

STUDI & RICERCHE PER LO
SVILUPPO DEL TERRITORIO

Capacità amministrative e implementazione: l'esperienza del Reddito di cittadinanza in Veneto

a cura di Giorgia Nesti

PADOVA
UP

P A D O V A U N I V E R S I T Y P R E S S

Studi & Ricerche per lo Sviluppo del Territorio

Direttore: Gianni Riccamboni

Comitato Scientifico

Marco Almagisti
Giulio Cainelli
Ilvo Diamanti
Eleonora Di Maria
Giovanni Luigi Fontana
Paolo Graziano
Paolo Gubitta
Francesco Jori
Patrizia Messina
Vincenzo Milanese
Giorgia Nesti
Lorenza Perini
Michelangelo Savino

Comitato di Redazione

Francesca Moro
Enrico Scek Osman

Peer Review

Nella Collana sono pubblicate opere sottoposte a revisione valutativa, nel rispetto dell'anonimato dell'autore e dei due revisori. I revisori sono docenti universitari di provata esperienza scientifica, italiani o stranieri. Il revisore che accetti l'incarico di valutazione, formula il suo giudizio tramite applicazione di punteggio da 1 a 10 (sufficienza: 6 punti) in relazione ad ognuno dei seguenti profili:

- originalità del testo
- metodologie di analisi e qualità della ricerca
- padronanza dell'argomento
- qualità redazionale del testo

Inoltre, il revisore precisa se l'opera sia pubblicabile senza modifiche o previo apporto di modifiche, o se sia da rivedere, oppure da rigettare, e comunque dà opportune indicazioni.

Nel caso di giudizio discordante fra i due revisori, la decisione finale sarà assunta dal direttore responsabile della Collana e dal comitato scientifico, salvo casi particolari in cui il direttore medesimo provvederà a nominare un terzo revisore cui rimettere la valutazione dell'elaborato. Le valutazioni sono trasmesse, rispettando l'anonimato del revisore, all'autore dell'opera. Le schede di valutazione sono conservate presso la sede della Collana, a cura del direttore.

Volumi pubblicati

1. P. MESSINA, *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, 2012, p. 379.
2. S. BOLGHERINI, P. MESSINA (a cura di), *Oltre le Province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, 2014, p. 231.
3. F. JORI, G. RICCAMBONI, "C'era una volta il Nordest". Giorgio Lago, vent'anni di giornalismo "Razza Piave", 2015, p. 407.
4. P. MESSINA, *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, 2016, p. 290.
5. S. GRIMALDI, G. RICCAMBONI, *La classe politica regionale. Il Veneto*, 2018, p. 132.
6. G. MATTIAZZI, *Oltre il corto circuito della modernità*, 2022, p. 356.
7. M. ALMAGISTI, P. GRAZIANO (a cura di), *Il Nordest: i fatti e le interpretazioni. La lunga transizione italiana vista dal suo epicentro*, 2022, p. 220.
8. S. GRIMALDI, F. VENTURINO (a cura di), *Un nuovo inizio? Il Partito Democratico e l'elezione di Elly Schlein*, 2023, p. 234.
9. G. RICCAMBONI (a cura di), PERCY ALLUM, *Al cuore della Democrazia Cristiana. Il caso di Vicenza nel dopoguerra*, 2024, p. 415.

Prima edizione 2026 Padova University Press

Titolo originale: Capacità amministrative e attuazione delle politiche pubbliche: l'esperienza del Reddito di cittadinanza in Veneto

© 2026 Padova University Press

Università di Padova

via 8 Febbraio 2, Padova

www.padovauniversitypress.it

Progetto grafico: Padova University Press

Impaginazione: Padova University Press

Volume pubblicato con il supporto della Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo nell'ambito del bando Ricerca Scientifica di Eccellenza 2018

Immagine di copertina:

ISBN 978-88-6938-518-6



This work is licensed under a Creative Commons Attribution International License
(CC BY NC ND) (<https://creativecommons.org/licenses>)

10.

**CAPACITÀ AMMINISTRATIVE
E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE
PUBBLICHE: L'ESPERIENZA DEL REDDITO DI
CITTADINANZA IN VENETO**

a cura di
Giorgia Nesti

Indice

Prefazione e ringraziamenti	9
1. Deficit attuativi e capacità amministrative nella politica per il Reddito di cittadinanza: una proposta di framework analitico	15
<i>Giorgia Nesti, Matteo Bassoli, Paolo Graziano, Stefano Campostrini</i>	
2. Le politiche per l'impiego e la lotta alla povertà in Veneto	61
<i>Giuseppe Acconcia</i>	
3. L'attuazione del Reddito di cittadinanza nei Centri per l'impiego	85
<i>Giorgia Nesti e Matteo Bassoli</i>	
4. Il servizio sociale fra pratiche formali e informali nell'implementazione del Reddito di cittadinanza	123
<i>Martina Visentin</i>	
5. L'attuazione del Reddito di cittadinanza e il ruolo dei Navigator	145
<i>Matteo Bassoli, Marcello Cabria, Giorgia Nesti</i>	
6. Esperienze europee a confronto: le misure di reddito minimo a Barcellona e Utrecht	181
<i>Matilde Cittadini, Giorgia Nesti</i>	
7. Capacità amministrative e Reddito di cittadinanza: un'analisi del caso veneto	211
<i>Giorgia Nesti</i>	

Prefazione e ringraziamenti

Il presente volume raccoglie i risultati del progetto di ricerca Polbis – *The Politics and Policy of Basic Income Schemes*, finanziato dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo nell’ambito del Bando ‘Ricerca scientifica di eccellenza’. Il progetto, che aveva l’obiettivo di analizzare sotto il profilo politico-istituzionale l’attuazione di alcuni schemi di reddito minimo che si sono sperimentati in Europa, in particolare il Reddito di Cittadinanza, è stato condotto da un gruppo di ricercatrici e ricercatori afferenti al Dipartimento di Scienze politiche, giuridiche e studi internazionali dell’Università di Padova, formato da Giorgia Nesti (*Principal Investigator*), Marco Almagisti, Matteo Bassoli, Paolo Graziano, Martina Visentin e, in qualità di partner di ricerca, da Stefano Campostrini del Dipartimento di Economia dell’Università Ca’ Foscari di Venezia e Albert J. Meijer dell’Università di Utrecht. Al gruppo di ricerca hanno poi preso parte, in qualità rispettivamente di assegnista, borsista e collaboratrice alla ricerca, Giuseppe Acconcia, Marcello Cabria e Simona Colarusso.

Il progetto si è svolto tra gennaio 2020 e febbraio 2023 ed è stato articolato in cinque Work Package (WP) riguardanti gli aspetti scientifici e comunicativi del progetto¹. Tramite un approccio di tipo quali-quantitativo, che ha combinato desk research, survey e interviste in profondità a testimoni privilegiati, il gruppo di ricerca ha analizzato in profondità l’attuazione del Reddito di cittadinanza in Veneto e le sperimentazioni di reddito minimo che si sono svolte a Barcellona e Utrecht.

I capitoli che compongono il presente volume, illustrano questi aspetti e riportano gli esiti dell’indagine empirica.

Il Capitolo 1, curato da Giorgia Nesti, Matteo Bassoli, Paolo Graziano e Stefano Campostrini, presenta l’argomento della ricerca e riassume lo sviluppo avuto dalle politiche per il reddito minimo nel con-

¹ Per maggiori informazioni sul progetto Polbis si rimanda al sito web www.polbis.eu

testo dell'Unione europea e il ruolo da essa giocato nelle dinamiche di intervento nazionali in questo settore. Esso fornisce poi un excursus storico degli interventi per la lotta alla povertà attuati in Italia, all'interno dei quali si inseriscono anche gli schemi di reddito minimo adottati recentemente in Italia, in particolare il Reddito di cittadinanza. Il capitolo prosegue presentando gli obiettivi del progetto di ricerca e il quadro analitico basato sul concetto di capacità amministrativa utilizzato per lo studio dell'attuazione di tale misura nella Regione del Veneto. Il progetto Polbis si è proposto, infatti, di comprendere quali siano stati i problemi che le amministrazioni pubbliche hanno dovuto affrontare nell'attuazione a livello locale del Reddito e ha indagato se e in che modo le capacità di programmare, gestire, coordinare e analizzare il processo di policy abbiano avuto un impatto sull'attuazione dello stesso.

Nel Capitolo 2 Giuseppe Acconcia descrive il contesto politico-istituzionale e organizzativo all'interno del quale si sono sviluppate negli anni le politiche venete per la lotta alla povertà, per il lavoro e il sociale.

Nel Capitolo 3, di Giorgia Nesti e Matteo Bassoli, nel Capitolo 4, di Martina Visentin e nel Capitolo 5 di Giorgia Nesti, Matteo Bassoli e Marcello Cabria, sono presentati i risultati della ricerca quali-quantitativa condotta tra gli operatori dei Centri per l'impiego, i Navigator e i case manager degli Ambiti territoriali sociali della Regione del Veneto coinvolti nell'attuazione del Reddito di cittadinanza. Sulla base dei dati raccolti tramite la somministrazione di due survey online, l'effettuazione di interviste in profondità e l'organizzazione di tre focus group con i testimoni privilegiati, i capitoli ricostruiscono i problemi emersi nell'attuazione del Reddito, analizzano la relazione che si è sviluppata tra operatori e beneficiari del Reddito e valutano la presenza delle capacità amministrative nei servizi per l'impiego e nei servizi sociali locali.

Il Capitolo 6 di Matilde Cittadini e Giorgia Nesti conclude la presentazione dei risultati della ricerca empirica illustrando i casi delle sperimentazioni di reddito minimo tenutesi a Barcellona (*B-Mincome*) e a Utrecht (*Weten Wat Werkt*). Il capitolo descrive le due esperienze e riporta gli esiti delle interviste in profondità condotte nelle due città.

Nel Capitolo 7 Giorgia Nesti descrive il contesto regionale economico, sociale e politico-istituzionale all'interno del quale il Reddito di cittadinanza è stato adottato e presenta alcuni dati relativi alla diffusione della povertà e all'attuazione del RdC in Veneto. Il capitolo analizza i dati relativi alla presa in carico dei beneficiari del Reddito e,

attraverso l'applicazione del quadro teorico presentato nel Capitolo 1, valuta quali capacità amministrative siano presenti in Veneto ed i punti di forza e le criticità ad esse relative. Il Capitolo si chiude con uno sguardo alla nuova misura introdotta dal Governo Meloni per contrastare la povertà, l'Assegno di Inclusione, che dal 1° gennaio 2024 ha sostituito il Reddito di cittadinanza.

Desideriamo concludere questa breve introduzione al volume ringraziando tutte le persone che, a vario titolo, hanno reso possibile la realizzazione del progetto Polbis.

Studiare l'attuazione del Reddito di cittadinanza si è rivelato, infatti, un processo estremamente interessante, quanto complesso, per il periodo e per il contesto entro cui esso è avvenuto. In primo luogo, Polbis ha preso avvio a febbraio 2020, a poco più di un anno dall'introduzione del Reddito di cittadinanza e in una fase, pertanto, di 'assestamento' della misura, per quanto riguarda sia l'emanazione dei decreti attuativi sia della messa in opera di tutte le procedure che la riguardavano. Inoltre, la diffusione della pandemia da Covid-19 ha ovviamente inciso sull'attuazione della misura stessa, poiché tutte le attività di presa in carico dei beneficiari da parte dei Centri per l'impiego e degli Ambiti territoriali sociali, e la conseguente definizione degli interventi di attivazione lavorativa e inclusione sociale, sono stati rallentati. Di conseguenza, il gruppo di ricerca ha dovuto rivedere il protocollo di indagine e riorganizzare il lavoro sul campo. Per quanto riguarda invece il contesto entro cui Polbis si è svolto, preme in questa sede sottolineare come l'alta salienza politica della misura abbia reso complessa la raccolta dei dati. In un clima di altissima attenzione mediatica, è risultato estremamente difficile reperire le informazioni relative all'attuazione della misura e abbiamo, pertanto, dovuto affidarci alle fonti istituzionali esistenti, in particolare alle informazioni pubblicate dall'Osservatorio sul Reddito e pensione di cittadinanza dell'INPS², ai rapporti di monitoraggio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, alle note di Anpal³, al Rapporto del Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza⁴ e negli studi di Caritas Italiana⁵.

² Cfr. <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/73>

³ Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Monitoraggio/Pagine/default> e <https://www.anpal.gov.it/pubblicazioni>

⁴ Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/priorita/pagine/reddito-di-cittadinanza-presentata-oggi-la-relazione-del-comitato-scientifico>

⁵ Cfr. <https://www.caritas.it/category/studi-e-ricerche/>

Per tutti questi motivi, il gruppo di ricerca desidera ringraziare sentitamente tutte le persone che, a vario titolo, hanno preso parte al progetto, contribuendo attivamente alla sua buona riuscita.

In primo luogo, desideriamo ringraziare i membri dell'*Advisory Board* del progetto, che in varie occasioni hanno discusso con noi i risultati intermedi e finali del progetto e ci hanno fornito preziosi consigli per la sua realizzazione: il Dott. Tiziano Barone, la Dott.ssa Tiziana Basso, la Prof.ssa Francesca Campomori, la Dott.ssa Elisa Casson, il Prof. Cristiano Gori, il Dott. Luca Meneguzzo, il Dott. Paolo Tomasin, la Dott.ssa Mirella Zambello.

Ringraziamo, inoltre, tutte le persone che ci hanno supportato nelle varie attività di ricerca, in particolare: la Dott.ssa Silvia Baldo, la Dott.ssa Laura Doddis e la Dott.ssa Letizia Bertazzon, per il costante aiuto nella fase di definizione dei questionari e di raccolta dati tra gli operatori dei Centri per l'impiego e i Navigator. Hanno svolto un ruolo fondamentale per la raccolta dei dati sui casi studio europei e per l'analisi della letteratura Matilde Cittadini, Meryem Korkut e Jesper Labardi, studenti del corso di laurea magistrale in *European and Global Studies* e stagisti di ricerca presso il Centro studi regionali Giorgio Lago dell'Università degli studi di Padova.

Un ringraziamento particolare va alle colleghe del Dipartimento SPGI che hanno partecipato al seminario di presentazione del progetto, fornendo preziosi consigli per il miglioramento del quadro teorico: Ekaterina Domorenok, Laura Polverari, Patrizia Messina e Maria Stella Righettini.

Ringraziamo l'ex Direttrice Prof.ssa Elena Pariotti e l'attuale Direttore Prof. Sergio Gerotto del Dipartimento SPGI, le Dott.sse Manuela Lipori e Katia Maset e tutto lo staff della Segreteria scientifica di Dipartimento per il supporto fornito durante la preparazione e lo svolgimento del progetto.

Ringraziamo inoltre il Dott. Davide Policastro e il Dott. Giovanni Forti di Quorum SAS, la Dott.ssa Nunzia De Capite di Caritas Italiana, l'Associazione Navigator ANNA, l'Ordine degli Assistenti sociali del Veneto e la Segreteria amministrativa della Fondazione Cariparo.

Un ringraziamento sentito va a tutti i partecipanti e le partecipanti al Convegno conclusivo del progetto 'Il reddito di cittadinanza tra esperienze locali e prospettive future' tenutosi all'Università di Padova il 19 gennaio 2023 e, in particolare, all'ex Presidente della Fondazione Cariparo Prof. Gilberto Muraro e alla Prof.ssa Eleonora Di Maria, Consigliere per il Public Engagement e l'Imprenditorialità - Prorettorato alla Terza missione e rapporti con il territorio dell'Università di Pado-

va, nonché ai colleghi Marco Arlotti, Guido Cavalca, Matteo Luppi e Stella Volturo che hanno animato al sessione pomeridiana illustrando le loro esperienze di ricerca nell'ambito del Reddito di cittadinanza.

Desideriamo infine esprimere la nostra gratitudine a tutte e tutti le operatrici, gli operatori, i/le responsabili dei Centri per l'impiego, le/gli assistenti sociali degli Ambiti territoriali sociali, le/i Navigator del Veneto, del Friuli Venezia Giulia e delle altre Regioni italiane che hanno preso parte alle survey e si sono rese/i disponibili ad essere intervistate/i a partecipare alla nostra ricerca empirica condividendo, così, la loro esperienza e consentendoci di approfondire la nostra conoscenza relativa all'attuazione del Reddito di cittadinanza:

Speriamo, con il nostro lavoro, di aver contribuito e di riuscire a contribuire ad un dibattito più consapevole e obiettivo sul ruolo delle misure di reddito minimo a supporto del contrasto alla povertà, nella convinzione che la lotta alle disuguaglianze debba essere il fondamento di qualsiasi società che voglia definirsi democratica e più equa e giusta.

Il gruppo di ricerca del progetto Polbis
Dipartimento SPGI, Università di Padova

1. Deficit attuativi e capacità amministrative nella politica per il Reddito di cittadinanza: una proposta di framework analitico

Giorgia Nesti, Matteo Bassoli, Paolo Graziano
Università di Padova

Stefano Campostrini
Università Ca' Foscari Venezia

L'Italia si è caratterizzata per lungo tempo per la limitata attenzione politica prestata al tema del reddito minimo. L'introduzione del Reddito di cittadinanza (RdC) ha rappresentato uno snodo importante per la strutturazione della politica per la lotta alla povertà sul territorio nazionale ma, al contempo, l'attuazione di tale misura ha evidenziato una serie di aspetti critici che riguardano soprattutto l'organizzazione dei servizi preposti all'accompagnamento dei beneficiari della misura a percorsi di attivazione lavorativa e sociale. Il presente capitolo propone uno schema analitico per lo studio del processo di attuazione del RdC basato sul concetto di capacità amministrative e lo applica al caso del Veneto, una regione che presenta alcune caratteristiche interessanti relative al take-up e alla governance dei servizi locali. Esso introduce altresì i capitoli del volume collettaneo dedicati alla presentazione dei risultati del progetto di ricerca Polbis.

Parole chiave: Reddito di cittadinanza, politiche anti-povertà, reddito minimo, deficit attuativi, capacità amministrative

1.1 Introduzione

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso e, con maggiore frequenza, dopo la crisi economica del 2008, in molti Paesi europei sono state introdotte politiche per la lotta alla povertà, all'interno delle quali ha trovato particolare diffusione lo strumento del Reddito Minimo (RM) (Mahler, 2010; Cantillon *et al.*, 2011; Künzel, 2012; Arlotti e Sabatinelli, 2017; Wang *et al.*, 2018). Il RM è un sussidio economico limitato nel tempo, che si basa su un programma universale ma selettivo. La sua concessione dipende, infatti, da regole uguali per tutti ed è garantita in base al reddito e al patrimonio di chi ne fa domanda o dell'intero nucleo familiare. Si tratta, pertanto, di una misura di natura non contributiva e finanziata dalla fiscalità generale (Pacifico, 2021).

L'Italia per lungo tempo è stato uno dei pochi Stati membri dell'Unione europea (UE) a non avere uno strumento di RM per la lotta alla povertà e, anche quando sono state tentate sperimentazioni in tale direzione, esse si sono caratterizzate per l'estemporaneità e frammentarietà degli interventi (Madama *et al.*, 2014; Jessoula *et al.*, 2014, 2015; Natili, 2016a, 2016b, 2018, 2019; Gualmini e Sacchi, 2016; Vittoria, 2020; Maino e De Tommaso, 2022). Ne sono un esempio il Reddito minimo di inserimento (RMI) della fine degli anni Novanta, la nuova Social Card del 2013, le sperimentazioni di RM avvenute in alcune regioni italiane (tra cui Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto) e nelle province autonome di Trento e Bolzano, e il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) del 2015.

Si dovrà attendere il 2017 e l'introduzione del Reddito di Inclusione (REI) per vedere adottato su scala nazionale uno schema di RM, ma sarà solo con il 2019 e la creazione del Reddito di cittadinanza (RdC) che il tema della povertà e del RM acquisiranno importanza dal punto di vista politico e mediatico in Italia.

Il RdC viene proposto dal Movimento Cinque Stelle (M5S) tra i punti principali del proprio programma elettorale, durante le elezioni del 2018, riprendendo un'idea già avanzata nel 2013. Dopo la vittoria, il M5S lo inserirà nel Contratto di governo siglato nel 2018 da Luigi Di Maio e Matteo Salvini, all'atto della formazione dell'esecutivo. Il RdC sarà poi ufficialmente introdotto a marzo del 2019, con l'emanazione del Decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019 *Disposizioni urgenti*

in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, convertito con modificazioni dalla Legge n. 26 del 28 marzo 2019.

Il RdC rappresenta la misura che ha interessato la più ampia platea di beneficiari mai raggiunta in Italia da una politica per la lotta alla povertà. Secondo i dati INPS (2022), infatti, nel periodo aprile 2019-dicembre 2021, i nuclei familiari beneficiari di almeno una mensilità di RdC sono stati circa 2 milioni (per un totale di 4 milioni di individui coinvolti), con un importo medio mensile di 577 euro¹ e una spesa complessiva di circa 20 miliardi di euro tra 2019 e 2021. La portata di questo intervento è particolarmente ampia se messa a confronto con le esperienze di RM precedenti. Per esempio, dal 1° gennaio 2018 a giugno 2019 il REI aveva coinvolto 507.000 nuclei familiari e 1,4 milioni di persone, pari al 28% degli 1,8 milioni di nuclei in povertà assoluta stimati in Italia, con un importo medio mensile di 293 euro².

