

WORKING PAPER

INAPP WP n. 106

L'attuazione del Reddito di cittadinanza vista dal sistema dei servizi: risultati raggiunti e sfide future

Matteo D'Emilione

Alessandra Di Giampaolo

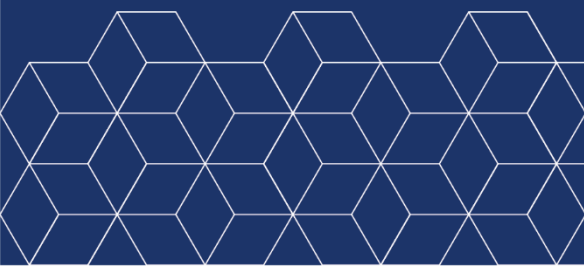
Grazia Ferri

Gabriella Natoli

Cristiana Ranieri

Claudia Tagliavia

Giovannina Assunta Giuliano



L'attuazione del Reddito di cittadinanza vista dal sistema dei servizi: risultati raggiunti e sfide future

Matteo D'Emilione

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma
m.demilione@inapp.org

Alessandra Di Giampaolo

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma
a.digiampaolo@inapp.org

Grazia Ferri

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma
g.ferri@inapp.org

Gabriella Natoli

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma
g.natoli@inapp.org

Cristiana Ranieri

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma
c.ranieri@inapp.org

Claudia Tagliavia

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma
c.tagliavia@inapp.org

Giovannina Assunta Giuliano

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma
g.giuliano@inapp.org

MAGGIO 2023

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità dei rispettivi autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente di appartenenza.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Sviluppo e metodologia dell'indagine. – 3. L'attuazione del RdC vista dal versante sociale; 3.1 Coincidenza territoriale: un valore aggiunto della policy; 3.2 Sistemi informativi: ruolo e funzionalità; 3.3 Il ruolo delle risorse umane; 3.4 Fondi e risorse economiche a disposizione di ATS e SSC nell'attuazione del RdC; 3.5 Meccanismi di governance; 3.6 Primi esiti del processo di rafforzamento del sistema dei servizi sociali. – 4. Attuazione delle misure di contrasto alla povertà da parte dei CPI; 4.1 L'organizzazione dei Centri per l'impiego alla prova delle misure di contrasto alla povertà; 4.2 Al servizio dell'utenza. – 5. Un bilancio della policy. – Bibliografia

INAPP – Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche

Corso d'Italia 33
00198 Roma, Italia

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

www.inapp.org

ABSTRACT

L'attuazione del Reddito di cittadinanza vista dal sistema dei servizi: risultati raggiunti e sfide future

Il paper presenta le principali evidenze della seconda Indagine dedicata al sistema dei servizi di welfare che a livello locale hanno dato attuazione alle misure di contrasto alla povertà, prima Rel (Reddito di inclusione) e successivamente RdC (Reddito di cittadinanza). Nel 2022, sono stati coinvolti nell'Indagine i referenti di oltre 1000 tra ATS (Ambiti territoriali sociali) e CPI (Centri per l'impiego), nonché un campione rappresentativo di oltre 2.000 Servizi sociali comunali (SSC), ottenendo complessivamente una copertura ancora migliore della prima edizione. Il lavoro di ricerca mette in risalto come a fronte di difficoltà attuative ancora presenti e riguardanti la capacità di dialogo e di implementazione dei sistemi informativi dedicati e risorse umane disponibili in aumento ma ancora non sufficienti, il sistema dei servizi ha iniziato a muoversi in maniera più integrata, sfruttando le risorse economiche a disposizione e costruendo un migliore rapporto con l'utenza. La strada da compiere è ancora molta, ma il percorso sembra avviato e non va ostacolato.

PAROLE CHIAVE: povertà, politiche pubbliche, sistemi informativi, integrazione, servizi pubblici

The paper presents the main evidence of the second survey dedicated to the welfare services which have implemented at local level the two national measures to combat poverty (Inclusion Income and Citizenship Income). From May to December 2022, over 1000 Local social planning authorities and public employment services were involved in the survey, as well as a representative sample of over 2000 municipal social services. The research work highlights how in the face of implementation difficulties concerning the information systems and the increasing (but still not sufficient) human resources available, welfare services has begun to be more integrated, exploiting the economic resources available and building a better relationship with users. There is further work to be done, but the journey seems to have started and should not be hindered.

KEYWORDS: poverty, public policies, information system, integration, public services

DOI: 10.53223/InappWP_2023-106

Citazione:

D'Emilione M., Di Giampaolo A., Ferri G., Natoli G., Ranieri C., Tagliavia C., Giuliano G.A. (2023), *L'attuazione del Reddito di cittadinanza vista dal sistema dei servizi: risultati raggiunti e sfide future*, Inapp Working Paper n.106, Roma, Inapp

1. Introduzione

La recente raccomandazione del Consiglio UE (2023/C 41/01) afferma la necessità di un adeguato reddito minimo a garanzia di una vita dignitosa in tutte le fasi della vita *“promuovendo un adeguato sostegno al reddito...e un accesso effettivo ai servizi abilitanti ed essenziali per le persone che non dispongono di risorse sufficienti, nonché favorendo l'integrazione nel mercato del lavoro di chi può lavorare, in linea con l'approccio di inclusione attiva”*. È in questa prospettiva che negli ultimi anni, l'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (Inapp) ha cercato di seguire e comprendere i cambiamenti e gli effetti associati alle dinamiche in atto sul sistema dei servizi di welfare, determinate anche, ma non solo dalla pandemia da Covid-19. Nello specifico, già a partire dalla fine del 2020 è stata avviata un'indagine ad hoc nei confronti dei tre principali attori istituzionali che a livello locale erano stati coinvolti nell'attuazione del Reddito di inclusione (Rel) prima della messa a regime del Reddito di cittadinanza (RdC), poi: Ambiti territoriali sociali (ATS), Servizi sociali comunali (SSC) e Centri per l'impiego (CPI). Ciò nella consapevolezza sia del delicato ruolo che le istituzioni locali giocano nell'ambito di politiche basate su architetture complesse generate dalla c.d. 'governance multilivello' (Agranoff 2018), sia sull'importanza stessa di ascoltare il punto di vista degli implementatori locali di una policy.

Dai dati quantitativi e qualitativi raccolti con la seconda edizione dell'indagine nazionale sull'implementazione delle misure di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà condotta dall'Inapp, si evidenzia il ruolo assunto dall'ATS nel rafforzamento della capacità dei servizi nella definizione dei progetti personalizzati e nella verifica dei livelli essenziali di servizio. A testimonianza del ruolo sempre più rilevante dell'ATS non solo nell'attuazione delle politiche di contrasto alla povertà, è opportuno riprendere quanto affermato al comma 160 della legge n. 234/2021 che individua negli Ambiti territoriali la *“... sede necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS medesimi”*.

Tale attività di ricerca è riuscita a coinvolgere la quasi totalità dei soggetti interessati e un campione significativo di Servizi sociali comunali (per un totale di oltre 3000 istituzioni coinvolte), sviluppando anche una fase di disseminazione delle principali evidenze attraverso l'organizzazione di seminari di restituzione a livello territoriale. La buona riuscita dell'indagine e l'apprezzamento ricevuto dalle istituzioni coinvolte che si sono sentite 'ascoltate' in un periodo tanto complicato, ha fatto sì che l'Istituto replicasse l'indagine, sviluppandola ulteriormente, anche nel 2022 ottenendo risultati ancora migliori in termini di copertura. In un arco temporale limitato, dunque, l'attività di ricerca ha permesso di cogliere in maniera scientificamente robusta il punto di vista degli attuatori locali delle principali misure di contrasto alla povertà avviate a livello nazionale, evidenziandone criticità e punti di forza, con un approccio longitudinale. Accanto all'attività condotta nei confronti della rete dei servizi, l'Inapp ha contestualmente realizzato anche un'indagine sui beneficiari di tali misure, riuscendo a intercettare, dunque, i due lati della stessa medaglia. In questo secondo caso, sono stati intervistati oltre 5.000 soggetti beneficiari delle diverse misure di contrasto alla povertà, riuscendo a individuare significativi effetti delle misure medesime nei confronti di alcune dimensioni di vita delle persone¹.

¹ Cfr. Ancora e De Angelis (2023).

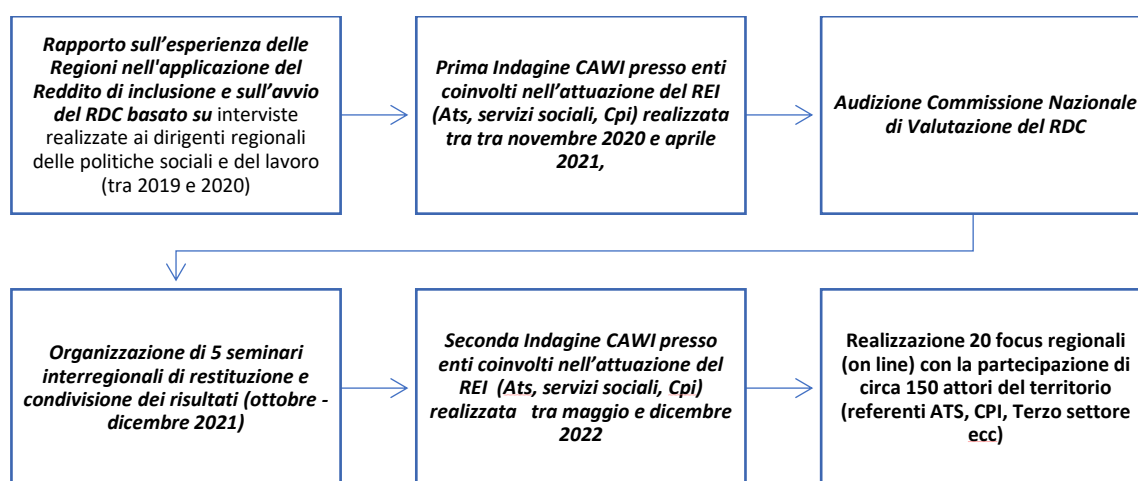
Accade di rado che un'attività di ricerca riesca a sviluppare una prospettiva simile su politiche pubbliche tanto complesse da analizzare e interpretare (Peters e Tarpey 2019), considerata sia la multidimensionalità della povertà (Alkire 2018) sia la nota frammentazione del sistema di welfare italiano (Kazepov e Barberis 2013). E tuttavia, una delle chiavi di lettura più interessanti che emerge da tale lavoro di ricerca è quello di aver individuato un possibile punto di raccordo tra punto di vista dei servizi e punto di vista dei beneficiari, uniti dalla medesima visione di essersi 'avvicinati' in qualche modo grazie alla policy, aumentando il capitale di fiducia tra cittadini e istituzioni fondamentale affinché una politica pubblica sia efficace.

In questa sede, presentiamo i principali dati emersi nell'indagine condotta sul sistema dei servizi nel 2022².

2. Sviluppo e metodologia dell'indagine

L'indagine sui servizi coinvolti nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà, prima il Rel e poi l'RdC, come accennato nell'introduzione, nasce qualche anno fa e si è sviluppata attraverso una serie di 'tappe' (figura 1) che hanno condotto alla rilevazione di cui oggi, attraverso il presente lavoro, presentiamo le principali evidenze. Più nello specifico, a seguito di un primo lavoro di interlocuzione con i referenti regionali delle politiche sociali e delle politiche del lavoro, a cavallo tra 2019 e 2020, per comprendere come il livello regionale stesse gestendo il passaggio tra Rel e RdC (D'Emilione *et al.* 2021b) e per preparare il terreno alla prima indagine nazionale sui servizi (Ancora e Giuliano 2022), sono state sviluppate sia attività di disseminazione/condivisione dei risultati sia approfondimenti di tipo qualitativo come nel caso della realizzazione di 20 focus regionali (online) con la partecipazione di circa 150 attori del territorio (referenti ATS, CPI, Terzo settore ecc).

Figura 1. Principali fasi/tappe dell'indagine sui servizi



Fonte: elaborazioni nostre su fonti Inapp

² I dati dell'indagine sono stati presentati durante il convegno Inapp <<https://bit.ly/3nkWKUG>>.

In questa sede, focalizzeremo l'attenzione sui principali risultati emersi nell'ultima indagine condotta nel 2022, rimandando a future pubblicazioni gli esiti dei focus group e approfondimenti più dettagliati sulle molte questioni affrontate nella fase di indagine. Dal punto di vista della metodologia di ricerca, la seconda indagine sull'implementazione delle misure di contrasto alla povertà fa riferimento alle stesse unità di rilevazione impostate per la rilevazione precedente. L'impostazione teorica è infatti la medesima, ossia comprendere il lavoro dei servizi territoriali direttamente coinvolti nell'applicazione della misura, e la capacità organizzativa di cui essi dispongono. Si tratta dunque di verificare il lavoro svolto da Ambiti sociali territoriali, Centri per l'impiego e servizi sociali comunali³.

Le unità di rilevazione prescelte, seppure diverse nella loro struttura, hanno dunque un ruolo fondamentale per poter definire la reale applicazione della policy e generare un quadro esaustivo nella lettura degli interventi che con modalità molto differenti sono chiamati ad attuare. Le unità di rilevazione coinvolte ATS, CPI e SSC hanno infatti un ruolo differente nel lavoro svolto con i beneficiari della misura ma sono chiamati a coordinarsi, interagire, integrarsi.

Anche in questa rilevazione sono state prese in considerazione diverse dimensioni attuative della policy, molte delle quali riprendono fattori già indagati nella precedente indagine, in particolare:

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

In considerazione delle dimensioni indicate, è stato aggiornato e rivisto il questionario di rilevazione⁴. La struttura resta omogenea per i tre servizi coinvolti e garantisce anche in questo caso che possano essere raccolte informazioni comuni e facilmente confrontabili, al contempo descrittive delle principali caratteristiche delle tre istituzioni. Si rilevano dunque le specificità del singolo servizio ma i quesiti, anche là dove sono stati posti in maniera diversa (per la peculiarità dell'ente), garantiscono di poter avere fornire informazioni simili. Le domande sono state presentate in modo da proporre ai diversi enti la medesima successione logica dei temi da analizzare. Una ulteriore attenzione è stata posta alla replicabilità delle informazioni da fornire rispetto all'indagine precedente in modo da mantenere informazioni comuni e confrontabili nel tempo.

Il questionario resta di tipo strutturato con domande a risposta chiusa. È suddiviso in più sezioni che riprendono le caratteristiche già rilevate nella precedente indagine.

Prima dell'avvio dell'indagine sono stati aggiornati gli archivi amministrativi dei tre enti (CPI, ATS, SSC) in modo da poter avere dati aggiornati rispetto alle anagrafiche. In particolare, è stato rilevato il

³ Per una più completa trattazione si può fare riferimento ai capitoli introduttivi del precedente rapporto (Ancora e Giuliano 2022).

⁴ Cfr. <<https://bit.ly/40OwJut>>.

diverso numero degli ATS coinvolti rispetto all'annualità precedente. La tipizzazione geografica è un dato essenziale soprattutto per questo specifico ente che nella sua modalità di struttura è definito come livello essenziale delle prestazioni. Gli ATS presenti nell'anagrafe aggiornata sono infatti 582 (nella rilevazione precedente erano 573). Non ci sono stati cambiamenti nella ridefinizione delle unità dei CPI che restano 549 ma delle modifiche rispetto ai referenti sul territorio sono avvenute. Un ulteriore elemento comune nella scelta dell'applicazione dell'indagine è che si tratta sempre di una indagine censuaria per gli ATS e i CPI mentre per i SSC si tratta di una rilevazione campionaria.

Nel caso dei Servizi sociali comunali, la definizione del campione è stata rivista con la scelta di un disegno campionario che ha previsto l'estrazione di oltre 2200 unità. La costruzione del campione, rappresentato nella tabella 1 che segue, ha previsto che gli strati fossero definiti incrociando ATS e dimensioni di comuni. La dimensione dei comuni considera le 12 grandi città, ossia tutte le città con un numero di abitanti superiore a 250.000 che risultano unità autorappresentative. Per ogni ambito sociale sono stati definiti comuni di dimensione medio-piccola e comuni di grandi dimensioni e sono state estratte fino a 2 unità per strato. Inoltre, dove c'erano strati con più di 20 comuni sono stati costruiti dei sottostrati. La scelta considera 404 strati autorappresentativi in cui ricadono le grandi città e quegli ambiti in cui il numero del comune che non può essere naturalmente sostituito ($nh \leq 2$). Vale la pena mettere in evidenza come il tasso di copertura raggiunto in questa edizione sia ancor più alto di quello raggiunto nella precedente edizione (tabella 1).

Tabella 1 Universo di riferimento e tasso di copertura dell'indagine

	Enti presenti	Interviste complete	% Copertura
CPI	549	503	91,5%
ATS	582	504	86,6%

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

3. L'attuazione del RdC vista dal versante sociale

Come indicato nell'introduzione, nel presente capitolo verranno presentate una serie di evidenze emerse dall'analisi di quanto affermato dai referenti degli ATS e dei Servizi sociali dei comuni coinvolti nell'indagine, quello dunque che potremmo definire il punto di vista sulla policy del 'versante sociale', a cui seguirà nel successivo capitolo 4, quello del versante lavoro espresso dai Centri per l'impiego.

Nello specifico, le dimensioni di analisi su cui focalizziamo l'attenzione in via principale sono quelle che ci aiutano a comprendere quanto sia stato recepito a livello locale uno dei principali input della policy nazionale, ossia quello di promuovere un'azione condivisa e possibilmente coordinata/integrata tra politiche sociali e politiche del lavoro. Partendo dalla consapevolezza di un dato di partenza che già nella passata rilevazione evidenziava una capacità di lavorare in maniera integrata diffusa in maniera molto eterogenea a livello nazionale (Ancora e Giuliano 2022; D'Emilione e Giuliano 2022), è stata posta particolare attenzione ai seguenti aspetti: l'attuale coincidenza territoriale tra territorio di competenza/azione degli ATS e quello di CPI e Aziende sanitarie; il ruolo e il funzionamento dei diversi sistemi informativi a disposizione delle istituzioni locali coinvolte, nonché la qualità dei flussi di comunicazione; la dotazione delle risorse umane a disposizione e i reali bisogni formativi delle stesse;

i meccanismi di funzionamento degli schemi di finanziamento della policy e la loro efficacia e adeguatezza rispetto alle necessità concrete del territorio; il funzionamento di alcuni dispositivi di governance attuati a livello locale.

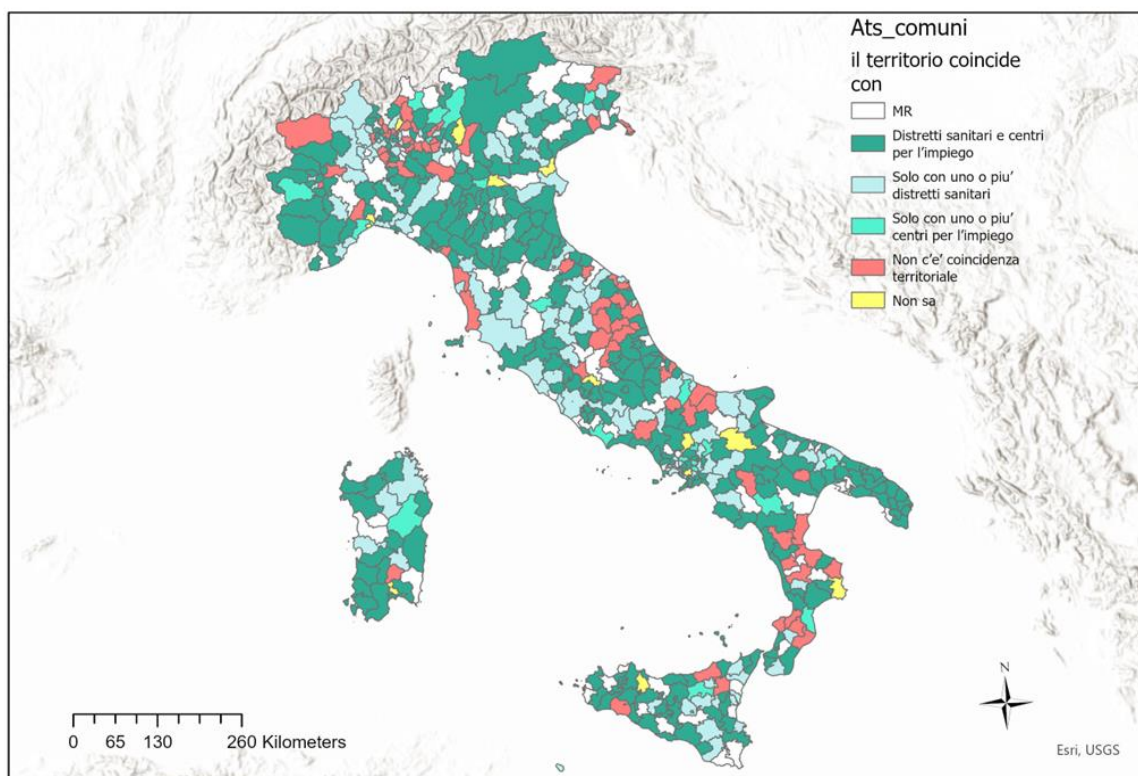
Accanto all'analisi di tali dimensioni attuative della policy, mettiamo in evidenza, inoltre, una serie di risultati ottenuti in termini di capacità di rafforzamento del sistema di interventi e servizi.

