competitivo locale, spesso sulla base di indicatori puramente quantitativi legati al numero di iscritti, che si rivelano nella

realtà essere correlati in maniera complessa alla qualità dell'istruzione proposta. A supporto del Preside eletto sarebbe opportuno definire delle strutture di ausilio legale e amministrativo (di nuovo, sullo stampo di quanto accade nelle università) che siano ad esempio condivise tra gruppi di scuole sulla base della loro distribuzione territoriale. È in questi contesti che potrebbero eventualmente trovare un ruolo significativo le dirigenze, quello cioè del coordinamento di dette strutture di supporto alle scuole: una visione decisamente alternativa a quella del Dirigente scolastico come vertice dei processi di governo dei singoli istituti.

Come già sottolineato da Giulio Ferroni nel 1997⁵⁷, l'*autonomia* della scuola andrebbe intesa come libertà assoluta di sperimentazione dei docenti sulla base di un loro confronto collaborativo, e sempre avendo in mente la funzione formativa della scuola, in particolare nell'attuale frangente storico, caratterizzato dall'emergenza pandemica e ambientale. Evidentemente invece, l'autonomia è stata introdotta per realizzare piuttosto un controllo verticistico della didattica, per fini che sono estranei alla scuola, almeno come questa è concepita nella Costituzione repubblicana.

Tale nuova condizione dovrebbe rigettare la presenza diretta, con funzioni di condizionamento, di stakeholder esterni, i quali, secondo una valutazione molto diffusa negli ambienti ministeriali, proprio per il loro punto di vista esterno, avrebbero più titolo per indicare alla scuola come dirigere il proprio progetto didattico. Se – come anche noi sosteniamo – la scuola deve aprirsi alla società, è bene che essa si colleghi e collabori con le istituzioni pubbliche dalla vocazione culturale e formativa, a seconda dei tipi di scuola, il cui fine resta il perseguimento dell'interesse generale di una comunità, piuttosto che con soggetti privati il cui operato è guidato da fini concorrenziali. Le istituzioni pubbliche avrebbero certamente la possibilità di dialogare con i soggetti privati ma in un'ottica di protagonismo delle prime piuttosto che di subalternità ai fini dei secondi.

55 Cfr. il paragrafo *Standardisation from below: towards teacher autogestion* in Heimans *et al.* (2021).

56 Cfr. Masschelein e Simons (2015): “Analizzando le caratteristiche delle forme di scuola è possibile leggere la lunga storia della scuola come la storia dei continuamente rinnovati sforzi di (più o meno intenzionalmente) addomesticare questa (e l'insegnante) e di privarla del suo carattere stocastico, quindi potenzialmente innovativo e persino rivoluzionario, ovvero come tentativi di de-scolarizzare la scuola.”

57 Cfr. Ferroni (1997, 100) “Nell'ambito della scuola pubblica l'autonomia che è oggi all'ordine del giorno ha un'accezione e un valore praticamente opposti a quelli che a lungo sono stati attribuiti all'autonomia dell'insegnante, legata al principio liberale, sancito dalla Costituzione della Repubblica italiana, della libertà d'insegnamento. [...] Questo desiderio di autonomia viene sottoposto “dalle esigenze intrinseche di burocratizzazione del sistema scolastico a una serie di controlli normativi e amministrativi” che lo limitano notevolmente: “autonomia e controllo burocratico sono nella scuola in tensione dialettica”. Le citazioni interne al passo sono tratte da Martinelli (1992).

I soggetti privati, la cui presenza nelle istituzioni scolastiche risulta sempre più invasiva, chiedono invece alla scuola di valorizzare solo quegli aspetti dell'attività formativa più utili agli interessi del mondo aziendale (un insieme di competenze estremamente settoriali e destinate all'obsolescenza), piuttosto che alle necessità di lungo termine legate allo sviluppo e all'incremento del benessere collettivo tramite il contributo conscio, attivo e originale alla produzione e al mantenimento di beni, servizi, salute, tecnologia, cultura e democrazia⁵⁸.

Una formazione culturale ad ampio spettro, fondata sul molteplice disciplinare, risulterebbe paradossalmente – anche se apparentemente più distante nell'immediato da alcuni imperativi di carattere economico – più adeguata a preparare personalità capaci di calarsi in modo consapevole in un mondo in rapida trasformazione e di riguadagnare credito e ruolo come *studenti* (riappropriandosi dello *studium*, la cura per ciò che si fa), piuttosto che come *ragazzi*, come vuole invece la sempre più dominante prassi comunicativa⁵⁹. Da una parte, proponendo approcci metodologici diversi corrispondenti alla pluralità dei saperi, si evidenzerebbe la potenza della flessibilità dell'intelligenza umana, capace di analizzare problemi identici secondo approcci e contenuti problematici differenti o di trasferire visioni caratteristiche di una disciplina ad un'altra, laddove se

ne evidenzi l'opportunità; nello stesso tempo, però, il molteplice disciplinare non negherebbe affatto quella che è l'esigenza prima, sul piano formativo, dell'apprendimento scolastico, ovvero convincere di quanto siano decisive l'unità dei saperi e la diversità degli approcci metodologici, specie per affrontare tematiche di estrema urgenza politica e sociale, quali quelle ambientali e interculturali, che necessitano di cittadini e lavoratori formati, consapevoli, creativi (dunque realmente *competenti*), con ricadute quindi di vera *innovazione* e vero *impatto sociale*⁶⁰.

Tale obiettivo risulta possibile solo a partire dall'approfondimento dello specifico disciplinare e quindi dalla valorizzazione dello stesso nella selezione e nel lavoro quotidiano del personale docente, e non attraverso il dominio di procedure tecno-pedagogiche uniformi e astratte, le quali si accosterebbero ai contenuti in modo strumentale e decontestualizzato, senza comprendere che i difetti di conoscenza non sono solo una manifestazione di ignoranza che finirà per pesare nella vita di un individuo, ma costituiscono anche la privazione di contenuti che, una volta appresi, permettono di modificare la percezione e l'interpretazione della realtà e di determinarne i cambiamenti in maniera consapevole.

58 Già nel 1997, nei documenti che accompagnavano la preparazione della Riforma Berlinguer si scriveva (Maragliano 1997): "Si tratta allora di utilizzare e valorizzare le forme dell'apprendere proprie del mondo esterno alla scuola, sviluppando il senso di responsabilità e di autonomia che richiede il lavoro, le capacità etiche ed intellettuali di collaborazione con gli altri, la pianificazione per la soluzione di problemi concreti e la realizzazione di progetti significativi (competenze di tipo trasversale da promuovere nella scuola e nell'educazione permanente). In questo quadro andrà particolarmente valorizzato il rapporto costruttivo fra scuola, comunità locali, mondo produttivo. [...] In Italia si registra una ridotta domanda di innovazione e capitale umano altamente qualificato da parte del mondo delle imprese, a causa della prevalente specializzazione nei settori tradizionali [...] e dalla struttura del tessuto industriale [...] da cui deriva una maggiore propensione a contenere i costi e una limitata cultura dell'innovazione". Oggi, la sostanza non cambia e alla scuola si chiede di: "Garantire a tutte le studentesse e a tutti gli studenti il diritto a un'istruzione di qualità, coerente con le proprie inclinazioni e aspirazioni e, al contempo, in linea con le nuove competenze richieste dal mercato del lavoro" (MIUR 2022). Il sospetto è che la svalutazione del sapere disciplinare, considerato materiale sostituibile in relazione a un metodo da valorizzare, e che porta a non considerare il contenuto più rivelativo della qualità di un docente (dottorati di ricerca, pubblicazioni, collaborazioni con università ecc.), sia solo la manifestazione di una politica di corto respiro, che rende la scuola funzionale a un mercato del lavoro il cui obiettivo non coincide con la formazione di una personalità completa sul piano formativo, ma capace solo di contribuire al processo di valorizzazione economica di interessi particolari piuttosto che al benessere collettivo. Politica peraltro destinata a produrre cambiamenti strutturali permanenti nella scuola e nella preparazione professionale dei docenti, laddove il mercato del lavoro e il mondo economico si trovano a trasformarsi in tempi così rapidi da rendere tali progetti riformatori immediatamente obsoleti.