Il RdC rappresenta, quindi, un intervento estremamente rilevante sotto il profilo economico e sociale, sia per l'impatto avuto sulla popolazione interessata, in termini di miglioramento del loro benessere, sia per l'impegno di risorse pubbliche da esso richiesto. Ma lo è stato altrettanto sotto il profilo politico, dal momento che, sin da prima della sua adozione, è stata una misura aspramente criticata da alcuni partiti, che lo hanno definito 'devastante per l'art.1 della Costituzione'³ e 'un clamoroso caso di pubblicità ingannevole'⁴. D'altra parte i media ne hanno quasi esclusivamente sottolineato storture e abusi, bollando come 'furbetti' del RdC tutte quelle persone scoperte a percepire indebitamente la misura (Baldini e Gori, 2019; Gori, 2020; Jessoula e Natili, 2020; Morlicchio, 2020; Mostacci, 2021; Natili *et al.*, 2021). E anche alle elezioni del settembre 2022 il RdC ha costituito un'issue centrale nel dibattito politico, che ha visto contrapporsi i partiti desiderosi di riformarlo (in particolare il PD e lo stesso M5S) e partiti che, invece, lo volevano sostituire con altre misure (il Centro-destra) (Gori, 2022).

¹ Si pensi che nel 2018 i nuclei familiari beneficiari del REI furono 462.000 (1,3 milioni di persone) con un importo medio pari a 296 euro (Agostini, 2019).

² Dal 1° gennaio 2018 a giugno 2019 il REI ha, invece, coinvolto 507.000 nuclei familiari e 1,4 milioni di persone, pari al 28% degli 1,8 milioni di nuclei in povertà assoluta, con un importo medio mensile di 293 euro.

³ Cfr. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/05/20/marcia-reddito-cittadinanza-m5s-grillo-siamo-noi-i-veri-francescani/3598737/>

⁴ Cfr. <https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2019/02/Reddito-di-cittadinanza.docx>

Per quanto riguarda i risultati raggiunti, il Rapporto Caritas (Caritas Italiana 2021), la Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del RdC pubblicata a ottobre 2021 e il Rapporto annuale dell'INPS del 2022 hanno evidenziato come il contributo economico erogato con il RdC sia stato fondamentale per il sostentamento di migliaia di persone, consentendo loro di non scivolare in una condizione di povertà assoluta. Sono, tuttavia, emerse anche numerose critiche, che hanno riguardato prevalentemente la scarsa efficacia dei percorsi di attivazione previsti per alcune categorie di beneficiari, percorsi che non sembrano aver raggiunto gli obiettivi prefissati, vale a dire trovare un'occupazione ai beneficiari, oppure fornire una risposta efficace ai loro problemi di carattere sociale.

Secondo alcuni autori (Arlotti e Sabatinelli, 2020; Vittoria, 2020; Busilacchi *et al.*, 2021; Catalfo e Gugliotta 2021; Gori 2021; Bruno *et al.* 2022; D'Emilione e Giuliano 2022; Maino e De Tommaso, 2022) e per il Comitato Scientifico per la valutazione del RdC (2021), le motivazioni che sottendono questi deficit di attuazione del RdC vanno principalmente rintracciate nelle carenze storiche delle politiche per il lavoro e per i servizi sociali italiani e, in particolare, nella governance e nell'organizzazione dei Centri per l'impiego (CPI) e dei servizi sociali locali. Di fatto, va ricordato come, negli anni, le misure di RM si siano trasformate, in tutti i Paesi in cui sono state adottate, da interventi di carattere residuale a programmi complessi, che combinano trasferimenti economici con politiche di attivazione lavorativa e programmi di integrazione sociale (Natili, 2019). Sotto il profilo amministrativo, le misure di RM richiedono alle amministrazioni pubbliche, infatti, la capacità di disegnare e gestire interventi diversificati – che comprendono, oltre all'erogazione del sussidio economico, la predisposizione di politiche di attivazione, formazione e cura – che rispondano ai bisogni di diversa natura e complessità dei beneficiari, nonché la capacità di attivare e coordinare la complessa rete di soggetti appartenenti ai diversi livelli istituzionali e composta da organizzazioni pubbliche, private e del terzo settore (Heidenreich e Graziano, 2014; Heidenreich *et al.*, 2014). Tali misure richiedono, in sintesi, alle amministrazioni pubbliche che le gestiscono, che si dotino di capacità amministrative a supporto del processo attuativo.

Le capacità amministrative possono essere definite come l'insieme di abilità e competenze della pubblica amministrazione (PA) utili a risolvere i problemi pubblici (Lodge e Wegrich, 2014) e rappresentano una delle variabili principali che influiscono sull'attuazione delle politiche pubbliche (Wu *et al.*, 2015). In Italia tale tema appare parti-

colarmente rilevante dal momento che, nonostante i ripetuti investimenti susseguitisi negli anni in questo ambito, esse appaiono ancora presenti in modo limitato nella PA (Polverari, 2020).

Partendo da tali premesse, il presente volume si propone di individuare quali siano le capacità amministrative necessarie alle amministrazioni pubbliche per implementare efficacemente il RdC e, più in generale, le misure di RM, e quali sfide siano poste dall'attuazione di una misura di RM complessa come il RdC alle amministrazioni in essa coinvolte e alle loro capacità.

Abbiamo cercato di rispondere a tali domande di ricerca analizzando in modo approfondito un caso studio regionale di attuazione del RdC. La ricerca presentata nei capitoli che seguiranno si concentra prevalentemente sulla Regione del Veneto, che rappresenta un caso particolarmente interessante in virtù delle caratteristiche della misura, per com'è stata disegnata e attuata a livello locale, della popolazione beneficiaria presente in questa regione e delle amministrazioni pubbliche coinvolte nell'attuazione (Nesti *et al.*, 2023).

Per sviluppare ulteriormente la nostra ricerca, abbiamo altresì incluso anche due casi studio che riguardano la sperimentazione di RM avvenuta in due città europee all'incirca nello stesso periodo in cui si è svolto il nostro progetto: si tratta di *Weten Wat Werkt* e B-MINCOME realizzati rispettivamente a Utrecht tra il 2018 e il 2019 e a Barcellona tra il 2017 e il 2019. I due casi europei ci hanno consentito di arricchire la nostra prospettiva, fornendo ulteriori informazioni sulle dinamiche amministrative e di policy che interessano l'attuazione dei programmi di RM (Nesti *et al.*, 2025).

Il presente capitolo introduce la nostra ricerca presentando il quadro teorico attraverso il quale sono stati analizzati i dati e le informazioni raccolte con la ricerca empirica. Avvieremo la trattazione riportando le iniziative promosse in questo ambito di policy dall'Unione europea (par. 1.2) per poi fornire la prospettiva storica entro cui si inquadra l'adozione del RdC, descrivendo, quindi, l'evoluzione avuta dalle politiche per la lotta alla povertà in Italia (par. 1.3). Nel paragrafo successivo sarà descritto il processo di attuazione del RdC e gli attori in esso coinvolti (par. 1.4). Illustreremo poi nel par. 1.5 il quadro teorico che è stato utilizzato per analizzare le capacità amministrative necessarie all'attuazione del RdC. Nel paragrafo seguente (1.6) spiegheremo i criteri in base ai quali abbiamo selezionato, per analizzare in modo approfondito il processo di attuazione del RdC, il caso della Regione del Veneto e la metodologia utilizzata per condurre la ricerca empirica.

1.2 Il contesto europeo

Il RM è stato oggetto di attenzione da parte dell'UE fin dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso. Nel 1989, infatti, la *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori* stabilisce all'art. 10, che:

Ogni lavoratore della Comunità europea ha diritto ad una protezione sociale adeguata e deve beneficiare, a prescindere dal suo regime e dalla dimensione dell'impresa in cui lavora, di prestazioni di sicurezza sociale ad un livello sufficiente. Le persone escluse dal mercato del lavoro, o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi, e che sono prive di mezzi di sostentamento devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale⁵.

Nel 1992, la *Raccomandazione del Consiglio del 24 giugno 1992 sui criteri comuni relativi alle risorse sufficienti e all'assistenza sociale nei sistemi di protezione sociale* invita gli Stati membri a:

Riconoscere il diritto fondamentale di una persona a risorse e assistenza sociale sufficienti per vivere in modo compatibile con la dignità umana, come parte di uno sforzo globale e coerente per combattere l'esclusione sociale⁶.

Si tratta, perlopiù, di documenti adottati dalle istituzioni europee che cercano di spingere gli Stati membri che ancora non l'abbiano fatto – vale a dire l'Italia, la Spagna, la Grecia e il Portogallo – a adottare misure di sostegno al reddito come forme di protezione sociale, in parallelo allo sviluppo del Mercato Unico europeo (Peña-Casas *et al.*, 2013; Shahini *et al.*, 2022).

Tra il 2008 e il 2010, in seguito alla crisi economica che colpisce i Paesi dell'UE e nell'ambito della Strategia *Europa 2020*, la Commissione europea interviene nuovamente in materia di RM pubblicando la *Raccomandazione del 3 ottobre 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro* a cui farà seguito, due anni dopo, la *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa*. Tali atti ribadiscono l'importanza dell'adozione, da parte degli Stati membri, di misure di RM quali strumenti

⁵ Cfr. https://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/89_03_133.pdf

⁶ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992H0441&from=SV>

per combattere la povertà e l'esclusione sociale. Essi sottolineano la necessità di inserire tali misure in un quadro integrato di interventi che vedano la povertà come un problema multidimensionale e invitano gli Stati membri ad erogare benefici di importo adeguato, evitando di introdurre criteri di condizionalità troppo stringenti (Peña-Casas *et al.*, 2013; Shahini *et al.*, 2022).

L'effetto di questi atti di *soft law* è positivo e, infatti, si può notare come le misure di RM adottate dagli Stati membri tendano, in questi anni, a condividere almeno due caratteristiche di fondo: il prevedere, a lato dei trasferimenti monetari, l'utilizzo di interventi di inclusione attiva, e il cercare di evitare la cosiddetta 'trappola della povertà', ovvero la situazione in cui le persone con redditi bassi o nulli non abbiano alcun incentivo a cercare un lavoro, poiché qualsiasi guadagno aggiuntivo sarebbe annullato dalle riduzioni dei benefici sociali e dagli aumenti delle imposte che ne conseguirebbero. Permangono, tuttavia, alcune criticità legate al carattere non vincolante degli atti europei, quali il difficile coordinamento tra Stati membri nell'ambito di queste politiche, l'elevato tasso di non-take up presente nei vari Paesi che le adottano, l'assenza di una standardizzazione in termini di adeguatezza, la mancanza di un sistema di valutazione dell'impatto avuto dalle misure adottate in termini di riduzione della povertà (Crepaldi *et al.*, 2017). Da notare il fatto che, nello stesso periodo, solo l'Italia e la Grecia, tra gli Stati membri dell'UE, continuano a non avere uno schema di RM a livello nazionale.

La Commissione Junker interviene, nuovamente, nel settembre 2017 varando il *Pilastro europeo dei diritti sociali*, il quale, al principio n. 14 stabilisce che:

chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi al (re)inserimento nel mercato del lavoro⁷.

Segue l'emanazione della *Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà* che invita gli Stati membri, all'art. 1:

a introdurre regimi di reddito minimo adeguati, accompagnati da misure di sostegno al reinserimento nel mondo del lavoro per chi

⁷ Cfr. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it

può lavorare e programmi d'istruzione e formazione adeguati alla situazione personale e familiare del beneficiario, al fine di sostenere le famiglie con redditi insufficienti e garantire loro un tenore di vita decoroso; [...] il reddito minimo dovrebbe rappresentare l'ultima rete di protezione sociale e consistere in un sostegno finanziario adeguato, oltre che in un accesso garantito a servizi di qualità e politiche attive del lavoro, quale modo efficace per combattere la povertà e assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti⁸.

Ancora una volta, l'UE ribadisce l'importanza del RM quale misura centrale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale presenti nel territorio europeo e invita gli Stati membri ad allinearsi agli obiettivi sovranazionali in tale ambito, provvedendo all'introduzione di misure economiche accompagnate da politiche di attivazione lavorativa adeguate e di qualità.

1.3 Le politiche per la povertà e il reddito minimo in Italia

L'Italia, nel contesto sopra delineato, si caratterizza per il notevole ritardo con cui ha adottato interventi strutturali per contrastare la povertà (Baldini e Gori, 2019; Altì *et al.*, 2020). La prima misura adottata si colloca alla fine del XIX secolo, con l'emanazione della Legge Crispi del 1890, che riconosce le organizzazioni cattoliche di carità come Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB). Questo periodo è caratterizzato dalla mancanza di un intervento pubblico coordinato, da servizi erogati da associazioni caritative diffuse sul territorio e da un generale approccio assistenzialistico alla disuguaglianza.

Come sostiene Ilaria Madama, infatti:

La legge [...] era ancora improntata al paternalismo e al controllo sociale degli assistiti e non contribuì a modificare in misura significativa la configurazione dell'intervento socioassistenziale del paese. Non venivano infatti individuati diritti sociali in capo ai soggetti in difficoltà, né ci si occupava della riforma della rete degli enti gestori (2010, p. 61).

In epoca fascista il tema della povertà viene, di fatto, occultato da un approccio alle politiche sociali centrato sulla famiglia, uno dei principali simboli della propaganda di regime, e basato su interventi generici, insufficienti e altamente discrezionali, con pratiche che sfociano

⁸ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52017IP0403>

nel clientelismo (Saraceno *et al.*, 2022). In questo periodo viene creato un sistema di protezione sociale per i dipendenti pubblici mentre gli agricoltori, le persone povere residenti nelle aree urbane e rurali, i disoccupati di lungo periodo e i lavoratori occasionali non sono destinatari di alcun intervento pubblico (Saraceno *et al.*, 2022).

Tra il 1925 e il 1932, l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) effettua la prima indagine per valutare il livello di povertà presente nel Regno d'Italia. Lo studio, nonostante i limiti metodologici, stimava la presenza di indigenti in carico ai servizi locali di assistenza sociale in quattro milioni di persone. Tuttavia, come evidenziato da Saraceno *et al.* (2022), dal momento che gli esiti della rilevazione non erano allineati all'autorappresentazione e alla propaganda di regime dell'epoca, essi non vennero presi in considerazione mentre 'i poveri divennero anzi il target di interventi di natura punitiva che miravano a nasconderli alla vista, soprattutto nelle città' (p. 79).

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, nel 1948, prende avvio un periodo, che durerà fino agli anni Settanta, caratterizzato dalla generale mancanza di volontà politica di contrastare con misure coordinate la diffusione della povertà e dalla presenza sul territorio di un sistema frammentato di servizi gestiti da numerose istituzioni pubbliche, enti di beneficenza e organizzazioni assistenziali (Jessoula e Natili, 2020).

Un esempio di tale approccio è l'operato della Commissione Vigorelli-Montini. Negli anni Cinquanta la povertà è ampiamente diffusa in Italia e, per indagare le condizioni di vita della popolazione, nel 1951 viene istituita la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla, presieduta dai deputati Ezio Vigorelli (del Partito Socialdemocratico) e Lodovico Montini (del partito della Democrazia Cristiana). La Commissione, nella relazione resa pubblica nel 1953, descrive un sistema frammentato e poco coordinato di servizi sul territorio, spesso erogati da una burocrazia rigida e prevenuta nei confronti delle persone indigenti. Evidenzia la mancanza di un contesto normativo completo e uniforme e chiede che venga introdotto un programma politico coerente per la lotta alla povertà (Brandolini, 2021). Tuttavia, nonostante l'ampio lavoro svolto dalla Commissione, nonché le analisi e le raccomandazioni da essa prodotte, non viene intrapresa alcuna azione da parte del Governo. Pertanto, tra gli anni Sessanta e Settanta l'Italia vivrà il periodo del boom economico ma la povertà continuerà a essere un problema trascurato dal dibattito pubblico e dall'agenda politica (Saraceno *et al.*, 2022).

Con la creazione del Sistema Sanitario Nazionale nel 1978, le misure anti-povertà continuano a rimanere una politica residuale nel *wel-*

fare state italiano, con interventi strutturali pubblici di natura ridotta, se non del tutto assenti, e servizi di assistenza sociale erogati da varie organizzazioni, di natura pubblica e non profit. Mancano, al contempo, misure di reddito minimo e di attivazione per la popolazione in età lavorativa. Parallelamente, l'istituzione delle regioni apre la strada alla redistribuzione delle competenze sanitarie tra lo Stato e il livello sub-nazionale, inclusi i comuni, mentre nel settore dell'assistenza sociale la devoluzione delle competenze è più problematica e porta alla creazione di un sistema di servizi territorialmente segmentato, soprattutto tra il Nord e il Sud del Paese (Arlotti e Sabatinelli, 2020).

Nel 2000 viene emanata la prima legge italiana per la creazione di un sistema integrato di servizi sociali (Legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*). La legge introduce alcune innovazioni nel sistema di assistenza sociale, come la devoluzione di maggiori competenze al livello locale, l'attribuzione di una più forte funzione di coordinamento ai distretti locali attraverso lo strumento dei Piani di zona e il coinvolgimento del Terzo settore nella programmazione e attuazione dei programmi sociali (Arlotti e Sabatinelli, 2020). Essa cerca, inoltre, di superare i problemi di frammentazione, incoerenza e mancanza di coordinamento delle politiche sociali italiane, ma senza riuscire a raggiungere effetti significativi. La legge, infatti, riconosce competenze in materia socioassistenziale alle regioni e agli enti locali e assegna loro il potere di creare un sistema di assistenza sociale maggiormente vicino alle esigenze dei cittadini e del territorio e garantito dalla definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Ma la riduzione di risorse allocate dal governo centrale, la mancata definizione dei LEA, unite al diverso rendimento istituzionale delle regioni e dei comuni contribuiscono ad acuire le differenze tra i territori, anziché ridurle (Gualmini e Sacchi, 2016).

Per quanto riguarda più specificamente le politiche di RM, come ben evidenziato da Madama *et al.* (2014), l'Italia si caratterizza per l'assenza di una misura basata sul *means-test* e finalizzata a proteggere le persone in età lavorativa dal rischio di povertà ed esclusione sociale. Le motivazioni sono ricondotte alla difficoltà di gestire un sistema basato sulla prova dei mezzi in presenza di diffuso lavoro nero, nonché alla mancanza di efficaci politiche di attivazione lavorativa, alla presenza di un'assistenza sociale prevalentemente demandata alle reti familiari e alle organizzazioni del Terzo settore, in un contesto di politiche connotato da alta frammentazione, disomogeneità territoriale e pratiche clientelari. Ma soprattutto tale assenza sembra dipendere

dalla volontà dei maggiori partiti politici di non intervenire in questo ambito di policy: il Partito Comunista perché non interessato a supportare misure di protezione sociale scollegate dal lavoro, la Democrazia Cristiana perché più orientata a favorire interventi di cura basati sulla famiglia e sulle organizzazioni di volontariato confessionali (Madama *et al.*, 2014).

Sono questi gli anni in cui, peraltro, l'Unione europea preme sugli Stati membri affinché intervengano in quest'ambito, al fine di promuovere misure di sostegno al reddito che incrementino la protezione sociale, come evidenziato nel precedente paragrafo. Nel 1997, per esempio, la Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della sfera sociale (la cd. Commissione Onofri, dal nome del suo Presidente) sottolinea la mancanza in Italia, rispetto a tutti 'i paesi europei sviluppati', di uno schema di RM e raccomanda l'introduzione di un

istituto di Minimo vitale [...] che assolva la funzione di una rete di protezione [...] indirizzato alle fasce più deboli della società [...] che mira al reinserimento nel mondo del lavoro dei beneficiati, [...] è gestito dalle comunità locali [...], integrato con le politiche assistenziali locali e [...] con le politiche attive del mercato del lavoro' (Commissione Onofri, 1997, pp. 18-19).

Le indicazioni vengono accolte dall'allora Governo Prodi che, con il D. Lgs. 18 giugno 1998, n. 237 *Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento*, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, introduce la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (RMI) tra il 1999 e il 2000 in 39 comuni italiani. La sperimentazione sarà poi ripresa tra il 2001 e il 2004 in altri 267 comuni, per un totale di 306 comuni e 3.150.000 abitanti coinvolti e una spesa di 830 milioni di euro.