3.1 *Coincidenza territoriale: un valore aggiunto della policy*

Il territorio dell'Ambito Sociale può o meno coincidere con uno o più Distretti sanitari e/o Centri per l'Impiego dando luogo a diversi scenari possibili, anche all'interno della medesima regione. Con riguardo alla coincidenza degli Ambiti territoriali con i CPI l'indagine ha permesso di focalizzare se l'esercizio dei rispettivi mandati istituzionali, del ruolo e delle funzioni, si estenda sul medesimo territorio di competenza. Laddove le Regioni avessero operato per una regolamentazione della coincidenza territoriale tra distretti sanitari, CPI e ATS, gli stessi attori sono in qualche modo facilitati nell'azione di coordinamento e di lettura dei bisogni locali.

Analizzando le risposte fornite dagli ATS presi in esame, risulta che in oltre la metà dei casi ci sia una corrispondenza dei limiti dell'ATS con quella sia dei CPI sia dei distretti sanitari, e anche nei casi in cui tale corrispondenza ancora non sia attuata è ritenuta comunque auspicabile da oltre il 70% dei rispondenti al quesito (42,7% molto; 30,7% abbastanza).

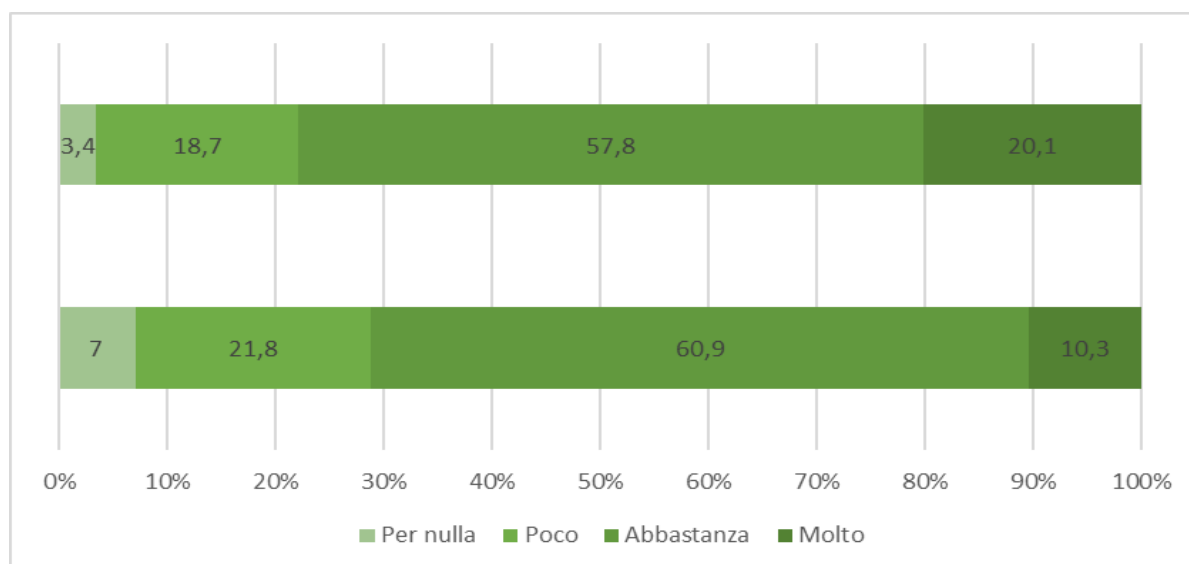
Figura 2. Coincidenza fra ATS, CPI e distretto sanitario



Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

La situazione a livello regionale sembra essere piuttosto diversificata e non permette una classica lettura sulla direttrice 'Nord-Sud' del Paese: infatti, accanto a regioni come l'Emilia-Romagna e il Trentino-Alto Adige dove la quasi totalità degli ATS coinvolti (rispettivamente l'85% e 91,7%) evidenzia tale coincidenza territoriale, troviamo regioni come Abruzzo, Puglia e Sardegna dove i valori sono superiori o molto vicini al 70%. Nella precedente indagine la riorganizzazione degli ATS rispetto ad una coincidenza territoriale con i CPI e i Distretti sanitari riguardava a livello nazionale il 18,7% dei casi e più di otto ATS su dieci dichiarava di non aver proceduto in tale direzione. I dati oggi a disposizione mettono in evidenza come quello che potremmo definire un processo di 'sovrapposizione' territoriale abbia dunque subito un'accelerazione significativa. È interessante notare come tale percorso sia stato ritenuto di facile attuazione da circa il 70% degli ATS rispondenti al quesito e sembra aver prodotto buoni risultati in termini di efficacia e gestione degli interventi (57,8% abbastanza e 20,1% molto) (figura 3).

Figura 3. Punto di vista degli ambiti sulla coincidenza territoriale



Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Considerati i risultati ottenuti sia in termini di diffusione sia in termini di 'apprezzamento', è necessario immaginare fin da ora degli approfondimenti di analisi che esplorino più in profondità proprio gli effetti in termini di gestione degli interventi e loro efficacia.

3.2 Sistemi informativi: ruolo e funzionalità

Il ruolo che i sistemi informativi hanno nel garantire la corretta ed efficace messa a regime di una policy complessa è evidente anche se, ad oggi, non sono molte in letteratura le analisi dedicate a tale questione, in particolare per quanto riguarda il contrasto alla povertà⁵. Molta enfasi è posta sul

⁵ Un lavoro interessante per approfondire questioni connesse all'utilità di utilizzare in maniera corretta ed efficace i dati a disposizione è quello recentemente concluso dalla Banca Mondiale (World Bank Group 2021).

funzionamento e l'efficacia (presunta) degli algoritmi di profilazione dell'utenza o di 'assegnazione', che rappresentano comunque una parte del sistema di raccolta e gestione delle informazioni alla base del funzionamento di una politica; meno enfasi, ad esempio, ai meccanismi di popolamento di banche dati da parte delle istituzioni coinvolte nell'attuazione di una politica o alla qualità dei flussi informativi tra le medesime istituzioni. Nel caso italiano, con l'istituzione del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS), prevista già con il D.lgs. n. 147/2017, il legislatore si è posto l'obiettivo di realizzare una infrastruttura informatica che servisse al coordinamento dei Comuni al fine di *"assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali e delle prestazioni erogate dal sistema integrato degli interventi e dei Servizi Sociali e di tutte le informazioni necessarie alla programmazione, alla gestione, al monitoraggio e alla valutazione delle politiche sociali"*. Ciò anche al fine di garantire il monitoraggio e il rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, il rafforzamento dei controlli sulle prestazioni indebitamente percepite, ma anche di avere a disposizione una *base unitaria di dati* per l'integrazione dei sistemi informativi sanitari, del lavoro e delle altre aree di intervento rilevanti per le politiche sociali, oltre che per supportare le attività di ricerca e studio. Il SIUSS è composto da due sistemi informativi diversi, uno gestito dall'Inps ossia il Sistema informativo delle prestazioni e dei bisogni sociali (già Casellario dell'assistenza) e il Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali (SIOSS), gestito dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Mentre nel primo sistema l'unità di rilevazione è l'individuo, il secondo ha come unità di rilevazione l'Ambito Territoriale (il quale riceve le informazioni anche da parte dei Comuni afferenti) e mira ad assicurare una accurata conoscenza della tipologia, dell'organizzazione e delle caratteristiche dei servizi attivati, inclusi, fra gli altri, i servizi per l'accesso e la presa in carico. Vista l'importanza che tale sistema informativo riveste nella messa a disposizione di dati al Ministero del Lavoro, si è voluto indagare se ci fossero ostacoli al popolamento di tale sistema. Il 62,5 % degli Ambiti ha dichiarato di alimentarlo regolarmente senza particolari difficoltà. Fra chi invece dichiara di non riuscire ad alimentarlo regolarmente, circa un 30% (29,7%) individua come motivazione la carenza di tempo mentre la difficoltà nel reperimento dei dati è addotta nel 10,6% dei casi e un altro 7,2% adduce come causa le carenze strumentali (tabella 2).

Tabella 2. Stato ATS nella gestione del SIOSS* (val. %)

Il SIOSS viene regolarmente alimentato senza particolari difficoltà	62,5
Il SIOSS non viene regolarmente alimentato a causa di carenze strumentali	7,6
Il SIOSS non viene regolarmente alimentato a causa di carenze di tempo	29,7
Il SIOSS non viene regolarmente alimentato per difficoltà a reperire i dati necessari	10,6

*Trattandosi di un quesito a risposta multipla il totale sarà superiore a 100.

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del ReI e passaggio al RdC"

Rispetto alla gestione e implementazione del SIUSS da parte del Servizio sociale comunale (tabella 3) il 28% dei comuni dichiara di riuscire regolarmente ad alimentare il sistema senza particolari problemi, rientrano tra questi il 64% dei comuni di grandi dimensioni con più di 100.000 abitanti. Tra i motivi invece per cui non viene alimentato il Sistema informativo unitario dei servizi sociali il più indicato è quello relativo alla carenza di tempo (36,8%).

Tabella 3. Stato SSC nella gestione del SIUSS* (val. %)

Il SIUSS viene regolarmente alimentato senza particolari difficoltà	28
Il SIUSS non viene regolarmente alimentato a causa di carenze strumentali	10,8
Il SIUSS non viene regolarmente alimentato a causa di carenze di tempo	36,8
Il SIUSS non viene regolarmente alimentato per difficoltà a reperire i dati necessari	7
Non sa	28

*Trattandosi di un quesito a risposta multipla il totale sarà superiore a 100.

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

In entrambi i casi, dunque, sembra essere il 'fattore tempo' l'aspetto che incide maggiormente nella mancata alimentazione dei due sistemi presi in considerazione e ciò può essere ragionevolmente ricondotto sia a carenze in termini di risorse umane sia a carichi di lavoro difficilmente gestibili. Entrambi tali questioni emergeranno in maniera chiara anche nei prossimi capitoli.

Oltre alla capacità di alimentazione dei sistemi, l'indagine ha anche posto l'attenzione sulla interoperabilità tra i molti (forse troppi) sistemi stessi a disposizione. La maggior parte degli ATS conferma l'interoperabilità del proprio sistema informativo con le piattaforme digitali previste dalla normativa RdC per la gestione dei Patti (57,1%) e con il Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS) (51,9%). Circa un terzo degli Ambiti sostiene che i propri sistemi informativi siano interoperabili con quelli dell'Inps mentre una quota inferiore, che si avvicina al 15% degli Ambiti, ha sistemi operativi interoperabili con servizi sanitari e/o con quelli territoriali. Circa il 71,3% degli Ambiti dichiara di non avere sistemi informativi interoperabili con il Sistema Informativo Unitario delle Politiche per il Lavoro (SIUPL). Dal punto di vista dei Servizi sociali comunali lo scambio di informazioni avviene principalmente con la piattaforma per la gestione del RdC (68,5%) e con le piattaforme digitali previste dalla normativa RdC per la gestione dei Patti (54,9%). Circa la metà dei comuni indicano anche, che i propri sistemi informativi sono interoperabili con i sistemi informativi dell'Inps (56,5%) e con il Sistema informativo unitario dei servizi sociali (53%). Poco più della metà dei comuni afferma di non avere scambi tra i propri sistemi informativi e il Sistema Informativo Unitario delle Politiche per il Lavoro (SIUPL) né con i sistemi informativi territoriali (es. osservatori), e nemmeno con i sistemi informativi dei servizi sanitari. Inoltre, per il 60% dei comuni non ci sono scambi e interoperabilità dei sistemi neanche con i sistemi informativi di altri Comuni dell'ATS.

Venendo infine alla questione della qualità dei flussi informativi (tabella 4), questa è valutata dagli Ambiti rispondenti rispetto agli scambi con altre istituzioni coinvolte nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà. Ciò che emerge è un giudizio mediamente positivo nei rapporti con Regioni, CPI e Servizi sociali dei comuni mentre viene espresso un giudizio decisamente meno positivo in relazione ai flussi informativi con l'Inps che vengono indicati come insufficienti dal 47% dei rispondenti; giudizi simili, anche se con percentuali leggermente inferiori, si rilevano nelle valutazioni rispetto ai Centri autorizzati di assistenza fiscale (CAAF).

I risultati non differiscono in maniera significativa da quanto rilevato nella precedente indagine (D'Emilione *et al.* 2021a) e segnalano, dunque, il perdurare di aspetti problematici nella comunicazione tra/con alcuni attori.

Tabella 4. Qualità dei flussi informativi tra istituzioni per gli ATS (val. %)

	Insufficiente	Sufficiente	Buono	Ottimo	Non sa
INPS	47,0	32,1	14,9	2,4	3,6
REGIONE	11,7	42,1	33,5	6,5	6,2
CPI	25,0	31,3	32,5	9,7	1,4
SSC	14,1	27,6	37,1	15,1	6,2
CAAF	41,3	32,7	10,5	1,4	14,1

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

La realizzazione dei focus group a livello regionale, realizzati tra ottobre e novembre dello scorso anno, permette di avanzare alcune prime ipotesi esplicative di tali difficoltà, in particolare nei rapporti con Inps e CAAF: nel primo caso, vengono evidenziate in maniera diffusa tra tutti gli operatori coinvolti (non solo tra i referenti degli ATS) problematiche derivanti dal funzionamento non efficace dell'algoritmo di assegnazione dei beneficiari RdC a Servizi sociali o CPI gestito da Inps, con frequenti errori di identificazione che richiedono controlli ulteriori da parte del sistema dei servizi e re-inviì dell'utenza a servizi diversi da quelli assegnati (da servizio sociale a CPI e/o viceversa); nel caso dei centri di assistenza fiscale, è stato messo in evidenza da più parti come in alcuni casi questi non informino in maniera adeguata l'utenza potenziale rispetto alle caratteristiche specifiche della misura, non svolgendo quel ruolo di 'filtro' che nel caso del Rel veniva svolto dai Servizi sociali.

3.3 Il ruolo delle risorse umane

Negli ultimi anni, i servizi territoriali sociali hanno subito una pressione trasformatrice che ha richiesto un coerente incremento delle unità di personale con le competenze professionali necessarie per rispondere ad attività e compiti man mano sempre più complessi nei diversi ambiti delle politiche sociali. A tal proposito, la legge di Bilancio per il 2021 (legge n. 178/2020, art. 1, comma 797 e successivi) ha mosso un importante passo introducendo un Livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale (LEPS) definito da un operatore ogni 5.000 abitanti e un ulteriore obiettivo di servizio consistente in un operatore ogni 4.000 abitanti e destinando un contributo economico a favore degli ambiti territoriali sociali in funzione del rapporto fra assistenti sociali e popolazione residente, volto non solo al rafforzamento dei servizi per il RdC, ma anche al più generale rafforzamento del sistema dei servizi sociali. Attraverso una serie di domande specifiche, l'indagine ha cercato di verificare se e quanto il processo organizzativo e gestionale della misura avesse beneficiato di nuove o maggiori risorse umane, partendo dalla consapevolezza che nella precedente rilevazione solo una parte delle istituzioni locali fosse stata interessata da un aumento effettivo delle dotazioni e che molto dovesse ancora essere fatto soprattutto nel caso dei comuni più piccoli e dei CPI.

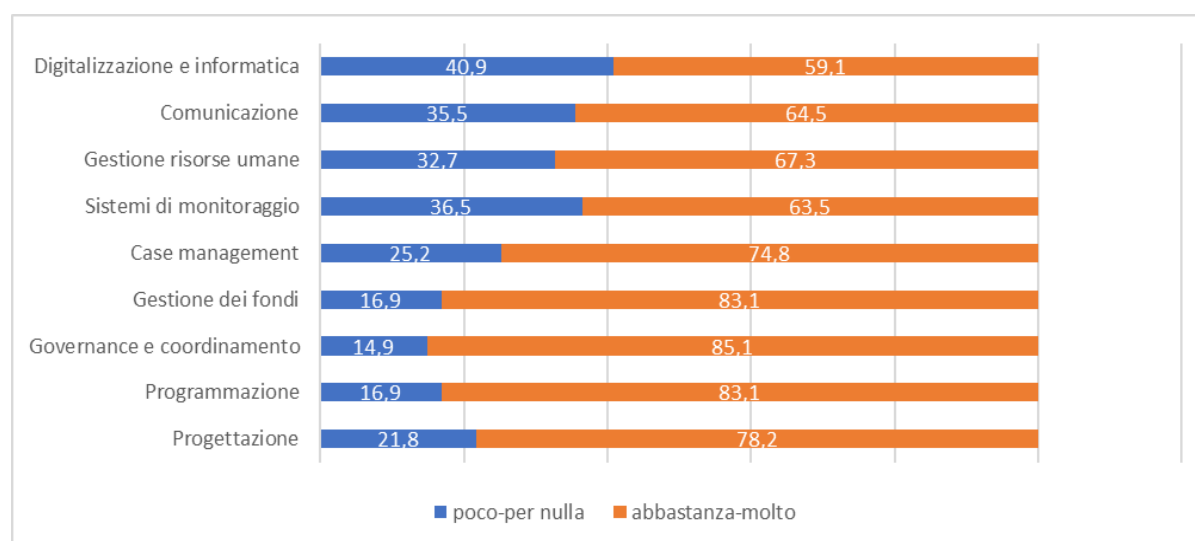
Nei confronti degli ATS, si è quindi sondata inizialmente la percezione di cambiamento del lavoro dell'Ufficio nelle sue funzioni e finalità in riferimento al triennio 2019-2021. Solo il 14% circa degli Ambiti indica che non sono intervenute modifiche significative nei propri uffici, mentre il 62% ritiene che il cambiamento sia avvenuto in risposta ai nuovi bisogni emersi (in un periodo che, vale la pena ricordarlo, è stato caratterizzato anche dalla pandemia da Covid-19) ma oltre la metà degli stessi fa anche riferimento all'impatto dei provvedimenti nazionali e regionali.

Si è dunque chiesto quante risorse umane fossero presenti in modo continuativo nell'Ufficio di Piano (ossia l'organo tecnico che attua la funzione programmatoria, di pianificazione e di coordinamento delle fasi attuative delle politiche sociali regionali e nazionali) e se tale numero fosse ritenuto sufficiente per rispondere ai bisogni dell'Ufficio. In questa seconda rilevazione oltre il 71% degli Ambiti ritiene che le proprie risorse umane non siano sufficienti a rispondere adeguatamente ai bisogni dell'Ufficio, dato in peggioramento se confrontato con la precedente rilevazione dalla quale emergeva una percezione di non congruità nella composizione dell'Ufficio di piano da parte del 51% degli ATS. Tale percezione è stata motivata nell'80% dei casi proprio dalla mancanza di personale.

Venendo agli aggiornamenti rilevati attraverso i quesiti posti ai Servizi sociali comunali con la seconda indagine CAWI, il 54% del campione dichiara che le risorse totali e quelle prevalentemente impegnate per il RdC siano entrambe sufficienti a rispondere adeguatamente ai bisogni del suo Servizio Sociale mentre circa il 38% segnala una carenza rispetto al totale delle risorse umane e solo il 14% rispetto a quelle dedicate all'RdC.

I nuovi compiti richiedono anche una riflessione rispetto all'adeguatezza delle competenze possedute in relazione alle esigenze dell'ufficio, di qui la necessità di indagare in che misura gli ambiti territoriali sociali valutino tale aspetto (figura 4).