59 Per una nota sulla terminologia in uso nelle istituzioni scolastiche (e non solo) cfr. Asti (2020). In Masschelein and Simons (2015) si nota invece come "[...] la scuola garantisce alle nuove generazioni la possibilità di divenire *'attentive'* rispetto al mondo, rispetto a qualcosa. Secondo Weil e Stiegler questa può essere considerata persino come la questione più importante quando si fa riferimento all'essenza dell'istruzione (scolastica). L'importanza dell'attenzione può anche essere formulata in maniera differente: la scuola non solo consente che qualcosa venga conosciuto, ma espone gli studenti a questo qualcosa e (rispetto a questo) conferisce loro *'autorità'*".

60 Diversi sono i tentativi di mettere in discussione l'efficacia di un certo modello aziendalista di matrice neoliberista nel sistema economico. A titolo di esempio si veda l'opera dell'economista e storico del pensiero economico Luigino Bruni, <https://www.luiginobruni.it/it/>.

Bibliografia

- Apple M.W., Biesta G., Bright D. (2022), Reflections on contemporary challenges and possibilities for democracy and education, *Journal of Educational Administration and History*, 54, n.3, pp.245-262 <<https://bit.ly/3cudenU>>
- Asti L. (2022), Considerazioni su reclutamento e formazione degli insegnanti della scuola secondaria di secondo grado a seguito della partecipazione al TFA e a concorsi in Italia ed in Francia, in De Vivo A., Michelini M., Striano M. (a cura di), *Professione insegnante Quali strategie per la formazione?*, Napoli, Guida Editori, pp.469-476
- Asti L. (2020), Ricominciamo a chiamarli studenti (e tirocinanti, tesisti, impiegati, operai, ecc.), *ROARS*, 19 giugno <<https://bit.ly/3wJB0TR>>
- Asti L. (2018), Il reclutamento insegnanti in Italia, *Minima & Moralia*, 22 novembre <<https://bit.ly/3R1aYnn>>
- Bonato B. (a cura di) (2013), La scuola impossibile, numero monografico, *Aut Aut*, vol.358-numero monografico
- Baldacci M. (2010), La pedagogia di Franco Fabbroni, *Studi sulla formazione*, n.2, pp.17-28
- Barone V. (2019), Matematica e fisica: matrimonio sbagliato, *Il Sole 24 Ore online*, 25 giugno <<https://bit.ly/3RjdB3n>>
- Battimelli G., Stilli R. (1999), *Le vie della fisica*, Bari, Laterza Edizioni Scolastiche
- Biesta G.J.J. (2022), *Riscoprire l'insegnamento*, Milano, Raffaello Cortina
- Biesta G.J.J. (2020), *Educational Research: An Unorthodox Introduction*, London, Bloomsbury Academic
- Biesta G.J.J. (2016), Democracy and education revisited: Dewey's democratic deficit, in S. Higgins S., Coffield F. (eds), *John Dewey's education and democracy. A British Tribute*, London, IoE Press, pp.149-169
- Campanelli E. (2022), Chi detta legge nella scuola italiana?, *Micromega*, 14 febbraio <<https://bit.ly/3AZoO3K>>
- Carosotti G. (2010), La didattica delle competenze, *L'Acropoli*, XI, n.6, novembre <<https://bit.ly/3CIVdWw>>
- Casati R. (2014), Come insegnare la probabilità, *Il Domenicale del Sole 24 Ore*
- Celestino T. (2020), Il mito dello staff del dirigente scolastico: divide et impera, *ROARS*, 14 settembre <<https://bit.ly/3cB7IAc>>
- Comitato di esperti istituito con D.M. 21 aprile 2020, n. 203 Scuola ed emergenza Covid-19 (2020), *Idee e proposte per una scuola che guarda al futuro. Rapporto finale 13 luglio 2020* <<https://bit.ly/3APigUq>>
- Commissione europea (2017), *Scheda tematica per il semestre europeo. L'abbandono scolastico*, 2 ottobre, Commissione europea <<https://bit.ly/3q2U3VB>>
- con.Scienze - Conferenza nazionale dei Presidi e dei Direttori delle strutture universitarie di Scienze e tecnologie (2021), *Annuario 2020*, Roma, Sapienza Università di Roma <<https://bit.ly/3Q4VPAO>>
- Conte M. (2017), *Didattica minima. Anacronismi della scuola rinnovata*, s.l., libreriauniversitaria.it
- De Angelis F. (2022), Reclutamento, tutti pazzi per il doppio canale: convergenza fra Pd, Lega e sindacati. Bianchi ne terrà conto?, *Orizzonte Scuola*, 26 gennaio <<https://bit.ly/3RdKHCn>>
- Del Rey A. (2013), *A l'école des compétences*, Paris, La Découverte
- De Vivo A., Michelini M., Striano M. (a cura di) (2022), *Professione insegnante Quali strategie per la formazione?*, Napoli, Guida Editori <<https://bit.ly/3ejCkqf>>
- Dossier Scuola (2018), In Inghilterra si chiede di alleviare la pressione sugli insegnanti, *Dossier Scuola*, 5 novembre <<https://bit.ly/3AJmVXV>>
- Eurostat (2019), Young and older mothers in the EU, European Commission <<https://bit.ly/3AMzRfs>>
- Eurostat (2017), Teenage and older mothers in the EU, European Commission <<https://bit.ly/3Q9WMa7>>
- Fabbroni F. (1995), La didattica, una scienza che già c'è, in Vertecchi B. (a cura di), *Il secolo della scuola. L'educazione nel Novecento*, Scandicci, La Nuova Italia
- Ferroni G. (2001), *La scuola del futuro*, Milano, La Nave di Teseo
- Ferroni G. (1997), *La scuola sospesa*, Torino, Einaudi
- Ficara L. (2019), ANCODIS: Convegno nazionale sul middle management nella scuola, *Tecnica della Scuola*, 14 maggio <<https://bit.ly/3wQfhcU>>
- Galli della Loggia E. (2022), La scuola non deve essere luogo di controllo e di omologazione, *Corriere della Sera*, 27 gennaio
- Galli della Loggia E. (2020), *L'aula vuota. Come l'Italia ha distrutto la sua scuola*, Venezia, Marsilio