L'adozione del RMI rappresenta, quindi, il primo tentativo a livello nazionale di introdurre una misura per la lotta alla povertà basata su percorsi di attivazione mirati a reintegrare nella vita sociale le persone beneficiarie. Essa si propone, inoltre, di innovare questo ambito di policy nella direzione di una maggiore razionalizzazione e riorganizzazione del lavoro svolto dai servizi coinvolti (Ranci Ortigosa, 2010). D'altra parte, tale esperienza rivela anche alcuni limiti, quali l'eccessiva discrezionalità lasciata ai comuni nella gestione delle condizioni di accesso alla misura, l'inefficacia dei percorsi di attivazione, la scarsa interazione e lo scarso coordinamento tra gli attori del territo-

rio (Ranci Ortigosa, 2010; Gualmini e Sacchi, 2016). Di fatto, terminata la sperimentazione, il successivo governo Berlusconi non investirà più su tale misura, preferendo perseguire la competitività attraverso una maggiore flessibilità del mercato del lavoro e un sistema di welfare centrato sulla famiglia e la comunità (Madama *et al.*, 2014).

Con la riforma del Titolo V della Costituzione e l'attribuzione del potere legislativo in materia socioassistenziale esclusivamente alle regioni e della funzione amministrativa ai comuni, alcune regioni guidate dal centrosinistra decidono di introdurre, seppur per un periodo di tempo limitato, delle misure di RM. Si tratta di Basilicata (legge regionale 3/2005), Campania (legge regionale 4/2004) Friuli-Venezia Giulia (legge regionale 6/2005), Lazio (legge regionale 4/2008), Puglia (legge regionale 19/2006) e Sardegna (legge regionale 23/2005). Questi interventi, seppur innovativi, di fatto verranno interrotti nell'arco di un quinquennio a causa di una serie di criticità comuni quali:

le difficoltà amministrative nella gestione degli interventi, la cronica mancanza di finanziamenti, l'orizzonte temporale limitato, e quindi l'alta vulnerabilità dei progetti a resistere ad un eventuale cambio di colore politico alla guida della giunta regionale (Gualmini e Sacchi, 2016, p. 390).

Dopo la crisi economica del 2008 aumenta considerevolmente il numero delle famiglie che si trovano in condizione di povertà assoluta, con un'incidenza maggiore nel Sud Italia e tra le persone straniere. La povertà assoluta è la condizione di indigenza per la quale un individuo o una famiglia non dispone delle risorse materiali e finanziarie di base per soddisfare i bisogni fondamentali come cibo, acqua potabile, alloggio, cure mediche essenziali e istruzione. In genere, questa condizione viene misurata in base a un reddito o una soglia di spesa minima, al di sotto della quale si ritiene che un individuo o una famiglia non riescano a soddisfare questi bisogni essenziali. Nel 2008 la percentuale di famiglie che versa in tale condizione raggiunge in Italia il 9,9%.

In quest'anno viene introdotta dal Governo Berlusconi la *Social Card* (Carta Acquisti), una carta di pagamento elettronico caricata con 40 euro mensili per l'acquisto di generi alimentari, per le spese sanitarie e il pagamento delle utenze, destinata ai cittadini italiani di età superiore o uguale ai 65 anni e ai genitori di bambini di età inferiore ai tre anni, se in possesso di particolari requisiti economici. Con la legge di stabilità 2014 (legge 147/2013) la platea dei beneficiari viene estesa anche ai cittadini di altri stati dell'Ue e ai cittadini stranieri titolari del permesso di soggiorno. Anche la *Social Card*, tuttavia, non ottiene i

risultati auspicati, dal momento che non riesce a raggiungere tutti i nuclei familiari in povertà assoluta (Gualmini e Sacchi, 2016).

In un contesto di crescenti disuguaglianze, Alleanza contro la povertà – gruppo di *advocacy* composto da 39 parti sociali (i principali sindacati italiani e alcune importanti associazioni e organizzazioni del Terzo settore), creato nel 2013 e finalizzato a promuovere azioni di contrasto alla povertà – avvia la sua attività di pressione verso le istituzioni di governo affinché il problema della povertà entri in agenda stabilmente e vi si dia concreta soluzione.

Durante la campagna elettorale per le elezioni politiche del 2013, il M5S promuove, tra i punti principali del proprio programma elettorale, l'introduzione di un 'Reddito di cittadinanza' di 1000 euro per tre anni. E, nell'ottobre dello stesso anno, esso presenta il disegno di legge *Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario* (Ddl 1148) che propone l'introduzione di un reddito di importo fino a 780 euro per disoccupati, inoccupati, pensionati o persone con reddito al di sotto della soglia di povertà (artt. 3 e 4) e prevede che il beneficiario fornisca immediata disponibilità al lavoro presso i CPI territorialmente competenti e che partecipi a progetti utili alla collettività, gestiti dai comuni (art. 9).

Il Ddl non tratta, in verità, il Reddito di cittadinanza così come viene inteso negli stessi anni nel dibattito lanciato dalla rete internazionale BIEN (*Basic Income Earth Network*). La proposta non riguarda, infatti, una misura di reddito di base universale (*Universal Basic Income*) da erogare indistintamente a tutti i cittadini e le cittadine dello Stato italiano, senza criteri di accesso e per un periodo illimitato nel tempo. La proposta del M5S di fatto rimanda a una misura di reddito minimo che prevede requisiti di accesso e la partecipazione dei beneficiari a politiche di attivazione lavorativa.

La proposta di legge non avrà seguito, ma il M5S continuerà a presidiare questa tematica, arrivando ad organizzare anche una marcia da Perugia ad Assisi nel 2015 per richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica. Lo stesso anno il Sindaco di Livorno, il pentastellato Paolo Nogarini, annuncia l'approvazione, da parte della Giunta, della sperimentazione di sei mesi di un RdC locale dell'importo di 500 euro mensili – che scenderanno a 200 euro per 180 famiglie, nel 2018.

La presa di posizione dei Cinque stelle, anche se non riesce a trovare riscontro a livello nazionale attraverso l'approvazione del Ddl 1148, tuttavia ha il merito di richiamare l'attenzione dei partiti presenti in Parlamento sul tema della povertà in Italia e di rilanciare il dibattito sulle misure da introdurre per contrastarla. Negli stessi anni,

infatti, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali Enrico Giovannini e la viceministra Cecilia Guerra, durante il Governo Letta, incaricano una commissione di esperti di studiare una misura di RM nazionale, ma la proposta sarà bocciata dal Consiglio dei ministri (Saraceno *et al.*, 2022).

Sarà con la Legge di Stabilità 2016 che si giungerà ad un primo punto di svolta nelle politiche italiane per la lotta alla povertà. Il Governo Renzi istituisce, infatti, il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, incrementa le risorse destinate agli interventi di contrasto alla povertà con il *Piano nazionale triennale contro la povertà e l'esclusione sociale* e, infine, avvia la sperimentazione nazionale del Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA), misura complementare alla Carta acquisti. Essa prevede l'erogazione di un sussidio alle famiglie in condizioni economiche disagiate attraverso una carta elettronica di pagamento, utilizzabile per l'acquisto di beni di prima necessità, subordinato all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa predisposto dai servizi sociali del comune di residenza, in rete con i CPI, i servizi sanitari e le scuole, nonché con soggetti privati ed enti non profit.

Il SIA rappresenta un importante avanzamento nelle politiche per la lotta alla povertà perché introduce alcune novità, che resteranno alla base anche dei successivi interventi in tale settore: la caratteristica della temporaneità della misura e l'adozione di elementi di condizionalità per evitare che si inneschi la trappola della povertà; la visione multidimensionale, e non legata esclusivamente all'ambito economico, della povertà; l'adozione di percorsi di attivazione lavorativa e sociale che mirano all'empowerment dei beneficiari, con la progettazione e il coordinamento delle équipes multidisciplinari (Gualmini e Sacchi, 2016). Il SIA presenta, però, al contempo, anche alcune importanti criticità quali il limitato budget allocato a livello nazionale per il finanziamento della misura, un basso importo assegnato al trasferimento economico e la presenza di condizionalità molto stringenti (Jessoula, 2016; Saraceno *et al.*, 2022). Ed è per risolvere questi problemi che, negli stessi anni, vengono introdotte misure di reddito minimo in alcune Regioni italiane – tra cui Friuli-Venezia Giulia (LR 15/2015), Emilia-Romagna (LR 24/2016), Molise (LR 9/2015), Puglia (LR 3/2016), Sardegna (LR 7/2014), Basilicata (LR 26/2014), Valle d'Aosta (LR 18/2015) e Veneto (DGR 2009/2015). Tali provvedimenti hanno, perlopiù, carattere prevalentemente sperimentale e si contraddistinguono per l'assoluta eterogeneità delle forme assunte. Oltre ad interessare aree geografiche diverse, essi si basano su criteri di condizio-

nalità differenti, erogano benefici economici di importi diversi, con durata differente e prevedendo una varietà di percorsi di inclusione sociale e/o lavorativa (Natili *et al.*, 2017; Jessoula e Natili, 2018; Natili, 2017; 2019). Si tratta, in sintesi, di interventi con caratteristiche diverse ma accomunati dalla poca capacità di incidere sulla povertà e l'esclusione sociale e da una limitata estensione della platea dei beneficiari a cui sono destinati (Frazer and Marlier, 2009; Jessoula *et al.*, 2015).

È in un contesto connotato da una crescente attenzione nei confronti delle disuguaglianze sociali e dalla presenza di misure di RM attuate a livello nazionale e locale, seppur in modo sperimentale, che l'8 febbraio 2016 viene presentato il Disegno di legge A.C. 3594, recante *delega al Governo in tema di norme relative al contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*. Il disegno verrà discusso e successivamente adottato con la Legge n. 33 del 15 marzo 2017. Nell'ambito della legge, il Governo viene delegato a adottare uno o più decreti legislativi, tra cui quello per l'introduzione di un reddito di inclusione. Contestualmente, il governo di centrosinistra guidato dal premier Gentiloni, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali Poletti, firma un Memorandum congiunto con Alleanza contro la povertà⁹ con cui si impegna ad intraprendere le azioni previste dalla delega e, in particolare, ad introdurre una misura di RM su tutto il territorio nazionale, definita come LEP, secondo la L. 328/2000 e la L. 3/2001, e collegata a progetti di inclusione sociale. Il 15 settembre 2017, viene così emanato il Decreto legislativo n. 147 *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà* che segna l'avvio della prima misura universalistica di contrasto alla povertà mai attuata sul territorio italiano: il Reddito di Inclusione (REI). Si tratta di un beneficio monetario erogato mensilmente attraverso una Carta in base a specifici criteri di eleggibilità e condizionato alla partecipazione delle famiglie beneficiarie a un progetto di inclusione sociale o di attivazione lavorativa. I progetti di attivazione sono redatti e coordinati a livello comunale dai servizi sociali in collaborazione con la rete locale dei CPI, i servizi sanitari, le scuole e le organizzazioni non profit. Nei 15 mesi di attuazione, il REI sarà erogato a 506.000 famiglie, per un totale di 1.4 milioni di individui, con un importo medio mensile di 292 euro (Saraceno *et al.*, 2022).

Il REI rappresenta il primo intervento strutturale di carattere universalistico attuato in Italia per combattere la povertà, connotato come

⁹ Cfr. <http://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Firmato-il-Memorandum-sul-Reddito-di-inclusione-tra-Governo-e-Alleanza-della-poverta.aspx>

LEP e collegato a misure di attivazione che prevedono l'intervento di diversi attori del territorio. A fronte degli elementi innovativi che lo connotano, esso si caratterizza, tuttavia, anche per i limitati finanziamenti di cui viene dotato, per la ridotta copertura della platea dei potenziali beneficiari a cui è destinato, per i relativamente bassi importi erogati, per la forte condizionalità in esso presente e per la difficile gestione dei percorsi di attivazione da parte dei territori, in assenza di una profonda riorganizzazione dei servizi sociali e dei CPI (Jessoula e Natili, 2018; Gori, 2019; Saraceno *et al.*, 2022).

Un diverso scenario si prospetta nel 2018, con l'elezione di un nuovo governo composto dalla Lega e dal M5S: il Governo Conte I. Salito alla guida del Paese, il M5S, infatti, rilancia il tema del RM affinché venga introdotta in Italia una misura più robusta del REI a protezione delle famiglie più povere, il cui numero in questi anni è in progressivo aumento. Per il M5S è l'occasione di vedere attuata una misura che da alcuni anni è al centro del suo programma elettorale, un cavallo di battaglia, quello della lotta alla povertà, tendenzialmente trascurato dai partiti italiani (Gualmini e Sacchi, 2016).

Il primo giugno 2018 si insedia, quindi, il Governo Conte I e Luigi Di Maio e Matteo Salvini siglano il Contratto di governo che prevede, al punto 19, l'adozione del RdC e della Pensione di cittadinanza. Il RdC viene qui definito come:

una misura attiva rivolta ai cittadini italiani al fine di reinserirli nella vita sociale e lavorativa del Paese. Garantisce la dignità dell'individuo e funge da volano per esprimere le potenzialità lavorative del nostro Paese, favorendo la crescita occupazionale ed economica. [...] Al fine di consentire il reinserimento del cittadino nel mondo del lavoro, l'erogazione del reddito di cittadinanza presuppone un impegno attivo del beneficiario che dovrà aderire alle offerte di lavoro provenienti dai centri dell'impiego.

Il 28 gennaio 2019 viene così emanato il Decreto-legge n. 4, recante *disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, convertito nella Legge 28 marzo 2019, n. 26. Il RdC sostituisce il REI e le domande per ottenerlo verranno inoltrate a partire dal 6 marzo 2019.

Il finanziamento complessivo del RdC rientrerà nel Fondo per il Reddito di Cittadinanza e prevederà una dotazione di 7.100 milioni di euro per l'anno 2019, di 8.055 milioni di euro per l'anno 2020, di 8.317 milioni di euro annui a decorrere dal 2021. A tali risorse si aggiungono fino a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 per

il potenziamento dei CPI e l'assunzione di nuovo personale e fino a 10 milioni di euro per il 2019 quale contributo all'assunzione dei cd. 'Navigator' da parte di Anpal Servizi S.p.A. (cfr. Cap. 5 del presente volume). Vengono inoltre previsti 347 milioni per l'anno 2019, 587 milioni per l'anno 2020 e 615 milioni per il 2021 quale quota per il potenziamento dei servizi presso gli Ambiti territoriali sociali (ATS).

1.4 Requisiti e processo di attuazione del Reddito di cittadinanza

Il Ddl 04/2019¹⁰ definisce il RdC come

una misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro.

La misura viene denominata 'Pensione di cittadinanza' nel caso in cui ne siano beneficiari i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni.

All'art. 1 della L. 26/2019 la misura è definita 'livello essenziale delle prestazioni' (LEP).

Il percorso di attuazione del RdC è dettagliato nel Decreto-legge 04/2019, sul sito web redditodicittadinanza.gov e nei documenti successivamente pubblicati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS), da Anpal, INPS e da World Bank.

Per quanto riguarda i destinatari della misura, il Decreto prevede che la richiesta del RdC sia subordinata al possesso dei seguenti requisiti¹¹: essere cittadini maggiorenni italiani o dell'UE; oppure essere cittadini di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, o apolidi in possesso di analogo permesso; oppure essere cittadini di Paesi terzi familiari di cittadino italiano o comunitario titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente; essere titolari di protezione internazionale; essere residenti in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

Per ottenerlo, il nucleo familiare deve dimostrare di possedere i seguenti requisiti economici: un valore ISEE inferiore a 9.360 euro (in

¹⁰ Il presente paragrafo si basa su MLPS (2019; 2020) e MLPS e World Bank (2020).

¹¹ Cfr <https://www.redditodicittadinanza.gov.it/schede/requisiti>

presenza di minorenni, si considera l'ISEE per prestazioni rivolte ai minorenni); un valore del patrimonio immobiliare in Italia e all'estero, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 30.000 euro; un valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro per i single, incrementato in base al numero dei componenti della famiglia (fino a 10.000 euro), alla presenza di più figli (1.000 euro in più per ogni figlio oltre il secondo) o di componenti con disabilità (5.000 euro in più per ogni componente con disabilità e euro 7.500 per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza); un valore del reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui, moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza (pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare, incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente maggiorenne e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenne, fino ad un massimo di 2,1, ovvero fino ad un massimo di 2,2 nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, come definite ai fini dell'ISEE). Tale soglia è aumentata a 7.560 euro ai fini dell'accesso alla Pensione di cittadinanza. Se il nucleo familiare risiede in un'abitazione in affitto, la soglia è elevata a 9.360 euro. Il richiedente non deve, infine, possedere autoveicoli immatricolati la prima volta nei 6 mesi antecedenti la richiesta del beneficio, o autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc oppure motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati la prima volta nei 2 anni antecedenti (sono esclusi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità); navi e imbarcazioni da diporto (art. 3, c.1, D.lgs. 171/2005).

Infine, il richiedente non deve essere sottoposto a misura cautelare personale oppure avere avuto condanne penali nei dieci anni precedenti la richiesta, per i delitti previsti dagli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter, 422 e 640-bis del Codice penale.

Il RdC è compatibile con il godimento della NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego), la DIS-COLL (indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata) e con qualsiasi altro strumento di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria.

L'importo dell'assegno è determinato sulla base di una scala di equivalenza che tiene conto del numero di componenti il nucleo familiare¹².

¹² Cfr. <https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/come-si-calcola>

Per ricevere il RdC è necessario che un membro per nucleo familiare inoltri la domanda tramite il sito dell'INPS o del RdC, oppure presso gli uffici delle Poste, dei CAF o dei Patronati. Il Comune verifica i requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno. L'INPS, con l'ausilio del Comune di residenza dei richiedenti, verifica il possesso dei requisiti economici, determina l'importo del beneficio economico e comunica l'esito alla famiglia. Il beneficio economico è dato dalla somma di una componente ad integrazione del reddito familiare e di un contributo per l'affitto o per il mutuo e non può superare i 9.360 euro annui (780 euro mensili), moltiplicati per la scala di equivalenza.

La famiglia risultata beneficiaria ottiene il reddito attraverso la 'Carta RdC' che viene ritirata presso le Poste e caricata con l'importo assegnato. Con la Carta la famiglia può pagare la rata dell'affitto o del mutuo, beni di consumo, le utenze domestiche ed altri servizi e prelevare fino a 100 euro. Il beneficio economico è concesso per un periodo massimo di 18 mesi, trascorsi i quali esso può essere rinnovato, previa sospensione di 1 mese. Nel caso di decadenza o revoca del beneficio, devono trascorrere 18 mesi prima di presentare una nuova domanda (6 mesi nel caso di presenza nel nucleo familiare di persone con disabilità).

Per mantenere il beneficio economico, i nuclei beneficiari sono tenuti a rispettare alcune condizionalità: i componenti maggiorenni del nucleo familiare non occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, devono dichiarare l'immediata disponibilità al lavoro (DID) e aderire ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo o all'inclusione sociale. Nell'ambito di tale percorso, i beneficiari sono altresì tenuti a partecipare ai Progetti utili alla collettività (PUC), in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il Comune di residenza per un numero di ore settimanali non inferiori a otto e fino ad un massimo di sedici.

In particolare, entro 30 giorni dal riconoscimento del RdC, i nuclei familiari in cui vi sia almeno un componente con almeno una delle seguenti caratteristiche:

- a) assenza di occupazione da non più di due anni;
- b) beneficiario NASpI o altro ammortizzatore sociale per disoccupazione involontaria;
- c) aver sottoscritto un Patto di servizio in corso di validità presso i CPI;
- d) non aver sottoscritto un Progetto personalizzato per il REI, in

presenza del quale il nucleo è convocato dai Servizi sociali del Comune di residenza (all'interno dell'ATS, competente)

sono convocati dai CPI di competenza territoriale per avviare il percorso di accompagnamento all'inserimento lavorativo (cfr. Cap. 3 del presente volume). I nuclei familiari che non hanno le caratteristiche sopra indicate sono invece convocati dai servizi sociali dell'ATS per intraprendere il percorso di accompagnamento all'inclusione sociale.

Sono esclusi da tali obblighi i minorenni, le persone disabili, i pensionati e le persone con età superiore ai 65 anni. Possono inoltre essere esonerate dalla partecipazione ai percorsi personalizzati le persone frequentanti un regolare corso di studi, gli occupati a basso reddito, le persone con carichi di cura di bambini minori di tre anni di età o di componenti del nucleo familiare con disabilità grave o non autosufficienti.

La convocazione presso i servizi competenti può avvenire telefonicamente oppure attraverso messaggistica telefonica o posta elettronica.

Al primo incontro presso i CPI, l'operatore redige il bilancio delle competenze per i membri del nucleo familiare e fa loro stipulare il Patto per il lavoro (PpL)¹³ con cui essi si impegnano a intraprendere un percorso di attivazione lavorativa che prevede una serie di attività di supporto nella ricerca attiva del lavoro, tra le quali: registrazione sull'apposita piattaforma digitale del CPI e consultazione quotidiana delle offerte ivi presenti; partecipazione ai corsi di formazione o riqualificazione professionale o a progetti per favorire l'auto-imprenditorialità proposti dagli operatori dei CPI, sulla base del bilancio delle competenze stilato, delle inclinazioni professionali o di eventuali specifiche propensioni; partecipazione ai colloqui psicoattitudinali e ad eventuali prove di selezione finalizzate all'assunzione, su indicazione dei servizi competenti; accettazione di almeno una di tre offerte di lavoro congrue - in caso di rinnovo del beneficio, deve essere accettata, a pena di decadenza dallo stesso, la prima offerta utile di lavoro congrua (MLPS e World Bank, 2020).