Figura 4. Valutazione adeguatezza delle competenze rispetto alle esigenze dell'ufficio (val. %) (ATS)



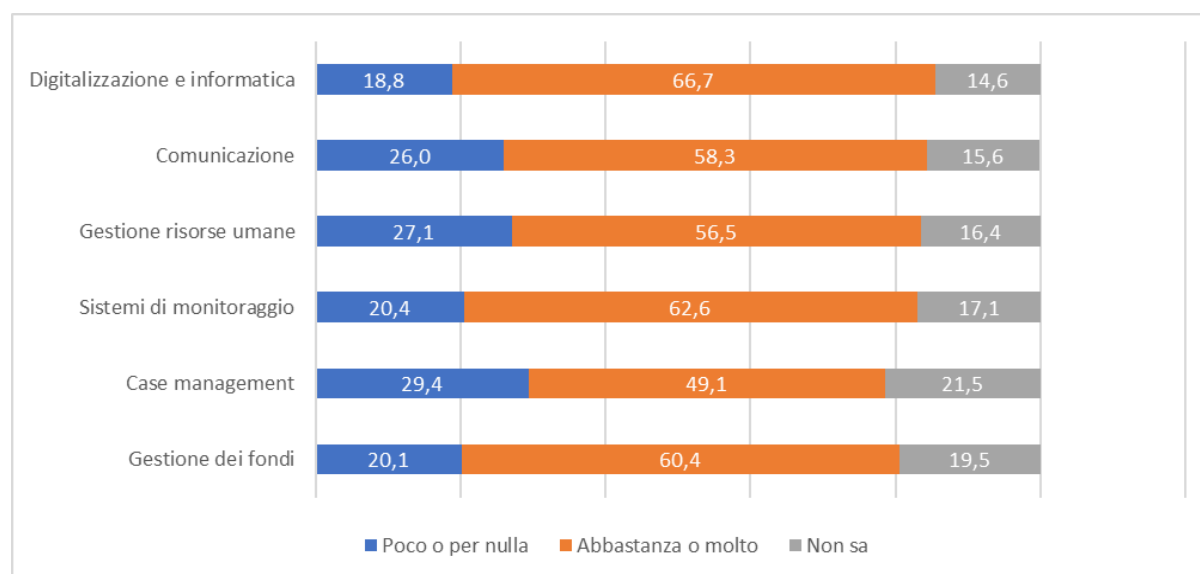
Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Tendenzialmente il riscontro fornito dagli ATS in relazione alle diverse competenze indagate è positivo essendo il posizionamento rispetto alle diverse aree compreso prevalentemente fra le categorie molto e abbastanza. Le competenze in cui si riscontra un minore senso di adeguatezza sono quelle legate alla digitalizzazione e all'informatica. In questa specifica competenza il 41% circa degli ambiti indica di sentirsi poco o per niente adeguato. Nel caso specifico degli ATS, è stata approfondita anche la copertura e l'efficacia percepita dell'azione formativa dedicata ai 'case manager' realizzata attraverso

il PON Inclusione dal MLPS in collaborazione con l'Università di Padova⁶. Ebbene, circa l'80% dei rispondenti afferma di essere stato coinvolto in tale iniziativa, mettendo in evidenza nella quasi totalità dei casi (circa 97% dei rispondenti) le ricadute positive dell'intervento formativo.

Passando al livello di SSC, la situazione circa le necessità di miglioramento delle competenze appare significativamente diversa rispetto agli ATS, poiché in generale la maggior parte dei Servizi sociali comunali ritiene che sia necessario un miglioramento abbastanza o molto consistente praticamente in tutte le competenze proposte (figura 5).

Figura 5. Necessità di miglioramento di competenze nei SSC (val. %)



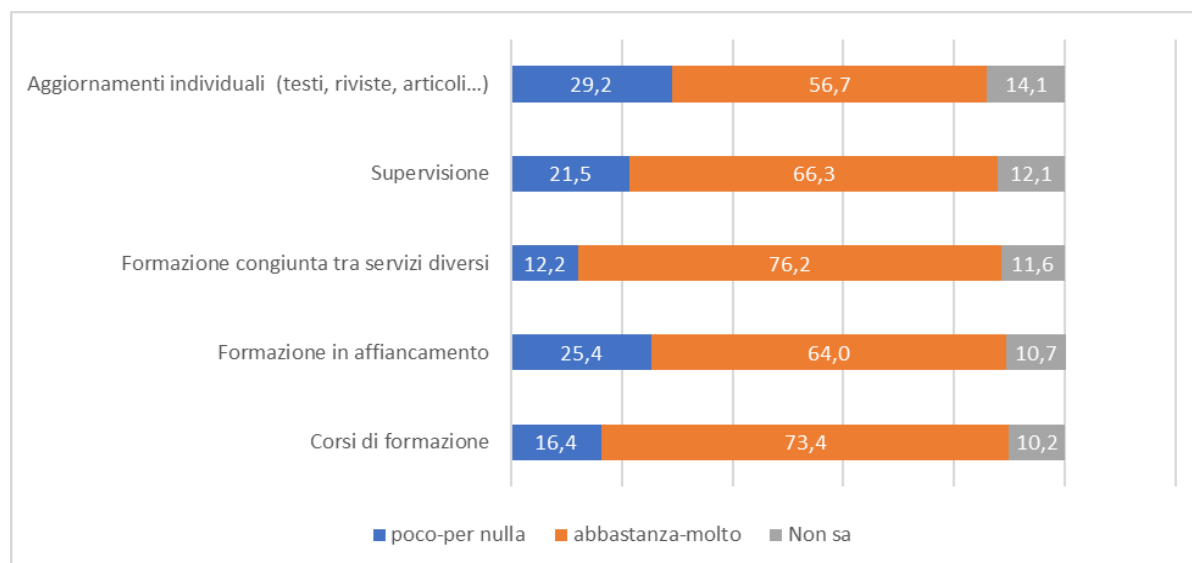
Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Tale differenza di prospettiva è importante da sottolineare e andranno indagate con approfondimenti specifici le ragioni di tale diversità, probabilmente connessa, come in altri casi alla dimensione del comune di riferimento.

Nel caso dei SSC, si è poi indagato quanto il personale impiegato avesse bisogno di alcune modalità specifiche di formazione o di altre attività similari per la gestione della misura. Come si evince dalla figura 6, l'attività di cui sembra essere più sentito il bisogno (inteso come posizionamento nelle categorie abbastanza-molto) è proprio quella relativa alla formazione congiunta fra servizi diversi a testimonianza del fatto che il processo di integrazione tra tipologie di servizi diversi ha senz'altro (ancora) bisogno di un intervento formativo che faciliti il dialogo tra gli operatori di tali istituzioni. Il fatto stesso che tale istanza emerga in maniera così chiara è un aspetto importante che spiega come la policy abbia definitivamente innescato tale 'esigenza' di collaborazione.

⁶ Cfr. <<https://bit.ly/3KRsisU>>.

Figura 6. Distribuzione percentuale del bisogno espresso in merito a diverse modalità di formazione/ supporto al lavoro del personale coinvolto nello specifico del RdC (SSC)

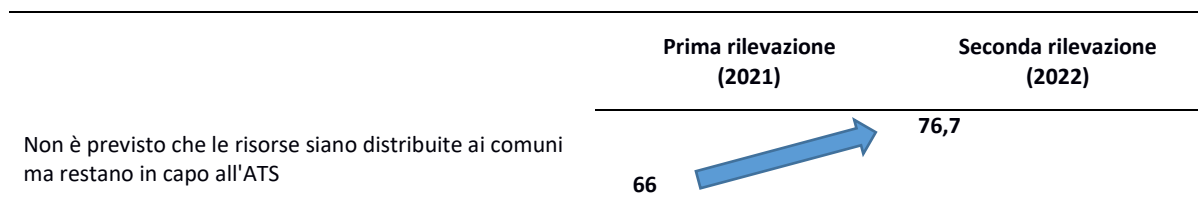


Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

3.4 Fondi e risorse economiche a disposizione di ATS e SSC nell'attuazione del RdC

Nella presente rilevazione la sezione specificamente dedicata all'analisi delle fonti finanziarie utilizzate ai fini dell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà, in particolare l'RdC, è stata notevolmente ampliata rispetto a quanto previsto nella rilevazione precedente. Le ragioni alla base di tale cambiamento sono state principalmente tre: la prima, è relativa alla necessità di comprendere meglio i meccanismi di allocazione/distribuzione delle due principali risorse finanziarie a disposizione per il rafforzamento del sistema dei servizi (PON Inclusione e Fondo Povertà); la seconda, riguarda l'opportunità di cogliere il punto di vista degli attuatori locali sull'adeguatezza e l'efficacia di tali fonti di finanziamento (o programmi come nel caso del PON) rispetto a una serie di dimensioni di analisi (capacità di rafforzamento dei servizi, risposta ai fabbisogni del territorio, equità); la terza ragione, infine, è connessa all'esigenza di approfondire le implicazioni operative dell'utilizzo contemporaneo di più fonti di finanziamento (non solo le due già citate) a disposizione del sistema di welfare locale, indagando alcuni effetti 'percepiti' come rilevanti. Tali dimensioni di analisi sono state indagate per gli ATS e per quanto riguarda i SSC si è cercato di mantenere le stesse domande relativamente all'adeguatezza e all'efficacia del PON Inclusione e Fondo Povertà, con l'aggiunta di una batteria di domande relativa allo stato di realizzazione di una serie di interventi e servizi nel triennio 2019-2021 al fine di cogliere una possibile relazione tra utilizzo dei fondi e possibile rafforzamento del sistema dei servizi.

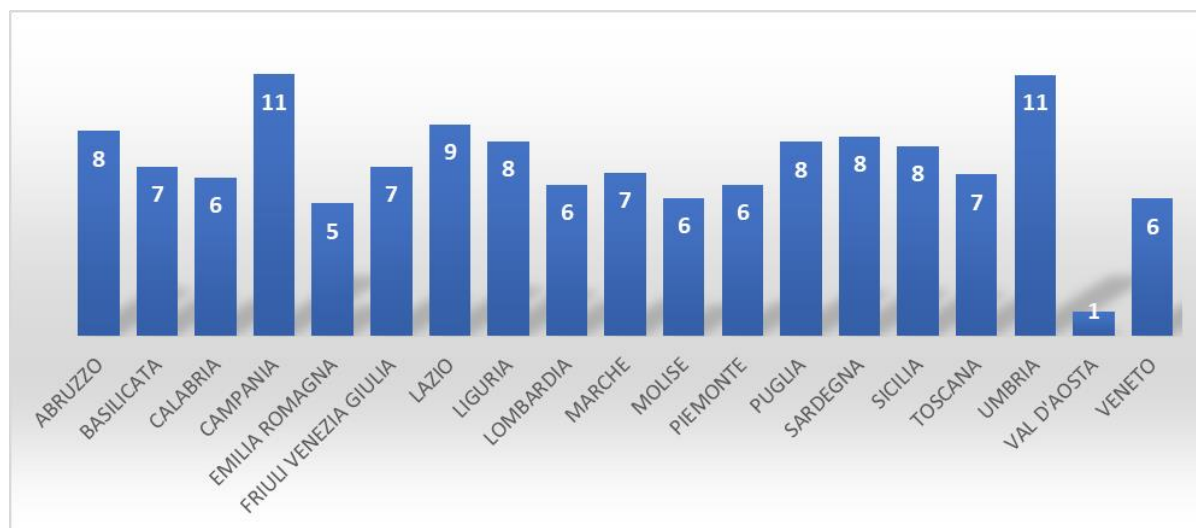
Entrando ora nel dettaglio delle dimensioni di analisi sopra richiamate, è interessante notare come, proprio riguardo alla gestione delle risorse a valere sul Fondo Povertà, tra le due rilevazioni si accentui una dinamica già rilevata come molto diffusa nella prima rilevazione del 2021 (figura 7): rispetto alle modalità di distribuzione delle risorse tra ATS (soggetto beneficiario) e i comuni ad esso appartenenti, la gran parte degli ATS dichiarano che non è previsto che queste vengano distribuite, rimanendo in capo al soggetto beneficiario. Se nel 2021 tale modalità riguardava oltre il 60% delle amministrazioni/ istituzioni coinvolte nell'indagine, nel 2022 tale valore si avvicina all'80% (76,7%).

Figura 7. Modalità di distribuzione previste Fondo Nazionale Lotta alla povertà (val. %)

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Come per altre dimensioni di analisi, se la stessa modalità di distribuzione viene indagata per singola regione di appartenenza degli ATS, la situazione appare non del tutto omogenea. In particolare, in alcune realtà regionali gli ATS sembrano non adottare tale approccio come modalità (nettamente) prevalente e ci riferiamo alla Liguria, Sicilia e Emilia-Romagna. Anche in questo caso, non è possibile identificare delle ragioni specifiche associate a tale scelta attraverso i dati a disposizione. Ciò che ci sembra di poter affermare considerando i dati nelle altre regioni è che è possibile che dal punto di vista del beneficiario delle risorse del Fondo Povertà sia evidentemente più semplice (o più efficiente/efficace) gestire in maniera accentrata tali risorse, evitando così di disperdere ulteriormente la governance della misura a livello comunale.

Un ulteriore aspetto indagato nella seconda indagine, rilevante ai fini dell'implementazione della misura/policy è quello relativo alla stima del tempo trascorso tra l'assegnazione delle risorse a valere sul Fondo nazionale di lotta contro la povertà con decreto di riparto nazionale (dicembre 2020) e l'effettiva disponibilità dello stesso da parte dell'ATS (figura 8).

Figura 8. Tempo intercorso tra uscita del decreto di riparto Fondo Povertà 2020 ed effettiva disponibilità delle risorse per ATS (valori medi a livello regionale espressi in mesi)

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Le evidenze emerse mettono in luce come, fatta eccezione per gli estremi rappresentati dagli ATS di Campania e Umbria con tempi medi di 11 mesi e della Val d'Aosta con solo un mese di attesa, i valori degli altri contesti territoriali variano tra 5 e 9 mesi. Non avendo altri parametri di riferimento, per

stabilire se la tempistica rilevata sia adeguata o meno, interpretando in maniera positiva o negativa il dato, è comunque utile rilevare come vi sia una certa variabilità anche all'interno dei diversi contesti regionali. Tale aspetto, che crediamo possa essere associato alle diverse strategie di assegnazione/allocazione definite a livello regionale, mette in luce l'ennesimo livello di diversificazione territoriale nell'attuazione della policy nazionale. Se e quanto una tempistica diversa possa influire sull'efficacia dell'azione di policy a livello locale, è una delle questioni che andrà verificata nel prossimo futuro.

Un ulteriore livello di analisi con riferimento al ruolo e alla gestione delle fonti finanziarie è quello relativo all'efficacia percepita delle due principali fonti di finanziamento (Fondo Povertà e PON Inclusione) declinata in differenti dimensioni a seconda della tipologia di fondo/programma. Nel caso del Fondo povertà le principali dimensioni indagate riguardano i meccanismi di distribuzione delle risorse e sono le seguenti:

- adeguatezza nella previsione degli importi rispetto a fabbisogni di rafforzamento dei servizi;
- adeguatezza nella previsione degli importi rispetto a realizzazione LEP;
- adeguatezza nella previsione degli importi rispetto a platea potenziale di beneficiari RdC;
- efficacia nella definizione dei meccanismi, tempi e procedure di distribuzione delle risorse dalle Regioni agli ATS.

I risultati dell'indagine mettono in evidenza come ci sia una visione sostanzialmente positiva dei rispondenti relativamente alle dimensioni indagate (tabella 5). Nella maggioranza dei casi (circa 60%), e per tutte le dimensioni considerate, infatti, si opta per la risposta 'abbastanza d'accordo'⁷.

Tabella 5. Valutazione meccanismo di distribuzione delle risorse del Fondo nazionale Povertà ai territori (livello di accordo con le diverse opzioni, val. %)

	Per nulla	Poco	Abbastanza	Pienamente	Non saprei
Adeguatezza nella previsione degli importi rispetto a fabbisogni di rafforzamento dei servizi	2,2	10,5	63,2	19,5	4,6
Adeguatezza nella previsione degli importi rispetto a realizzazione LEP	3,2	16,5	60,4	15,3	4,6
Adeguatezza nella previsione degli importi rispetto a platea potenziale di beneficiari RdC	3,2	16,5	60,6	15,3	4,4
Efficacia nella definizione dei meccanismi, tempi e procedure di distribuzione delle risorse dalle Regioni agli ATS	4,6	20,5	54,3	13,3	7,2

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Tra le quattro modalità indicate, quella relativa all'efficacia nella definizione di meccanismi, tempi e procedure di distribuzione mette in evidenza una quota più rilevante di opinioni negative. Tale aspetto potrebbe rappresentare una chiave interpretativa per valutare eventuali impatti delle tempistiche nell'erogazione di tale tipologia di fondi a livello locale. Per quanto riguarda il PON Inclusione, le

⁷ Considerando i risultati espressi in tabella non si esclude vi sia stato in alcuni casi un effetto trascinamento nel rispondere alla batteria di domande.

principali dimensioni qui considerate per valutare il meccanismo di distribuzione delle risorse attraverso bandi non competitivi sono le seguenti:

- coerenza con l'obiettivo di un'azione di sistema di rafforzamento dei servizi su tutto il territorio nazionale;
- efficienza nella tempistica di trasferimento delle risorse;
- adeguatezza ai bisogni specifici del territorio di ambito;
- adeguatezza nello stimolare la qualità delle proposte progettuali finanziate dal programma.

Come nel caso del Fondo povertà, anche in questo caso c'è una tendenza a posizionarsi su giudizi sostanzialmente positivi, soprattutto per quanto riguarda la coerenza con l'obiettivo di un complessivo rafforzamento dei servizi rispetto al quale circa il 30% dei rispondenti afferma di essere pienamente d'accordo/concorda pienamente. Una visione meno positiva nel suo insieme è invece quella riguardante l'effetto sulla qualità delle proposte progettuali presentate e finanziate nell'ambito del programma nazionale. Le note difficoltà messe in evidenza in altre rilevazioni nella fase gestionale del PON Inclusionione possono certamente aver influito sulla risposta⁸.