- Galli della Loggia E. (2016), Concorstone. Chi ha scritto quelle domande di storia?, *Corriere della Sera*, 26 maggio
- Giroux H. (2014), *Educazione e crisi dei valori pubblici*, Brescia, La Scuola
- Gissi M. (2022), L'intervento di Maddalena Gissi alla presentazione dei disegni di legge su reclutamento e dimensionamento, *cis/scuola.it*, 21 gennaio <<https://bit.ly/3RdX5ST>>
- Giunta C. (2019), Una buona notizia dalla scuola, *Internazionale*, 18 giugno <<https://bit.ly/2WPISye>>
- Giunta C. (2017a), *E se non fosse la buona battaglia? Sul futuro dell'istruzione umanistica*, Bologna, il Mulino
- Giunta C. (2017b), I dottori di ricerca dovrebbero avere la possibilità di insegnare a scuola, *Blog di Claudio Giunta*, 28 giugno <<https://bit.ly/3Qbkh2N>>
- Giunta C. (2016), I cento metri di italiano, *Il Domenicale del Sole 34 Ore* <<https://bit.ly/3KIYsN>>
- Governo italiano (2021), *Piano nazionale di ripresa e resilienza. #nextgenerationitalia. Italia domani*, Roma, Governo italiano <<https://bit.ly/3Ru5DVx>>
- Gruppo La nostra scuola (2021), *Manifesto per la nuova Scuola* <<https://bit.ly/3RIYFfr>>
- Guerrero A. (2013), Origini del precariato: "Storia delle Graduatorie di Merito e ad Esaurimento", *Professionisti Scuola Network*, 5 agosto <<https://bit.ly/3Bi3dUJ>>
- Heimans S., Biesta G.J.J., Takayama K., Kettle M. (2021), How is teaching seen? Raising questions about the part of teachers and their educators in the production of educational (non)sense, *Asia-Pacific Journal of Teacher Education*, n.49, pp.363-369 <<https://bit.ly/3q8PB7L>>
- Hirsch E.D. (1996), *The school we need*, New York, Doubleday
- Israel G. (2008), *Chi sono i nemici della scienza? Riflessioni su un disastro educativo e culturale e documenti di malascienza*, Torino, Lindau
- Istat (2018), *L'inserimento professionale dei dottori di ricerca*, Roma, Istat <<https://bit.ly/3pXltuW>>
- Krautz J. (2019), Pädagogik als téchne, der Lehrer als artifex. Kunstlehre/Lehrkunst, Kunstlehre als Paradigma von Bildung, Erziehung und Vermittlung (Pedagogy as Téchne, the teacher as artifex. Art teaching/teaching art, art teaching as a paradigm of education, upbringing), *Pädagogische Korresponden*, 39, pp.75-100
- Latempa R. (2017), Destruire le sinapsi cerebrali, le emozioni e il giudizio su di sé dei docenti: ce lo chiede l'Europeanization dell'istruzione, *ROARS*, 1 dicembre <<https://bit.ly/3Rxb31I>>
- Laval C., Vergne F. (2021). *Éducation démocratique. La révolution scolaire à venir*, Paris, La Découverte
- Laval C., Vergne F., Clément P., Dreux G. (2011), *La nouvelle école capitaliste*, Paris, La Découverte
- Maragliano R. (1997), *Sintesi della commissione Educazione & Scuola*, 13 maggio <<https://bit.ly/3QbXlg>>
- Martinelli A. (1992), L'immagine della professione, in Cavalli A. (a cura di), *Insegnare oggi*, Bologna, il Mulino, pp.67-120
- Masschelein J., Simons M. (2015), Education in times of fast learning: the future of the school, *Ethics and Education*, 10, n.1, 2015, pp.84-95 <<https://bit.ly/3q41HPp>>
- Masschelein J., Simons M. (2013), *In defence of the school. A public issue*, E-ducation, culture & Society Publishers <<https://bit.ly/3cENc1o>>
- MIUR (2022), *Atto di indirizzo politico-istituzionale per l'anno 2022*, Roma, MIUR <<https://bit.ly/3TvynyK>>
- MIUR (2021), *Linee programmatiche del Ministero dell'Istruzione. Audizione del Ministro Prof. Patrizio Bianchi. Commissione VII Camera e Senato congiunte. 4 maggio 2021*, Roma, MIUR <<https://bit.ly/3pRFJ4>>
- MIUR (2018), *Sviluppo professionale e qualità della formazione in servizio. Documenti di lavoro*, Roma, MIUR <<https://bit.ly/3RdUvVv>>
- MIUR (2015), *Rapporto di Valutazione Complessiva del PON*, 30 novembre 2015, Roma, MIUR <<https://bit.ly/3AHJCvI>>
- Mobilio S. (2022), *Formazione iniziale e in itinere degli insegnanti: il contributo di con.Scienze*, in De Vivo A., Michelini M., Striano M. (a cura di), *Professione insegnante Quali strategie per la formazione?*, Napoli, Guida Editori, pp.371-380
- Ottaviani J. (2014), La dispersione scolastica in Europa, *Carto* <<https://bit.ly/3TAR1VX>>
- Panarelli F. (2022), Scuola, la riforma del reclutamento dei prof stravolge gli studenti, *Il Fatto Quotidiano*, 13 giugno 2022 <<https://bit.ly/3wRklh7>>
- Perticari P. (1996), *Attesi imprevisi*, Torino, Bollati Boringhieri
- Postman N. (1995), *The End of Education: Redefining the Value of School*, New York, Knopf Doubleday Publishing

- Russo L. (2019), Scuola: un tema nelle mani di un gruppetto di “specialisti”? Recensione di L'aula Vuota di Ernesto Galli della Loggia, *ROARS*, 24 settembre <<https://bit.ly/3CNiopY>>
- Russo L. (2000), *Segmenti e bastoncini. Dove sta andando la scuola?*, Milano, Feltrinelli
- Saini V. (2018), 22 morti accoltellati in un mese: cosa sta succedendo a Londra?, *Gli Stati Generali*, 1° maggio <<https://bit.ly/3RcwDZT>>
- Sandrelli C. (2018), Il governo inglese cerca 30.000 insegnanti, *Supplenti.it*, 10 maggio <<https://bit.ly/3wR8i3H>>
- Santoro D.A. (2018), Is It Burnout? Or Demoralization?, *Educational Leadership*, 75, n.9, pp.10-15 <<https://bit.ly/3ALqGvV>>
- Severgnini B., Belloni C. (2018), 2018: Fuga dalle scuole inglesi. Nessuno vuole più fare il prof., *Corriere*, 11 gennaio <<https://bit.ly/3Bb51rS>>
- Siegel S.T., Biesta G.J.J. (2021), The problem of educational theory, *Policy Futures in Education*, 20, n.5, pp.537-548 <<https://bit.ly/3q2kxXj>>
- UIL Scuola RUA (2022), *Decreto legge n. 36. Reclutamento e formazione personale docente. La scheda di sintesi della UIL Scuola RUA*, 5 maggio <<https://bit.ly/3TOivHY>>

Lorenzo Asti

lorenzoasti@gmail.com

Laureato in fisica e dottore di ricerca in matematica applicata, ha svolto durante il dottorato attività di ricerca in fisica statistica con applicazioni alla biologia teorica e computazionale. Ha all'attivo esperienze come data scientist nel settore pubblico e privato e nella gestione del trasferimento tecnologico universitario. È docente di ruolo di Matematica e Fisica, attualmente presso il Liceo Cavour di Roma. Partecipa attivamente alla discussione pubblica sulle politiche dell'istruzione con particolare riferimento al sistema di reclutamento come fondamento della qualità del sistema.

Giovanni Carosotti

giovanni@carosotti.it

Insegna storia e filosofia al Liceo Virgilio di Milano. Coautore di due manuali di storia (per la secondaria di primo grado e per il biennio della secondaria di secondo grado), e di un testo per l'editore Guida, *Per la Didattica della Storia*; si occupa prevalentemente di problematiche legate alla riforma della scuola, alla didattica e alla didattica della storia. Tra le sue pubblicazioni recenti: *Tra anacronismo e attualità: don Milani e la scuola italiana, 2022*; *Libertà d'insegnamento: un diritto a rischio, 2022*

Scaffale

Storia dello Stato sociale in Italia

Chiara Giorgi, Ilaria Pavan – Bologna, il Mulino, 2021, pp.520

Alcune date, tratte dal libro di Chiara Giorgi e Ilaria Pavan, meritano di essere fissate nella memoria perché rappresentano pietre miliari nello sviluppo dell'idea stessa di sicurezza sociale e nell'evoluzione delle aspettative che, nel nostro Paese, i cittadini (Cost. art. 3), l'individuo (Cost. art. 32), il lavoratore (Cost. art. 36), sia uomo o donna lavoratrice, madre o minore (Cost. art. 37), anche inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere (Cost. art. 38), hanno di ricevere dalla comunità solidarietà politica, economica e sociale (Cost. art. 2):

- 1898, introduzione in Italia della prima forma di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro;
- 1948, entrata in vigore del dettato costituzionale;
- 1978, istituzione del Servizio sanitario nazionale (SSN), legge n. 833 del 23 dicembre.



Chiara Giorgi e Ilaria Pavan dedicano a questo excursus storico sul Novecento, “il secolo breve dello stato sociale”, un volume suddiviso in sei capitoli dal titolo *Storia dello Stato sociale in Italia*. Ogni capitolo affronta un periodo storico diverso, con le sue sfide, i progressi, le battute d'arresto e gli arretramenti, nella costruzione dello stato sociale in Italia. La capacità di segnare le tappe è la prima cosa che colpisce il lettore. La seconda è il rigore nel classificare e seguire l'evoluzione dei bisogni e delle risposte: previdenza, sanità, prevenzione, assistenza. La terza è il respiro profondo che dà una lettura critica che non proviene da sociologi, economisti e politologi, ma da due ricercatrici, due storiche.