L'offerta di lavoro è definita congrua sulla base di tre criteri stabiliti all'art. 25 del decreto legislativo 150/2015: la coerenza con le esperienze e le competenze maturate dal beneficiario; la distanza del luogo di lavoro dal domicilio e i tempi di trasferimento necessari per raggiungerlo mediante mezzi di trasporto pubblico; la durata dello stato di disoccupazione¹⁴. Nei primi dodici mesi di fruizione del beneficio, viene defini-

¹³ Il PpL equivale al Patto di servizio personalizzato di cui all'articolo 20 del Decreto legislativo n. 150/2015.

¹⁴ Si veda anche il DM 10 aprile 2018 Definizione dell'offerta congrua, ai sensi degli articoli 3 e 25 del decreto legislativo 14.09.2015, n. 150

ta congrua un'offerta entro cento chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, se si tratta di prima offerta; oppure entro duecentocinquanta chilometri di distanza se si tratta di seconda offerta; infine è congrua l'offerta collocata ovunque nel territorio italiano se si tratta di terza offerta. Decorsi dodici mesi di fruizione del beneficio, è congrua un'offerta entro duecentocinquanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario nel caso si tratti di prima o seconda offerta, ovvero, ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di terza offerta. In caso di rinnovo del beneficio è congrua un'offerta ovunque sia collocata nel territorio italiano anche nel caso si tratti di prima offerta¹⁵.

Le imprese che assumono un beneficiario di RdC nei primi 18 mesi di fruizione, a tempo pieno e indeterminato, compreso il contratto di apprendistato, possono beneficiare di un esonero contributivo non inferiore a cinque mesi e con un massimale di 780 euro mensili¹⁶.

Fino al 31 dicembre 2021, chi ha stipulato il PpL ha ottenuto anche l'assegno di ricollocazione (ADR) da spendere presso i CPI o presso i soggetti accreditati per un servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro.

La definizione del PpL prevede la collaborazione tra operatori dei CPI e beneficiari, con l'assistenza tecnica di personale assunto da Anpal Servizi S.p.A. (ex art. 12 del Ddl 04/2019) ossia i Navigator (cfr. Cap. 5 del presente volume).

Durante il primo incontro, l'operatore del CPI individua eventuali membri della famiglia esonerabili dagli obblighi collegati al PpL. Inoltre, qualora durante il colloquio per la presa in carico del nucleo familiare e la profilazione qualitativa, dovessero emergere particolari criticità che renderebbero difficoltoso l'avvio di un percorso di inserimento lavorativo, l'operatore può decidere di inviare il nucleo beneficiario ai servizi comunali competenti per il contrasto della povertà, che si coordinano a livello di ATS, per la presa in carico. Le possibili motivazioni alla base della scelta per il rinvio ai servizi sociali sono riportate nel documento allegato all'Accordo in Conferenza Unificata del 23 novembre 2020 *Principi e criteri direttivi generali per l'identificazione delle condizioni di particolare criticità in relazione alle quali sia difficoltoso l'avvio di un percorso di inserimento al lavoro di cui all'articolo 4, comma 5 quater* e riguardano aspetti relativi alle risorse e alle capacità personali, alla

¹⁵ Cfr. <https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/patti>

¹⁶ Cfr. <https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/vantaggi>

presenza di elementi di criticità socio-relazionali, nonché di oggettivi bisogni socioassistenziali (Conferenza unificata, 2020).

I nuclei familiari che non sono in possesso dei requisiti per la convocazione da parte dei CPI, entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio economico, sono convocati dai servizi competenti dei comuni per il contrasto alla povertà. Durante il primo colloquio, se l'assistente sociale che prende in carico la famiglia (*case manager*) rileva che i bisogni sono prevalentemente connessi alla situazione lavorativa, il nucleo viene rinviato al CPI competente per la stipula del PpL. In caso contrario, il *case manager* predispone l'Analisi preliminare, che contiene l'anagrafica della famiglia e le caratteristiche dei componenti, gli indicatori della situazione economica, i bisogni e i servizi già attivi per il nucleo familiare. L'Analisi preliminare può prevedere tre esiti: l'attivazione del servizio sociale dell'ATS per la stipula del Patto per l'inclusione sociale (PaIS) semplificato; oppure l'invio del nucleo familiare ai servizi specialistici del territorio (ad es. servizi sanitari, Centro salute mentale, Servizi dipendenze, etc); oppure, infine, l'attivazione dell'équipe multidisciplinare per la predisposizione del Quadro di analisi approfondito e del PaIS complesso.

Il PaIS semplificato è definito dal *case manager* e indica gli interventi sociali 'ed i sostegni utili al soddisfacimento di livelli minimi di benessere da parte della famiglia e, ove possibile, alla sua progressiva fuoriuscita dal bisogno' (MLPS e World Bank, 2020, p. 129). Sono definiti interventi minimi (ex D. lgs. 147/2017) i tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione, il sostegno socioeducativo domiciliare o territoriale, l'assistenza domiciliare, il sostegno alla genitorialità, la mediazione familiare, la mediazione culturale, i servizi di pronto intervento sociale (MLPS e World Bank, 2020, p. 133).

Il Quadro di analisi approfondito è predisposto entro 20 giorni dalla conclusione dell'Analisi preliminare e fornisce una valutazione multidimensionale dei nuclei familiari che presentano bisogni complessi. È redatto dall'équipe multidisciplinare, che viene organizzata in ciascun ATS secondo le esigenze dei beneficiari del RdC, e prevede la partecipazione del *case manager* di riferimento per la famiglia e dalle figure ritenute necessarie alla definizione del percorso di inclusione sociale, ad esempio operatori dei CPI, dei servizi sanitari e specialistici, dei servizi socioeducativi e della prima infanzia, insegnanti, pediatri, mediatori culturali, etc. (MLPS e World Bank, 2020). Nel *Piano regionale per la lotta alla povertà delle regioni e delle province autonome* sono definite le modalità di collaborazione tra i servizi sociali e gli altri enti coinvolti

nell'équipe (MLPS, 2019). Obiettivo principale del Quadro di analisi è 'supportare le attività delle équipe multidisciplinari nell'identificazione dei bisogni e delle risorse dei nuclei familiari o dei singoli beneficiari del Reddito di Cittadinanza' e si basa su 'l'ascolto, l'osservazione, la condivisione degli elementi valutativi tra operatori e famiglie' (MLPS e World Bank, 2020, p. 112 e 119). Il Quadro approfondisce i bisogni economici, abitativi, assistenziali, i bisogni di cura e le reti assistenziali, lo stato di salute del nucleo, il livello di istruzione e la condizione occupazionale e definisce conseguentemente i bisogni del nucleo familiare ai fini della predisposizione del PaIS complesso. Quest'ultimo strumento delinea il progetto di intervento per la famiglia beneficiaria predisposto dall'équipe multidisciplinare e dettaglia obiettivi, risultati attesi, interventi, tempi di realizzazione e incontri di monitoraggio e verifica.

Un aspetto interessante riguarda lo sforzo compiuto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per inserire il PaIS nell'alveo degli interventi già realizzati con il SIA e il REI, rimarcando, in particolare, alcuni principi già introdotti da queste precedenti misure, quali la multidimensionalità della povertà, l'importanza del rendere autonome le persone e la necessità di far lavorare in rete i servizi del territorio. Secondo quanto riportato in un documento ministeriale, infatti, l'assunto alla base del PaIS è che:

il reddito da solo non basti ad uscire dalla povertà, in quanto la mancanza di reddito spesso non è la causa della povertà, ma il suo effetto. Le cause invece possono essere diverse e, tipicamente, di natura multidimensionale. Per evitare le "trappole della povertà" è importante agire sulle cause con una progettazione personalizzata che individui bisogni e risorse di ogni nucleo familiare, predisponga interventi appropriati, lo accompagni verso l'autonomia. È un percorso in cui i servizi in rete – sociali, sociosanitari e centri per l'impiego, prioritariamente – assumono una chiara responsabilità nei confronti dei cittadini più vulnerabili e questi si impegnano – si "attivano" – all'interno di un Patto personalizzato insieme concordato (MLPS, 2020, p. 13).

Nello specifico, preme sottolineare l'importanza assegnata al lavoro di rete, essendo la definizione degli obiettivi e degli interventi del PaIS dipendente dalla collaborazione tra *case manager* dei servizi sociali e i membri del nucleo familiare, che si impegnano a seguire il percorso concordato. Inoltre, nell'attuazione del Patto sono coinvolti tutti i servizi ritenuti utili all'inserimento sociale del nucleo familiare beneficiario, nonché gli enti del Terzo settore attivi sul territorio nell'ambito del

contrasto alla povertà (MLPS e World Bank, 2020). Questo approccio è di particolare rilevanza ai fini del nostro progetto di ricerca poiché la collaborazione rappresenta una delle dimensioni analitiche su cui focalizzeremo la nostra indagine.

Va, infine, ricordato che la normativa prevede anche che i beneficiari del RdC possano decadere dal beneficio qualora uno dei componenti il nucleo familiare non rispetti i vincoli (anche definiti ‘condizionalità’) sopra elencati, in particolare: non effettui la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro; non sottoscriva il PpL o il PaIS; non partecipi alle iniziative di attivazione senza giustificato motivo; non partecipi ai PUC; non accetti almeno una delle tre offerte di lavoro congrue oppure, in caso di rinnovo, non accetti la prima offerta di lavoro congrua; fornisca comunicazioni mendaci o non aggiorni le informazioni che lo riguardano; svolga attività di lavoro dipendente, ovvero attività di lavoro autonomo o d’impresa, senza averlo comunicato. Inoltre, qualora anche un solo componente il nucleo familiare non si presenti alle convocazioni dei CPI o dei servizi sociali senza giustificato motivo, sono previste sanzioni quali: la decurtazione di una mensilità del beneficio economico in caso di prima mancata presentazione; la decurtazione di due mensilità alla seconda mancata presentazione; la decadenza dalla prestazione, in caso di ulteriore mancata presentazione.

Un ultimo tassello rilevante ai fini della ricostruzione del complesso percorso di attuazione del RdC rimanda all’introduzione del Sistema informativo per il Reddito di Cittadinanza (SIRdC) previsto all’art. 6 comma 1 del DL. 04/2019:

Al fine di consentire l’attivazione e la gestione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l’inclusione sociale, assicurando il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché per finalità di analisi, monitoraggio, valutazione e controllo del programma del RdC, è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il Sistema informativo del Reddito di cittadinanza. Nell’ambito del Sistema informativo operano due apposite piattaforme digitali dedicate al RdC, una presso l’Anpal, per il coordinamento dei centri per l’impiego, e l’altra presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per il coordinamento dei comuni, in forma singola o associata.

Il Decreto del MLPS n. 108 del 2 settembre 2019 *Sistema informativo del Reddito di cittadinanza*, stabilisce all’art. 2 che la piattaforma digitale istituita presso l’Anpal, e denominata MyAnpal serva per l’attivazione e gestione dei PpL e per la realizzazione di percorsi personalizzati di accompagnamento all’inserimento lavorativo, mentre la piattaforma

digitale istituita presso il MLPS, denominata GePI, sia dedicata alla gestione dei PaIS, al coordinamento dei servizi sociali dei comuni al fine di supportare la realizzazione di percorsi personalizzati di accompagnamento all'inclusione sociale e alla verifica del possesso dei requisiti da parte dei beneficiari. I dati del SIRdC sono utilizzati dal MLPS, per finalità di analisi, monitoraggio, valutazione e controllo della politica del RdC.

Entrambe le piattaforme raccolgono i dati sui beneficiari forniti dall'INPS e ciascuna contiene tutta la documentazione utile alla predisposizione dei percorsi di attivazione lavorativa o di inclusione sociale e servono altresì alla gestione degli 'eventi di condizionalità' cioè a identificare le situazioni che devono essere comunicate all'INPS per far scattare la sanzione del beneficiario.

Infine, l'art. 6 del DM 108/2019 stabilisce che le piattaforme debbano essere interoperabili tra di loro e con il sistema informativo dell'INPS e del MIUR, mentre in base all'art. 6 comma 2 e 2-bis del DL. 04/2019 nelle regioni in cui è già presente un sistema informativo per i servizi delle politiche per il lavoro, esso può essere utilizzato garantendo l'interoperabilità con MyAnpal. In Veneto gli operatori dei CPI utilizzeranno, infatti, per la gestione dei casi del RdC, la piattaforma Incontro Domanda Offerta (IDO), già implementata da diversi anni.

L'impianto organizzativo del RdC sopra descritto risulta complesso. Nonostante esso si basi principalmente sulla struttura già esistente del REI, tuttavia, nella fase di progettazione della misura, il governo Lega-M5S ha adottato una narrazione politica diversa e ha modificato alcuni aspetti organizzativi che hanno influito sulla fase di attuazione (Jessoula e Natili, 2020). In primo luogo, il governo ha posto una maggiore enfasi sulla componente di workfare, inquadrando il RdC quasi esclusivamente come misura occupazionale più che come misura anti-povertà. In secondo luogo, esso ha disegnato un processo di attuazione multilivello che mantiene i percorsi di attivazione lavorativa e di inclusione sociale gestiti a livello locale previsti dal REI ma che centralizza la fase iniziale di raccolta e analisi delle domande di beneficio demandandola all'INPS, laddove il REI prevedeva il coinvolgimento dei comuni.

Le conseguenze principali di questo assetto sono state, da un lato, l'aver caricato di forti aspettative occupazionali una misura che, per beneficiari coinvolti, contesto economico di riferimento e periodo di attuazione, difficilmente poteva raggiungere i risultati sperati. Dall'altro, il rapido avvio del processo di attuazione della misura ha costretto CPI ed ATS ad agire e interagire tra loro e con gli altri partner del territorio

all'interno di un quadro normativo e procedurale 'in fieri' e con assetti organizzativi non ancora adeguati agli obiettivi stabiliti e alle attività previste (cfr. Capitolo 7).

1.5 Le capacità amministrative per il Reddito di Cittadinanza

Muovendo dal contesto sopra descritto, il gruppo di ricerca Polbis si è posto l'obiettivo di analizzare le sfide amministrative che uno strumento complesso come il RdC richiedeva per poter essere attuato efficacemente.

La letteratura scientifica che si è occupata del RdC ha individuato nel *design*, nella governance e nell'organizzazione territoriale dei servizi per l'impiego e dei servizi sociali le motivazioni che hanno determinato i deficit attuativi, cioè la diversa implementazione a livello locale delle misure di attivazione e inclusione collegate al RdC (Jessoula *et al.*, 2014; Madama *et al.*, 2014; Natili, 2019; Gori, 2020; Jessoula e Natili, 2020; Vittoria, 2020; Busilacchi *et al.*, 2021; Catalfo e Gugliotta, 2021; Natili *et al.*, 2021; Bruno *et al.*, 2022; D'Emilione e Giuliano, 2022; Maino e De Tommaso, 2022; Saraceno e Pavolini, 2022; Saraceno *et al.*, 2022). In particolare, alla base della diversa implementazione delle politiche di attivazione previste dal RdC ci sarebbero le differenti caratteristiche e prestazioni dei servizi per l'impiego, la varia organizzazione dei servizi sociali sul territorio, la presenza di reti locali di welfare con diversi gradi di maturità e, più in generale, la scarsa capacità da parte dei servizi coinvolti di progettare, gestire e coordinare gli interventi di attivazione destinati ai beneficiari del RdC.

La nostra ricerca si è inserita, pertanto, nel filone di studi sull'implementazione del RdC ma propone uno schema di analisi centrato sulle capacità amministrative dei CPI e degli ATS coinvolti nell'attuazione del RdC.

Più specificamente, gli interrogativi di ricerca che ci hanno guidato nella nostra indagine sono stati i seguenti:

- Quali capacità amministrative sono necessarie per affrontare i problemi che emergono nella fase di attuazione del RdC?
- Sono, tali capacità, presenti nelle amministrazioni pubbliche da noi analizzate?
- Quali capacità sono risultate, invece, meno sviluppate?
- Quali criticità sono emerse durante la fase di attuazione del RdC in relazione a tali capacità?

La letteratura sulle capacità amministrative applicata all'attuazione delle politiche pubbliche non è particolarmente estesa e tende, perlopiù, a adottare un approccio molto generico e/o a concentrarsi su specifici ambiti di policy.

Un testo senz'altro fondamentale per delineare tale concetto è quello di Lodge e Wegrich (2014), che definiscono la capacità amministrativa come l'insieme di abilità e competenze che la pubblica amministrazione dovrebbe possedere al fine di risolvere i problemi pubblici che caratterizzano la governance contemporanea. Tali abilità e competenze riguardano, per gli autori, i seguenti ambiti:

1. *Regolazione*: definita come l'attività di controllo da parte dello Stato sulle attività economiche e sociali, svolta attraverso la produzione di regole;
2. *Erogazione*: definita come l'attività di reperimento delle risorse necessarie per definire, adottare e implementare le politiche pubbliche;
3. *Coordinamento*: definita come l'attività di guida dei processi di mediazione e negoziazione tra gli attori coinvolti, ai diversi livelli amministrativi, nel processo di policy-making e gli attori non statali;
4. *Analisi*: definita come l'attività di raccolta di informazioni sull'andamento delle politiche pubbliche, di valutazione delle prestazioni del sistema e dei suoi possibili bisogni futuri, per pianificarne di conseguenza le risposte di policy.

La proposta di Lodge e Wegrich (2014) ha rappresentato un utile punto di partenza per organizzare le variabili del quadro analitico della ricerca, poiché individua quattro aspetti importanti per indagare i processi di attuazione delle policy. Il limite della proposta degli autori risiede, tuttavia, nell'assenza di una chiara articolazione dei quattro aspetti in sotto-variabili e di criteri e indicatori per la loro misurazione.

Un tentativo di operationalizzare il concetto di capacità amministrativa è presente in Milio (2007), Terracciano e Graziano (2016) e Domorenok *et al.* (2020), anche se si tratta perlopiù di applicazioni del concetto all'ambito della politica di coesione. Ai fini della nostra ricerca, abbiamo preferito optare per la proposta di Terracciano e Graziano (2016) che identifica quattro dimensioni relative alle capacità amministrative necessarie ad attuare una policy: programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione, che poi gli autori disaggregano in undici variabili e relativi indicatori per la loro misurazione.

Sulla base delle proposte avanzate da Lodge e Wegrich (2014) e da Terracciano e Graziano (2016), abbiamo deciso di focalizzare la nostra analisi su tre dimensioni connotanti le capacità amministrative per attuare le policy di RM: la programmazione e gestione, il coordinamento e l'analisi¹⁷.

Al fine di individuare le variabili e sotto variabili relative alle capacità amministrative per la gestione delle politiche di RM, da inserire nel nostro framework analitico, abbiamo proceduto con l'analisi della letteratura nazionale sul RdC già precedentemente citata e della letteratura internazionale relativa ai processi di attuazione delle politiche per il RM e per l'attivazione lavorativa e sociale (Aldrich e Herker, 1977; Jennings e Ewalt, 1998; Sandford, 2000; Riccucci, 2002; Williams, 2002; Lundin 2007; Immervoll, 2009; Piore, 2011; Graziano e Winkler, 2012; Künzel, 2012; Rice, 2012; Saruis, 2013; Fuertes *et al.*, 2014; Heidenreich e Aurich-Beerheide, 2014; Knut, 2014; Aurich-Beerheide *et al.*, 2015; Leibetseder *et al.*, 2015; Heidenreich e Rice, 2016; Nothdurfter, 2016; Nothdurfter e Hermans, 2018; van Meerkerk e Edelenbos, 2018; van Berkel, 2020; Aviv *et al.*, 2021).

Tale ricognizione ci ha consentito di individuare, in prima battuta, alcuni snodi critici relativi all'attuazione delle politiche di RM.