Tabella 6. Valutazione meccanismo di distribuzione delle risorse del PON Inclusionione attraverso bandi non competitivi (livello di accordo con le diverse opzioni, val. %)

	Per nulla	Poco	Abbastanza	Pienamente	Non saprei
Coerente con l'obiettivo di un'azione di sistema di rafforzamento dei servizi su tutto il territorio nazionale	2,2	8,9	56,3	28,2	4,4
Efficiente nella tempistica di trasferimento delle risorse	6,4	18,5	53,9	16,1	5,0
Adeguate ai bisogni specifici del territorio di ambito	3,4	16,3	62,2	14,1	4,0
Adeguate a stimolare la qualità delle proposte	3,2	18,1	59,4	14,3	5,0

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del ReI e passaggio al RdC"

Un ultimo livello di lettura funzionale ad approfondire la comprensione di dinamiche che possono aver influenzato l'attuazione del RdC a livello locale è relativo alla gestione contestuale di fonti di finanziamento diversificate da parte dell'ATS, nel contrasto alla povertà ma non solo. Nella presente rilevazione si è dunque cercato di capire quali potessero essere gli effetti percepiti di quella che potremmo definire la logica plurifondo nell'attuazione delle politiche sociali. È infatti lo stesso ATS che negli ultimi anni si è trovato in maniera repentina ad essere destinatario e beneficiario di risorse finanziarie non solo importanti dal punto di vista del volume di risorse ma anche dal punto di vista strettamente numerico. Ecco allora che ai rispondenti è stato chiesto di identificare quelli che secondo la loro esperienza fossero gli effetti principali di un utilizzo contemporaneo di più risorse. In questa sede riportiamo i risultati della prima scelta selezionata dai rispondenti (figura 9) tra le seguenti opzioni:

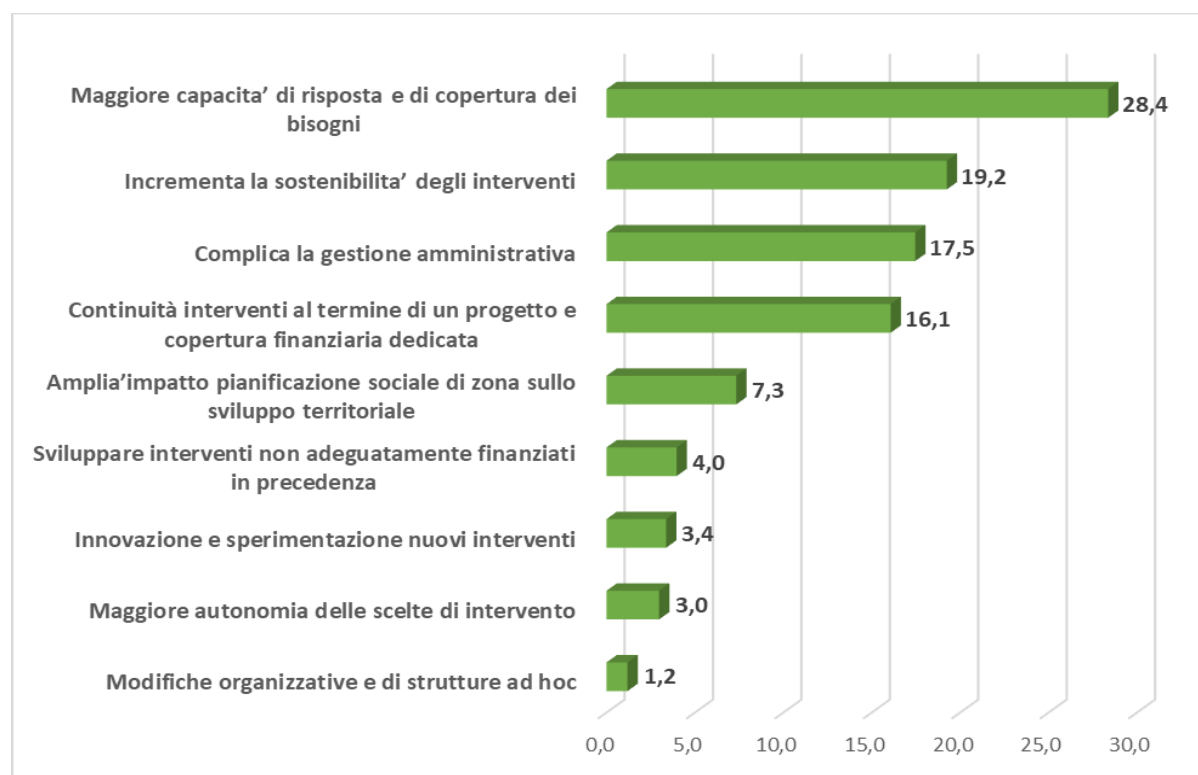
- una maggiore capacità di risposta e di copertura dei bisogni;
- un miglioramento della sostenibilità degli interventi;

⁸ Cfr. in proposito: <<https://bit.ly/41BdaGY>>.

- un appesantimento della gestione amministrativa;
- la continuità degli interventi al termine di un progetto e di una copertura finanziaria dedicata;
- un migliore impatto della pianificazione sociale di zona sullo sviluppo territoriale;
- lo sviluppo di interventi non adeguatamente finanziati in precedenza;
- l'innovazione e la sperimentazione di nuovi interventi;
- una maggiore autonomia nelle scelte di intervento.

Come in altri casi, la situazione letta in chiave regionale/territoriale mette in evidenza una certa eterogeneità. Tuttavia, al netto di differenze territoriali significative, è possibile individuare i primi quattro effetti come quelli più diffusi e rilevanti, e questo ci permette di affermare con relativa sicurezza, che dal punto di vista dei beneficiari dei finanziamenti gli aspetti positivi – in termini di capacità di risposta ai bisogni, sostenibilità e continuità degli interventi – compensano e superano le difficoltà gestionali e amministrative. Rispetto a queste ultime, è interessante mettere in evidenza come queste pesino in maniera significativa in alcune regioni, in particolare per gli ATS del Veneto, Umbria, Sardegna, Liguria e Friuli-Venezia Giulia. Ciò a dispetto di un immaginario che darebbe per scontate maggiori difficoltà in questo senso nelle realtà meridionali.

Figura 9. Effetti prodotti dall'utilizzo contemporaneo di più fonti di finanziamento? (1 risposta selezionata) - val. %



Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

3.5 Meccanismi di governance

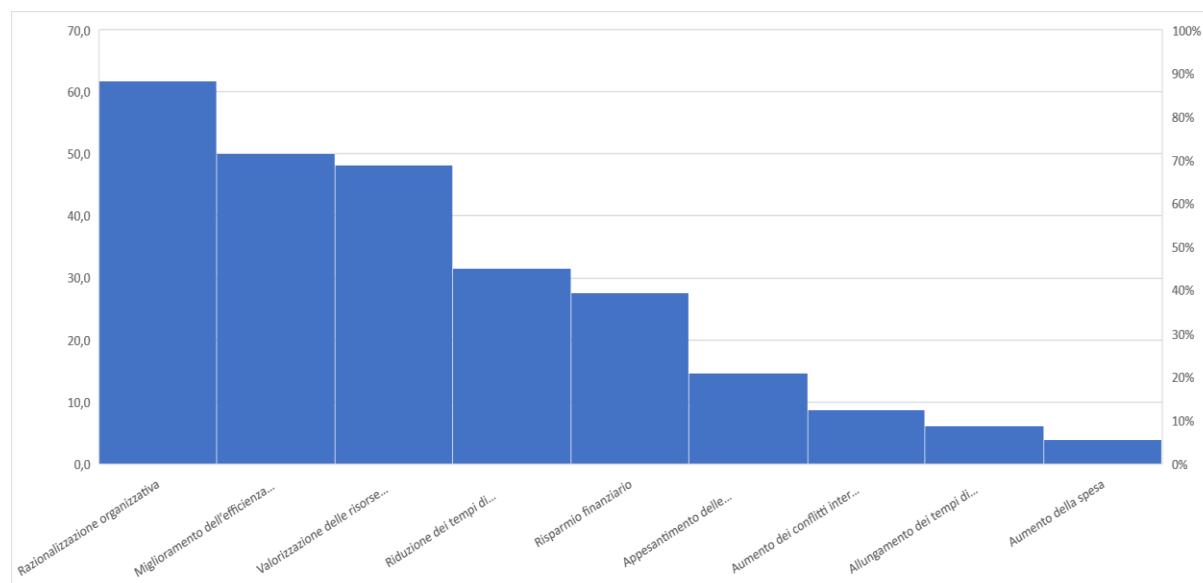
Quando si parla di governance del sistema di welfare ci si riferisce in genere ad una struttura che prevede necessariamente un organo politico di governo del settore sociale (ATS di riferimento) con

funzioni e deleghe gestionali e amministrative; un territorio di appartenenza in cui confluiscono uno o più comuni; un supporto tecnico ed esecutivo che abbia al suo interno risorse con competenze, ruolo e responsabilità; le modalità di gestione dei servizi, in particolare con riferimento alle misure di contrasto alla povertà; percorsi e metodi concertativi e collaborativi con i vari enti pubblici, privati e privato sociale. L'indagine, proprio perché alla sua seconda annualità, ha consentito di fotografare in diversi momenti il sistema di governance territoriale e di confrontare eventuali differenze emerse nella attuazione delle due policy Rel e RdC. Nello specifico si focalizzerà l'attenzione su alcune dimensioni, utili per comprendere alcune dinamiche associate alla governance della policy a livello di ATS: la diffusione e l'efficacia percepita della gestione associata dei servizi sociali nelle sue varie configurazioni; il processo di creazione/gestione dell'equipe multidisciplinari come snodo fondamentale per stimolare le dinamiche collaborative tra servizi; la capacità di risoluzione di problematiche gestionali/organizzative connesse alla misura; l'utilizzo e l'intensità delle collaborazioni tra attori a livello territoriale. Come considerazione generale, prima di entrare nello specifico delle diverse dimensioni di analisi indicate, è opportuno mettere in evidenza come la gran parte degli ATS coinvolti nell'indagine dichiarano che, sia il MLPS che l'istituzione regionale abbiano ben supportato l'ATS nella costruzione della strategia di contrasto alla povertà a livello locale, con una quota minoritaria, ma non irrilevante (oltre il 10%), di rispondenti che hanno invece giudicato insufficiente il supporto ricevuto.

Con riferimento al primo aspetto, quello relativo alla gestione associata, ricordiamo come sia lo stesso art. 23 comma 5 del D.Lgs. n. 147/2017 a prevedere che *“nel rispetto delle modalità organizzative regionali e di confronto con le autonomie locali, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano procedono, ove non già previsto nei rispettivi ordinamenti, all'individuazione di specifiche forme strumentali per la gestione associata dei servizi sociali a livello di ambito territoriale sulla base della legislazione vigente...”*. I risultati mettono in luce come la forma di gestione associata più diffusa è la convenzione, utilizzata in quasi il 40 cento dei casi. Le regioni dove tale forma è più presente sono l'Umbria (81,8%), il Lazio (71%), il Friuli-Venezia Giulia (64,3%), la Liguria (62,5%), il Molise (57,1%) e le Marche (50%); percentuali lievemente più basse in tutte le regioni del Sud. La forma più strutturata come l'Unione dei comuni⁹ – che presenta un trasferimento di funzioni da parte dei comuni con compiti decisionali e gestionali – è più presente nelle regioni del Centro e del Nord (Abruzzo 23,8%, Marche 27,3%, Bolzano 33,3%, Emilia-Romagna 41,2%). A seguire i Consorzi presenti soprattutto in Piemonte 69.0% ma anche in Toscana 40%, Lombardia 31% e Campania 23%.

In termini organizzativi e gestionali la gestione associata sembra aver prodotto effetti complessivamente positivi (figura 10) sia in termini di razionalizzazione organizzativa (62%) che nella maggiore valorizzazione delle risorse umane disponibili (48%) nonché in un miglioramento dell'efficienza nella spesa (a parità di spesa, 50%) e riduzione dei tempi di erogazione dei servizi (32%), a fronte del 6,2% degli ambiti che individuano invece un allungamento dei medesimi tempi. L'aspetto negativo segnalato con più frequenza è quello dell'appesantimento delle procedure burocratiche (14,8%) e in secondo luogo un aumento dei conflitti inter-istituzionali (8,8%).

⁹ Sulle forme di semplificazione, razionalizzazione e riorganizzazione del sistema che investe l'assetto dei comuni è previsto nel 2023 un approfondimento specifico sulla pianificazione sociale.

Figura 10. Effetti prodotti dalla gestione associata (val. %)

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Passando al ruolo agito dall'ATS nella costituzione dell'equipe multidisciplinare, l'indagine mette in evidenza come oltre la metà degli ATS intercettati individui, nell'attivazione dell'equipe, un'azione che favorisce di fatto la collaborazione tra attori. Tale dato, come vedremo in seguito, è coerente con la visione largamente positiva che viene espressa nei confronti di questo 'strumento operativo' proprio dagli ATS. Tuttavia, la costituzione dell'equipe e il ruolo dell'ATS in tale definizione ha dovuto prendere in considerazioni differenti 'punti di partenza' a livello locale e capacità di sviluppo diverse tra loro (tabella 7): risulta pratica comune per il 39,9% dei casi (in linea con quanto rilevato nel 2021), a cui si aggiunge un ulteriore 10% che indica che era già un percorso presente prima del Rel e un ulteriore 36,5% che ne ha costituite a livello di ambito, negli altri casi si è assistito da un lato ad una fase di (necessario) adeguamento agli standard RdC con linee guida già presenti per le due misure o la costituzione di nuove linee guida. Oggi poche sono le realtà in cui non si è avuto alcun ruolo. È interessante notare la diffusione di momenti formativi/informativi come attività propedeutica necessaria all'attivazione di tale dispositivo (in oltre il 30% dei casi).

Tabella 7. Ruolo ATS nell'attivazione di equipe multi-professionale per la valutazione e la progettazione di servizi e interventi di contrasto alla povertà a livello territoriale (val. %)

Ha coordinato la costituzione delle équipe	39,9
Ha costituito un'équipe multidisciplinare di Ambito	36,5
Ha fornito delle nuove linee guida	11,5
Ha adattato le linee guida esistenti (Rel) al RdC	20,0
Ha organizzato momenti di informazione/formazione	31,4
Erano già presente équipe multidisciplinari costituite per il Rel	9,9
Non ha avuto un ruolo specifico	12,5
Non sa	5,2

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Come nella precedente edizione, anche in questo caso abbiamo cercato di indagare l'attitudine degli ATS a gestire e risolvere determinate problematiche attuative della misura, anche attraverso il confronto con altri soggetti, quali ad esempio i CPI. Le criticità prese in considerazione in questa sede appartengono a tre categorie principali: quelle emerse nel rapporto con i beneficiari; quelle emerse nella fase organizzativa e quelle relative alla disponibilità di dotazioni varie (umane, finanziarie ecc.).

In generale, se da un lato è interessante notare come solo in pochi casi venga riportata l'assenza di criticità da affrontare (tabella 8), segnale evidente della complessità attuativa della policy, dall'altro vale la pena mettere in luce che lì dove si sono presentate, le criticità sono quasi sempre state discusse a livello di ATS¹⁰. A livello operativo un ATS su quattro ha discusso le criticità emerse in termini di attività relative al RdC con il CPI di riferimento, mentre risulta che in termini organizzativo le discussioni per trovare soluzioni rispetto ai problemi emersi avviene soprattutto a livello di ambito.

Tabella 8. Gestione criticità emerse (val. %)

	Discusse e risolte a livello di ATS	Discusse e risolte con il coinvolgimento dei CPI	Discusse, ma non si è trovata una soluzione a livello di ATS	Non sono state discusse a livello di ATS	Criticità non emersa
Rapporto con i beneficiari	48,0	17,3	7,7	7,1	19,8
Organizzazione	60,1	10,3	11,3	5,4	12,9
Dotazioni	49,6	2,0	11,1	10,5	26,8

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del ReI e passaggio al RdC"

Dai risultati ci sembra di poter affermare che l'ATS riesce a giocare un ruolo significativo nella risoluzione dei problemi e ciò rappresenta un aspetto interessante cui dedicare altri approfondimenti di analisi.

Venendo ora alla necessaria capacità di un territorio di muoversi in una logica collaborativa e di rete con altri attori istituzionali e non, l'indagine mette in evidenza come le azioni sviluppate per favorire la collaborazione tra i diversi attori coinvolti sul territorio nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà risultano molteplici (tabella 9). In particolare, lo strumento delle conferenze intercomunali viene utilizzato da quasi tutti – data anche la natura istituzionale dello strumento. Tra quelle più specifiche relative alla misura si sottolinea (già era emerso anche nella prima indagine) l'attivazione di una equipe multidimensionale condivisa proprio a livello di ATS 51,8%, la formazione congiunta 48,4%, l'attività di co-progettazione con gli enti del Terzo settore 45,8% e più nello specifico azioni poste con gruppi tecnici, in particolare tra Servizi sociali comunali e CPI e tra più comuni e servizi.

¹⁰ D. 49: L'attuazione del RdC ha fatto emergere criticità a livello comunale, con riferimento agli aspetti elencati? E come sono state affrontate?.

Tabella 9. Azioni per favorire la collaborazione con gli attori (val. %)

Conferenze intercomunali	86,5
Attivazione di una équipe multidimensionale condivisa a livello di ATS	51,8
Momenti di formazione congiunta sul RdC	48,4
Attività di co-progettazione col Terzo settore	45,8
Gruppo tecnico-operativo tra Servizi sociali comunali e CPI	44,8
Tavoli tematici	42,3
Gruppo tecnico-operativo tra più Comuni	39,5
Tavoli di concertazione inter-istituzionale	37,9
Gruppo tecnico-operativo tra più servizi	34,3
Tavolo di co-progettazione con Azienda Sanitaria	18,7
Nessuna delle precedenti	2,4
Non sa	1,6

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Un secondo livello di analisi rispetto al funzionamento della rete è quello relativo all'intensità delle relazioni che si creano, sia in termini di formalizzazione che di 'continuità' temporale (tabella 10). Il quadro della collaborazione con altri attori presenti nel territorio si mostra dunque ampio e articolato con differenze specifiche nell'ottica di rete degli attori: sono, ad esempio, più sviluppate da parte degli ATS con le ASL. Questo evidenzia, e rimarca, relazioni che si sono sviluppate negli anni e consolidate in un'ottica intersettoriale (tra sociale e sanitario).

Tabella 10. Grado di collaborazione con gli attori presenti sul territorio (val. %)

	Continuativa e formalizzata	Occasionale e formalizzata	Continuativa e non formalizzata	Sporadica e non formalizzata	Nessuna
ASL - AULSS	25,0	20,8	17,5	24,6	9,9
Aziende di servizi alla persona (ex IPAB)	7,3	4,2	3,2	12,3	60,5
Scuole - Università	9,3	11,7	14,9	27,8	31,5
Enti di formazione	14,5	17,7	12,7	29,0	22,0
Comuni (servizi sociali)	71,2	6,9	15,1	3,2	1,8
Agenzie per il lavoro	14,5	12,5	16,7	21,4	28,6
Altri soggetti accreditati ai servizi per il lavoro	9,7	8,7	8,9	20,4	39,1
Organizzazioni datoriali - imprese	5,0	9,1	6,0	22,6	48,8
CAAF e Patronati	4,6	7,3	13,9	42,1	26,6
Associazioni di volontariato	20,0	13,9	27,6	27,2	8,7
Altre organizzazioni di Terzo settore	28,2	15,3	23,4	21,8	6,9
Istituti religiosi\Enti ecclesiastici	9,9	8,7	17,5	30,2	26,6

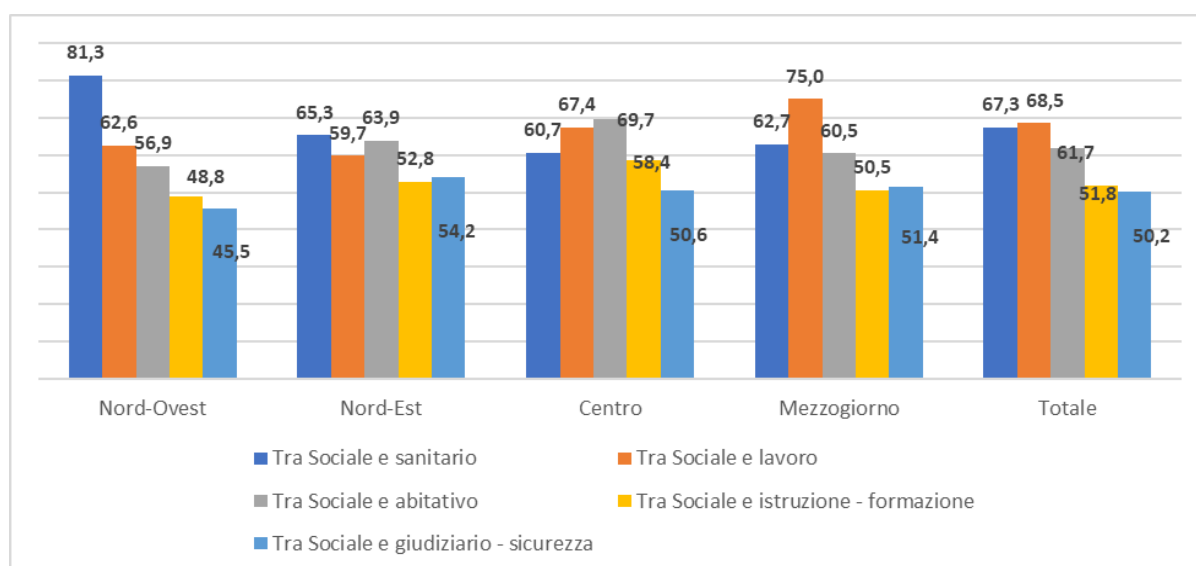
Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Altrettanto rilevanti sono le collaborazioni avviate in maniera continuativa e formalizzata/strutturata con i soggetti del volontariato e del Terzo settore (rispettivamente nel 20% e nel 28% dei casi), risultato coerente con quanto rilevato in precedenza circa la diffusione di pratiche di co-progettazione con il Terzo settore.

L'altro lato della medaglia è rappresentato dalla mancanza di qualsiasi tipo di collaborazione. L'altro lato della medaglia è rappresentato dalla mancanza di qualsiasi tipo di collaborazione con alcuni attori. Appare evidente, infatti, come si fatichi (ancora) a costruire un dialogo di qualsiasi tipo con alcuni soggetti del mondo del lavoro (agenzie private o altri enti accreditati) in quasi la metà delle situazioni rilevate.