Se la data di nascita dello stato sociale in Italia, incerta, ha come riferimento il 1889, l'età della sua giovinezza si colloca in un periodo storico-politico preciso, quello dei governi liberali del primo dopoguerra: la cosiddetta “assistenza di guerra in Italia”, quella del paradigma storiografico *warfare-welfare*, ne è l'espressione maggiore che, come viene ricostruito dalle Autrici, fu documentata in un volume dato alle stampe già nell'ottobre del 1919.

È in ossequio ai principi liberali che, in quell'epoca, gli schemi assicurativi sono sì imposti dallo Stato, che in questo modo affermava il riconoscimento della “assistenza come funzione statale”, ma lasciano libero ciascuno di rivolgersi indifferentemente a compagnie private o ad istituzioni statuali per la stipula delle polizze. Lasciando libertà di scelta anche sui beneficiari delle nuove provvidenze, nell'ambito di un nucleo familiare allargato a genitori, vedove, mogli e “assimilata a vedova”. Equiparando al coniuge sia la convivente che la promessa sposa, cui la legge riconosceva il diritto alla reversibilità della pensione di guerra mediante una dichiarazione verbale del militare fatta in presenza di due testimoni. Parificando anche la posizione dei figli naturali riconosciuti a quella della prole legittima.

Nel primo capitolo, il periodo tra la fine dell'età liberale e l'avvento del Fascismo è scandito dai passaggi da un'economia di guerra a una nuova forma di organizzazione sociale. Dalla progressiva estensione degli obblighi assicurativi dall'industria alle altre categorie produttive (con la resistenza degli “agricoli” al versamento dei contributi). Dal dibattito sulla ripartizione degli oneri assicurativi tra lavoratori e datori di lavoro, a quello sull'ammontare del cofinanziamento da parte dello Stato.

All'epoca fascista è destinato il secondo capitolo. In gran parte dedicato a sfatare molti miti e dimostrare, fatti e dati alla mano, l'esatta dimensione dell'opera del governo fascista in termini di previdenza, assistenza e sanità, e di benefici a uomini, donne e famiglia.

L'età della maturità dello stato sociale nel nostro Paese prende avvio col dibattito in seno all'Assemblea costituente, in particolare, sugli articoli 3, 32, 36, 37 e 38, di cui le Autrici del volume offrono ampia e

approfondita disamina nel terzo capitolo dedicato alla *Difficile nascita* (della concezione e costruzione moderna, n.d.r.) della sicurezza sociale, all'alba della Repubblica.

Le forze politiche e sociali che hanno garantito decenni di crescita economica e tenuto in equilibrio il Paese durante la gran parte della seconda metà del Novecento, dal governo e dall'opposizione, la Democrazia Cristiana, il Partito Comunista e quello Socialista in particolare, insieme con i Sindacati, sono i grandi protagonisti di questa storia, ripercorsa con dovizia di dettagli analitici e testimonianze da fonti documentali diversificate, nel quarto capitolo. Questi stessi attori sono anche i principali responsabili dell'attuazione e, in alcuni casi, della mancata attuazione, del dettato costituzionale in materia di sanità, previdenza e assistenza.

Alla storia dell'istituzione del servizio sanitario nazionale, la maggiore conquista del welfare universalista in Italia, è dedicato, meritoriamente - tanto più in epoca di pandemia - l'intero quinto capitolo. Una storia emblematica di affermazione del principio dell'uguaglianza sostanziale e della possibilità di soddisfare i bisogni fondamentali facendo ricorso a tutte le tecniche. Un mix di servizi (*in-kind*), trasferimenti, contributi, sgravi, accessi differenziati, decentramento amministrativo, efficienza e sostenibilità finanziaria, intervento pubblico e privato su istruzione, lavoro, industria, frutto di "[...] una visione unitaria e integrata della salute, fisica e psichica, individuale e collettiva, legata alla comunità e al territorio" (p.403).

Nelle forze di governo e nelle file dell'opposizione poterono convivere simultaneamente grandi spinte sia propulsive sia di freno al cambiamento e al progresso verso un moderno *welfare state*. Determinarono, nell'insieme, un progresso economico e sociale senza precedenti nella storia che incontrò una battuta d'arresto al volgere del secolo e all'affacciarsi del nuovo millennio. Le nuove sfide lanciate da globalizzazione, cambiamento demografico, rivoluzione digitale, in presenza di vincoli macroeconomici, si prefigurano all'alba del nuovo millennio, quando ancora le nuove disuguaglianze e la povertà sembravano mordere meno di quanto empiricamente si sarebbe dimostrato di lì a poco.

In filigrana, ma sempre nitide, quindi, nel volume di Chiara Giorgi e Ilaria Pavan, le grandi trasformazioni e vicende storiche, dalle guerre alle epidemie, dalla rivoluzione industriale a quella dei costumi, passando per le crisi economiche, endogene (quella del 1963) ed esogene (1973, '75, '78), demografiche ('baby boom' e 'crollo delle nascite'), che hanno segnato questi cento anni di storia italiana, che vale la pena di essere letta.

Senza la lettura di questo contributo, infine, risulterebbe sterile ogni tentativo di collocare lo stato sociale italiano in uno dei numerosi modelli di welfare proposti dalla sempre più vasta letteratura esistente.

Massimiliano Deidda

Inapp

Ripensiamo lo Stato sociale

Giulio Prosperetti – Milano, Wolters Kluwer, 2019, pp.232

L'ultimo libro di Giulio Prosperetti – Professore Emerito di diritto del lavoro all'Università di Roma Tor Vergata e Giudice della Corte costituzionale – è una riflessione sullo stato sociale condotta attraverso una rilettura acuta e attuale di suoi scritti frutto di oltre un ventennio di studi.

Ripensiamo lo stato sociale si dipana lungo un *file rouge* di ricerca fattivo in quanto pone il giurista in un dialogo proattivo con la realtà partendo dal compito più difficile per lo studioso, ovvero il procedere facendosi le domande giuste. Quesito portante qui è: Può ancora il sistema assicurativo previdenziale e assistenziale essere condizionato dalla 'meritevolezza' del lavoro prestato? Non occorrono forse maggiori caratteri di universalità?

Il contesto in cui si colloca tale domanda è costituito dai profondi mutamenti in corso nel mondo del lavoro caratterizzati da un epiteto costante ossia la 'crisi', che pervade l'economia, il lavoro, le istituzioni ma anche la morale. Partendo da tale narrazione dei tempi moderni, la proattività dell'Autore, cui si accennava, si definisce in "uno sforzo costante nel fare emergere una prospettiva di soluzione". L'Autore, infatti, è mosso dall'ottimismo della ragione quello di chi, al lamento che cede il passo a una certa arrendevolezza, preferisce argomentare possibili risposte innovative ma pragmatiche, in quanto ricercate nel reale "scacchiere" a disposizione. L'Autore mette in discussione architravi consolidati, e muove dal presupposto che le radici delle problematiche di oggi vadano individuate negli istituti giuridici di ieri, ormai inadeguati a regolare una realtà profondamente trasformata.

In quest'ottica, espone la propria tesi di come sia diventato antieconomico, se non addirittura paradossale, finanziare la disoccupazione in luogo del lavoro, tenendo distinti gli interventi sul reddito minimo dalla retribuzione corrispettiva. Del resto, nel mercato del lavoro attuale si sono modificate anche le relazioni tra parte datoriale e i propri dipendenti dei quali la prima "compra" sempre più spesso professionalità e competenze, più che ore.

Anche tale lettura del reale contribuisce all'osservazione critica svolta nel testo in ordine all'assetto del finanziamento al "non lavoro" e cioè la disoccupazione, problema per il quale le "strategie" proposte sono volte a un vero e proprio stravolgimento di paradigma. L'Autore propone quindi che le risorse pubbliche vadano in misura prioritaria a sostenere il lavoro, anche quello meno remunerativo, attraverso un mix tra reddito da lavoro e reddito assistenziale. Sostiene, quindi, che "si dovrebbe innanzitutto reagire al *dumping* sociale garantendo al lavoratore un reddito integrato dalla fiscalità generale. E ciò ben può essere sostenuto per i lavoratori impiegati nelle produzioni esposte alla concorrenza globale in considerazione del fatto che il lavoratore italiano deve sopportare per una sua esistenza dignitosa costi di contesto molto più onerosi di quelli che sopportano i lavoratori nei Paesi dell'Est europeo, ciò che appunto giustifica un intervento pubblico volto al riequilibrio di tale situazione".