Un primo aspetto riguarda la necessità che i diversi attori coinvolti (uffici che erogano i sussidi economici, agenzie incaricate di seguire i progetti di inserimento occupazionale, servizi sociali, aziende, enti non profit, etc.) dialoghino tra di loro al fine di garantire un efficace accompagnamento ai beneficiari della misura. Il lavoro congiunto tra gli attori del sistema dei servizi può risultare, infatti, difficile quando esiste una forte divisione dei ruoli, situazione peraltro diffusa in molte pubbliche amministrazioni europee, in cui tende a prevalere una forte '*silo culture*' vale a dire un'organizzazione e una mentalità che opera 'a compartimenti stagni'. È il caso italiano nel settore delle politiche attive per il lavoro. Secondo Catalano *et al.* (2016), infatti, in quest'ambito la collaborazione tra gli attori risulterebbe impedita dalla presenza di una forte divisione amministrativa dei compiti e di un forte ethos specialistico che la legittima e rafforza. La separazione deriverebbe da un'organizzazione della pubblica amministrazione basata sulla tradizione burocratica weberiana legale-razionale che prevede il primato della legge e una chiara definizione dei ruoli e delle competenze ba-

¹⁷ Si traslascia la regolazione, che rimanda ad una fase precedente l'attuazione e si modifica il termine di 'erogazione' (troppo generico) con quello di gestione, ritenuto più accurato.

sata sulle norme. Questa eredità storica, unita a pressioni derivanti da meccanismi di *path dependency* determinerebbero una forte resistenza al cambiamento e limiterebbero l'impatto delle riforme amministrative (Nesti e Graziano, 2025). In un contesto di questo genere, anche il coordinamento viene percepito come un'invasione delle proprie sfere di competenza, soprattutto quando esso deve avvenire tra uffici amministrativi con forti asimmetrie di potere. Ne conseguono una frammentazione dell'organizzazione amministrativa, una modalità di approccio ai bisogni dei cittadini disomogenea e l'adozione di un *modus operandi* 'a canne d'organo' in base al quale ogni ufficio lavora in modo autonomo senza cercare di coordinarsi con gli altri (Catalano *et al.*, 2016; Nesti e Graziano, 2021).

Un secondo aspetto rilevante ai fini dell'attuazione degli interventi di RM riguarda l'utilizzo della discrezionalità da parte degli operatori dei servizi coinvolti – i cosiddetti *street-level bureaucrats*, o 'burocrati di strada' (Lipsky, 1980). La discrezionalità si riferisce alla possibilità di prendere decisioni autonome al fine di compensare il *gap* tra prescrizioni normative/organizzative e attuazione 'reale' della politica pubblica. Il rinato interesse per il ruolo agito dagli operatori a livello locale, descritto ormai dai più vari punti di vista disciplinari e metodologici, si spiega alla luce di due trasformazioni avvenute nell'ambito della gestione delle politiche sociali: il decentramento territoriale e le politiche di attivazione individuale. Dal punto di vista organizzativo, la discrezionalità viene utilizzata dagli operatori e dalle operatrici per rendere 'gestibile' l'attività ordinaria in contesti caratterizzati dall'iper-proliferazione di regole o dalla presenza di regole incomplete o che non coprono tutte le fattispecie dei casi trattati o che utilizzano linguaggi poco chiari; oppure in presenza di pressioni per migliorare le performance a fronte di budget ridotti. La propensione al suo utilizzo sembra, inoltre, essere influenzata da aspetti culturali quali la percezione del 'merito' dell'utente, dall'utilizzo di stereotipi, dall'expertise e dal livello di conoscenze, dagli interessi e dai valori personali. La discrezionalità è importante nell'attuazione delle policy perché può avere effetti positivi sui beneficiari, se utilizzata al fine di rendere i servizi maggiormente aderenti alle loro necessità. Tuttavia, il suo utilizzo può anche provocare effetti distorsivi, se utilizzata a svantaggio degli utenti: la discrezionalità può, infatti, introdurre pratiche discriminatorie e può essere utilizzata per selezionare i beneficiari più facilmente gestibili all'interno di un servizio, pratica definita come *creaming*.

Un terzo aspetto problematico in questo genere di misure riguarda il mancato take-up ossia la rinuncia a richiedere la misura a cui si ha

diritto (van Oorschot, 1991; Eurofound, 2015; Mazet, 2018; Fuchs *et al.*, 2020). Il non take-up può dipendere dalla non conoscenza dei criteri di eleggibilità (il cd. 'non take-up involontario'). Esso può inoltre dipendere dal fatto che le informazioni sulle regole e le procedure da seguire per ottenere il beneficio siano difficilmente reperibili e/o poco chiare; i criteri di eleggibilità troppo vaghi; le regole e le procedure da seguire per ottenere il beneficio troppo lunghe e/o complesse; oppure dal fatto che l'erogazione del beneficio non sia certa e/o sia ritardata nel tempo (il cd. 'non take-up volontario per eccessiva burocrazia'). Esso, infine, può dipendere dal fatto che il 'test dei mezzi', vale a dire la valutazione dei criteri in base ai quali è erogato il sussidio, sia visto come troppo intrusivo, la discrezionalità degli operatori sia percepita come iniqua, oppure il potenziale beneficiario abbia paura dello stigma sociale derivante dall'accedere alla misura (il cd. 'non take-up volontario per motivi psicologico-sociali').

Sulla base della letteratura analizzata, abbiamo quindi proceduto a definire il modello analitico utile a indagare e valutare le capacità amministrative necessarie all'attuazione delle politiche di RM e, in particolare, del RdC, individuando le variabili che ci hanno consentito di operationalizzare le dimensioni relative alla programmazione e gestione, al coordinamento e all'analisi. Tale passaggio si è reso necessario al fine di individuare quegli aspetti osservabili che connotano le singole capacità e che ci hanno consentito di valutarne la presenza.

Partendo dalle tre criticità sopra evidenziate, emerse dalla letteratura sul RM, abbiamo ipotizzato che il processo di erogazione del RdC a livello locale sia influenzato da 15 variabili riconducibili alle tre macro-dimensioni analitiche (v. Tabella 1):

1. *Programmazione e Gestione*: riguarda la capacità di attuare una *policy* e di programmare le risorse necessarie per farlo. Tale capacità è influenzata: dalla presenza di risorse adeguate in termini di *budget* e di personale da poter impiegare per l'attuazione; dalla presenza di personale competente per attuare la politica; dall'utilizzo, da parte dei *case manager*, di una discrezionalità orientata a rendere il servizio erogato più rispondente ai bisogni dei beneficiari; dalla possibilità, sempre da parte dei *case manager*, di controllare che i beneficiari delle misure di RM partecipino ai programmi di attivazione per loro previsti e di sanzionarli se adottano comportamenti scorretti, ma evitando di adottare procedure degradanti.
2. *Coordinamento*: definibile come la capacità di allineare organiz-

zazioni diverse verso il perseguimento dello stesso obiettivo di policy. Si riferisce alla capacità di un'amministrazione pubblica di far collaborare gli attori presenti sul territorio alla rete dei servizi di cui è referente e di gestire tale rete. Tale capacità è influenzata dalla presenza di una preesistente abitudine a collaborare tra soggetti e/o di una cultura organizzativa favorevole alla collaborazione tra attori del territorio; dalla presenza di strutture, di procedure e di un sistema informativo attraverso cui gestire il coordinamento.

3. *Analisi*: è la capacità di raccogliere, analizzare e valutare i dati e le informazioni che riguardano una politica pubblica al fine di migliorare il processo di attuazione. Influiscono su tale capacità la presenza di un sistema informativo che consenta la raccolta dei dati e che sia anche di facile utilizzo per gli operatori che lo devono impiegare; l'obbligo di svolgere attività di monitoraggio e valutazione della policy; la presenza di indicatori per svolgerla; la pubblicazione di rapporti di valutazione, attraverso cui produrre conoscenze e apprendimento in relazione ad una politica pubblica.

Tab. 1.1 Le capacità amministrative: dimensioni analitiche e variabili

VARIABILI	DIMENSIONI		
	PROGRAMMAZIONE e GESTIONE	COORDINAMENTO	ANALISI
	1. risorse economiche adeguate	6. collaborazione tra partner	11. sistema informativo per la raccolta dei dati
	2. personale adeguato numericamente	7. tradizione/cultura organizzativa orientata alla collaborazione	12. facilità di utilizzo del sistema informativo
	3. personale competente	8. strutture di coordinamento	13. obbligo di monitoraggio e valutazione
	4. discrezionalità positiva <i>client oriented</i>	9. procedure per il coordinamento	14. utilizzo di indicatori per la valutazione
	5. controllo e sanzionamento dei comportamenti non corretti	10. sistemi informativi per il coordinamento	15. pubblicazione di report di valutazione

Fonte: nostra elaborazione

La nostra ipotesi è, dunque, che le politiche di attivazione lavorativa e di inclusione sociale che hanno accompagnato l'erogazione del beneficio economico collegato al RdC siano state positivamente influenzate dalla presenza delle capacità amministrative sopra descritte. Il modello analitico riassunto nella Tab. 1 è articolato in tre dimensioni e 15 variabili e può essere utilizzato per analizzare l'attuazione del RdC e valutare la presenza delle capacità amministrative in esso descritte all'interno delle amministrazioni pubbliche coinvolte nell'attuazione dei programmi di attivazione a livello locale.

1.6 Selezione del caso studio e metodologia utilizzata

In questa sezione presenteremo la logica in base alla quale è stato scelto il caso studio e le modalità attraverso cui sono stati raccolti i dati e le informazioni con cui è stata valutata la presenza delle capacità amministrative.

Per quanto riguarda il primo punto, abbiamo deciso di concentrare l'analisi su un singolo contesto regionale al fine di studiare l'utilizzo delle capacità amministrative in modo approfondito. Per selezionare il caso studio, abbiamo considerato le regioni a statuto ordinario con un'incidenza sufficientemente alta del tasso di povertà e un basso tasso di adesione al RdC. Questo ci ha permesso di comprendere meglio la capacità dell'ente pubblico di fornire un servizio che viene richiesto meno rispetto alla media nazionale. Abbiamo quindi optato per l'incidenza della povertà relativa individuale (ISTAT, 2019). Tale variabile è distribuita su valori molto diversi che possono quindi assumere valori estremamente bassi, intorno al 5% (Emilia-Romagna e Trentino-Alto Adige), oppure valori attorno al 30% (Calabria e Sicilia). Per evitare gli estremi, abbiamo scelto di focalizzare l'attenzione sulle Regioni a statuto ordinario che per tre anni consecutivi ricadevano all'interno del secondo e del terzo quartile della distribuzione (quindi non lontane dalla media nazionale). Tali Regioni sono: Abruzzo, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Umbria e Veneto (v. Tab. 2).

Tab. 1.2 Incidenza della povertà relativa individuale (PRI) ed incidenza della misura (RdC) sui potenziali percipienti

Regione	Incidenza PRI 2017'	Incidenza PRI 2018'	Incidenza PRI 2019'	Incidenza RdC
Abruzzo	17,6	12,0	17,8	22,1
Basilicata	22,7	19,0	16,0	26,4

Calabria	38,8	34,6	29,2	32,3
Campania	27,5	29,5	26,7	39,1
Emilia-Romagna	5,6	6,8	5,5	36,8
Friuli-Venezia Giulia	10,9	10,4	7,0	28,3
Lazio	10,8	10,2	9,8	37,6
Liguria	14,0	9,9	12,6	23,8
Lombardia	8,0	8,6	8,0	26,7
Marche	12,4	13,5	13,2	18,8
Molise	17,9	18,0	19,6	23,3
Piemonte	8,9	9,3	10,5	29,1
Puglia	24,9	22,8	27,4	23,0
Sardegna	21,4	25,0	15,7	38,4
Sicilia	33,9	26,0	29,0	33,9
Toscana	7,7	8,3	7,7	31,8
Trentino-Alto Adige	7,6	6,2	5,3	17,3
Umbria	17,6	16,3	11,6	25,6
Valle d'Aosta	6,7	5,6	4,9	40,2
Veneto	8,2	10,2	11,5	12,8

Legenda. *In evidenza i valori compresi nel secondo e nel terzo quartile

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT (2019)

Ci interessava poi osservare l'incidenza del RdC rispetto al target, ovvero la popolazione eleggibile. Ancora una volta, il numero dei beneficiari del RdC è distribuito in maniera non uniforme. Anche considerando la sola platea delle persone in povertà relativa, l'incidenza varia dal 13% al 40%. Tra le regioni con minore take-up abbiamo individuato il Veneto (12,8%), il Trentino-Alto Adige (17,3%), le Marche (18,8%), l'Abruzzo (22,1%), il Molise (23,0%) e la Puglia (23,3%).

Incrociando le due variabili, solamente tre regioni sono risultate quindi eleggibili per lo studio di caso: l'Abruzzo, le Marche ed il Veneto. Tra queste spicca il Veneto, unica regione che detiene uno stock di povertà relativa vicino alla mediana italiana, ma anche il più basso livello take-up in Italia. Tale regione rappresenta, quindi, un caso par-

ticolarmente importante per comprendere come le capacità amministrative impattino sull'erogazione di un servizio 'poco richiesto'.

Un ulteriore aspetto che ci ha spinti a scegliere il Veneto riguarda i servizi di welfare qui presenti e la loro governance. In questa regione, infatti, il comparto sociosanitario e il sistema dei servizi per l'impiego appare particolarmente maturo, essendo presente un'offerta di servizi tradizionali e innovativi, un'articolata rete di attori pubblici e privati che erogano tali servizi, nonché una governance regionale che promuove l'integrazione tra servizi in prospettiva multilivello (Bertin 2012; Vesan e Lizzi 2016). La regione è, inoltre, attiva fin dal 2012 nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà con vari progetti, tra cui anche il Reddito di Inclusione Attiva (RIA), uno schema di RM regionale.

Per quanto riguarda la raccolta dei dati, abbiamo optato per un'indagine quali-quantitativa. Abbiamo così svolto trentadue interviste in profondità agli operatori di tutti i CPI e ventiquattro interviste ai case manager degli ATS¹⁸ della Regione del Veneto che si occupano di RdC. Alcune interviste sono state svolte con due persone, pertanto, complessivamente il numero delle intervistate e degli intervistati nei CPI è stato 46, mentre negli ATS è stato 43. Le interviste sono state condotte tra settembre 2020 e marzo 2021. Successivamente abbiamo integrato queste informazioni con quelle emerse da tre focus group tenuti con 44 case manager degli ATS a marzo e aprile 2021. Per concludere, la parte quantitativa ha previsto la raccolta di informazioni da parte di due diversi target group attraverso una survey online somministrata ai 100 Navigator presenti in Veneto tra giugno-luglio 2021 (con un tasso di risposta del 100%) e una survey online somministrata a 375 operatori dei CPI del Veneto a ottobre 2021 a cui hanno risposto in 165 (cioè con un tasso di risposta del 44%).

La ricerca si è poi basata sull'analisi della letteratura scientifica nazionale e internazionale, della normativa europea, nazionale e regionale, dei rapporti di valutazione e degli articoli e siti web prodotti da centri di ricerca, istituzioni ed enti pubblici e privati.

Tramite i dati e le informazioni raccolte è stato così possibile ricostruire il processo di attuazione del RdC a livello locale, individuare gli aspetti di criticità che hanno dovuto affrontare CPI e ATS in

¹⁸ Come indicato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 'l'Ambito Territoriale rappresenta la sede principale della programmazione locale, concertazione e coordinamento degli interventi dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale' (cfr: <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Sistema-informativo-servizi-sociali/Pagine/Ambiti-Territoriali-del-SIUSS.aspx>).

tale processo e l'impatto avuto da tali criticità sulle amministrazioni coinvolte e sui beneficiari del RdC. Nel passaggio successivo abbiamo rintracciato quali, tra le capacità amministrative da noi individuate, fossero presenti nei CPI e negli ATS e quali fossero, invece, meno sviluppate (Nesti *et al.*, 2023). Infine, abbiamo cercato di comprendere se e in che modo tali capacità abbiano contribuito ad aiutare a risolvere i problemi di attuazione o, se al contrario, il loro deficit sia stato proprio all'origine dei problemi riscontrati.

Nel passaggio conclusivo della nostra ricerca abbiamo condotto un'ulteriore indagine empirica nelle città di Utrecht e Barcellona, dove sono stati sperimentati, all'incirca nello stesso periodo in cui è stata condotta la nostra ricerca, i RM B-MINCOME e *Weten Wat Werkt*. Attraverso l'analisi documentale e la conduzione di sedici interviste in profondità con testimoni privilegiati appartenenti a centri di ricerca e alle Municipalità coinvolte nelle sperimentazioni abbiamo indagato le criticità emerse durante tali sperimentazioni e le abbiamo utilizzate per svolgere ulteriori considerazioni sull'esperienza italiana del RdC.

1.7 Conclusioni

Nonostante negli ultimi decenni l'UE abbia rimarcato la necessità che gli Stati membri si dotassero di misure per combattere la povertà in linea con la strategia europea per ridurre le disuguaglianze sociali, l'Italia a lungo si è caratterizzata per la limitata attenzione politica prestata a tale problema. In un contesto caratterizzato da un sistema di servizi sociali frammentato e poco coordinato, con una rete di attori locali del welfare poco strutturata ed estremamente variabile da regione a regione, misure strutturali quali il RM sono state pressoché assenti nel nostro Paese per molto tempo.

Sarà solo dopo il 2013 che il RM acquisterà visibilità nel dibattito pubblico italiano, con l'arrivo del M5S sulla scena politica e con gli interventi dei partiti di centro-sinistra a livello nazionale e regionale che porteranno all'introduzione nel 2016 del SIA e all'avvio di varie sperimentazioni regionali di misure di RM e, successivamente, all'attuazione del REI e del RdC.

Le misure nazionali di RM vengono, così, dotate negli anni di finanziamenti crescenti e acquistano carattere universalistico. Esse saranno inoltre accomunate dalla presenza di forti elementi di condizionalità e dall'affiancamento all'erogazione del beneficio economico di percorsi di attivazione lavorativa e inclusione sociale. All'interno di

questa cornice si inserisce il RdC, che entra in vigore nel marzo 2019 e cesserà a dicembre 2023, per essere sostituito dall'Assegno di inclusione (cfr. cap. 7).

L'esperienza del RdC merita un approfondimento per la salienza sociale e politica che ha avuto in Italia e la forte attenzione mediatica ricevuta. A fronte, infatti, dei risultati positivi raggiunti in termini di lotta alla povertà, emerge come le componenti di attivazione lavorativa e di inclusione sociale previste a completamento del beneficio economico, non sembrino aver raggiunto i risultati auspicati.

La letteratura internazionale sulle politiche di RM e di attivazione lavorativa e sociale indica nelle capacità amministrative degli enti coinvolti nella loro attuazione, una variabile determinante per il successo di tali percorsi. Il progetto di ricerca Polbis ha mirato, pertanto, a indagare questa dimensione, attraverso l'individuazione e operazionalizzazione del concetto di capacità amministrativa in alcune dimensioni e variabili e attraverso la loro applicazione al contesto veneto.

Nei successivi capitoli di questo volume saranno illustrati gli esiti della ricerca empirica condotta tra gli operatori dei CPI, gli/le assistenti sociali degli ATS e i/le Navigator del Veneto. Le informazioni raccolte dai *key-informants* e tramite l'attività di *desk-research* sono state utilizzate per valutare la presenza delle varie dimensioni che compongono il nostro quadro teorico sulle capacità amministrative. Nel capitolo 7 del presente volume, le analisi del caso studio saranno poi integrate con i risultati della ricerca condotta in Olanda e Spagna sulle sperimentazioni RM a livello locale.

Il quadro analitico illustrato nella Tabella 1 disaggrega il concetto di capacità amministrativa in alcune dimensioni e variabili e può, pertanto, essere utilizzato sia per l'analisi di singoli casi studio, per verificare le differenze presenti all'interno dello stesso territorio tra servizi per il lavoro e servizi sociali, sia per comparare tra loro contesti diversi, sia per verificare se e come, nel corso degli anni, i servizi abbiano migliorato le loro capacità, apprendendo dal processo di attuazione. Il modello può essere utilizzato, ai fini pratici, anche per evidenziare aree di criticità su cui intervenire per migliorare l'azione dei servizi coinvolti.

Dal punto di vista metodologico è comunque doveroso ricordare che l'approccio basato sulle capacità amministrative da noi individuato ha una limitata validità esplicativa. Non è infatti dimostrabile una diretta ed esclusiva causazione tra le variabili che riguardano le capacità amministrative dei servizi pubblici coinvolti nel RdC e l'efficacia della misura stessa. Tale analisi va, infatti, integrata con ulteriori

approfondimenti relativi al contesto entro cui l'attuazione si svolge, guardando, ad esempio alla rete dei servizi coinvolti nonché al mercato del lavoro locale.

Con il nostro lavoro, tuttavia, auspichiamo di ampliare e approfondire l'analisi dei processi di attuazione delle politiche di RM e di contribuire a dare maggiore visibilità alle dimensioni analitiche relative agli attori e ai processi di policy nonché ad evidenziare, in particolare, il ruolo rivestito dalla pubblica amministrazione in essi.

I risultati della nostra ricerca rappresentano un'utile base di partenza per una riflessione maggiormente articolata attorno al tema dei deficit di implementazione, al fine di proporre anche azioni di miglioramento da realizzare all'interno delle organizzazioni pubbliche coinvolte nelle politiche per la lotta alla povertà.

Bibliografia

- Agostini, C. (2019). Come si è arrivati al Reddito di cittadinanza. *Welfare Oggi*, 2, marzo-aprile, 7-14.
- Aldrich, H., Herker, D. (1977). Boundary Spanning Roles and Organization Structure. *The Academy of Management Review*, 2(2), 217-230.
- Alti, T., Leporati, F., Graziano, P. (2020). Politiche di contrasto alla povertà in Italia: il caso di Pavia. *Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi*, 1, febbraio.
- Arlotti, M., Sabatinelli, S. (2017). Assessing income support where no national minimum income scheme exists. Is it possible to apply the model family method to the Italian case? *International Review of Sociology*, 27(1), 142-159.
- Aurich-Berheide, P., Catalano, S. L., Graziano, P. R., Zimmermann, K. (2015). Stakeholder participation and policy integration in local social and employment policies: Germany and Italy compared. *Journal of European Social Policy*, 25(4), 379-392.
- Aviv, I., Gal, J., Weiss-Gal, I. (2021). Social workers as street-level policy entrepreneurs. *Public Administration*, 99(3), 454-468.
- Baldini, M., Gori, C. (2019). Il Reddito di cittadinanza. *il Mulino*, 2/2019, 269-277.