Per completare il quadro relativo alla governance, è utile riportare sinteticamente quanto rilevato in capo agli ATS in termini di esigenza di miglioramento dell'integrazione tra politiche sociali e altre politiche 'settoriali'. Tra le domande poste è stato richiesto agli attori territoriali su quali servizi di welfare occorrerebbe migliorare il livello di integrazione (figura 11). Dal punto di vista degli ATS si evidenzia una sensibile attenzione alla necessità di miglioramento del livello di integrazione tra servizi di welfare, trasversale a tutte le declinazioni intersettoriali: nessuna caratterizzata con una percentuale inferiore al 50%, con maggiore incidenza nelle aree di integrazione tra 'sociale-sanitario' (67,3%) e 'sociale-lavoro' (68,5%). Rimane comunque rilevante la necessità di maggiore integrazione con le altre aree di intervento indagate, in particolare sul versante delle politiche abitative (61,7%) e di quelle per istruzione e formazione (51,8%). L'intersettorialità del sociale con il sanitario e il lavoro, si evidenzia come 'target' di integrazione tra servizi di welfare, con prevalenza del primo nel Nord-Ovest e del secondo nel Mezzogiorno.

Figura 11. ATS: nel suo territorio tra quali servizi di welfare occorrerebbe migliorare il livello di integrazione? Per ripartizioni geografiche (risposta multipla) - val. %

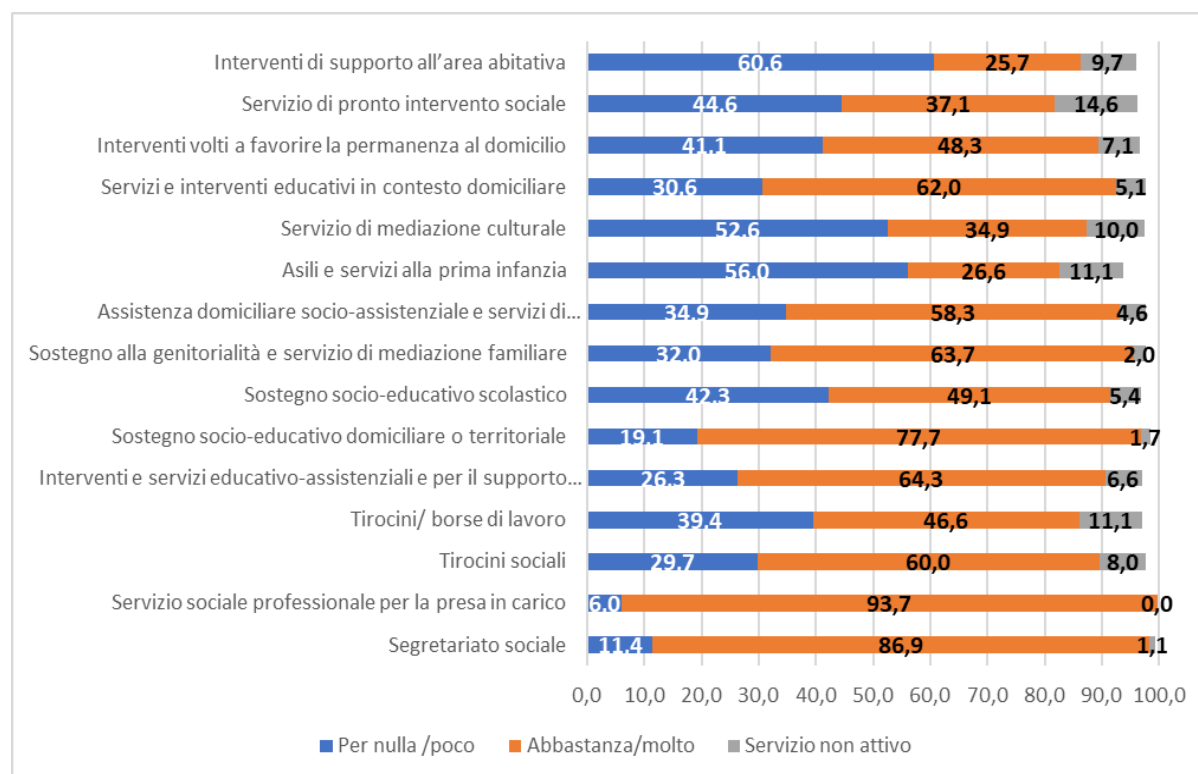


Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

3.6 Primi esiti del processo di rafforzamento del sistema dei servizi sociali

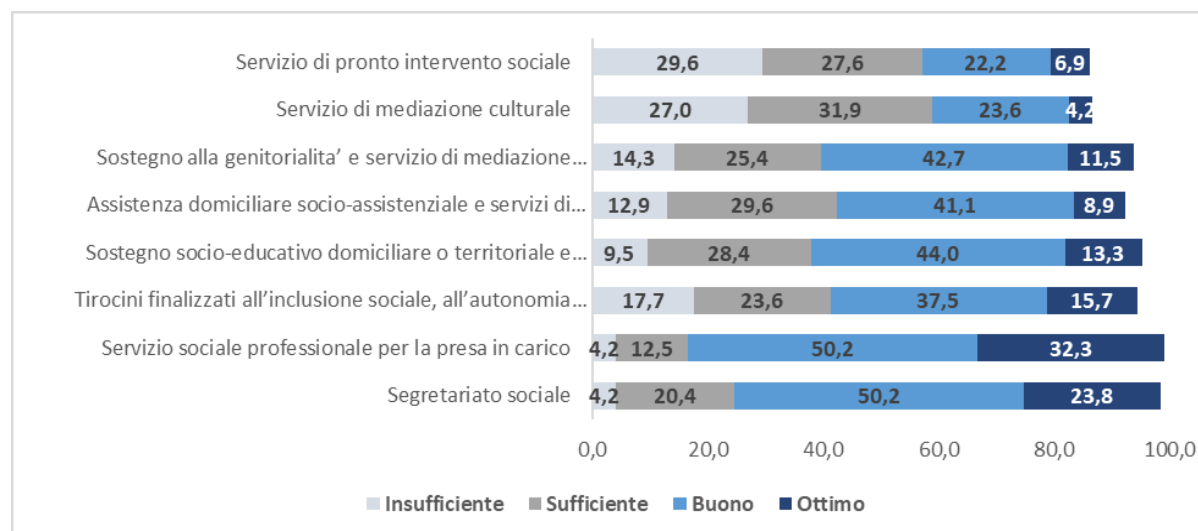
Rispetto alla passata indagine, dove le percentuali erano del 65,8%, è cresciuto il numero di ambiti che dichiara di aver adottato atti di programmazione per rafforzare il sistema di interventi e servizi specifici per le misure di contrasto alla povertà. Il rafforzamento ha riguardato soprattutto i servizi strumentali quindi, sia il servizio essenziale di primo intervento di Segretariato sociale, che risponde anche a una esigenza di rafforzare le informazioni in merito ai diritti ma anche la possibilità di offrire una unitarietà di accesso, sia il servizio sociale professionale di presa in carico che accoglie l'utenza e le sue problematiche complesse con la presa in carico e la responsabilità del progetto individualizzato. Gli interventi specifici attivati nel caso del Reddito di cittadinanza continuano a impattare nell'area del sostegno alle famiglie e all'infanzia – a conferma di quanto evidenziato con il Rel – ma si sta agendo molto anche sui servizi domiciliari e di prossimità (figura 12).

Figura 12. Rafforzamento di interventi e servizi per RdC (val. %)



Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Proprio al fine di capire se il rafforzamento dei servizi corrispondesse anche ai bisogni dell'utenza si è posta una ulteriore domanda che indaga in che misura i servizi corrispondono al bisogno effettivo. In questo caso risulta esserci una corrispondenza con i servizi strumentali, meno invece nelle aree che riguardano gli interventi specifici con l'utenza e in particolare quelle che riguardano i soggetti particolarmente fragili come quelli relativi alla mediazione familiare o quelli relativi all'autonomia delle persone (figura 13).

Figura 13. Servizi adeguati ai bisogni dell'utenza (val. %)

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Si conferma il ruolo dell'ambito nel garantire una funzione attiva nel rafforzare ulteriormente la capacità dei servizi sociali presenti nel territorio nell'offrire progetti personalizzati, anche attraverso la verifica del rispetto dei livelli essenziali dei servizi (tabella 11).

Tabella 11. Ruolo ATS per il percorso di attivazione dei progetti personalizzati per la valutazione e la progettazione di servizi e interventi di contrasto alla povertà a livello territoriale (val. %)

L'ATS ha ulteriormente rafforzato la capacità dei servizi di offrire progetti personalizzati	73,4
L'ATS ha verificato il rispetto dei livelli essenziali di servizio nel territorio dell'Ambito	47,2
L'ATS ha fornito delle linee guida	24,2
L'ATS ha avuto un ruolo di assistenza tecnica	31,9
L'ATS non ha avuto alcun ruolo	2,8
Non sa	3,2

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Nonostante l'esiguità delle risorse umane a disposizione, il 73% dichiara di aver agito per rafforzare la capacità del servizio sociale nell'offrire questo tipo di intervento. Cala la percentuale sulla dimensione più di tipo gestionale gli ATS nella verifica del rispetto dei livelli essenziali di servizio nel territorio dell'Ambito, è circa il 47% a fronte di quasi il 54% nel 2021. Il 32% dichiara di avere un mero ruolo di assistenza tecnica.

4. Attuazione delle misure di contrasto alla povertà da parte dei CPI

La seconda indagine condotta sui CPI ha avuto anch'essa carattere censuario, ha coinvolto l'intero universo dei Centri per l'impiego presenti sul territorio nazionale (549) al momento della rilevazione e ottenuto una copertura estremamente elevata (503), con un tasso di risposta (91,6%) ancor più

soddisfacente di quello, già molto alto, raggiunto con la precedente rilevazione. Inoltre, a qualificare ulteriormente il dato dell'adesione alla ricerca, i questionari sono stati curati, nella grande maggioranza dei casi, dai responsabili dei CPI (80%). Altrettanto rilevante, visto che i CPI sono strutture territoriali – coordinate dalle Regioni e dalle Province autonome, e quindi ipersensibili alla variabilità dei territori – è la partecipazione compatta all'indagine, al di sopra del 90% in moltissime regioni (Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Lazio, Puglia, Veneto), raggiungendo in diversi casi (Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta) la copertura totale dell'universo dei CPI. Unica eccezione il Molise che fa registrare risposte inferiori al 70%.

Il successo ottenuto nella raccolta delle informazioni presso i CPI ha così consentito di definire un quadro conoscitivo completo e articolato circa lo stato di attuazione delle misure di contrasto alla povertà, specificamente del RdC – misura in pieno corso di sviluppo e consolidamento al tempo della nuova rilevazione¹¹ – e parallelamente, ha consentito di ottenere preziose informazioni anche sulle dimensioni organizzative dei CPI.

Prima di presentare i principali risultati dell'indagine, al fine di una loro più corretta interpretazione, è opportuno richiamare brevemente quale sia il perimetro d'azione dei CPI e quale il ruolo loro affidato nell'attuazione del RdC. Come noto¹², i CPI sono strutture pubbliche di competenza regionale, che operano sul territorio con il compito di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e di promuovere interventi di politica attiva del lavoro. Svolgono, inoltre, una serie di attività di carattere amministrativo (iscrizione alle liste di mobilità, iscrizione agli elenchi delle categorie protette, cessazioni dei rapporti di lavoro, rilascio del certificato di disoccupazione). I servizi realizzati dai CPI sono rivolti ai seguenti target: cittadini disoccupati e occupati, in cerca di una nuova posizione lavorativa; lavoratori beneficiari di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e a rischio disoccupazione; cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in cerca di nuova occupazione; imprese e altri datori di lavoro in cerca di personale.

In questo quadro composito, che il monitoraggio dei CPI effettuato da Anpal¹³ ci consegna come un sistema territorialmente disomogeneo, congestionato sul piano operativo e sottodimensionato rispetto alle richieste di servizi dell'utenza – quindi già caratterizzato da importanti criticità e necessità di potenziamento su vari profili – si innesta il Reddito di cittadinanza (decreto-legge n. 4/2019) che prevede un importante coinvolgimento dei CPI, di gran lunga più rilevante di quanto contemplato dal Rel. I CPI svolgono infatti una funzione particolarmente significativa nel nuovo schema di policy RdC, che pone forte enfasi sui percorsi di inclusione lavorativa, identificando nel lavoro la strada principale per uscire dalla povertà e affida alle politiche attive del lavoro (e di fatto ai CPI) un ruolo chiave nell'attuazione della policy. Con il passaggio al RdC, i CPI diventano il primo snodo di smistamento per una quota di beneficiari e assumono compiti e funzioni rilevanti nella fase della presa in carico, nell'attivazione delle persone beneficiarie del RdC, nonché nel controllo del rispetto della condizionalità connessa all'erogazione del beneficio. Nello schema di attuazione del RdC, infatti, i

¹¹ Nella prima edizione la rilevazione è intervenuta nel momento di passaggio dal Rel al RdC e ha intercettato i CPI nella fase iniziale del loro coinvolgimento nell'attuazione della nuova misura. In questa seconda edizione, essendosi esaurita la fase di transizione, l'indagine ha potuto cogliere i CPI in una situazione di implementazione del RdC più avanzata e meglio definita.

¹² Cfr. Anpal <<https://bit.ly/3KM7tiF>>.

¹³ Cfr. Anpal (2021).

soggetti beneficiari del sostegno economico, entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio, sono convocati dai Centri per l'impiego per sottoscrivere il Patto per il lavoro (o dai Comuni per sottoscrivere un Patto per l'inclusione sociale). Il Patto per il lavoro, che il beneficiario stipula con l'operatore del CPI è un documento che include la redazione del bilancio delle competenze e l'impegno di accettare almeno una delle offerte di lavoro congrue proposte dal CPI. La condizionalità del beneficio prevede il rispetto degli impegni stabiliti nel Patto per il lavoro da parte del beneficiario, comportando di conseguenza una mole di attività di controllo e verifica poste a carico del CPI.

4.1 L'organizzazione dei Centri per l'impiego alla prova delle misure di contrasto alla povertà

L'attuazione del Reddito di cittadinanza ha messo a dura prova i Centri per l'impiego che in media dedicano il 32% del loro impegno a questa misura, accentuando la preesistente carenza strutturale di personale segnalata dal 67,4% degli intervistati e che più di un quarto di loro attribuisce alla gestione del RdC. Più esplicitamente, si osserva come i CPI dispongano in media di 17 unità di personale, più di 4 delle quali dedicate alla gestione del Reddito di cittadinanza mentre si ritiene che per far fronte al complesso degli impegni del CPI occorrerebbero mediamente più di 26 addetti di cui circa 7 dedicati al solo RdC.

Gli approfondimenti territoriali consentono di osservare come la dotazione organica complessiva (figura 14) risulti particolarmente consistente nelle aree centro meridionali con Umbria, Marche, Puglia e Isole maggiori che dispongono mediamente di oltre 20 operatori per CPI sebbene, nel Mezzogiorno, non manchino esempi opposti, caratterizzati da estrema scarsità di personale, come nel caso del Molise e della Basilicata che possono contare, in media, rispettivamente su 9 e 6 addetti per CPI. Le strutture settentrionali sono caratterizzate da minore dotazione di personale mostrando tuttavia una notevole variabilità regionale, con i CPI della Liguria che dispongono mediamente di 20 addetti e, all'estremo opposto i Centri del Triveneto dove la dotazione appare più che dimezzata.

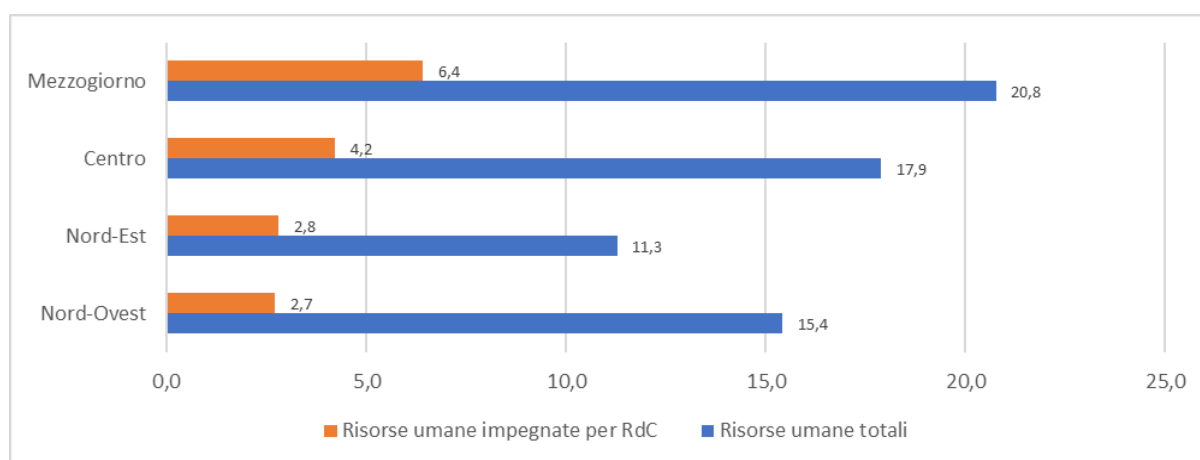
Figura 14. Addetti totali presenti nel CPI, per Regione (valori medi)



Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Gran parte di questi addetti sono stati destinati, come accennato, ai nuovi compiti legati al Reddito di cittadinanza e ancora una volta sono i CPI meridionali ad aver dedicato a tali attività la quota più consistente di personale: si passa da una media inferiore ai 3 addetti delle aree settentrionali, ai 4 del Centro Italia, agli oltre 6 operatori mediamente dedicati al RdC nel Mezzogiorno (figura 15). Volendo fornire una sintesi delle informazioni sin qui analizzate possiamo dire che mentre nei CPI del Nord-Ovest si dedica al Reddito di cittadinanza appena il 17,6% del personale, tale quota sale approssimativamente al 24% nel Centro Italia e nel Nord-Est, per raggiungere il rapporto massimo – pari al 30,9% – nel Mezzogiorno.

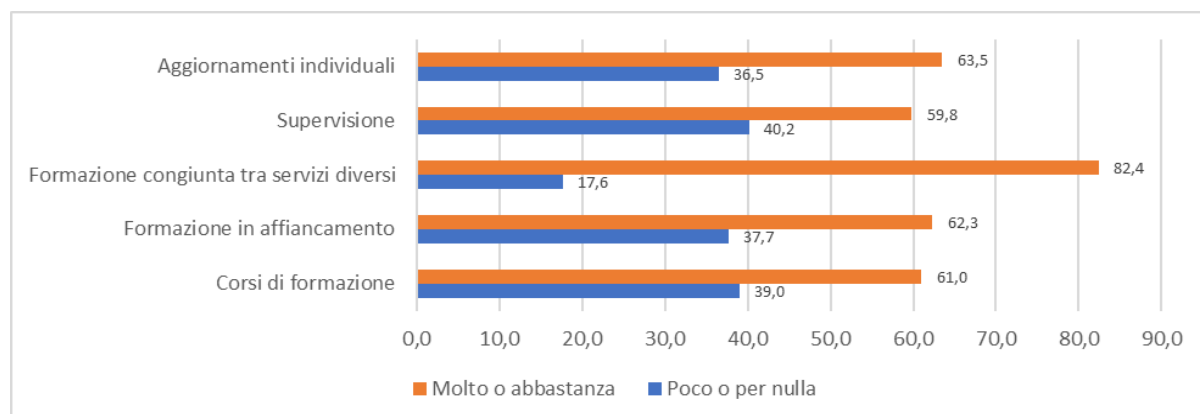
Figura 15. Risorse umane totali dei CPI e personale destinato prevalentemente ai beneficiari di RdC, per area geografica (valori medi)



Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

I nuovi impegni richiedono anche un rafforzamento delle competenze, da qui l'esigenza di accrescere le occasioni formative (figura 16) ritenute importanti dalla maggior parte degli intervistati: più dell'82% considera utile una formazione congiunta con altre strutture impegnate nella gestione del RdC e il 63,5% gradirebbe poter partecipare a corsi di formazione dedicati, oppure avere l'opportunità di approfondire, autonomamente o in affiancamento, le proprie conoscenze.