Tutto ciò persiste, peraltro, in tempi nei quali a sostenere il sistema previdenziale sono ancora oggi "le imprese *labour-intensive*, cioè quelle meno redditizie rispetto a quelle fortemente automatizzate [...]: ci sono imprese con dieci dipendenti che oggi fatturano più di imprese con mille dipendenti".

Quello di Prosperetti più che un ragionamento accademico, è una tesi politica esposta con riflessioni puntuali che potrebbero essere direttamente recepite dal Legislatore in una concreta azione di intervento.

Ripensiamo lo stato sociale è una lettura stimolante e piacevole non solo per gli addetti ai lavori, atteso che l'estrema chiarezza del testo lo rende fruibile per chiunque possa essere interessato e curioso rispetto a una materia prioritaria per la sostenibilità del Sistema paese.



Rosita Zucaro

Inapp

Intelligenza artificiale. L'uso delle nuove macchine. Martini lecture

Luciano Floridi, Federico Cabitza – Milano, Bompiani, 2021, pp.192

Accade che il progresso ci consegni strumenti che non siamo in grado di comprendere e maneggiare appieno. È il caso dell'intelligenza artificiale. Già il termine è ingannevole. Da un lato gli dà una dignità superiore a una macchina qualunque, da un altro crea una suggestione maliziosa che attiene alla sua (verosimile) capacità di emanciparsi completamente dal suo costruttore. Inoltre, suggerisce una potenza di elaborazione crescente, forse infinita, creando prospettive iperboliche, tali da disturbarci, spaventarci, metterci in soggezione. Infine, il termine artificiale, implicito in ogni innovazione tecnica, lascia intendere comportamenti para-organici, pseudo naturali, antropomorfi. Il testo è in realtà un doppio elaborato dei due Autori sulla medesima traccia, suggerita dal Cardinal Martini, circa il comportamento da tenere nei confronti delle tecnologie digitali quando rischiano di prevaricare la loro funzione arrivando a intaccare la sfera personale, il patto sociale e i costumi correnti (eterogenesi dei fini). Gli Autori si soffermano sull'etica che deve accompagnare il progresso tecnologico – in questo caso relativo al mondo digitale – mostrando come i rischi che corriamo ricordino quelli vissuti nel passato quando ci siano trovati sulla frontiera della scienza, con l'atomo o la medicina o la biologia. Queste esperienze ci aprono gli occhi sulle attenzioni necessarie (algoretica) quando si maneggiano energie così forti, dirompenti, difficili da gestire. La tecnologia è come il vento forte per una barca: può far andare veloci, ma va saputa governare. Serve perizia. Il testo indugia sulle prospettive della tecnologia mantenendo una laica equidistanza, senza scendere in visioni distopiche, consigliando una ampia e diffusa elaborazione (per evitare la sclerotizzazione epistemica), attraverso una discussione democratica delle rilevanti implicazioni sul nostro patto sociale, sulle convenzioni e le regole civili che la dimensione digitale implica. La scrittura è agile ma i contenuti sono impegnativi per i molti rimandi alla filosofia classica (da Aristotele a Leibnitz) e alla narrativa fantascientifica (da Asimov a Matrix). La massima sintesi dell'intento speculativo degli Autori circa la relazione, sempre più intima ma anche inconsapevole, tra tecnologia e individuo, la offre una puntata dello show Little Britain, dove un'addetta all'accettazione di un ospedale propone la sostituzione delle teste dei femori ad una bambina di appena sei anni che era andata lì per farsi togliere le tonsille. Allo stupore della madre per quell'evidente errore, l'addetta si difende dicendo "l'ha detto il computer". Spesso la macchina o l'algoritmo o la app vengono usati in maniera così ottusa da diventare dei moltiplicatori di errori, dei propagatori più di rumore che di segnale, contribuendo a distorsioni del servizio che avrebbero dovuto migliorare. Ecco, sovente, a causa di differenti sensibilità e percezioni, la tecnologia diventa partner dei più grandi traguardi sociali o complice delle peggiori aberrazioni. Che sia applicata a un missile o a un robot da cucina, alla pecora Dolly o all'auto, al social preferito o alla telemedicina la tecnologia è uno strumento al servizio delle persone – e tale deve rimanere – per rispondere alla domanda del Cardinal Martini.



Emiliano Mandrone

Inapp

Facciamo un patto! I patti educativi di comunità e la partecipazione delle ragazze e dei ragazzi

Virginia Meo, Unicef Italia (a cura di) – Milano, Angeli, 2022, pp.160

Il contrasto al fenomeno della povertà educativa minorile è da molti anni al centro del dibattito nazionale di pari passo con interventi progettuali sviluppati nell'ambito del Fondo per il contrasto alla povertà educativa minorile selezionati dall'impresa sociale Con i bambini.

“La povertà educativa indica l'impossibilità per i minori di età di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità e aspirazioni, coltivare inclinazioni e talenti [...] come conseguenza delle difficili condizioni economiche e sociali, privandoli di fatto delle stesse opportunità dei loro coetanei in situazioni economiche più favorevoli. Le principali ripercussioni sull'apprendimento rischiano di compromettere non solo la vita presente ma anche quella futura, con l'ingresso permanente dei soggetti nel circolo vizioso della povertà”¹.

Lost in Education, il cui capofila è il Comitato Italiano per l'UNICEF - Fondazione ONLUS, rappresenta una delle esperienze progettuali multiregionali finanziate all'interno del Bando Adolescenza con un target di ragazze e ragazzi tra gli 11 ed i 17 anni. Tra gli output previsti si annovera anche il volume “Facciamo un Patto! I patti educativi di comunità e la partecipazione delle ragazze e dei ragazzi”: si tratta non soltanto di una guida alla scoperta dell'esperienza progettuale ma anche di un quaderno metodologico attraverso il quale è stato possibile descrivere e valorizzare alcuni degli strumenti di lavoro co-progettati e condivisi, non solo con i giovani coinvolti nel progetto, ma con l'intera comunità educante. Si è tentato di sperimentare una strategia di contrasto alla povertà educativa fondata su tre punti cardine che rappresentano anche gli obiettivi del progetto: aumentare il livello di partecipazione dei giovani partendo dal loro punto di vista, sviluppare la comunità educante di riferimento, rafforzare il ruolo della scuola come fulcro del processo educativo.

I giovani sono stati resi protagonisti delle attività progettuali, non solo riconoscendone capacità, attitudini e aspirazioni, ma anche coinvolgendoli nella realizzazione di alcuni utili strumenti come, ad esempio, le mappe di comunità educante (finalizzate a evidenziare il capitale educativo di una comunità in un determinato contesto territoriale), i *setting* educativi territoriali (finalizzati alla co-progettazione di azioni rivolte alla comunità educante stessa), un patto educativo di comunità per rendere la scuola aperta al territorio di riferimento. Il lavoro è stato svolto, dunque, su due traiettorie distinte ma interconnesse: da una parte il rafforzamento della scuola come leader del processo formativo ma orientato al riconoscimento delle competenze acquisite in percorsi extracurricolari, dall'altra l'attivazione della comunità educante come opportunità da cui far emergere nuove e ulteriori risorse e competenze.

Le attività realizzate sono state impostate per far in modo che i minori coinvolti, 'smarriti nell'educazione' traducendo il titolo del progetto stesso, potessero riconoscersi in percorsi educativi incentrati sulle *life skills*, quelle competenze per la vita indispensabili per fronteggiare i diversi problemi che si presentano nei più disparati contesti; appare, a tal fine, molto interessante la figura professionale delineata nel progetto come *life skill coach* (LSC) e prevista come supporto ai ragazzi più fragili per condurli alla scoperta delle proprie attitudini e competenze.