- Bertin, G. (2012), Il cambiamento dei sistemi di welfare regionali. In Bertin G. (a cura di). *Welfare regionale in Italia*. Venezia, Edizioni Cà Foscari., 23-136.
- Brandolini, A. (2021). Il dibattito sulla povertà in Italia, tra statistica e politica. *Questioni di Economia e Finanza*, Occasional Paper, no. 648, October, Banca d'Italia.
- Bruno, F., Lodigiani, R., Maino, F. (2022). L'implementazione del RdC tra il dire e il fare: le sfide per una governance integrata. *Sinapsi*, XII(2), 6-19.
- Busilacchi, G., Gallo, G., Luppi, M. (2021). Qualcosa è cambiato? I limiti nella implementazione del Reddito di cittadinanza e il vincolo della *path dependency*. *Politiche sociali*, 3, 553-578.
- Cantillon, B., Verschueren, H., Van Mechelen, N. (2011). Towards Minimum Income Protection in Europe: Budgetary and Political Obstacles to Overcome. *European Journal of Social Security*, 13(4), 453-469.
- Caritas Italiana (2021), Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Teramo, Edizioni Palumbi.
- Catalano, S.L., Graziano, P.R., Bassoli, M. (2016). The local governance of social inclusion policies in Italy: working via 'organ pipes'. In M. Heidenreich and D. Rice (eds). *Integrating Social and Employment Policies in Europe*, Edward Elgar Publishing.
- Catalfo, P., Gugliotta, V. (2021). Reddito di Cittadinanza e Mezzogiorno: da Politica Attiva del Lavoro a Politica Attiva di Sviluppo Locale. *Rivista economica del Mezzogiorno*, XXXV(4), 805-827.
- Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza (2021). *Relazione*. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ottobre, disponibile presso: <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-valutazione-RdC-final.pdf>
- Commissione europea (2021). Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2021) 102 final.
- Commissione Onofri (1997). Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale *Relazione finale*, 28 febbraio, disponibile presso: <http://www.reforming.it/doc/953/onofri.pdf>

- Conferenza Unificata (2020). Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, attuativo dell'articolo 4, comma 5, del decreto ministeriale 30 giugno 2020, n. 53, sulla definizione della scheda di monitoraggio degli interventi posti in essere con le risorse dell'annualità 2020 del Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, nonché della scheda della programmazione regionale che specifica la tipologia di interventi che verranno realizzati nei singoli Comuni, Repertorio atto n. 148/CU del 23 novembre 2020.
- Crepaldi, C., Da Roit, B., Castegnaro, C., Pasquinelli, S. (2017), Minimum Income Policies in EU Member States. European Parliament, Directorate General for internal policies, Policy Department A. Economic and Scientific policy.
- D'Emilione, M., Giuliano, G. (2022). Policy integration in practice: evidence from antipoverty policy in Italy. *Sinappsi*, XII(2), 38-53.
- Domorenok, E., Graziano, P., Polverari, L. (2021). Policy integration, policy design and administrative capacities. Evidence from EU cohesion policy. *Policy and Society*, 40(1), 58-78.
- Eurofound (2015). Access to social benefits: Reducing non-take-up, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Frazer, H. Marlier, E. (2009). Minimum income schemes across EU Member States. Synthesis Report, EU Network of national independent experts on social inclusion, October.
- Fuchs, M., Hollan, K., Gasior, K., Premrov, T. & Scoppetta, A. (2020). Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria. *Social Policy and Administration*, 54(5), 827-843.
- Fuertes, V., Jantz, B., Klenk, T., McQuaid, R. (2014). Between cooperation and competition: The organisation of employment service delivery in the UK and Germany. *International Journal of Social Welfare*, 23, S71-S86.
- Gori, C. (2019) Il welfare dei servizi nel Reddito di cittadinanza. *Welforum*, disponibile presso: <https://www.welforum.it/il-welfare-dei-servizi-nel-reddito-di-cittadinanza/>
- Gori, C. (2020). Combattere la povertà. L'Italia dalla Social card al Covid-19. Bari, Laterza.

- Gori, C. (2022). Cosa sarà del Reddito di cittadinanza?, Welforum, disponibile presso: <https://www.welforum.it/cosa-sara-del-reddito-di-cittadinanza/>
- Graziano, P.R., Winkler, J. (2012). Governance and implementation of activation policies: Czech Republic and Italy compared. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5/6), 340-352.
- Gualmini, E., Sacchi, A. (2016). Come combattere la povertà: tentativi di universalismo nel welfare state italiano. *POLIS*, XXX(3), dicembre, 377-402.
- Heidenreich, M., Aurich-Berheide, P. (2014). European worlds of inclusive activation: The organisational challenges of coordinated service provision. *International Journal of Social Welfare*, 23, S6–S22.
- Heidenreich, M., Graziano, P.R. (2014). Lost in activation? The governance of activation policies in Europe. *International Journal of Social Welfare*, 23, S1–S5.
- Heidenreich, M., Petzold, N., Natili, M., Panican, A. (2014). Active inclusion as an organisational challenge: integrated anti-poverty policies in three European countries. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 30(2), 180-198.
- Heidenreich, M., Rice, D. (2016). Introduction. In M. Heidenreich and D. Rice (Eds). *Integrating social and employment policies in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Immervoll, H. (2009). Minimum-income benefits in OECD countries: policy design, effectiveness and challenges. IZA Discussion Papers, No. 4627, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn
- INPS, (2022). Osservatorio Statistico-Reddito/Pensione di Cittadinanza e Reddito di Inclusione, disponibile presso: <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/73>
- ISTAT (2019). Povertà relativa e assoluta, disponibile presso <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=17968>
- Jennings, E.T., Ewalt, J.A. (1998). Interorganizational coordination, administrative consolidation, and policy performance. *Public Administration Review*, 58(5), 417–428.
- Jessoula, M. (2016). Italy's winding road towards a national minimum income scheme. ESPN Flash Report 2016/60 Disponibile presso:

<http://ec.europa.eu/social/n.?catId=1135&langId=en&newsId=2612&moreDocuments=yes&tableName=news>

- Jessoula, M., Kubisa, J., Madama, I., Zielenska, M. (2014). Understanding convergence and divergence: old and new cleavages in the politics of minimum income schemes in Italy and Poland. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 30(2), 128-146.
- Jessoula, M., Natili, M. (2018). Regioni e schemi di reddito minimo. Welforum, disponibile presso: <https://welforum.it/regioni-schemi-reddito-minimo-rischi-ed-opportunita-governance-multi-livello/?highlight=reddito%20di%20cittadinanza>
- Jessoula, M., Natili, M. (2020). Explaining Italian “exceptionalism” and its end: Minimum income from neglect to hyperpoliticization. *Social Policy and Administration*, 54, 599–613.
- Jessoula, M., Pavolini, E., Strati, F. (2015). ESPN Thematic Report on minimum income schemes. Italy 2015. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Künzel, S. (2012). The local dimension of active inclusion policy. *Journal of European Social Policy*, 22(1), 3–16.
- Knut, M. (2014). Broken Hierarchies, Quasi-markets and Supported Networks – A Governance Experiment in the Second Tier of Germany’s Public Employment Service. *Social Policy and Administration*, 48(2), 240-261.
- Leibetseder, B., Altreiter, C., Leitgöb, H. (2015). The new means-tested minimum income in Austria: discretion and regulation in practice. *Journal of Poverty and Social Justice*, 12(1), 57–70.
- Lipsky, L. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. London, Russel Sage.
- Lodge, M., Wegrich, K., (2014). (Eds.), *The problem-solving capacity of the modern state*. Oxford, Oxford University Press.
- Lundin, M. (2007). When Does Cooperation Improve Public Policy Implementation? *The Policy Studies Journal*, 35(4), 629-652.
- Madama, I. (2010), *Le politiche di assistenza sociale*. Bologna, Il Mulino.
- Madama, I., Jessoula, M., Natili, M. (2014). Minimum income: the Italian Trajectory. One, no one and one hundred thousand minimum income schemes. Centro Einaudi, Working Paper-LPF n. 1.

- Maino, F., De Tommaso, C.V (2022). Fostering Policy Change in Anti-Poverty Schemes in Italy: Still a Long Way to Go. *Social Science*, 11(327), 1-22.
- Mahler, V. (2010). Government Inequality Reduction in Comparative Perspective: A Cross-National Study of the Developed World. *Polity*, 42(4), 511-541.
- Mazet, P. (2018). Analysis of the non-take-up of benefits: a public policy assessment tool 1, Bruxelles, Belgium, disponibile presso <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01816099>
- Milio, S. (2007). Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy. *Regional Studies*, 41(4), 429-442.
- MLPS, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2019). Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale, disponibile presso <https://lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Documents/Linee-guida-Patti-inclusione-sociale.pdf>
- MLPS, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020). Analisi preliminare. I quaderni dei Patti per l'inclusione sociale, disponibile presso <http://lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Patto-per%20-inclusione-sociale/Documents/RdC-ANALISI-PRELIMINARE.pdf>
- MLPS e World Bank (2020). La formazione sul patto per l'inclusione sociale nell'ambito del reddito di cittadinanza e del reddito di inclusione, 7 dicembre, disponibile presso: <https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Formazione/Documents/Formazione-RDC-PaIS.pdf>
- Morlicchio, E. (2020). Tutte le colpe del divano di casa. *Il Mulino*, 22 settembre, disponibile presso: <https://www.rivistailmulino.it/a/tutte-le-colpe-del-divano-di-casa>
- Mostacci, E. (2021). Il Reddito di cittadinanza, oltre la retorica del lazy poor. *Il Mulino*, 17 dicembre, disponibile presso: <https://www.rivistailmulino.it/a/il-reddito-di-cittadinanza-al-di-l-della-retorica-del-lazy-poor>
- Natili, M. (2016a). Schemi regionali di reddito minimo tra sviluppi di policy e dinamiche di politics. I casi di Friuli-Venezia Giulia e Lazio. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 87-114.

- Natili, M. (2016b). Changing welfare in Southern Europe? Political competition and the evolution of regional minimum income schemes in Italy and Spain. *Politiche Sociali*, 2, 331-348.
- Natili M. (2017), Reddito minimo nel Sud Europa. Quali sviluppi con la Grande Recessione? *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3/2017, 119-133.
- Natili, M. (2018). Explaining different trajectories of minimum income schemes: Groups, parties and political exchange in Italy and Spain. *Journal of European Social Policy*, 28(2), 116-129.
- Natili, M. (2019). *The Politics of Minimum Income. Explaining Path Departure and Policy Reversal in the Age of Austerity*. Cham, Palgrave Macmillan.
- Natili, M., Gallotta, M., Stocco, L. Jessoula, M. (2017). Reddito minimo, dignità, solidarietà: RED pugliese e RES emiliano-romagnolo a confronto. Working Paper LPF n. 4/2017, Torino, Centro Einaudi.
- Natili, M., Jessoula, M., Caizzi, E. (2021). Di «cittadinanza» o di «emergenza»? Politiche e politica del reddito minimo nella pandemia. *Politiche Sociali*, 3, 511-30.
- Nesti, G., Bassoli, M., Visentin, M. (2023). Per un'analisi dell'impatto delle capacità amministrative: Il Reddito di Cittadinanza e il processo di attuazione locale. *Stato e mercato*, 128, 143-179.
- Nesti, G., Bassoli, M., Cittadini, M., (2025). The politics of piloting. The case of minimum income schemes in European cities. *Review of Policy Research*, 42(2), 291-309.
- Nesti, G., Graziano, P. (2021). La rete del Welfare locale. In *Caritas Italiana, Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte*. Teramo, Edizioni Palumbi, 89-117.
- Nesti, G., Graziano, P. (2025). The impact of policy legacies on the implementation of Citizen Income in Italy: A policy feedback perspective. *Review of Policy Research*, 42(2), 276-290.
- Nothdurfter, U. (2016). The street-level delivery of activation policies: constraints and possibilities for a practice of citizenship. *European Journal of Social Work*, 19(3-4), 420-440.
- Northdurfter, U., Hermans, K. (2018). Meeting (or not) at the street level? A literature review on street-level research in public management, social policy and social work. *International Journal of Social Welfare*, 27, 294-304.

- Pacifico D. (2021). Le misure di reddito minimo nei Paesi OCSE. In Caritas italiana, Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Teramo, Edizioni Palumbi, 303-314.
- Peña-Casas, R., Ghailani, D., Sabato, S. Nicaise, I. (2013). Towards a European minimum income. No.EESC/COMM/03/2013, Brussels, European Economic and Social Committee, November.
- Piore, M. (2011). Beyond Markets: Sociology, street-level bureaucracy, and the management of the public sector. *Regulation & Governance*, 5, 145–164.
- Polverari, L. (2020). La capacità amministrativa in Italia: sfide, opportunità e prospettive. *Quaderno SVIMEZ* n. 63, Roma.
- Ranci Ortigosa, E. (2010). Reddito minimo, inserimento sociale, federalismo fiscale. CIES Workshop, Roma, 5 maggio, disponibile presso <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Redd/Reddito-minimo-CIES-Ero-4.pdf>
- Riccucci, N. (2002). Implementing Welfare Reform in Michigan: the role of street level bureaucrats. *International Journal of Public Administration*, 25(7), 901-921.
- Rice, D. (2012). Street-level bureaucrats and the welfare state: toward a micro-institutionalist theory of policy implementation. *Administration and Society*, 45(9), 1038-1062.
- Sandford, J.R. (2000). Moving Beyond Discretion and Outcomes: Examining Public Management from the Front Lines of the Welfare System. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, 729-756.
- Saraceno, C., Pavolini. E. (2022). 2021. L'anno della svolta per le politiche assistenziali e della cura in Italia? In G. Capano, G. Sandri (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*. Edizione 2022. Bologna, Il Mulino.
- Saraceno, C., Benassi, D., Morlicchio, E. (2022). *La povertà in Italia*. Bologna, Il Mulino.
- Saruis, T. (2013). La teoria della *street level bureaucracy*: lo stato del dibattito. *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, 541-552.
- Shahini, V. Panaro, A. Jessoula, M. (2022). A supranational social protection floor for all? The politics of minimum income protection in the European Union. EUROSHIP Working Paper No. 17. Oslo:

Oslo Metropolitan University, disponibile presso: <https://euroship-research.eu/publications>

- Terracciano, B., Graziano, P.R. (2016). EU Cohesion Policy Implementation and Administrative Capacities: Insights from Italian Regions. *Regional & Federal Studies*, 26(3), 293-320.
- van Berkel, R. (2020). Making welfare conditional: A street-level perspective. *Social Policy and Administration*, 54, 191-204.
- van Meerkerk, I., Edelenbos, J. (2018). Facilitating conditions for boundary-spanning behaviour in governance networks. *Public Management Review*, 20(4), 503-524.
- van Oorschot, W. J. H. (1991). Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy*, 1(1), 15-30.
- Vesan, P., Lizzi, R. (2016). La Garanzia giovani in Italia e l'approccio del new policy design: tra aspettative, speranze e delusioni. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 57-85.
- Vittoria, A. (2020). La «scomparsa dei poveri». Una prima valutazione di policy sul Reddito di Cittadinanza. *Politiche Sociali*, 3, 525-544.
- Wang, J., Vliet, O., Goudswaard, K. (2018). Minimum income protection and EU coordination. *European Journal of Social Security*, 20(3), 253-271.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 80(1), 103-124.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3), 165-171.

2. Le politiche per l'impiego e la lotta alla povertà in Veneto

Giuseppe Acconcia

Università degli Studi di Milano

In questo capitolo si descrive lo stato dell'arte in materia di politiche per l'impiego e di lotta alla povertà in Veneto. Una volta presentati i principali dati macro-economici della regione, si mostreranno le principali peculiarità del sistema produttivo e del Terzo settore, per poi presentare i dati sulla povertà in Veneto rispetto alle altre regioni italiane. Affronteremo quindi il tema delle politiche per il lavoro analizzando alcuni provvedimenti, ovvero Garanzia Giovani, l'Assegno per il lavoro e l'Assegno di ricollocazione. Nel capitolo saranno analizzate le istituzioni e le politiche di contrasto alla povertà attive in Veneto in riferimento anche all'organizzazione degli Ambiti territoriali sociali e al Piano regionale di contrasto alla povertà.

Parole chiave: Veneto, dati macroeconomici, povertà, Piano regionale, Ambiti territoriali sociali

2.1 Introduzione

Il Veneto è una regione italiana a statuto ordinario, si trova nel Nord-Est del Paese e conta 4.907.000 abitanti. La Giunta regionale del Veneto è stata guidata dal presidente della Regione Luca Zaia (Lega) dal 2010 al 2025, mentre ora il nuovo Presidente è Alberto Stefani (Lega).

Il territorio veneto è diviso in sette province: Venezia, Padova, Treviso, Belluno, Verona, Vicenza e Rovigo. La provincia di Venezia include 44 Comuni, a guida della città metropolitana di Venezia c'è Luigi Brugnaro, sindaco Di Venezia sostenuto dai partiti di centro-destra.

La provincia di Padova include 102 comuni e la Presidenza è affidata a Sergio Giordani, sindaco di Padova, sostenuto dal centro-sinistra. La provincia di Treviso include 94 Comuni e il presidente è Stefano Marcon, sindaco di Castelfranco Veneto, sostenuto da una coalizione di centro-destra. La provincia di Verona include 98 comuni e il presidente è Flavio Massimo Pasini, sindaco del Comune di Nogara e sostenuto dal centro-destra. La provincia di Belluno include 61 Comuni, è guidata da Roberto Padrin, Sindaco di Longarone. La provincia di Vicenza include 114 Comuni, è guidata da Andrea Nardin, Sindaco di Montegalda di area di centro-sinistra. La provincia di Rovigo include 50 Comuni, è guidata da Enrico Ferrarese, sindaco di Stienta.

Secondo i dati ISTAT, la popolazione del Veneto al 1° gennaio 2023 era pari a 4.838.253 abitanti. Secondo i dati riferiti all'anno 2019, la fascia di età più numerosa va dai 50 ai 59 anni (799.000 abitanti) con un'equa ripartizione di genere nella coorte 50-54 e una leggera maggioranza di donne dai 55 ai 59 anni (per il 50,4%). A seguire si trova la fascia 40-49 (che conta 742.000 abitanti) con un'equa ripartizione di genere. La popolazione giovane e adulta dagli 0 ai 39 anni raggiunge il 38,6% degli abitanti totali, con una leggera maggioranza di uomini (il 51%) mentre gli ultrasessantenni arrivano al 29% della popolazione. La Tabella 2.1 indica i valori percentuali della popolazione residente nelle province del Veneto per classi di età, nel 2019.

Tab. 2.1. Popolazione residente nelle province del Veneto nel 2019 per fasce di età (valori percentuali)

	Totale (v. ass.)	0-4	5-14	15-19	20-39	40-64	65-74	75-84	85+
Belluno	202.950	3,3	8,3	4,5	19,4	38,0	13,0	9,3	4,1
Padova	937.908	3,9	9,4	4,7	21,1	38,5	10,9	8,1	3,4
Rovigo	234.937	3,2	7,9	3,9	19,4	39,6	12,8	8,9	4,3
Treviso	887.806	4,1	9,9	5,0	21,1	37,9	10,8	7,8	3,4
Venezia	853.338	3,6	8,8	4,5	19,8	38,8	11,8	9,0	3,7
Verona	926.497	4,3	9,7	4,8	22,0	37,3	10,6	7,9	3,5
Vicenza	862.418	4,0	9,8	5,1	21,5	37,8	10,7	8,0	3,2
Veneto	4.905.854	3,9	9,4	4,8	21,0	38,1	11,1	8,2	3,5

Fonte: ISTAT

Le migrazioni hanno rappresentato il principale fattore di crescita della popolazione veneta. Gli stranieri residenti in Veneto al 1° gennaio 2022 hanno raggiunto le 493.119 unità¹. Si tratta del 9,5% della presenza di stranieri in Italia, e del 9,9% della popolazione del Veneto: una quota più rilevante rispetto alla media nazionale (pari all'8,5%).

In Veneto si è andata rafforzando la ripresa dei redditi delle famiglie. Il reddito disponibile pro capite delle famiglie consumatrici venete era pari a 20.350 euro nel 2017, 1.845 euro in più rispetto alla media italiana (18.505).