Figura 16. Necessità di formazione nei CPI (val. %)



Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

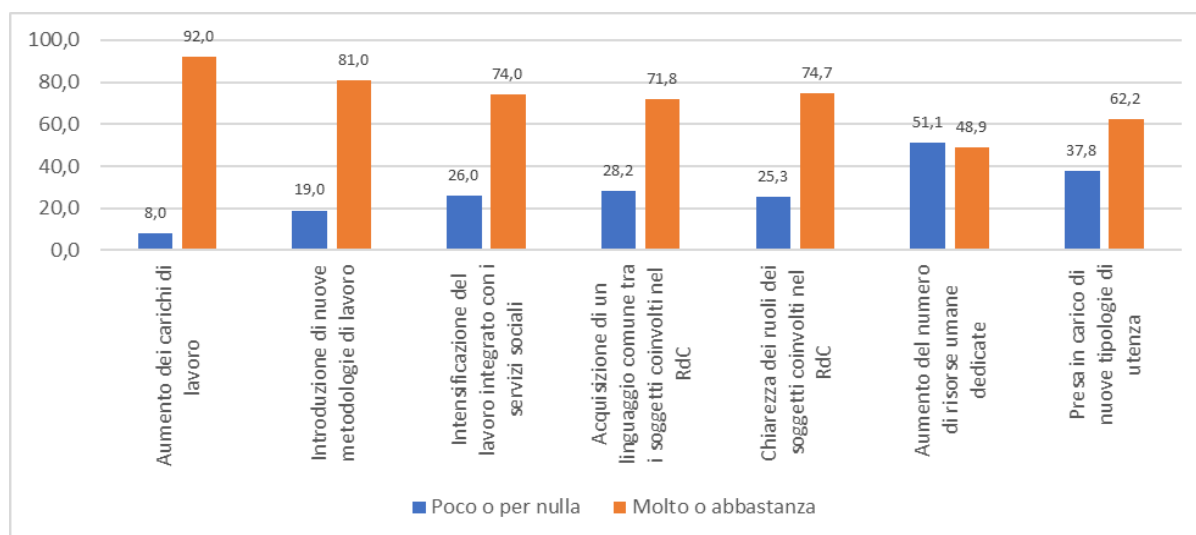
Meno gradita, e tuttavia apprezzata da oltre la metà degli intervistati, la formazione attraverso la supervisione diretta di un esperto o di un tutor. Tra i più convinti sostenitori della formazione, di qualunque tipo, troviamo soprattutto i CPI che più risentono della pressione dei beneficiari del RdC, ossia in primo luogo quelli del Mezzogiorno, seguiti a breve distanza dai CPI del Centro Italia. Decisamente meno interessate le strutture del Nord e in particolare del Nord-Est che, al più, apprezzerebbero la formazione in affiancamento.

Il RdC ha comportato un ripensamento dei modelli organizzativi che sono stati riadattati alle necessità realizzative della misura (figura 17).

Quasi unanime la conferma, espressa nel 91,5% dei casi, circa l'aumento del carico di lavoro: in entrambe le ripartizioni del Nord si ritiene che la gestione del RdC costituisca un quarto del carico di lavoro totale, quota che nel Centro e nel Mezzogiorno supera il 30% dell'impegno complessivo.

Per far fronte ai nuovi compiti e agli accresciuti impegni sono stati apportati cambiamenti nello svolgimento delle attività collegate al RdC relativi soprattutto a: l'introduzione di nuove metodologie di lavoro (81%), la definizione dei ruoli assegnati ai diversi soggetti coinvolti nell'attuazione della misura (74,7%) e una maggiore integrazione con i Servizi sociali (nel 74% dei casi). Inoltre, si segnalano cambiamenti organizzativi dovuti alla necessità di acquisire un linguaggio comune tra i diversi soggetti coinvolti nella gestione del RdC, così come quelli necessari al raggiungimento di nuove fasce di utenza, prima non coperte dai CPI. Poco sviluppata invece la creazione di nuove reti territoriali e, come rilevato a più riprese nel corso dell'analisi, si segnalano carenze e ritardi nell'adeguamento della dotazione organica.

Figura 17. Cambiamenti organizzativi riguardo ad alcuni aspetti dell'attività dei CPI (val. %)

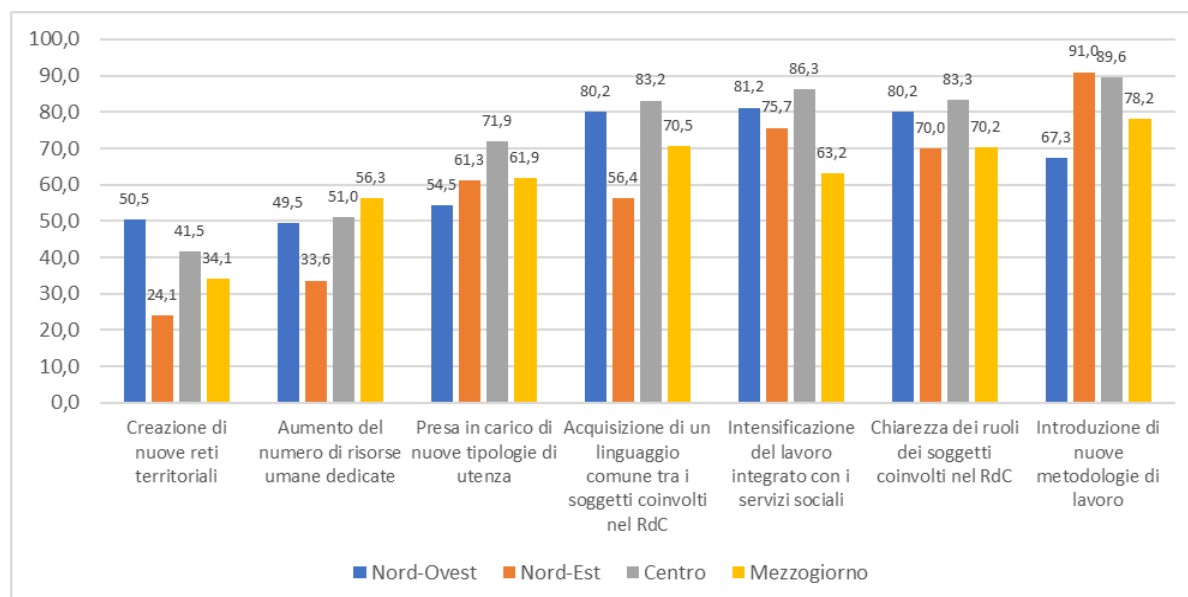


Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

La declinazione territoriale di queste trasformazioni (figura 18), pur ricalcando in linea di massima gli andamenti generali, segnala come nel Nord-Ovest i cambiamenti più significativi si siano verificati nella creazione di reti territoriali con imprese, Terzo settore e altri ambiti della pubblica amministrazione; nel Nord-Est appare particolarmente significativo l'impegno nell'innovazione dei metodi di lavoro; nel Centro Italia si è operato soprattutto sul rafforzamento della collaborazione con

soggetti coinvolti nella gestione del RdC (ricerca di un linguaggio comune, identificazione dei diversi ruoli e integrazione con i Servizi sociali) e la cura dei rapporti con i nuovi segmenti di utenza; nel Mezzogiorno, infine, spicca l'accrescimento di personale dedicato alla gestione del RdC.

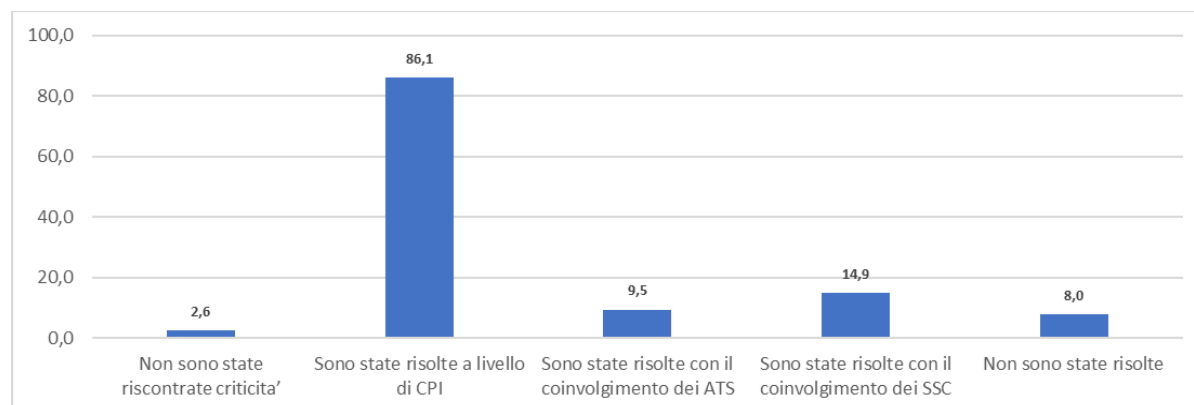
Figura 18. Cambiamenti significativi in alcuni aspetti dell'organizzazione del CPI, per ripartizione geografica (val. %)



Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

È inoltre interessante osservare come le criticità riscontrate nella gestione del RdC (figura 19) non siano rimaste, se non in minima parte, prive di soluzione e siano state affrontate con risorse interne agli stessi CPI, potendo contare solo marginalmente sull'apporto degli altri attori responsabili dell'attuazione territoriale della misura, ossia ATS e Servizi sociali. Da segnalare in proposito l'unica eccezione riscontrata nel caso del Mezzogiorno dove la mancata soluzione dei problemi posti dalla gestione del RdC, ha interessato una quota più elevata che altrove di CPI, pari al 12%.

Figura 19. Come i CPI hanno affrontato le criticità emerse nella gestione del RdC* (val. %)

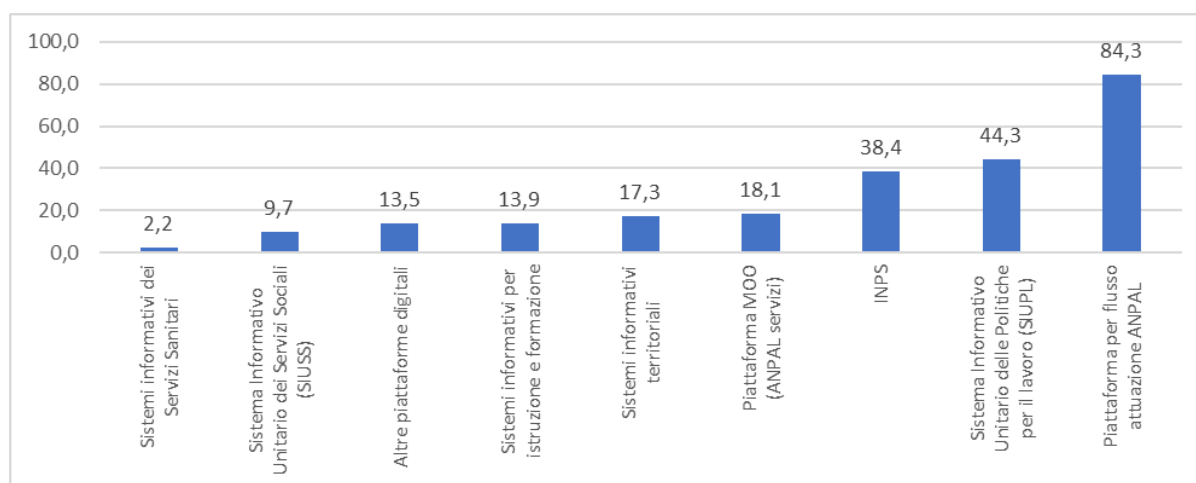


*Trattandosi di un quesito a risposta multipla il totale sarà superiore a 100.

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Una certa difficoltà nel lavorare in modalità integrata con gli altri soggetti istituzionali si è riscontrata anche riguardo alla interoperabilità tra enti (figura 20). La capacità di operare in sinergia, soprattutto tra sistemi informativi, risulta ampiamente consolidata con la piattaforma Anpal; è invece solo in parte operativa con l'Inps e con il SIUPL (ossia, con il Sistema informativo unitario delle politiche per il lavoro) mentre appare piuttosto debole con altre piattaforme, in special modo con quelle del versante sociale – come, ad esempio, il SIUSS (Sistema informativo unitario dei servizi sociali) – e, ancor più lasco, con il Sistema informativo dei servizi sanitari.

Figura 20. Interoperabilità del sistema informativo dei CPI con altri sistemi* (val. %)

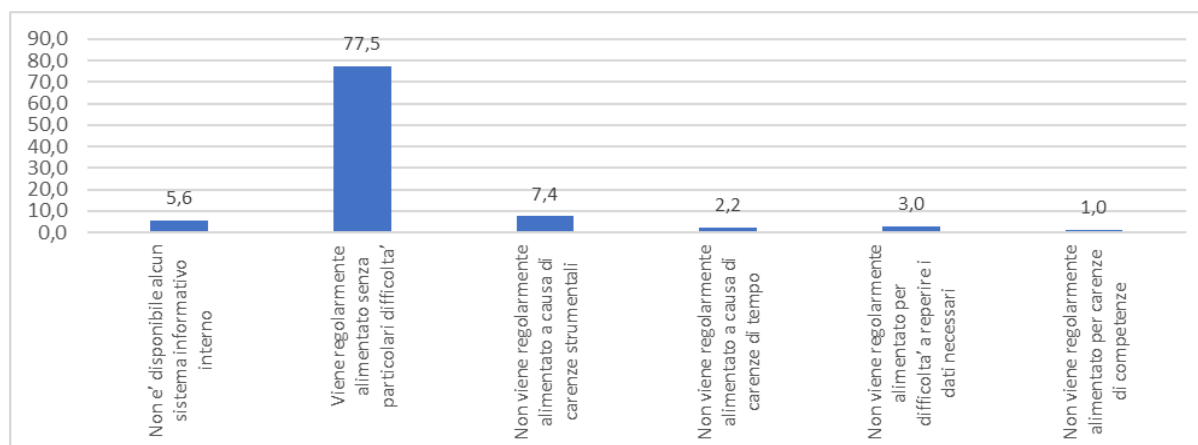


*Trattandosi di un quesito a risposta multipla il totale sarà superiore a 100.

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del RdC e passaggio al RdC"

La costruzione di un sistema informativo 'sostenibile' – che possa cioè essere facilmente utilizzato, mantenuto e aggiornato – rappresenta un passaggio cruciale nello sforzo organizzativo imposto dalla implementazione del RdC, con l'apprezzabile risultato che larghissima parte (77,5%) dei CPI è effettivamente riuscita a dotarsi di un sistema costantemente alimentato senza particolari difficoltà (figura 21). Resta, tuttavia, da segnalare una quota di CPI, minoritaria ma non irrilevante, che non dispone di alcun sistema informativo interno (5,6%). Così come merita attenzione il dato che evidenzia, pur nella disponibilità di un sistema informativo, difficoltà ad aggiornarlo con regolarità, riducendone di fatto l'efficacia. A mancare è, in alcuni casi, il tempo per alimentare il sistema, in altri le competenze necessarie per farlo, e in altri ancora a risultare difficoltosa è la stessa raccolta dei dati richiesti dal sistema. Eppure, non sono mancati interventi di sostegno (per il 67% dei CPI) che hanno potenziato la dotazione strumentale a carattere informatico e telematico (PC, stampanti, connessioni, telefoni ecc.). Da registrare tuttavia la permanenza di difficoltà per una parte dei Centri che, pur avendone bisogno, non hanno ottenuto le risorse strumentali necessarie (nel 24% dei casi).

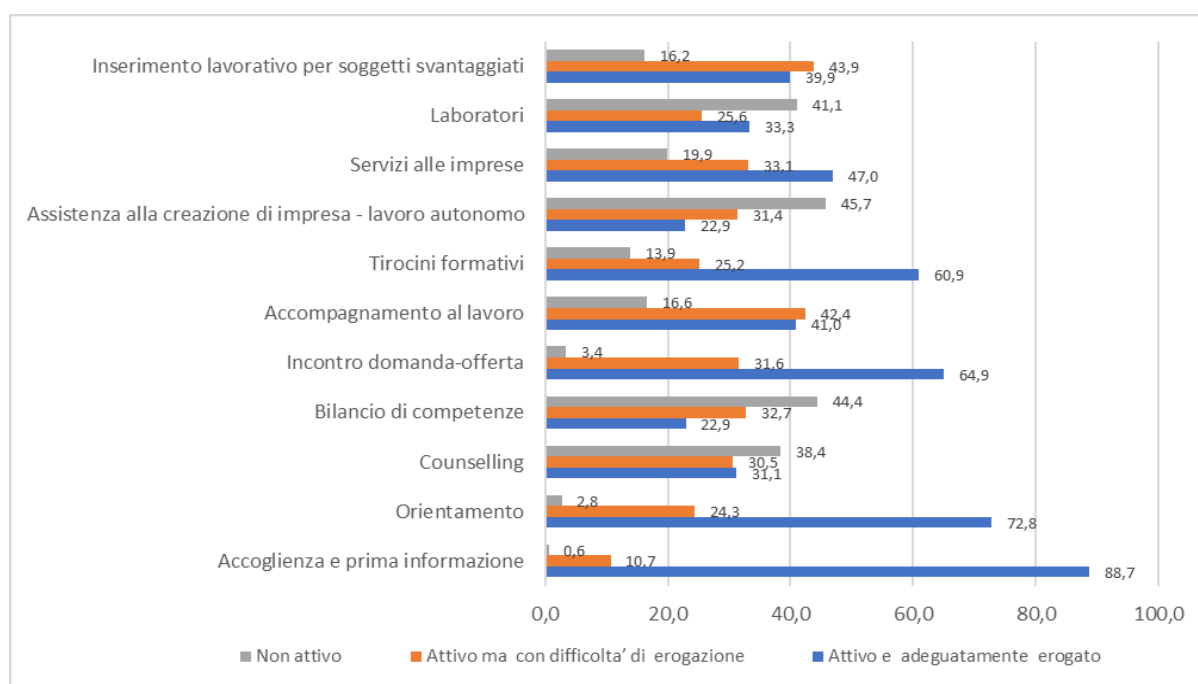
Nonostante le residue criticità, la maggioranza dei CPI è comunque in grado di raccogliere e informatizzare i dati sull'utenza RdC. Nella quasi totalità dei casi ad essere registrate sono le informazioni anagrafiche (97,1%); molti CPI annotano nel sistema dati sui progetti personalizzati (72%) e sui bisogni dell'utenza (45%), mentre più raramente trovano posto nei sistemi informativi dati relativi all'offerta di servizi da parte di soggetti pubblici o del Terzo settore presenti sul territorio.

Figura 21. Stato dei sistemi informativi interni ai CPI* (val. %)

*Trattandosi di un quesito a risposta multipla il totale sarà superiore a 100.

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Lo stato di attivazione dei servizi connessi all'implementazione del RdC (figura 22) mostra, anch'esso, luci e ombre. Sembra essere pienamente operativa presso la maggioranza dei CPI (quasi l'88%) la fase iniziale di costruzione del rapporto con i destinatari delle misure di contrasto alla povertà, ossia quella dell'accoglienza e di prima informazione. Le attività di orientamento, di avvio ai tirocini e di incontro domanda-offerta sono, nella maggior parte dei casi, operative – non senza qualche difficoltà – mentre per altri servizi sembra ancora lontana la condizione di pieno e buon funzionamento. È il caso dei servizi alle imprese, dell'accompagnamento al lavoro e dell'inserimento occupazionale dei soggetti svantaggiati, attività svolte all'incirca nel 40% dei CPI e, in analogia proporzionale, erogate con difficoltà.