Nel piano dell'opera viene dedicato un intero capitolo all'approccio metodologico che sottende l'impianto progettuale ovvero il *Child Rights Approach* (CRA); attraverso indicatori specifici è possibile analizzare l'adeguatezza delle esperienze proposte ai giovani rispetto alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e



1 Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche della famiglia (2022), *5° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022-2023*, Firenze, Istituto degli Innocenti, p. 44 <https://bit.ly/3f4xcGW>.

dell'adolescenza (*Convention on the Rights of the Child – CRC*) non solo in termini di tutela dei diritti ma anche per garantire quella tanto auspicata partecipazione dei minori ai processi decisionali e alle attività che li riguardano, in linea con le recenti indicazioni a livello nazionale contenute nel documento 'Linee guida per la partecipazione di bambine e bambini e ragazze e ragazzi'² elaborate dall'Osservatorio sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Ripartire da ciò che i giovani considerano e percepiscono educativo fornisce loro un nuovo protagonismo e li rende agenti trasformativi della comunità di cui fanno parte. Tale concetto risulta alla base di tutti i patti educativi di comunità sottoscritti con l'intento di dar luogo a spazi di co-progettazione in cui garantire la partecipazione dei giovani. Gli stessi patti educativi sottoscritti nel progetto hanno consentito la realizzazione di attività ideate dai ragazzi stessi, come ad esempio, *bibliopoint*, panchine tecnologiche, spazi per la musica, percorsi di formazione per gli adulti gestiti però dai giovani e orti sociali ad alta tecnologia. La possibilità di attingere dalle esperienze e dalle risorse già presenti sul territorio ha generato nuove modalità di apprendimento e sperimentazioni di cittadinanza attiva. In questa ottica si richiamano e vengono confermate alcune delle indicazioni contenute nella Raccomandazione europea *Child Guarantee* che evidenziano l'importanza dell'apprendimento di altre competenze, oltre a quelle formali, per i minori più svantaggiati attraverso la partecipazione di questi ultimi ad attività sportive, ricreative o culturali. Inoltre, esperienze progettuali come quelle descritte nel volume rafforzano la prospettiva di una scuola come *learning hub*³, centro per l'apprendimento fortemente connesso alla comunità di riferimento da cui attingere risorse utili per lo sviluppo di un sistema educativo più inclusivo e partecipato.

Cristiana Porcarelli

Inapp

2 Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (2021), *Linee guida per la partecipazione di bambine e bambini e ragazze e ragazzi*, Istituto degli Innocenti, Firenze, Istituto degli Innocenti, <https://bit.ly/3BBT7gm>.

3 OECD (2020), *Back to the Future of Education: Four OECD Scenarios for Schooling*, Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris, <https://bit.ly/3qQmdmT>.

Economia civile e sviluppo sostenibile. Progettare e misurare un nuovo modello di benessere

Leonardo Becchetti, Luigino Bruni, Stefano Zamagni – Roma, Ecra, 2019, pp. 110

Le forme del lavoro e i sistemi economici, di convivenza e ambientali sono ad oggi in rapido mutamento. In molti settori dell'economia si assiste ad una crescente destrutturazione delle categorie di lettura delle trasformazioni in corso che, sul piano del dibattito scientifico, corrisponde ad un tentativo di recuperare una riflessione sui paradigmi che più efficacemente possano orientare gli attori chiamati a governare il cambiamento (agenzie e istituzioni, governative e non) nella comprensione del senso e delle prospettive di intervento sui fenomeni in atto.

Il volume di Becchetti, Bruni e Zamagni – economisti e storici del pensiero economico – si inserisce in tale dibattito, a partire da una ipotesi: le trasformazioni sociali ed economiche sono in gran parte frutto di scelte, ovvero di modi di dar senso all'esperienza umana che richiedono, per essere compresi, il recupero di una riflessione su modelli teorici e metodologici che contemplino l'esistenza umana nella sua interezza, includendone dimensioni simboliche affettive, relazionali, sociali, di significato del comportamento, anche guardando all'economia.

Dove trovare, allora, gli ingredienti per un nuovo paradigma della convivenza umana e delle scelte di politica economica? La proposta del testo – come un *fil rouge* che unisce i cinque contributi¹ in cui si articola – è quella di ritrovare o meglio costruire una pista di lavoro, recuperando un tracciato nella proposta della Scuola napoletana di Economia civile, fondata da Antonio Genovesi nel 1769, e nei principi del pensiero economico affidati in massima parte alle *Lezioni di commercio o sia d'economia civile* pubblicate nel 1765, undici anni prima de *La Ricchezza delle Nazioni* di Adam Smith. I tre Autori ripercorrono quindi le fondamenta di due approcci all'economia, ponendole in dialettica rispetto alle premesse teoriche e metodologiche che sostanziano la disciplina economica come scienza umanistica, con riferimento alla teoria del funzionamento dell'umano e delle relazioni sociali.

È l'agire economico umano orientato da un solo criterio di scelta razionale di convenienza di un individuo, rispetto a un orientamento distruttivo al quale la natura umana tenderebbe nella convivenza con altri? È il mercato, come luogo di scambi, capace di regolarsi da sé, massimizzando la razionalità delle scelte individuali per generare sviluppo sociale? Coincide lo sviluppo sociale con l'accumulazione di capitali e una loro redistribuzione? Quali le funzioni dell'etica e delle istituzioni pubbliche, dello stato e dei sistemi di governo, per contrastare gli effetti distruttivi dei comportamenti opportunistici?



1 Ne *Gli enigmi di oggi e la storia affascinante degli indicatori di benessere: verso gli indicatori dell'economia civile*, a partire dalla storia degli indicatori di benessere economico, Becchetti riflette sulla natura dei beni prodotti dall'economia e sulle funzioni che il loro governo può assumere, in termini di regolazione, affinché la produzione non sia distruttiva di risorse, bensì orientata alla sostenibilità. L'Autore distingue fra beni privati, beni pubblici e beni comuni, ed invita ad una riflessione sui presupposti dei modelli di competizione che organizzano la loro produzione. Seguono gli scritti di Bruni (*Gli spiriti del Capitalismo. Breve guida al loro discernimento e Il lavoro come amore. Per una rilettura antropologica del discorso economico*), nei quali l'Autore ripercorre l'intreccio fra religione ed economia riscontrabile nella storia dell'umanesimo occidentale, riflettendo sul significato simbolico che il denaro ed il lavoro hanno sempre rivestito nella regolazione degli scambi sociali, nel produrre dimensioni essenziali dello sviluppo quali fiducia e reciprocità. Concludono il volume due contributi di Zamagni (*L'economia civile come berillo intellettuale e Tracce di economia civile nel pensiero francescano della prima modernità*), in cui l'Autore propone una riflessione sulle ragioni per cui l'economia di mercato, pur rappresentando uno degli strumenti principali dello sviluppo dei sistemi democratici nei secoli trascorsi, in concomitanza con i processi di finanziarizzazione dell'economia globale, abbia ridotto progressivamente la sua capacità di accrescere, ad un tempo, ricchezza e opportunità di vita e libertà. Inoltre, ripercorrendo le fondamenta della scuola economica politica di matrice scozzese, e affiancandole alle riflessioni della scuola napoletana di economia civile, Zamagni rilegge la crisi del rapporto fra mercato e democrazia, l'emergenza di nuove disuguaglianze sociali, la ricorrenza delle crisi finanziarie e la questione dello sviluppo sostenibile alla luce del rischio di riduzionismo e autoreferenzialità della teoria economica classica.

La proposta degli Autori è quella di riconsiderare, nell'ambito dell'analisi dell'economia quale sistema di convivenza, la "funzione costruttiva del bene comune", esplorando contestualmente le dinamiche che concorrono alla "costruzione di fiducia, mutualità e reciprocità" quale punto di equilibrio fra sfera individuale e sfera sociale dell'esperienza umana, nella costruzione e gestione di risorse per il proprio reciproco sviluppo.

La sfida in direzione di un nuovo paradigma economico sembra dunque essere quella del superamento di un paradigma individualista, e del lavorare alla individuazione di premesse alternative a un modello competitivo fra umani che fondano l'imprendere su ipotesi di acquisizione – accumulazione e consumo di risorse e capitali – a vantaggio di un paradigma di convivenza dinamica che fonda le relazioni di mercato e di scambio su una dinamica di riconoscimento del limite fra uomini interdipendenti fra loro (e nei contesti in cui agiscono), in grado di cooperare ed assumere reciproche responsabilità a vantaggio dello sviluppo di cose terze nella relazione con altri da sé.