2.2 Dati macroeconomici

Secondo i dati resi noti dall'Ufficio di Statistica della Regione del Veneto, nel 2019 il Pil è cresciuto dello 0,3%, più della media nazionale (ferma allo 0,1%), ponendo il Veneto tra le regioni più ricche d'Italia, insieme a Lombardia, Emilia-Romagna e alle Province di Trento e Bolzano. E così il 9,4% del Pil italiano è prodotto nella regione, per un valore pari a 162.505 milioni di euro: si tratta della terza regione italiana dopo Lombardia e Lazio.

Nel 2017 il Veneto ha registrato una crescita del Pil pari al 2,3%, superiore rispetto all'1,6% registrato a livello nazionale. Il Pil per abitante in Veneto nel 2017 è stato di 33.122 euro, superiore del 16% rispetto a quello nazionale. Nel 2018, la domanda interna è aumentata dell'1,4%, per l'aumento degli investimenti (4,3%), grazie anche alla spinta dovuta ai consumi delle famiglie (che si sono attestati allo 0,8%). Questo dato è dovuto soprattutto alla buona performance dell'industria veneta, che ha registrato un aumento del valore aggiunto pari al 2,3%, insieme alla ripresa del settore edilizio (che ha toccato il 2,3%) e all'andamento positivo dei servizi (pari allo 0,7%).

Il 66,6% dei veneti ha un'occupazione, mentre la regione Veneto registra un tasso di disoccupazione del 6,4%. Si tratta del quarto livello più basso in Italia.

Dal punto di vista dei consumi, il Veneto mostra una maggiore capacità di reazione rispetto ai dati nazionali, con una ripresa più rapida dopo la crisi economica del 2008. Nonostante il più generale rallentamento del commercio mondiale, le esportazioni venete hanno raggiunto ottimi livelli. Nel 2018 hanno raggiunto i 63,3 miliardi di euro registrando un tasso di crescita pari al 2,8% su base annua. La variazione delle esportazioni ha mostrato un andamento costante nei

¹ Cfr. ISTAT <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=11617>

quattro trimestri del 2018, con valori di crescita vicini al 3%. I principali mercati di destinazione per le merci venete sono stati i mercati europei (con il 4,1% su base annua) a cui è ascrivibile oltre il 60% del valore complessivo dei prodotti totali esportati dal Veneto. La Germania è il primo Paese per esportazione dei prodotti veneti, raggiungendo una percentuale del 13% dell'intero export regionale. Nel 2018 il valore dell'export ha superato gli 8,2 miliardi di euro, registrando una crescita che ha toccato il 2% rispetto al 2017. L'industria meccanica, le produzioni agroalimentari, e il comparto moda si confermano i settori di punta della regione e insieme rappresentano quasi la metà delle merci venete esportate in Germania. Nel 2018 il fatturato delle produzioni meccaniche verso la Germania è stato pari a 1,4 miliardi di euro, con una crescita di 172 milioni di euro rispetto all'anno precedente.

Continua la tendenza positiva delle lavorazioni dei metalli, che hanno registrato un incremento del fatturato estero pari al 6,4%, mentre si è assistito negli ultimi anni a un arretramento delle vendite di produzioni agroalimentari (con un tasso negativo dell'8,5% su base annua) e dei beni del comparto moda (scese dell'1,9% rispetto al 2017), che hanno maggiormente risentito degli effetti della crisi economica. La Francia è il secondo mercato di riferimento delle imprese venete: le vendite di prodotti veneti verso il mercato francese raggiungono i 6,5 miliardi di euro, realizzando l'aumento più elevato in termini di valore di beni esportati (+460 milioni di euro rispetto al 2017), con risultati importanti nel comparto moda (cresciuto del 13,5%), nelle lavorazioni dei metalli (cresciute del 14%).

Tra i mercati non-Ue, il Veneto esporta principalmente in Nord America: con un aumento nel 2018 che ha toccato il 4,5%, soprattutto nei settori della meccanica (che è cresciuta del 15%), delle apparecchiature elettriche (che sono cresciute del 12,9%), dei mobili (cresciuti dell'8,9%) e lavorazioni dei metalli (cresciute del 4,4%). Buone sono le esportazioni di prodotto veneti anche verso l'America Latina e l'Asia centrale, soprattutto verso il Messico (un aumento del 12,9%), l'India (cresciute del 12,8%) e il Brasile (salite del 15,7%), mentre restano stabili quelle verso l'Asia orientale. Se gli affari con la Cina continuano a crescere (registrando un leggero aumento dello 0,2%), in particolare nei settori della moda e dei trasporti, diminuiscono con Hong Kong (scendendo del 6,9%), a causa della contrazione dell'economia locale.

Il valore complessivo della produzione lorda agricola in Veneto nel 2018 è stato stimato pari a 6,4 miliardi di euro, in aumento rispetto all'anno precedente (cresciuta dell'8%). L'annata nel settore agrario è positiva per le coltivazioni erbacee (aumentate del 3%) e soprattutto

per le coltivazioni legnose (aumentate del 36%), mentre gli allevamenti segnalano una variazione negativa (scendendo del 2,6%): le cause di questa performance sono da rintracciare nell'aumento delle quantità prodotte di varie colture.

Come nel resto d'Italia, sono diminuite dello 0,7% le imprese agricole iscritte alle Camere di Commercio, scendendo a 63.186 unità nel 2018. Il calo ha riguardato le ditte individuali (diminuite dell'1,6%) ma che rappresentano ancora l'81% del totale delle imprese agricole venete. Al contrario, sono cresciute le società di persone, in aumento pari al 3,3% rispetto al 2017 (10.011 unità) e le società di capitali (1.125 imprese, per un incremento del 7,4%). In diminuzione nel 2018 (scese dello 0,2% circa) le imprese alimentari; sono diminuite anche le società di persone (con un segno negativo pari allo 2,2%) e le ditte individuali (scese del 2,4%), mentre crescono le società di capitali (aumentando dello 4,4%). L'andamento nel settore agricolo è in contrasto con quanto rilevato a livello nazionale, dove gli occupati sono rimasti sostanzialmente uguali.

Fino a fine 2018 nel sistema produttivo veneto si contavano 432.970 imprese attive, si tratta dell'8,4% delle imprese italiane. Sono cresciuti molti settori del terziario e si sono contratti leggermente i principali e più tradizionali settori produttivi. Gli incrementi più rilevanti si sono registrati nei servizi alle imprese (saliti del 2,9%), nelle attività finanziarie (cresciute del 2%) e nei servizi sociali e personali (con un tasso positivo dell'1,7%), mentre si registra una contrazione dell'industria manifatturiera (diminuita dell'1,1%), delle costruzioni (calate dell'1,4%), del commercio (giù dell'1,4%) e agricoltura (scesa dello 0,7%). All'interno dell'industria manifatturiera i comparti maggiormente in difficoltà nel 2018 sono stati l'industria del legno e della fabbricazione di mobili (che hanno registrato un segno negativo pari al 3% rispetto al 2017), l'industria chimica, gomma e plastica (diminuita del 2%), il comparto moda (sceso dell'1,8%) e la meccanica (giù dell'1,7%). La metallurgia e l'industria alimentare hanno chiuso l'anno con valori vicini a quelli dell'anno precedente, mentre l'industria dei gioielli, articoli sportivi e apparecchi medicali, in cui rientra la produzione di occhialeria, è l'unico settore manifatturiero in crescita nell'anno appena concluso.

In merito alle aziende, le ditte individuali, pur diminuendo dell'1,3% annuo, rappresentano il 56% del totale delle imprese venete; le società di capitali, nell'ultimo anno sono cresciute di 3,9 punti percentuali, raggiungendo una quota del 22,1% del totale delle imprese. Stanno diminuendo anche le società di persone (scese del 2%). Aumentate invece le società di capitali in tutti i settori, soprattutto nell'industria

manifatturiera e nei servizi alle imprese, superando il 38% e nelle attività immobiliari raggiungendo il 47% del totale. Il numero di imprese nel 2018 è calato dello 0,3% rispetto al 2017. Verona è l'unica provincia veneta che ha fatto registrare una leggera variazione positiva. Le altre province hanno chiuso l'anno in linea con l'andamento regionale: Padova (-0,3%), Treviso (-0,2%), Vicenza (-0,3%), Venezia (-0,4%).

Le imprese femminili hanno chiuso l'anno con un lieve incremento: al 31 dicembre 2018 le imprese attive femminili in Veneto erano 88.322, in crescita dello 0,2% rispetto alla fine del 2017. Sono prevalenti come forma giuridica le ditte individuali (pari al 67,6% del totale imprese femminili), anche se in leggero calo (un meno 0,6% annuo), così come si contraggono le società di persone (meno 1,8%). Continuano invece a crescere le società di capitali (pari al 5,4%). I primi due settori per l'imprenditoria femminile sono il commercio e l'agricoltura che, insieme, coprono oltre il 42% delle attività, subendo però entrambi una contrazione dell'1,4% rispetto all'anno precedente. Continuano a crescere alcuni settori come le attività di servizi alle famiglie e altri servizi alla persona (+1,1%), la sanità e l'assistenza sociale (crescendo del 2,2%) e l'istruzione (che sale del 6,6%). Cresce l'imprenditorialità femminile soprattutto nei settori della logistica e delle attività professionali, scientifiche e tecniche, i servizi finanziari, l'ICT e i servizi alle imprese.

L'imprenditoria giovanile nel corso del 2018 ha continuato a contrarsi (scendendo del 2,9%); i primi due settori economici, il commercio e le costruzioni, hanno subito il calo più accentuato (scendendo del 5,9% e del 9,5% annuo). In diminuzione anche le attività manifatturiere (-5%), alloggio e ristorazione, i servizi finanziari e i servizi alla persona (-2%, -3,3% e -1,9%). In merito all'occupazione sono 2.139.160 i veneti occupati nel 2018 con un tasso dei 15-64enni del 66,6% contro il 66% dell'anno precedente e il 66,4% del 2008, mentre le persone che cercano lavoro sono state 147.390, raggiungendo un tasso di disoccupazione pari al 6,4% rispetto al 6,3% del 2017, a cui si associa un aumento del tasso di attività che è passato in un anno dal 70,6% al 71,3%. Nel 2018 il tasso di occupazione tra i 20 e i 64 anni è stato pari al 71,5%.

Volontariato e Terzo settore in Veneto sono settori molto rilevanti. L'ultima rilevazione ISTAT del 2022 ha avviato un censimento permanente del non-profit in Italia, confermando la rilevanza del settore in Veneto. Dopo Lombardia e Lazio, il Veneto è infatti al terzo posto per presenza di istituzioni non-profit, rispettivamente pari, in valore assoluto a 57.909, 33.958 e 30.793, nel 2020. In Veneto si è però avuta

una variazione del -0,9% rispetto al 2019². In costante aumento è il numero di volontari attivi: oltre 500 mila, in aumento è anche il numero di istituzioni del no-profit rilevate dall'ISTAT. Resta considerevole il 17% di giovani con più di 14 anni che si dedica ad attività gratuite in associazioni di volontariato, un dato superiore alla media italiana.

Secondo i dati di Veneto Lavoro, il tasso di attività nel 2020 in Veneto è stato pari al 69,8%, il tasso di disoccupazione era del 6,8% mentre il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) si è attestato al 21,9%. Nel 2018 si conta un aumento di 12.745 occupati dipendenti in Veneto. Si tratta dello 0,8% in più rispetto al 2017. Questo aumento è dovuto a contratti a tempo determinato che sono saliti del 10,9% rispetto all'anno precedente (circa 28.000 unità in più), mentre i dipendenti a tempo indeterminato sono diminuiti dell'1,1% (oltre 15.000 in meno). Rispetto agli scorsi anni, è emerso anche l'utilizzo sempre più consistente dei contratti a tempo determinato: si è passati dalla quota pari all'11,9% sul totale degli occupati dipendenti del 2008 al 17% del 2018. In dieci anni sono aumentati gli occupati part-time.

Sono i giovani a vivere in generale le condizioni di maggiore svantaggio nel mercato del lavoro. Nel 2018 la disoccupazione giovanile ha continuato a scendere e, in Italia, si è attestata al 32,2%, circa 3 punti in meno del 2017. In Veneto il tasso è diminuito di quasi sei punti percentuali tra il 2015 e il 2016, ma è cresciuto l'anno seguente passando dal 18,7% al 20,9% per poi stabilizzarsi al 21% nel 2018.

Nel 2018 il tasso di Neet (giovani tra i 15-29 anni *Not in Education, Employment or Training*) ha registrato un calo del 2,3% rispetto all'anno precedente, fermandosi al 14,8%. Nel 2018 erano in questa situazione 104.307 15-29enni, ovvero il 2,3% in meno dell'anno precedente, che rappresentano il 14,8% dei giovani veneti in questa fascia d'età. I giovani in Veneto, rispetto alle altre regioni italiane, trovano più spesso e più velocemente lavoro e meno sono anche quelli sottoccupati, ma non sono pochi i precari (nel 2018 più di un terzo i 20-34enni occupati a tempo determinato) e chi accetta lavori che non corrispondono alle competenze raggiunte (nel 2017 il 17,6%).

2.3 Dati relativi alla povertà

Nelle Tabelle 2.2 e 2.3 sono presentati i dati relativi alla povertà in Veneto rispetto alle altre regioni del Nord Italia e d'Italia, insieme agli individui con ISEE inferiore a 6.000 euro per provincia relativi al

² Cfr. <https://www.istat.it/it/files/2022/10/REPORT-NON-PROFIT-2022.pdf>

periodo 2018-2020. La percentuale di famiglie in povertà relativa in Veneto (6,1%) è notevolmente inferiore al resto d'Italia (12,3%), lo stesso vale per gli individui in famiglie in povertà relativa (8,2%) rispetto al 15,6% a livello nazionale. I nuclei a bassa intensità lavorativa in Veneto sono il 6,7%, valore inferiore rispetto alle altre regioni del Nord Italia (7,5%); lo stesso vale per i nuclei in grande difficoltà economica che in Veneto sono il 4,3% rispetto al 6,3% delle altre regioni del Nord e al 7,6% del resto d'Italia.

Tab. 2.2 Povertà in Veneto, nelle Regioni del Nord e in Italia

	Veneto	Nord	Italia
% famiglie in povertà assoluta (2017)		5,4%	6,9%
% individui in povertà assoluta (2017)		7%	8,4%
% famiglie in povertà relativa (2017)	6,1%	5,9%	12,3%
% individui in famiglie in povertà relativa (2017)	8,2%	8,2%	15,6%
% individui in nuclei a rischio povertà (2016)	12,2%	12,4%	20,6%
% individui in nuclei a molto bassa intensità lavorativa (2016)	6,7%	7,5%	12,8%
% individui in nuclei in grave deprivazione materiale (2016)	5%	6,7%	12,1%
% individui in nuclei in grande difficoltà economica (2016)	4,3%	6,3%	7,6%
% individui con bassa qualità abitativa (2016)	4,3%	6,3%	7,6%

Fonte: Piano Regionale contrasto alla Povertà 2018-2020, Dati Regione Veneto 2018, elaborazione WBG su dati ISTAT e Eurostat

Nella Regione del Veneto è a rischio di povertà o esclusione sociale il 15,4% della popolazione, una percentuale in calo rispetto al 2016 (17,9%), e un valore ben inferiore alla media nazionale (13 punti percentuali in meno). Sono circa 755 mila i residenti in Veneto in seria difficoltà. E così il 10,4% della popolazione veneta è a rischio di povertà, mentre il 4,1% si trova in una condizione di grave deprivazione materiale, mentre il 4,2% delle persone vive in famiglie con bassa intensità lavorativa. La povertà e l'esclusione sociale sono associate all'assenza di un'occupazione stabile, tanto che il rischio per i disoccupati sale a quasi il 64% in Italia mentre si ferma al 46% in Veneto. Invece tra le persone occupate il rischio di povertà o esclusione sociale è del 18% in Italia mentre si ferma all'11% in Veneto.

Tab. 2.3 Individui con ISEE inferiore a 6000 euro per provincia

Province	ISEE fino a 6000	% per provincia
Belluno	1732	15,76%
Padova	14833	28,33%
Rovigo	4752	29,72%
Treviso	12724	26,93%
Venezia	15944	28,38%
Verona	18320	31,63%
Vicenza	13790	28,91%

Fonte: Piano Regionale contrasto alla Povertà 2018-2020, Dati Regione Veneto 2018, elaborazione WBG su dati INPS

La provincia veneta con il maggior numero di individui con ISEE basso è Verona, seguita da Venezia e Padova.

2.4 Servizi e politiche per il lavoro in Veneto

In seguito all'approvazione della Legge regionale del 2009 *Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro* e le successive modifiche apportate, la Regione del Veneto, con l'Assessorato all'Istruzione, Formazione, Lavoro e alle Pari opportunità, insieme alla Direzione Lavoro e a Veneto Lavoro, hanno dato un nuovo slancio alle politiche regionali in materia di lavoro. In particolare, l'Assessorato all'Istruzione, Formazione, Lavoro e Pari opportunità si occupa delle politiche per l'istruzione, del diritto allo studio, di programmare la formazione professionale, insieme ai programmi comunitari del Fondo Sociale Europeo (FSE), così come delle politiche per il lavoro, delle pari opportunità, dell'Università e della ricerca. La Direzione Lavoro, si occupa di programmare e gestire le politiche attive del lavoro, gli interventi di attuazione della normativa in materia di organizzazione del mercato del lavoro, del diritto al lavoro dei disabili, di programmare e gestire interventi nell'ambito di Accordi di programma con il Ministero per lo Sviluppo Economico per favorire la reindustrializzazione. Non solo, svolge anche funzioni amministrative in tema di accreditamento per la formazione e per il lavoro, di programmazione e gestione in tema di apprendistato professionalizzante, di gestione delle crisi aziendali e degli ammortizzatori sociali. Infine, la Direzione lavoro ha promosso

ed erogato servizi di informazione e di orientamento. In base al *Piano regionale del lavoro* (del 2017/2018) è Veneto Lavoro a gestire la rete dei servizi pubblici e privati, nell'implementazione dei sistemi informativi e nella valutazione e nel monitoraggio delle politiche pubbliche in materia di lavoro.

Ai Centri per l'impiego (CPI) è demandata l'attività di collocamento e preselezione del personale a livello locale. Essi promuovono, coordinano e orientano le iniziative e gli interventi inerenti alle politiche attive per il lavoro sul territorio. I CPI dipendono da Veneto Lavoro: nel 2019 esistevano 7 coordinatori/coordinatrici per ogni provincia dei CPI veneti.

Secondo il DGR 1770 del 2019, le entrate previste nel corso del 2019 hanno ammontato ad euro 26.813.725,24, mentre nel corso del 2020 sono state previste entrate per euro 23.134.872,11.

Tab. 2.4 Caratteristiche e dipendenti dei CPI in Veneto (2019)

	BL	PD	RO	TV	VE	VI	VR	Veneto
Numero CPI	4	7	3	6	7	6	6	39
Totale dipendenti	25	47	39	68	54	70	49	352
Media operatori per CPI	7,3	6,9	13,3	12,5	7,9	9,0	13,2	9,7
Popolazione residente per provincia in età lavorativa	131.084	638.968	164.040	569.700	574.985	587.880	851.537	3.518.194
Operatori per 10.000 residenti in età lavorativa	1,9	0,7	2,4	1,2	0,9	1,2	0,6	1,0

Fonte: Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego nella Regione del Veneto 2019-2020 (p. 9)

In Veneto, nel periodo 2019-2021, erano attivi 39 CPI – Belluno (4), Padova (7), Rovigo (3), Treviso (6), Venezia (7), Verona (5), Vicenza (7). A questi si sommavano 7 uffici di collocamento mirato e 7 Coordinamenti di ambito. I responsabili dei CPI del Veneto erano 30.

I CPI in provincia di Belluno, per un totale di 25 dipendenti, sono 4: Agordo, Belluno, Feltre e Pieve di Cadore. I CPI di Feltre e Agordo hanno lo stesso responsabile. Ogni CPI di Belluno ha un potenziale bacino di utenti di 32.771 persone e di 5.243 per dipendente. A Padova, per un totale di 47 dipendenti, i CPI sono 7: Camposampiero, Cittadella, Conselve, Este, Monselice, Padova e Piove di Sacco. I CPI di Monselice e Conselve hanno lo stesso responsabile. Ogni CPI di Padova ha un potenziale bacino di utenti di 91.281 persone e di 13.595 per dipendente.

I CPI di Rovigo, per un totale di 39 dipendenti, sono 3: Adria, Badia Polesine e Rovigo. Ogni CPI di Rovigo ha un potenziale bacino di utenti di 54.680 persone e di 2.412 per dipendente. Ogni CPI di Rovigo ha ricevuto in media 1.544 domande di Reddito di Cittadinanza (118.8 per dipendente) fino ad aprile 2020.