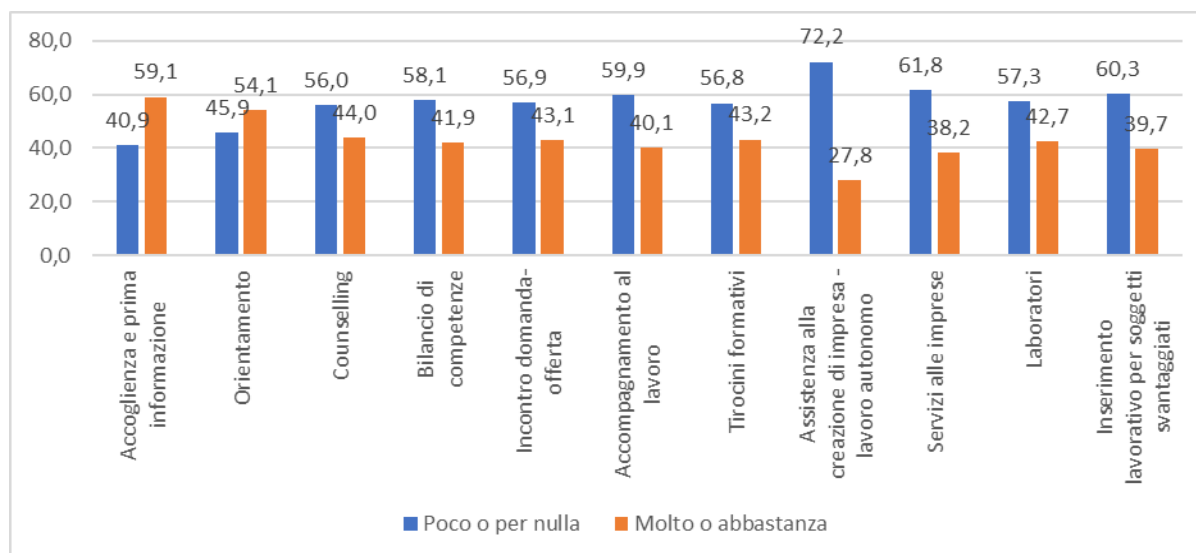
Figura 22. Stato di attivazione dei servizi nei CPI (val. %)

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Decisamente sporadica la presenza di servizi più complessi come, ad esempio, il sostegno alla creazione d'impresa, l'elaborazione di bilanci di competenze, la conduzione di laboratori e di attività di counselling che risultano adeguatamente attivati solo presso una minoranza di Centri per l'impiego. Il dettaglio territoriale mette in evidenza alcune attività – l'accoglienza, l'orientamento e la cura dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro – che risultano pienamente realizzate soprattutto nelle regioni centro-settentrionali, mentre altri servizi – come i bilanci di competenza e il counselling – sono maggiormente sviluppati nel Mezzogiorno. Il diverso modus operandi osservato può trovare spiegazione in fattori di contesto: con le aree settentrionali, caratterizzate da un mercato del lavoro più dinamico, in cui le attività di base sono adeguate e sufficienti per trovare lavoro e quelle del Sud Italia, dove la ricerca di un'occupazione appare più difficoltosa e in cui sono richiesti interventi più complessi e specialistici.

Lo stato di attivazione dei servizi risente della direzione impressa alle azioni di rafforzamento messe in atto nei CPI (figura 23) che, in generale, hanno privilegiato proprio le attività di accoglienza, prima informazione e orientamento. Si intravede in queste scelte la necessità di garantire l'avvio di rapporti con un'utenza più numerosa e in parte anche sconosciuta ai CPI attraverso servizi 'a bassa soglia', rinviando a iniziative e interventi futuri la definizione o il rafforzamento di servizi più evoluti. I CPI meridionali segnalano più marcati interventi di empowerment in quasi tutte le aree di attività mentre il Nord-Ovest e soprattutto il Nord-Est dichiarano di aver ricevuto minori sostegni per lo sviluppo e il consolidamento delle attività. Il Centro Italia presenta un panorama più articolato in cui percorsi di rafforzamento hanno riguardato sia le attività basiche, come ad esempio l'accoglienza, sia quelle più articolate (come il bilancio di competenze e il counselling) oppure più impegnative, come l'accompagnamento al lavoro e la conduzione di laboratori.

Figura 23. Rafforzamento dei servizi nei CPI (val. %)

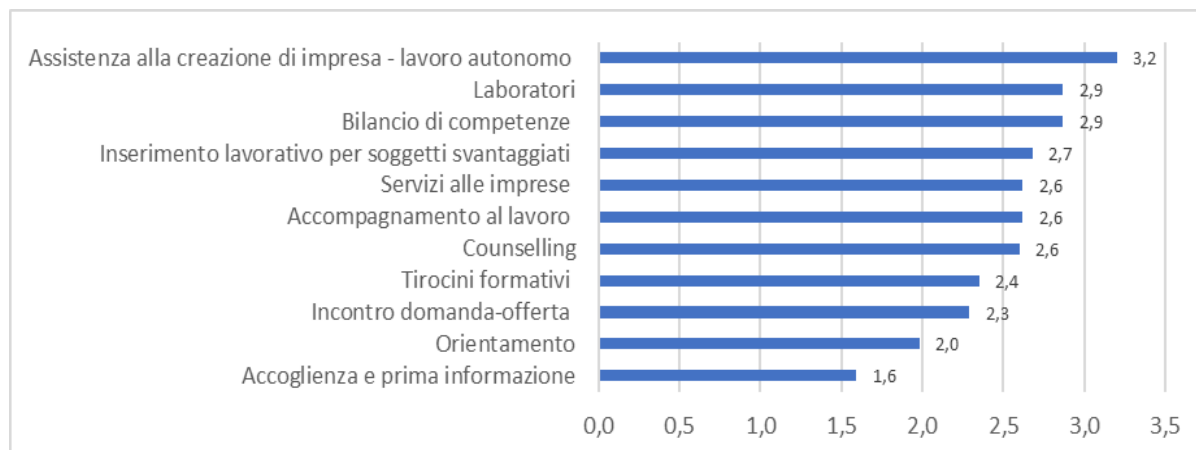


Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Un elemento di riflessione è infine rappresentato dal giudizio – apparentemente contraddittorio – che gli intervistati esprimono riguardo alla effettiva capacità di questi servizi di rispondere ai bisogni dell'utenza (figura 24). Tale valutazione indica come meno adeguati proprio la prima accoglienza,

l'orientamento e l'incontro tra domanda e offerta, pur essendo quelli su cui maggiormente si è investito. La relazione inversamente proporzionale tra investimenti effettuati e rispondenza ai bisogni dell'utenza mostra una consapevolezza della necessità di specializzare e qualificare ulteriormente anche quei servizi.

Figura 24. Giudizio sulla qualità di risposta dei CPI ai bisogni dell'utenza RdC (punteggi medi)



Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

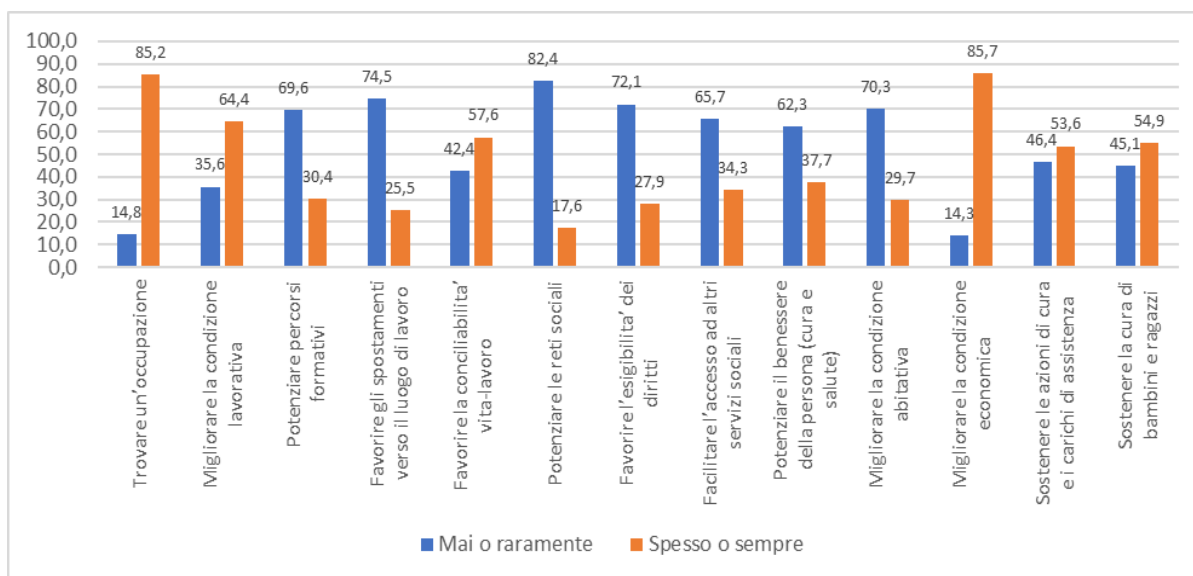
4.2 Al servizio dell'utenza

I percettori del RdC rappresentano, secondo gli operatori dei CPI, una platea numerosa, generalmente caratterizzata da multi-problematicità e bisogni che esigono risposte rapide e adeguate. Le necessità espresse dai beneficiari o dalle loro famiglie (figura 25) hanno naturalmente a che fare, in prima battuta, con l'urgenza di accrescere la disponibilità economica (85,7%), con la ricerca di un lavoro (85,2%) oppure con l'esigenza di migliorare la condizione occupazionale in essere (64,4%). Meno frequenti, ma comunque segnalati da oltre la metà degli operatori dei CPI, sono anche i problemi di conciliazione tra lavoro e tempi di vita espressi attraverso richieste di sostegno alle attività di cura e di assistenza. Tra le richieste avanzate dai beneficiari del RdC emergono necessità legate alla sussistenza e alla qualità della vita, come l'accesso alle cure sanitarie, a un'abitazione decente o ai servizi sociali.

Dalla rilevazione risulta che due terzi delle strutture si sono dotate di uno sportello dedicato ai beneficiari del Reddito di cittadinanza e nell'anno 2021, secondo quanto dichiarato dagli operatori, ogni CPI ha ricevuto in media oltre 1.900 beneficiari della misura¹⁴.

¹⁴ Si osservano, in alcuni casi, valori dissimili rispetto ad altre rilevazioni come quelle condotte al riguardo dall'Anpal (si veda in proposito ai dati 2021, Anpal 2022). Mentre infatti convergono i dati relativi alla numerosità dei beneficiari del RdC appare ad esempio, rispetto all'Indagine Inapp, sovradimensionata la numerosità dei sottoscrittori dei Patti per il lavoro e sottodimensionata quella di quanti hanno condotto tirocini. Tali differenze sono da ricondurre a diverse definizioni dell'oggetto di indagine e al fatto che l'Indagine Inapp non si avvale di dati amministrativi ma è basata su autopercezioni di responsabili e operatori dei CPI.

Figura 25. Bisogni espressi dai richiedenti RdC o dai loro familiari (val. %)



Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Sul punto si osservano profonde differenze territoriali (figura 26) che vedono al primo posto, in termini di numerosità dell'utenza interessata dal RdC, i CPI meridionali con oltre 3.000 presenze medie riferite al 2021 che salgono in Campania a circa 5.000 e in Calabria a più di 9.200. Nord-Ovest e Centro sono contraddistinti da un'affluenza media che si approssima alle 1.500 unità per CPI, mentre il Nord-Est presenta i valori più modesti, con 700 utenti medi (ma si consideri, ad esempio, che i CPI del Trentino-Alto Adige hanno fatto registrare una presenza media di appena 150 utenti e il Friuli-Venezia Giulia inferiore a 350 unità).

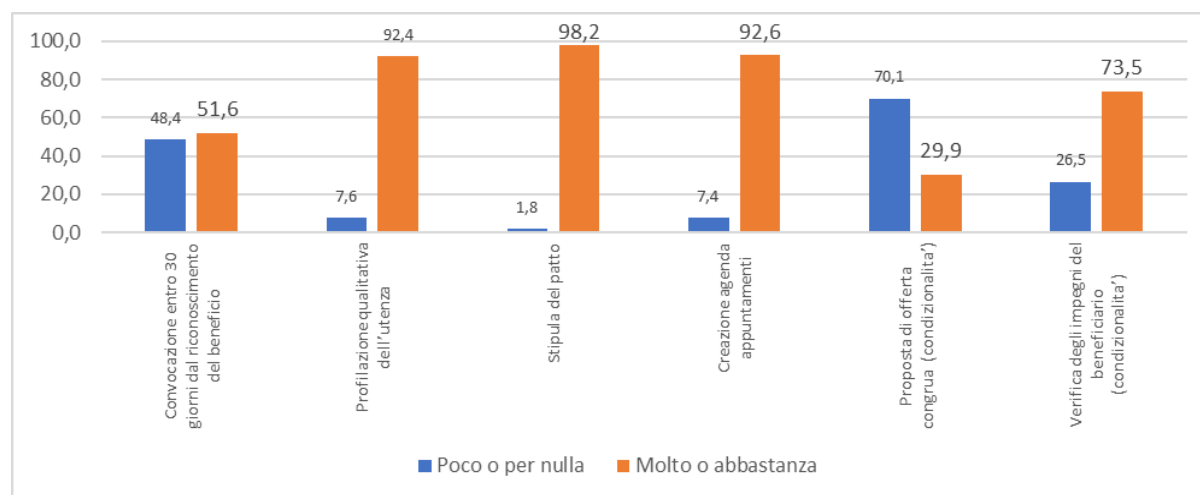
Figura 26. Totale utenti dei CPI percettori di RdC, per Regione (valori medi)



Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Riguardo ai tempi di lavorazione, si osserva che in media trascorrono circa 4 mesi e mezzo tra l'autorizzazione a ottenere il RdC rilasciata dall'Inps e la presa in carico del beneficiario da parte dei Centri per l'impiego. Del resto, solo la metà dei CPI (51,6%) è in condizione di convocare entro i 30 giorni prescritti dalla norma i beneficiari della misura (figura 27). I tempi di presa in carico da parte dei CPI risentono del volume di utenza che caratterizza i diversi territori sicché risultano più ridotti al Nord, dove l'attesa mediamente è di 3 mesi e mezzo, mentre al Sud si approssimano ai 5 mesi e mezzo. Stando ai dati raccolti, sembrano più fluide le fasi successive, ossia la stipula del patto, la definizione di un'agenda di appuntamenti e la verifica degli impegni e delle condizionalità posti a carico dei beneficiari. Nodo dolente è rappresentato dalla possibilità per i Centri di proporre un'offerta congrua di lavoro: in media, nel 2021, in ogni CPI sono stati stipulati oltre 687 patti ma solo per 106 di essi si è verificato un esito lavorativo favorevole.

Figura 27. Valutazione sulla capacità dei CPI di gestire alcune fasi della presa in carico per il RdC (val. %)

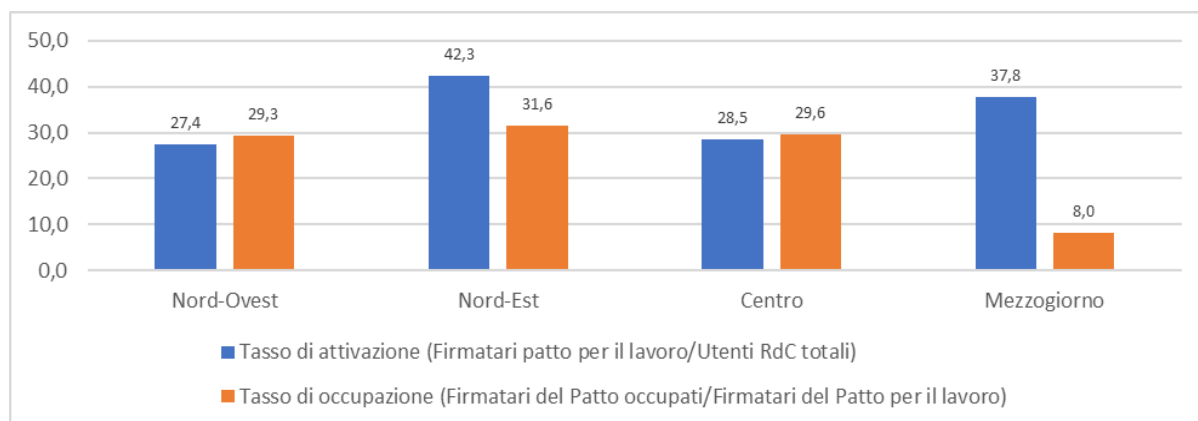


Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Più nel dettaglio, è possibile osservare la capacità di mobilitazione e di facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro attraverso due indicatori: il tasso di attivazione – che descrive il rapporto tra l'intera platea dei beneficiari e la parte di essi che ha stipulato un Patto per il lavoro – e il tasso di occupazione che mette in relazione la stipula dei patti con il conseguimento di un'occupazione (figura 28). Riguardo al tasso di attivazione a livello nazionale, il 35,9% dei beneficiari del RdC ha stipulato un Patto per il lavoro, dato che scende al 28% nel Nord-Ovest e nel Centro Italia, mentre i CPI del Mezzogiorno sottoscrivono patti con il 38% dei numerosissimi beneficiari e il Nord-Est coinvolge nella stipula il 42% dell'utenza RdC.

A segnare il divario profondo tra Centro-Nord e Sud è però la possibilità di trasformare la presa in carico in concrete opportunità occupazionali, se infatti a livello nazionale il 15,5% dei sottoscrittori di un patto trova lavoro, nel Mezzogiorno questo dato si dimezza, scendendo all'8%, per attestarsi attorno al 30% in tutte le altre aree del Paese.

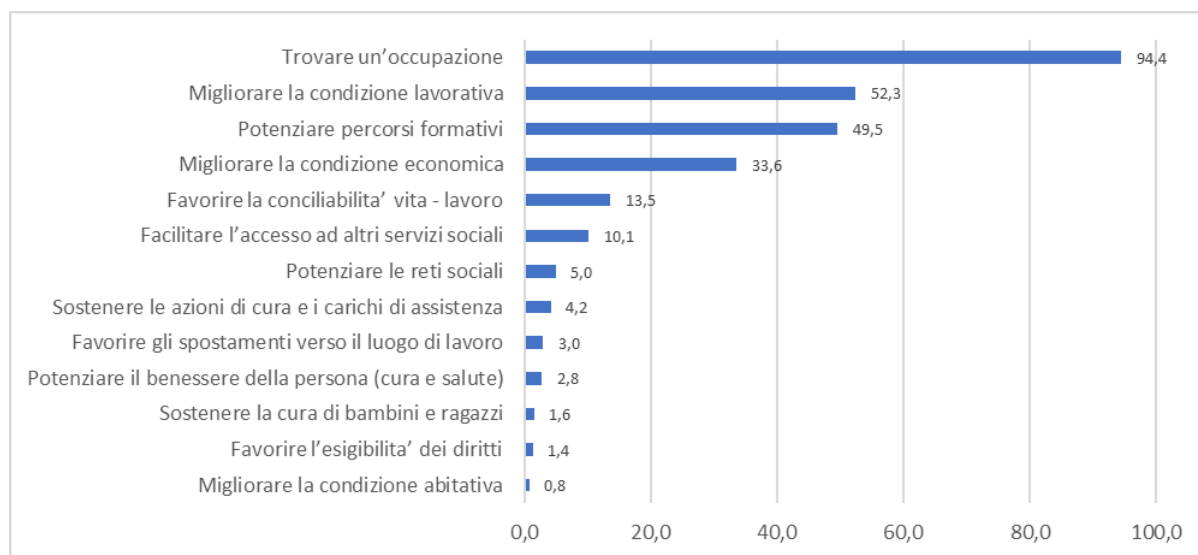
Figura 28. Tassi di attivazione e di occupazione degli utenti RdC, per area geografica (val. %)



Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Gli obiettivi più frequentemente richiamati nei Patti per il lavoro (figura 29) rispecchiano abbastanza fedelmente i bisogni espressi dai beneficiari del RdC e, coerentemente, li impegnano nella ricerca di una nuova o migliore occupazione, nell'accesso o nel rafforzamento dei percorsi formativi e nel miglioramento della condizione economica. Solo in misura assai ridotta compaiono obiettivi connessi alla conciliazione tra vita e lavoro, o volti a favorire l'accesso ai Servizi sociali. Ancor più di rado si affrontano altri aspetti legati a bisogni esistenziali come l'accesso alle cure sanitarie o la ricerca di migliori soluzioni abitative.

Figura 29. Obiettivi prevalenti definiti con i beneficiari/e nell'ambito del Patto per il lavoro* (val. %)



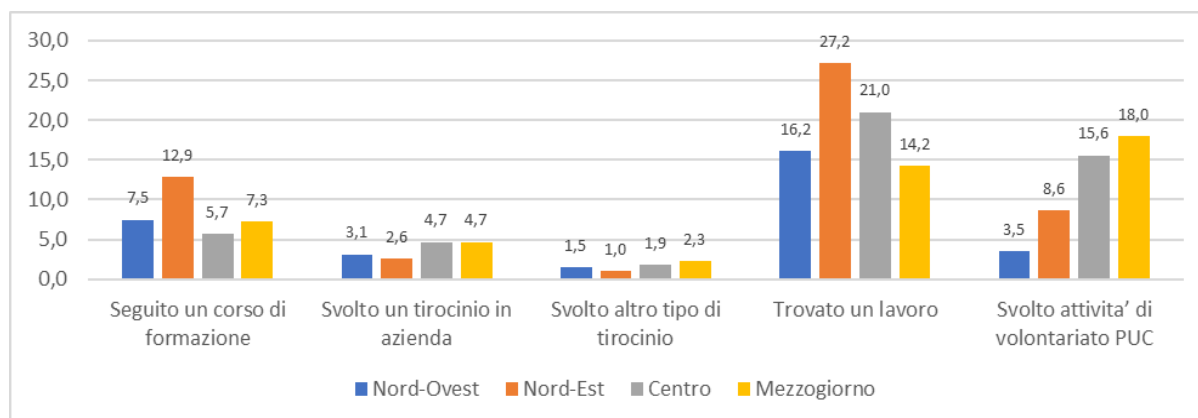
*Trattandosi di un quesito a risposta multipla il totale sarà superiore a 100.