E in tale percorso, suggeriscono gli Autori, può essere utile recuperare coordinate culturali più ampie sul contributo dell'economia civile, ovvero riconsiderare nel paradigma economico il contributo delle discipline umanistiche, antropologiche e psicosociali, per una rilettura del sistema di welfare e del rapporto con l'economia.

A cavallo fra comportamenti opportunistici e valori altruistici, l'invito è a ripensare le categorie di uso e di scambio alla luce della categoria del "valore di legame". La sfida per il futuro dei sistemi economici e di quelli di welfare sembra essere quella di superare una sostanziale scissione, culturalmente e storicamente fondata, fra la logica di mercato come garanzia di benessere individuale e la logica della solidarietà fondata su un principio di redistribuzione di risorse date. Tale superamento sembra possibile recuperando una riflessione sul mercato come luogo simbolico di incontro fra alterità interdipendenti, ed esplorando le potenzialità di generazione di risorse che sono altrimenti espresse entro le logiche del dono e del riconoscimento di mutualità verso l'altro da sé.

Reciprocità e mutua interdipendenza sono dimensioni che marcano così il limite dei percorsi di sviluppo dell'organizzazione sociale, e in questo senso il *trade off* tra efficienza ed equità sembra possibile a partire da un nuovo investimento su criteri di organizzazione sociale ispirati da un "principio di fraternità", che consente a diseguali di essere diversi, recuperando la dialettica con l'alterità, quale fondamento e verifica delle strategie di sviluppo.

Roberta Fefè

Inapp

Per proporre un articolo

La Rivista pubblica articoli sui temi legati a monitoraggio, analisi e valutazione delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali e, in generale, tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Sinappsi pubblica solo articoli inediti. I contributi non possono pertanto riguardare articoli già pubblicati, anche solo in parte, su altre riviste italiane e straniere o essere contemporaneamente proposti ad altre riviste per la pubblicazione. I contributi possono essere proposti in lingua italiana o in lingua inglese. Gli articoli devono essere inviati in formato word all'indirizzo di posta elettronica sinappsi@inapp.org.

I testi vanno corredati con la scheda di accompagnamento contenente la dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (<https://bit.ly/3cjd3sz>) e dagli allegati (vedi infra).

Procedure

Ogni proposta, dopo la verifica della presenza dei requisiti minimi di pubblicabilità (rispetto delle norme editoriali) è soggetta all'esame preliminare del Comitato editoriale. Se giudicato coerente con gli obiettivi e gli standard qualitativi della Rivista, il testo è sottoposto, in forma anonima, al giudizio di due referee (*double blind peer review*, ovvero autori e revisori reciprocamente sconosciuti). Il testo inviato ai revisori non deve pertanto contenere informazioni sull'identità degli autori. Questi sono quindi tenuti a minimizzare le autocitazioni e qualsiasi altro connotato che possa favorire la loro identificazione da parte dei revisori.

Il processo di revisione da parte dei referee potrà dar luogo a uno dei seguenti esiti: accettazione; accettazione subordinata a modifiche minori; accettazione subordinata a modifiche rilevanti; da sottomettere a riesame previa modifiche e senza impegno di successiva accettazione; rifiuto. L'accettazione subordinata a modifiche prevede la revisione da parte degli autori, che dovranno rendere evidenti nel testo le modifiche effettuate. Quando l'articolo è accettato per la pubblicazione, gli autori trasferiscono automaticamente all'Inapp ogni diritto di copyright, garantendo la possibilità della più ampia diffusione.

Agli autori sarà consegnata la prima bozza per la correzione, con l'invito a restituirla entro una data prefissata. Sulla prima bozza potranno essere apportate solo modifiche marginali. La correzione della seconda bozza sarà eseguita a cura della Redazione.

Dimensione e criteri di stesura dei testi:

- pagina formato A4;
- da 30.000 a 50.000 caratteri complessivi per articolo, spazi inclusi, comprese tabelle e figure (testi di dimensione superiore devono essere concordati con la Redazione, indicando i motivi per cui non è possibile rispettare i limiti previsti);
- titolo max 50 caratteri, eventuale sottotitolo max 70 caratteri, ma se è presente il sottotitolo, il titolo può avere un massimo di 30 caratteri;
- paragrafi numerati (solo primo livello); la Redazione può intervenire sul titolo proponendo modifiche agli autori;
- numero di tabelle + figure non superiore a 10 (non duplicare le informazioni fornite dalle tabelle con quelle dei grafici e del testo dell'articolo);
- tabelle e figure sempre numerate (ad esempio Tabella 1, Tabella 2 ecc.; Figura 1, Figura 2 ecc.), con titolo, fonte e anno. Possono essere utilizzati colori;

- note esplicative inserite a piè di pagina;
- richiami bibliografici inseriti nel testo entro parentesi tonde, con l'indicazione del cognome dell'autore da citare, seguito dalla data della pubblicazione originale ed eventualmente dalla/e pagina/e di riferimento della citazione riportata nel testo (Cognome autore data, numero pagina). A ogni richiamo deve corrispondere la fonte completa in bibliografia, inserita a fine saggio (vedi Norme bibliografiche);
- lo stesso sistema di rinvio alla bibliografia finale si adotta all'interno delle note a piè di pagina.

Allegati

L'articolo va corredato con:

- una breve nota biografica (circa 600 caratteri spazi inclusi), elaborata in base al seguente modello: «Ricercatore/ trice, assegnista (oppure insegna) presso l'Istituto/Università (Denominazione). Aggiungere eventualmente, altri incarichi di prestigio. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: (indicare un max di due lavori). Indirizzo e-mail»;
- dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (presente all'interno della scheda di accompagnamento);
- abstract in italiano e abstract in inglese di max 600 caratteri ciascuno, spazi inclusi;
- tre parole chiave in italiano e tre corrispondenti keyword in inglese;
- il file in formato.excel delle figure e dei grafici inseriti anche nel testo, un elemento per foglio, con numerazione corrispondente a quanto indicato nell'articolo.

Norme bibliografiche

Requisiti della bibliografia

- deve essere unica e collocata alla fine del lavoro;
- deve indicare esclusivamente le opere citate nel testo e nelle note ed essere aggiornata;
- deve prevedere l'ordine alfabetico per cognome dell'autore o del curatore, del primo autore o curatore nel caso di più nomi, e l'ordine cronologico di pubblicazione delle opere dalla più recente alla meno recente (per opere dello stesso autore pubblicate nello stesso anno, si usino le indicazioni a, b, c);
- i lavori di più autori vanno riportati con tutti i nomi.

Monografie

Autori:

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto, Luogo, Editore

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori separati da virgole.

Curatori:

Cognome curatore e iniziali puntate del nome (a cura di) (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto, Luogo, Editore

Per i testi stranieri mettere (eds.) al posto di (a cura di) nel caso di più curatori, (ed.) nel caso di curatore unico.

Nel caso di più curatori, mettere tutti i curatori separati da virgole.

Se la monografia fa parte di una collana, inserire nome della collana e relativo numero dopo il titolo.

Articoli di riviste/periodici

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'articolo in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, Titolo del periodico/rivista in corsivo, annata¹, numero anno reso con n. e numero in cifre, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.33-45).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori. Se presente, inserire il DOI tra parentesi uncinate < > senza spazi dopo e prima.

Estratti da monografie

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'estratto in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, in Cognome autore e iniziali puntate del nome, *Titolo del volume in corsivo*, Luogo, Editore, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.40-60).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori.

Se il volume di estrazione è a cura di, seguire le indicazioni per i volumi con curatore.

Testi Inapp

I testi Inapp seguono le indicazioni precedenti. Le monografie però devono SEMPRE riportare Inapp fra gli autori o curatori.

¹ Annata: insieme di fascicoli di un periodico pubblicati nel corso di un anno o di un periodo editoriale determinato.
Fonte <http://elearning.unimib.it/mod/glossary/view.php?id=13076>

Letteratura grigia

La letteratura grigia segue le precedenti indicazioni rispetto al metodo Autore/Data. È necessario riportare sempre tutti gli elementi utili a rintracciare la pubblicazione:

Autori/Ente autore (anno), titolo del contributo, *informazioni aggiuntive*. Se disponibili, riportare il link al documento e/o il DOI tra parentesi uncinata < > senza spazi dopo e prima.

Giurisprudenza

Organo giurisdizionale emanante (Cassazione, Tribunale, Consiglio di Stato), tipo di atto adottato (Sentenza, Ordinanza, Decreto), sezione dell'organo emanante (non sempre presente), data della pronuncia, numero o nome delle parti (non sempre previsto. Se c'è il nome della parte dopo la data si tratta di un provvedimento della giurisdizione penale).

Legislazione

In ogni capitolo la prima citazione deve essere completa.

(Es. D.P.R. 26 luglio 1976 n.752, Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino- Alto Adige in materia di ...)

Le citazioni successive possono essere in forma abbreviata.

(Es. D.P.R. n.752/1976)

La citazione degli articoli deve consentire l'individuazione precisa della disposizione normativa.

(Es. art. 5, comma 2, D.P.R. n.752/1976)

Citazioni all'interno del testo: legge n.150/2000, oppure L. n.150/2000

Risorse elettroniche

Le risorse elettroniche seguono le indicazioni precedenti rispetto al metodo Autore/Data. È SEMPRE necessario mettere il link al testo e/o pagina web di riferimento. Per le pagine inserire la dicitura (consultato il). È comunque preferibile riportare le url brevi, utilizzando ad es. il sito <<https://bitly.com/>> per la trasformazione.

ESEMPI

Monografie

Campbell J.L., Pedersen O.K. (2014), *The national origins of policy ideas. Knowledge regimes in the United States, France, Germany and Denmark*, Princeton, Princeton University Press

Facchini C. (a cura di) (2008), *Conti aperti. Denaro, asimmetrie di coppie e solidarietà tra le generazioni*, Bologna, Il Mulino

Eichbaum C., Shaw R. (eds.) (2010), *Partisan Appointees and Public Servants, an International Analysis of the Role of the Political Adviser*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited

Eichhorst W., Wintermann O. (2005), *Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms. The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands and Sweden*, IZA Discussion Paper n.1845, Bonn, IZA <[https:// bit.ly/2RR3BDA](https://bit.ly/2RR3BDA)>

Articoli di riviste/periodici

Craft J., Halligan J. (2017), Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience, *Policy Sciences*, 50, n.1, pp.47-62 DOI 10.1007/s11077-016-9256-y

Estratti da monografie

Pattyn V., van Voorst S., Mastenbroek E., Dunlop C. A. (2017), Policy evaluation in Europe, in Ongaro E., Van Thiel S., *The Palgrave Handbook of Public Administration and Public Management*, Bristol, Policy Press, pp.105-11

TESTI INAPP**Monografie**

Inapp, Checcucci P., Fefè R., Scarpetti G. (a cura di) (2017), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*, Inapp Report n.3, Roma, Inapp

Paper

Quaranta R., Ricci A. (2017), *Riforma delle pensioni e politiche di assunzione. Nuove evidenze empiriche, italiane*, Inapp Paper n.3, Roma, Inapp

Sinappsi

Cassese S. (2018), Evoluzione della normativa sulla trasparenza, *Sinappsi*, VIII, n.1, pp.5-7

Letteratura grigia

Schulz M., Bressers D., van der Steen M., van Twist M. (2015), Internal Advisory Systems in Different Political-Administrative Regimes, *Prepared for the International Conference on Public Policy (ICPP) T08P06 – Comparing policy advisory systems at the second International Conference on Public Policy, Milan 2015*

Comité de suivi du Cice, France Stratégie (2016), Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016, *Evaluation, Septembre 2016* <https://bit.ly/2DeDsGv>

Giurisprudenza**Corte costituzionale**

Corte cost. 25 luglio 1995 n.376, in *Giur. cost.*, 1995, XL, 4, p.2750 ss.

Corte di Cassazione

Cass., sez. III, 14 ottobre 1991 n.10763, in *Dir. Trasp.*, 1993, VI, 3, p.847 ss.

Cass. pen., sez.un., 26 marzo 2003, in *Cass. pen.*, 2003, XLIII, 9, p.2579 ss.

Cass. pen., sez. VI., 3 novembre 2001, in *Riv. pen.* 2002, 1, p.31 ss.

Cass. civ., sez. lavoro, 29 maggio 1998, n.5348 Cass. pen., sez. I, 30 aprile 1992, Idda, in *C.E.D. Cass. Pen.*, n.190564

Cass. pen, sez. un., 6 novembre 1992, Martin, in *Cass. Pen.*, 1993, XXXIII, 2, p.280

Cass. pen., sez. IV, 21 ottobre 2005, in *Dir. Pen. Proc.*, 2006, XII, 2, p.200

Cass. pen., sez. V, d 24 ottobre 2002, De Vecchis, in *Guida dir.*, 2003, X, 10, p.86

Consiglio di Stato

Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 2005 n.3120, in *Foro Amm. CDS*, 2005, IV, 6, p.1728 ss.

Corte dei conti

Corte conti 16 luglio 2010 n.15, in *Riv. corte conti*, 2012, LXV, 3-4, p.10

Corte d'Appello

App. Napoli 3 novembre 2008, in *Foro it.*, 2009, CXXXIV, 5, pt. I, p.1476 ss.

Corte d'Assise

Corte Assise Milano 15 febbraio 2006, in *Giur. merito*, 2007, XXXIX, 3, p.783 ss., con nota di L.D. CERQUA

Tribunale

Trib. Roma 27 giugno 2005, in *Lavoro nella giur.*, 2007, XV, 3, p.283, con nota di B. DE MOZZI

Tribunale Amministrativo Regionale

Tar Bari Puglia 6 aprile 2005 n.1376, in *Foro amm.TAR*, 2005, IV, 4, p.1214

Pretura

Pretore di Gubbio ord. 12 febbraio 1957, in *Giur. cost.*, 1957, II, 1, p.127 ss.

Corte di Giustizia dell'Unione europea

Corte Giust., 28 giugno 1978, C-70/77, Simmenthal c. Amministrazione delle Finanze, in *Racc.*, 1978, p.453

Corte internazionale di Giustizia

Corte internazionale di Giustizia, sentenza del 27 giugno 1986, Attività militari e paramilitari contro il Nicaragua

Corte penale internazionale

Corte penale internazionale, Prima Camera di I grado, 14 marzo 2012, Thomas Lubanga Dyilo

Corte europea dei Diritti dell'Uomo

C. eur. Dir. Uomo, 12 febbraio 2013 – Ricorso n.24 818/03 – causa Armando Iannelli c. Italia


C. eur. Dir. Uomo, sentenza del 24 ottobre 1986, nel caso Agosi contro Regno Unito

Legislazione

- D.L. 27 giugno 1997 n.185
- D.M. 5 marzo 1999
- D.Lgs. 29 marzo 1993 n.119
- L. 13 febbraio 2001 n.45
- Art. 456 c. c.
- Art. 16, comma 4, lett. a, L. 28 gennaio 1994 n.84
- Art. 1 reg. CEE n.4056/86 del 22 dicembre 1986
- Regolamento n.1254/2008/CE della Commissione, che modifica il regolamento (CE) n.889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n.834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli, in GU L 337 del 16.12.2008
- Direttiva n.70/50/CEE della Commissione, 22 dicembre 1969, in GUCE L 13, 19.1.1970

Risorse elettroniche

Guarascio D., Sacchi S. (2017), Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro, Roma, Inapp
<<https://bit.ly/2Mht4kd>>



SINAPPSI è la rivista scientifica dell'Inapp (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche), ente di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche, in particolare di quelle che hanno effetti sul mercato del lavoro. Occupazione, istruzione, formazione e welfare sono i principali temi di studio. La rivista intende intrecciare, connettere appunto, i risultati e i contenuti della ricerca, per offrire al lettore una rete di riflessioni e ai decisori politici un impulso per le scelte strategiche.

ISSN 2532-8549



INAPP

ISBN: 978-88-543-0301-0