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

La componente delle politiche attive del RdC ha interessato con tirocini in azienda o di altro tipo poco più del 5% dei beneficiari e l'8,3% ha seguito un corso di formazione. Più numerosi i beneficiari che hanno trovato lavoro o che hanno svolto attività di volontariato nell'ambito dei Progetti utili alla

collettività (PUC). Diversissime, tuttavia, le declinazioni territoriali (figura 30): i beneficiari del Nord-Est hanno avuto infatti, come già segnalato, maggior accesso sia alle opportunità formative, sia – e soprattutto – a quelle occupazionali. All'opposto, i percettori meridionali del RdC hanno potuto partecipare in misura rilevante ai tirocini e alle attività di volontariato previste dai PUC, ossia ad attività abilitanti ma non retribuite.

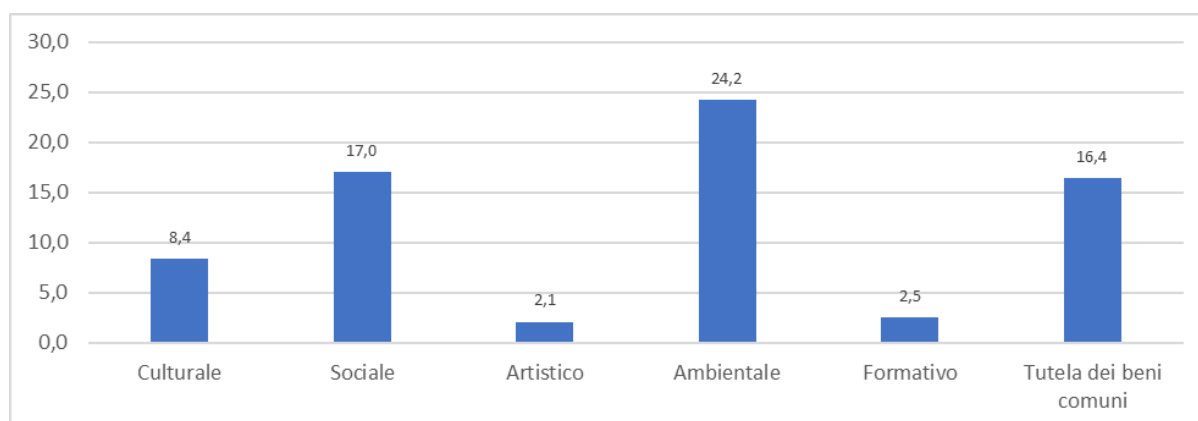
Figura 30. Percentuale di beneficiari RdC che hanno svolto attività lavorative o per accrescere occupabilità, per ripartizione geografica (valori medi)



Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

L'introduzione dei PUC – molto diffusi soprattutto nel Mezzogiorno e in parte nel Centro Italia – ha costituito un'occasione di incontro tra amministrazioni comunali e persone prive di occupazione che ha riscosso ampio consenso sia per il valore inclusivo della misura, sia perché ha permesso di rispondere a bisogni concreti della collettività soprattutto sul versante sociale, della cura ambientale e della tutela dei beni comuni (figura 31).

Figura 31. Beneficiari RdC impegnati in diversi ambiti con i PUC (valori medi)



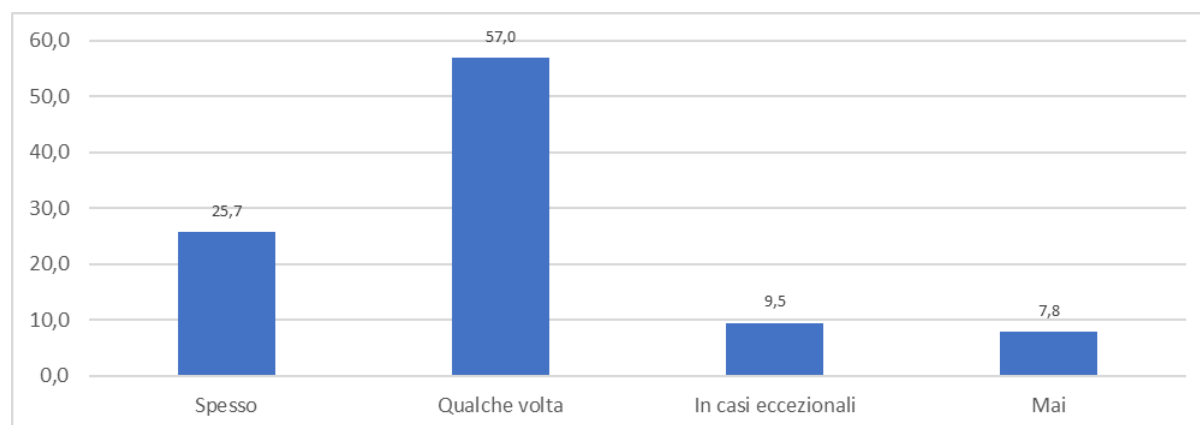
Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

La maggioranza dei Centri per l'impiego dispone di un sistema di controllo sui beneficiari del RdC (solo il 18,3% dichiara di non averne) che nella maggior parte dei casi monitora il rispetto degli impegni

assunti nel Patto per il lavoro. Da questi controlli possono anche emergere evidenze sul mancato rispetto delle condizionalità con la conseguente perdita del beneficio economico.

In base a quanto rilevato, la sospensione o la revoca del RdC (figura 32) costituiscono eventi tutt'altro che rari: solo una piccola parte dei CPI (il 17,3%) non ha mai sanzionato i beneficiari o lo ha fatto in casi del tutto eccezionali, la maggior parte (il 57%) lo ha fatto occasionalmente ma il 25,7% ha operato spesso in questa direzione.

Figura 32. Quanto spesso sono stati sospesi o revocati i benefici RdC a causa del mancato rispetto delle condizionalità? (val. %)



Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Le violazioni dei patti più frequenti riguardano il mancato rispetto degli appuntamenti programmati o, addirittura, la mancata sottoscrizione dei patti per il lavoro; spesso si determina l'irreperibilità del beneficiario oppure il mancato rispetto degli impegni previsti nei patti. Più di rado invece si registrano il rifiuto di un'offerta di lavoro o la mancata comunicazione dell'avvio di un rapporto di lavoro.

Nel caso in cui il CPI verifichi la violazione degli obblighi cui sono tenuti i beneficiari, nella quasi totalità dei casi comunica tali informazioni agli uffici competenti e spesso invia uno o più richiami all'utente. Non risultano, invece, tentativi di 'conciliazione' che potrebbero comportare la ricerca congiunta di impegni e percorsi più adeguati alle esigenze del beneficiario, evitando la perdita o la riduzione del sostegno economico.

5. Un bilancio della policy

Sulla scia di quanto già realizzato durante la prima indagine relativamente al Rel, nella presente indagine sono state replicate alla fine del questionario di rilevazione due domande relative all'attuazione della misura (in questo caso del RdC) e agli effetti prodotti nel territorio di competenza/riferimento. Nel primo caso, si sono identificate le principali dimensioni attuative della policy (15) e si è costruita una batteria di domande ad hoc nella quale si chiedeva al rispondente di esprimere un giudizio sulla singola dimensione. Nel secondo caso, sono stati selezionati una serie di possibili effetti della misura rispetto ai quali è stato chiesto quanto la misura avesse inciso su una scala di valori compresi tra uno e cinque. La domanda relativa all'implementazione della misura è stata

leggermente modificata, soprattutto per quanto riguarda la scala di riferimento, ma non solo. In primo luogo, al fine di costringere il rispondente a posizionarsi in maniera più netta rispetto al prevalere di criticità o aspetti positivi relativamente alle diverse dimensioni considerate¹⁵, la domanda è stata posta in modo tale che si potesse scegliere una modalità o l'altra, oltre all'opzione 'non so'. La modifica in tal senso della domanda è nata dalla constatazione che nella precedente rilevazione, avendo utilizzato una formulazione leggermente diversa e una scala da 1 a 5¹⁶, una quota rilevante dei rispondenti si fosse posizionata 'al centro' rendendo meno efficace il risultato.

Un secondo aspetto che è bene mettere in evidenza è relativo al fatto che, a differenza dell'indagine sull'attuazione del Rel, la batteria di domande è stata posta in maniera completa anche ai CPI, stante il loro ruolo fondamentale nell'attuazione del RdC. Tale modifica permette dunque di comparare in maniera più efficace il punto di vista dei tre soggetti operativamente coinvolti nell'attuazione della policy a livello locale.

In termini generali, i risultati identificano una situazione rappresentabile in due macro-blocchi (tabella 12): un primo blocco contenente le dimensioni di attuazione della misura caratterizzate da una visione nettamente positiva (evidenziati in verde nella tabella seguente); un secondo blocco di dimensioni attuative caratterizzate invece da una visione chiaramente negativa (evidenziati in arancione) e comune ai tre diversi punti di osservazione considerati (ATS, CPI e SSC). Al primo blocco appartengono le seguenti dimensioni; la gestione della presa in carico dell'utenza (dalla fase informativa alla valutazione dei bisogni); la possibilità (opportunità) di entrare in contatto con utenza non conosciuta da parte dei servizi; il coinvolgimento dei nuclei familiari dei beneficiari della misura nella costruzione dei Patti (PAIS).

Dall'analisi dei dati emerge in maniera piuttosto netta come sia la fase informativa sia quella di effettiva presa in carico e relativa valutazione siano stati 'vissuti' dai rispondenti coinvolti nell'indagine in maniera positiva, identificando dunque in tale processo di costruzione del rapporto con il beneficiario un valore aggiunto della policy. Ciò sembra essere vero soprattutto per ATS e CPI che nel caso della fase informativa e quella di accoglienza e presa in carico esprimono in maniera diffusa un giudizio positivo (tra il 60% e l'80%). Che la misura abbia innescato delle dinamiche positive nel rapporto tra sistema dei servizi e beneficiari sembra essere confermato sia dalle risposte in maggioranza positive relative all'utenza 'non conosciuta' sia, come si vedrà anche in seguito, da una quota non secondaria di rispondenti che identificano un effetto positivo della misura nell'aver favorito l'avvicinamento dei cittadini/cittadine ai servizi sul territorio.

¹⁵ D. 60 (ATS): Dovendo esprimere un giudizio complessivo sull'implementazione del RdC può dirci se nei seguenti ambiti sono prevalse criticità o aspetti positivi?.

¹⁶ D. 6.2: Vorremmo che ci aiutasse a stilare un bilancio complessivo dell'esperienza d'implementazione del Rel, indicando quali aspetti hanno manifestato le maggiori criticità e quali invece si sono rivelati una risorsa. Le chiediamo quindi di attribuire a ognuna delle seguenti voci, un punteggio da 1 a 5, dove 1 equivale a 'criticità' e 5 a 'risorsa'.

Tabella 12. Aspetti critici e positivi nell'attuazione del RdC per ATS, SSC e CPI (val. %)

	ATS		CPI		SSC	
	Criticità	Aspetti positivi	Criticità	Aspetti positivi	Criticità	Aspetti positivi
Sistemi informativi	53	38	61	33	35	29
Risorse umane	30	66	46	45	29	36
Risorse finanziarie	12	80	24	22	21	34
Informazione al pubblico	25	61	18	69	21	41
Accoglienza - presa in carico	10	87	11	85	13	54
Valutazione multidimensionale e strumentazione dedicata	25	69	41	42	22	39
Offerta integrata dei servizi	32	59	51	34	31	29
Offerta di lavoro - formazione	58	31	58	34	43	18
Applicazione della condizionalità	46	36	44	49	30	23
Rispetto dei tempi e delle procedure dei progetti personalizzati	58	34	54	33	34	27
Modello organizzativo - gestionale	31	63	36	55	27	35
Equipe multidisciplinare	31	63	42	37	26	34
Diversità culturali e di approccio tra diversi servizi e attori	44	40	46	36	29	24
Rapporti con utenza precedentemente non nota ai servizi sociali	18	76			16	44
Rapporti con utenza precedentemente non nota ai servizi per il lavoro	23	55	30	60		
Coinvolgimento dei nuclei familiari nella costituzione dei patti	25	70			18	46

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Relativamente ad altre dimensioni considerate appare invece evidente come la visione positiva appartenga in maniera esclusiva all'ATS. Ciò è vero, infatti, per quanto riguarda la disponibilità di risorse umane e finanziarie rispetto alle quali la gran parte degli ATS coinvolti (rispettivamente 66% e 80%) risulta essere soddisfatto. Nel caso specifico delle risorse finanziarie, tale risultato è coerente con quanto rilevato nel caso della gestione accentrata di tali risorse in capo all'ATS così come indicato nel capitolo dedicato ai finanziamenti (vedi capitolo 2). Il modello organizzativo, il funzionamento delle equipe e la capacità di garantire un'offerta integrata dei servizi rappresentano altre tre dimensioni attuative rispetto alle quali il giudizio (positivo) da parte degli ATS si distingue marcatamente da quello

dei CPI e delle amministrazioni comunali, soggetti che esprimono invece più di una riserva sul funzionamento della policy per quanto riguarda tali questioni.

Per quanto riguarda le dimensioni attuative identificate nella maggior parte dei casi come problematiche, queste appartengono a quattro aree tematiche principali: il funzionamento dei sistemi informativi utilizzati nell'implementazione della policy; la capacità di garantire un'offerta di lavoro e/o di formazione ai beneficiari della misura; l'applicazione dei meccanismi condizionali associati all'erogazione dell'intervento; il rispetto dei tempi e delle procedure connesse ai progetti personalizzati così come previsto dalle norme attuative. La problematicità attuativa degli aspetti citati trova un accordo evidente tra ATS e CPI che li identificano come critici tra il 46% e il 58% dei casi. In questo senso è interessante mettere in evidenza come vi sia una continuità, in negativo, su tali dimensioni considerando quanto già espresso dalle stesse amministrazioni relativamente al Rel¹⁷.

Quanto fin qui rilevato mette in evidenza tre aspetti principali: in primo luogo, sono gli ATS ad avere una visione complessivamente più positiva della misura, declinata nella maniera indicata; in secondo luogo, alcune dimensioni attuative sono chiaramente identificate come problematiche o come 'opportunità' e ciò anche in continuità con quanto dichiarato nella prima indagine relativa al Rel; il punto di vista delle amministrazioni comunali coinvolte continua ad essere caratterizzato da un'alta componente di 'non sa', in particolare da parte delle amministrazioni di piccole o piccolissime dimensioni. Tale ultimo aspetto è rilevante poiché testimonia come siano proprio tali amministrazioni a non essere state coinvolte o a 'non aver visto arrivare' la policy, tanto da non essere in grado, spesso, di esprimere un'opinione o un giudizio a riguardo.

Venendo ora ai risultati ottenuti dal RdC percepiti in maniera chiara come evidenti nel territorio di competenza dei tre soggetti istituzionali coinvolti nella rilevazione (tabella 13), è possibile affermare che quanto emerge è coerente con la fotografia relativa alle dimensioni attuative analizzata in precedenza. In particolare, ciò sembra essere vero per quanto riguarda l'attivazione lavorativa e l'accesso ad attività formative, fenomeni rispetto ai quali solo una modestissima quota di ATS, CPI e SSC hanno associato una relazione positiva con la misura (tra il 3 e l'8 per cento circa di tutti i rispondenti). Per facilità di lettura e di interpretazione, si è deciso di riportare solo i valori più positivi rispetto alla scala considerata, relativamente alla lista, ampia, di possibili risultati ottenuti dal RdC¹⁸.

Tra i risultati generati dall'attuazione della policy che in maniera più netta hanno interessato i territori di competenza delle amministrazioni coinvolte possiamo indicare: la riduzione della povertà dei beneficiari; la capacità di raggiungere la parte più povera della popolazione; l'aver favorito l'avvicinamento dei cittadini al sistema dei servizi. Relativamente a tali questioni, infatti, la quota di rispondenti che si è posizionata sull'estremo 'positivo' varia tra il 20% e il 33%, valori da considerarsi rilevanti ai fini dell'analisi.

¹⁷ Cfr. D'Emilione *et al.* (2021a).

¹⁸ La domanda era posta nella maniera seguente: Quanto ritiene che nel territorio di competenza... il RdC abbia prodotto i risultati indicati (indichi con un punteggio da 1=Per nulla a 5=Molto).

Tabella 13. Risultati della policy nel territorio di riferimento (somma dei valori 4 e 5 della scala di riferimento) - val. %

	CPI	ATS	SSC
Riduzione povertà beneficiari	26,6	31,3	26,4
Raggiunto la parte più povera della popolazione	29,6	30,7	24,3
Facilitato l'attivazione lavorativa	3,6	4,2	3,2
Facilitato l'accesso alla formazione	6,0	7,8	4,1
Promosso l'inclusione sociale sul territorio	11,7	18,1	10,2
Ridotto la dispersione scolastica	2,0	7,9	4,0*
Prodotto un miglioramento in termini di qualità della vita (fiducia, felicità)	12,5	19,9	16,0
Migliorato le condizioni abitative	MR	14,3	12,5
Facilitato accesso a servizi sanitari	MR	9,1	8,2*
Favorito l'avvicinamento dei cittadini/cittadine ai servizi sul territorio	20,1	32,9	19,6
Accresciuto la fiducia dei cittadini/cittadine nelle istituzioni	11,7	16,5	14,1

* Quota di 'non sa' superiori al 40%.

Fonte: dati Inapp 2022 - Seconda Indagine CAWI su "Implementazione del Rel e passaggio al RdC"

Per concludere tale sezione, è opportuno mettere in evidenza un aspetto in particolare. A differenza di quanto rilevato nell'ambito del Rel con la prima rilevazione, i dati qui presentati ci offrono dei punti di vista ancor più solidi per una ragione principale: se nel caso del Rel ci si trovava di fronte a una policy repentinamente interrotta, rispetto alla quale era più complesso avere un punto di vista compiuto, nel caso del RdC tale debolezza non può essere tenuta in considerazione. La rilevazione si è infatti chiusa a dicembre del 2022 a distanza di quasi 4 anni di applicazione.

Bibliografia

- 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
- Ancora A., De Angelis M. (2023), *L'indagine Inapp ai beneficiari del Rel: impatto delle misure di sostegno al reddito, identikit dei beneficiari e percorsi di reinserimento*, Inapp Working Paper n.105, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3Obnban>>
- Ancora A., Giuliano G.A. (a cura di) (2022), *Dal Rel al RdC: il lavoro del territorio nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà*, Inapp Report n.28, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3mQmYhy>>
- Anpal (2022), *Reddito di cittadinanza*, Focus Anpal n.127, Roma, Anpal, <<https://bit.ly/41lwO3E>>
- Anpal (2021), *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2020*, Biblioteca Anpal n.17, Roma, Anpal
- D'Emilione M., De Angelis M., Giuliano G., Natoli G., Ranieri C. (2021a), *Le politiche nazionali di contrasto alla povertà viste dai servizi: la doppia sfida dell'implementazione e della crisi pandemica*, Inapp Working Paper n.72, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3MUUga1>>
- D'Emilione M., Giuliano G.A. (2022), Policy integration in practice: evidence from anti-poverty policy in Italy, *Sinapsi*, XII, n.2, pp.38-53
- D'Emilione M., Maiorano A., Marucci M., Rosiello A. (2021b), *L'esperienza delle Regioni nell'applicazione del reddito di inclusione. Spunti per un bilancio degli interventi*, Inapp Paper n.29, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3orHBkA>>
- Kazepov Y., Barberis E. (a cura di) (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Roma, Carocci
- 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
- World Bank Group (2021), *Data for Better Lives. World Development Report 2021*, Washington DC, World Bank