A Treviso i CPI, per un totale di 68 dipendenti, sono 6: Castelfranco Veneto, Conegliano, Montebelluna, Oderzo, Treviso, Vittorio Veneto. Ogni CPI di Treviso ha un potenziale bacino di utenti di 94.900 persone e di 8.377 per dipendente. I CPI di Venezia, per un totale di 54 dipendenti, sono 7: Chioggia, Dolo, Jesolo, Mestre, Mirano, Portogruaro, San Donà di Piave. I CPI di Jesolo, San Donà e Portogruaro, e di Dolo, Mirano hanno lo stesso responsabile. Ogni CPI di Venezia ha un potenziale bacino di utenti di 82.128 persone e di 10.646 per dipendente. I CPI di Verona, per un totale di 49 dipendenti sono 6: Affi, Bovolone, Legnago, San Bonifacio, Verona e Villafranca. I CPI di Affi, Villafranca e Legnago, Bovolone hanno lo stesso responsabile. Ogni CPI di Verona ha un potenziale bacino di utenti di 170.300 persone e di 17.377 per dipendente. I CPI di Vicenza, per un totale di 70 dipendenti, sono 7: Arzignano, Bassano del Grappa, Schio/Thiene, Asiago, Valdagno, Lonigo e Vicenza. I CPI di Arzignano-Valdagno, di Vicenza-Lonigo hanno lo stesso responsabile. Ogni CPI di Vicenza ha un potenziale bacino di utenti di 83.971 persone e di 8.397 per dipendente.

Le principali attività regionali nell'ambito delle politiche del lavoro consistono in azioni per incentivare l'occupazione giovanile, come nel caso di Garanzia Giovani; nelle politiche attive, finanziate nell'ambito del Fondo Sociale Europeo (FSE), per promuovere il reimpiego dei lavoratori disoccupati; negli interventi di *outplacement* per

i lavoratori in cassa integrazione; in interventi che favoriscano l'inserimento lavorativo specialmente di coloro i quali si trovino in condizioni di disagio sociale e occupazionale; negli interventi di rilancio aziendale per le imprese autorizzate alla cassa integrazione; nella selezione di specifiche iniziative imprenditoriali e in agevolazioni per promuovere programmi di investimento; nelle iniziative volte a favorire la prima occupazione dei giovani, come nel caso specifico dei tirocini, nella formazione durante l'apprendistato e nella promozione di attività di orientamento. Non solo, sono previste azioni mirate per aggiornare le competenze professionali dei giovani e degli over 50, con dei percorsi di mobilità professionalizzante, il coordinamento dei servizi per il lavoro tramite la rete degli enti accreditati per il lavoro e per la formazione con lo scopo di promuovere anche le pari opportunità.

Per quanto riguarda Garanzia Giovani, secondo i dati presentati da Veneto Lavoro, fino al 30 settembre 2020 le adesioni a tale programma in Veneto hanno raggiunto complessivamente 160.935 persone, di cui circa 3.736 domande sono state presentate tra luglio e settembre 2020. Circa 23.000 adesioni (il 14% del totale) sono state ripresentate da giovani che avevano già aderito in precedenza al progetto. Per quanto riguarda la cittadinanza, la maggior parte dei giovani iscritti era di cittadinanza italiana (88%), con residenza in Veneto (91%), ed aveva un'età compresa tra i 20 e i 24 anni (43%) e, come titolo di studio, possedeva un diploma di scuola superiore (47%).

Tra gli ammortizzatori sociali utilizzati per affrontare situazioni di particolare necessità si annoverano: la Cassa integrazione in deroga, l'indennità di disoccupazione (NASpI), l'indennità di disoccupazione per i collaboratori continuati e continuativi (DIS-COLL).

Un'altra politica a disposizione in Veneto è l'Assegno per il Lavoro: messo a disposizione dalla Regione del Veneto soprattutto per sostenere i disoccupati over 30 nella ricerca di lavoro attraverso servizi di informazione, di orientamento, di formazione e di supporto all'inserimento lavorativo. Possono richiederlo tutti coloro i quali siano disoccupati di età superiore ai 30 anni, con residenza o domicilio in Veneto. Secondo Veneto Lavoro, fino al 30 giugno 2020, gli Assegni per il Lavoro approvati dai CPI in Veneto sono stati complessivamente 43.207, di cui 8.929 rilasciati dai CPI della provincia di Padova (21%), 8.529 a Treviso (20%), 8.225 a Vicenza (19%), 8.412 a Verona (19%), 5.287 a Venezia (12%), 2.104 a Rovigo (5%) e 1.721 a Belluno (4%).

I percettori del Reddito di cittadinanza (RdC) hanno potuto usufruire di un buono per l'assistenza qualificata gratuita durante la fase di ricerca del lavoro. In questo caso, l'Assegno di ricollocazione è uno strumento di politica attiva che è stato introdotto con il Jobs Act, che in un primo momento era riservato esclusivamente ai percettori di NASpI da 4 mesi ma è stato esteso nel 2019 anche ai percettori di RdC. L'assegno prevede un voucher da usare nei CPI o nelle Agenzie per il lavoro accreditate per usufruire di servizi alla ricollocazione individuali. E così, 30 giorni dopo la liquidazione di RdC, il beneficiario riceve da Anpal l'Assegno di ricollocazione in relazione al suo profilo individuale di occupabilità. Dopo altri 30 giorni, con la possibilità di decadenza di RdC, il beneficiario dovrà scegliere da quale ente farsi assistere e gli verrà assegnato un tutor che lo affiancherà in un programma di ricerca intensiva di lavoro per 6 mesi prorogabili di altri 6 mesi.

2.5 Servizi e politiche per il contrasto alla povertà in Veneto

Nell'ambito delle politiche sociali, la Regione del Veneto è impegnata nella programmazione, nel coordinamento e nell'indirizzo tecnico, nella promozione e nel sostegno dello sviluppo della famiglia e dell'infanzia, nella realizzazione e nel potenziamento del sistema integrato dei servizi sociali e sociosanitari con particolare attenzione alle persone anziane e disabili, in attività di prevenzione e cura delle dipendenze, nella promozione e nello sviluppo delle attività del Terzo settore e in favore dei giovani.

L'Assessorato alle politiche sociali, la Direzione regionale competente per l'inclusione sociale, le Aziende Sanitarie Locali e gli Ambiti territoriali sociali (ATS) promuovono le politiche sociali in ambito regionale.

Nella Regione del Veneto gli ATS sono stati individuati nei Comuni facenti parte delle Conferenze dei Sindaci delle Aziende ULSS. Gli ATS, istituiti dal DGR 1191 dell'agosto 2020 (si veda anche DGR 865 2020)³, hanno il compito di: favorire l'integrazione istituzionale, gestionale e operativa delle politiche sociali, sanitarie, sociosanitarie, del lavoro, dell'istruzione e della casa; garantire continuità e stabilità dei servizi alla persona e alla famiglia, in un'ottica comunitaria;

³ Il presente paragrafo si basa sulla normativa del 2020. La Legge regionale 4 aprile 2024, n. 9 *Assetto organizzativo e pianificatorio degli interventi e dei servizi sociali* ha rivisto il ruolo degli ATS in Veneto.

promuovere obiettivi di innovazione sociale; dare attuazione a esperimenti di welfare di comunità con il coinvolgimento dei beneficiari. Gli ATS composti da operatori e assistenti sociali, sono una aggregazione intercomunale che ha il compito di pianificare e programmare i servizi sociali dei Comuni. In Veneto sono 21⁴: Belluno (2), Padova (3), Rovigo (2), Treviso (3), Venezia (4), Verona (3), Vicenza (4). Ogni ATS ha un Comune capofila che conferisce l'accreditamento ai case manager, che lavorano con contratti a tempo determinato, di tutto l'ambito.

Gli ATS di Belluno sono: Comune di Belluno (Veneto 01 – 50 Comuni) e AULSS Dolomiti 1 (Veneto 02 – 14 Comuni). L'ATS Veneto 01 è organizzato in sub-ambiti, gli assistenti sociali sono dipendenti dell'Ulss. L'ATS Veneto 02 ha come ente capofila l'azienda AULSS Dolomiti 1 (ex Ulss di Feltre).

Gli ATS di Padova (AULSS 6 Euganea) sono: Comune di Carmignano di Brenta (28 Comuni), Comune di Padova (14 Comuni), Comune di Este (44 Comuni). L'ATS di Padova è diviso in 6 Centri Servizi Territoriali (CST: Centro, Nord, Est, Sud-Est, Sud-Ovest, Ovest) che operano in parallelo al nuovo servizio dedicato a RdC (Progetti d'ambito e inclusione sociale). I Comuni dell'ATS dell'Alta padovana hanno delegato le funzioni sociali all'Ulss. Camposampiero è il nuovo Comune capofila.

Gli ATS di Rovigo sono: Comune di Lendinara (40 Comuni), Comune di Adria (10 Comuni). L'ATS di Adria è composto da un amministrativo, tre assistenti sociali e un educatore.

Gli ATS di Treviso sono: Comune di Conegliano (27 Comuni), Azienda ULSS 2 Marca trevigiana (29 Comuni), Comune di Treviso (37 Comuni). Il Comune di Castelfranco è il capofila dell'ATS ULSS 2 Marca Trevigiana (ex ULSS 8).

Gli ATS di Venezia sono: Comune di Portogruaro (21 Comuni), di Venezia (3 Comuni), Comune di Spinea (17 Comuni), Comune di Chioggia (3 Comuni). Nell'ATS di Venezia sono attive le MOS (Misure per l'Occupabilità Sociale), un servizio destinato all'attivazione di percorsi individuali di accompagnamento, orientamento e ricerca attiva del lavoro.

Gli ATS di Verona sono: Comune di Verona (36 Comuni), Comune di Legnago (25 Comuni), Comune di Sona (37 Comuni). All'in-

⁴ La Deliberazione della Giunta regionale n. 284 del 24 marzo 2025 *Determinazione e aggiornamento degli Ambiti Territoriali Sociali di cui alla DGR n. 1191/2020* ha portato il numero degli ATS a 24.

terno dell'équipe del Comune di Verona sono presenti anche figure di orientatori al mercato del lavoro. La coordinatrice dei Patti per l'Inclusione Sociale e le case manager per il Reddito di cittadinanza dell'ATS di Sona sono dipendenti ULSS o di cooperative in convenzione con l'ULSS.

Gli ATS di Vicenza sono: Comune di Bassano del Grappa (23 Comuni), Comune di Thiene (32 Comuni), Comune di Arzignano (22 Comuni), Comune di Vicenza (36 Comuni).

Per quanto riguarda il RdC, ogni ATS ha un coordinatore/una coordinatrice dei Patti per l'inclusione sociale (PaIS), che può essere un dipendente del comune, dell'AULSS o dell'AULSS in convenzione con una cooperativa (come nel caso dell'ATS di Sona). Il Coordinatore/la coordinatrice del PaIS coordina anche le équipe multidisciplinari, gestisce i fondi, gestisce i rapporti con l'esterno. Ogni ATS ha un coordinatore dei/delle *case manager* che si occupa dei beneficiari di RdC e coordina le altre/gli altri *case manager*.

In caso di bisogni complessi, sono attivi anche i Servizi per le Tossicodipendenze (SERT), Servizi per le Dipendenze patologiche (SERD) e il Servizio di integrazione lavorativa (SIL). SERT e SERD sono servizi dedicati a curare, fare prevenzione e riabilitare coloro che hanno problemi legati ad abusi e dipendenze da droga o comportamenti compulsivi come il gioco d'azzardo patologico. Il SIL è invece un servizio per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità istituito presso le ULSS. Inoltre, il Centro di Salute Mentale (CSM) è la struttura organizzativa su base territoriale che svolge attività ambulatoriali e domiciliari, diagnostiche e psicoterapeutiche per problemi di salute mentale e fa riferimento al Dipartimento di Salute mentale della Regione. Infine, l'Unità di Valutazione Multidimensionale (UVMD) dell'ULSS esamina le necessità della persona in termini di bisogno sanitario, sociale, relazionale e ambientale individuando interventi personalizzati.

Nel 2015 è stato introdotto in Veneto il Reddito per l'Inclusione attiva (RIA). Si tratta di una misura regionale di reddito minimo per l'inclusione di soggetti svantaggiati. Con il RIA sono stati individuati i 21 enti capofila degli ATS come punto di riferimento della governance e come fulcro della rete di relazioni fra i diversi attori coinvolti e i potenziali beneficiari. Il RIA ha favorito collaborazioni di lunga durata nel territorio coinvolgendo vari soggetti pubblici e privati, inclusi istituti scolastici, empori solidali, associazioni, organismi religiosi, associazioni di categoria. Il progetto stabilisce due ambiti di intervento: il RIA di Sostegno e il RIA di inserimento. Il primo

prevede progetti individuali che favoriscono la socializzazione del beneficiario che dimostri la volontà di migliorare la sua situazione lavorativa. Il secondo prevede progetti personalizzati che puntano al reinserimento lavorativo. Lo scopo è promuovere percorsi di recupero, reinserimento sociale e autonomia di soggetti svantaggiati. Non solo, l'obiettivo è di consolidare la rete territoriale delle agenzie pubbliche e private impegnate nel reinserimento di soggetti in situazioni di particolare disagio sociale. Il RIA ha come scopo il favorire una gestione integrata delle politiche di inclusione per tutti i cittadini marginalizzati e di consolidare la rete tra i servizi pubblici e i privati coinvolti valorizzando associazioni e cooperative sociali che già operano sul territorio, sperimentando forme di sostegno al reddito che superino l'assistenzialismo e favorendo la crescita individuale del beneficiario. Per la gestione del RIA, gli assistenti sociali hanno utilizzato come piattaforma dedicata *WelfareGov*. Con il DGR 1106 del 30 luglio 2019 e DGR 442 del 7 aprile 2020, il RIA è stato finanziato per un importo massimo di 6 milioni di euro.

Nel 2017 la Regione del Veneto ha adottato con il DGR 144 il *Piano regionale per il contrasto alla povertà*, (poi modificato con DGR 1143 del 13 luglio 2018 e aggiornato con DGR 1193 del 18 agosto 2020). Gli obiettivi del Piano sono il rafforzamento dei soggetti pubblici impegnati nel contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, il potenziamento dei Punti di Accesso e dei CPI, di consolidare approcci integrati nella presa in carico, le procedure di attivazione lavorativa e le azioni complementari di contrasto al disagio sociale.

Il sistema di governance territoriale del Piano prevede due organismi:

1. il Tavolo regionale della Rete della protezione e dell'inclusione sociale, composto da: l'Assessore regionale alle Politiche Sociali, gli assessori regionali competenti per materie interessate alla tematica, i sindaci/direttori degli enti capofila dei 21 ATS, il presidente dell'ANCI, il direttore di INPS Veneto e il Coordinatore di Alleanza contro la povertà;
2. la Commissione tecnica, composta da: i dirigenti regionali (o loro delegati) dei servizi competenti, tre rappresentanti di Alleanza contro la povertà, i dirigenti competenti per materia dei 21 ATS, in connessione con i referenti dei Nuclei Operativi di Ambito (NOA – cfr. *infra*), il presidente o delegato dell'Ordine degli assistenti sociali, i direttori dei servizi sociali delle Aziende ULSS, un referente ANCI regionale e un referente INPS.

Il Piano è stato finanziato prima di tutto con il Fondo Nazionale Povertà Risorse afferenti alla quota Servizi nel triennio 2018-2020, diviso in servizi per l'accesso al Reddito di Inclusione (REI) la cui somma totale per il 2018 è 13.246.400 euro e somme assegnate per interventi e servizi in favore di persone in condizioni di povertà estrema e senza dimora, ripartiti tra i 15 ATS che hanno Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti per un valore di 1.326.600 euro. Infine, è prevista una quota per interventi per i nuovi maggiorenni che hanno lasciato la famiglia di origine per 350.000 euro. In secondo luogo, il Piano è stato finanziato dal Fondo Nazionale Politiche Sociali che ha stanziato per la povertà educativa 500.000 euro nel 2018, 597.000 euro per empori della solidarietà, 1.800.000 euro per il sostegno all'abitare e 3.675.000 euro per il RIA nel 2018.

A livello nazionale, attraverso il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, la legge di bilancio del 2019 ha istituito il Fondo per il RdC finanziato per il 2019 con 5,8 miliardi di euro e per il 2020 con 7 miliardi di euro. Per far fronte ai loro compiti e favorire il rafforzamento dei servizi, il legislatore ha confermato l'attribuzione direttamente ai Comuni (che si coordinano a livello di ambito territoriale), delle risorse residue del Fondo Povertà per il rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali, pari a 347 milioni di euro per il 2019, 587 milioni di euro per il 2020 e 615 milioni di euro dal 2021, oltre alle risorse del Programma europeo PON Inclusione. Finora, le risorse del PON Inclusione sono state utilizzate per finanziare il Sostegno all'Inclusione attiva (SIA) in base alla legge di stabilità del 2016 e sono ammontate per il Veneto a 38.331.581 euro. Gli/le assistenti sociali dedicati al RdC, i *case manager*, sono stati assunti con fondi PON Inclusione o dalla quota servizi Fondo povertà del Comune (si veda ATS Legnago, Spinea).

Infine, la Regione del Veneto ha approvato le *Linee Guida regionali per i Piani di Zona dei servizi sociali e sociosanitari 2020/2022* (con DGR 426 2019). Il provvedimento definisce la pianificazione sociale, sottolineando il ruolo ricoperto dalla Conferenza dei Sindaci e dai Comitati dei Sindaci di distretto, dalla Regione, dal Comune, dall'ATS, dagli altri soggetti pubblici e del Terzo settore coinvolti nei progetti nelle aree famiglia, infanzia, adolescenza, minori in condizioni di disagio, donne e giovani, anziani, disabili, dipendenze, salute mentale, povertà e inclusione sociale.

Il sistema informativo unificato dei Servizi sociali (SIUSS) ha lo scopo insieme al SIOSS, sistema informativo dell'offerta di servizi sociali e dell'offerta degli operatori sociali, di monitorare e rendi-

contare i fondi disponibili, tra cui il fondo nazionale non auto-sufficienza, il fondo lotta alla povertà e il fondo nazionale per le politiche sociali.

2.6 L'integrazione tra politiche per il lavoro e politiche per il contrasto alla povertà

La Regione del Veneto, con DGR 144/2017, DGR 662/2018, DGR 1143/2018, DGR 1193/2020, DGR 672 e 673/2020, attraverso il *Piano regionale per il contrasto alla povertà*, ha promosso attivamente l'integrazione tra politiche per il lavoro e le politiche di contrasto alla povertà. La Regione sostiene e orienta i servizi sociali per facilitare e diffondere la presa in carico integrata, come una prassi di intervento che facilita il dialogo e la collaborazione tra servizi e attori del territorio, fondandosi su una visione multidimensionale delle problematiche e delle risposte. Gli obiettivi, riportati nella DGR 1193, sono l'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità, la partecipazione attiva e il miglioramento dell'occupabilità, azioni integrate di coesione territoriale (AICT) per l'inserimento e il reinserimento di soggetti svantaggiati, la sperimentazione dell'Assegno per il lavoro per la ricollocazione di lavoratori disoccupati, azioni complementari di contrasto al disagio sociale (LPU) e il sostegno ai cittadini in difficoltà e a rischio povertà con l'iniziativa "LIS – Lavoro a Impatto Sociale", che prevede il sostegno a esperienze di lavoro presso gli Uffici giudiziari del Veneto, correlate ad azioni di orientamento, formazione, accompagnamento e ricerca attiva di lavoro per agevolare l'inclusione di cittadini in difficoltà e a rischio di povertà.

È stato poi introdotto un sistema informativo a livello regionale (SILS) che ricalca, estendendolo al sociale, il sistema informativo che già la Regione del Veneto gestiva per l'area lavoro (SILV). Il SILS dovrebbe favorire il dialogo e il rapporto tra CPI e i servizi sociali.

Nella Tabella 2.5 si mostra la corrispondenza tra ATS, numero di Comuni per ATS, AULSS e CPI al 2020.

Tab. 2.5. *Corrispondenza territoriale tra Ambiti, Comuni, AULSS, Distretti sanitari e CPI*

ATS	Ente capofila Ambito territoriale	Numero Comuni	Azienda ULSS	Distretto sanitario	Centro per l'Impiego
1	Comune di Belluno	46	Azienda ULSS 1 Dolomiti	Distretto 1_Belluno	CPI Belluno
					CPI Agordo
					CPI Pieve di Cadore
2	Azienda Ulss n1 Dolomiti	15	Azienda ULSS 1 Dolomiti	Distretto 2_Feltre	CPI Feltre
					CPI Belluno
3	Comune di Bassano del Grappa	23	Azienda ULSS 7 Pedemontana	Distretto 1_Bassano	CPI Bassano
					CPI Asiago
4	Comune di Thiene	32	Azienda ULSS 7 Pedemontana	Distretto 2_Alto vicentino	CPI Schio-Thiene
5	Comune di Arzignano	22	Azienda ULSS 8 Berica	Distretto 2_OVEST	CPI Arzignano
					CPI Lonigo
6	Comune di Vicenza	37	Azienda ULSS 8 Berica	Distretto 1_EST	CPI Vicenza
					CPI Lonigo
7	Comune di Conegliano	28	Azienda ULSS 2 Marca trevigiana	Distretto 3_Pieve	CPI Conegliano
					CPI Vittorio Veneto
8	Comune Castelfranco Veneto	29	Azienda ULSS 2 Marca trevigiana	Distretto 4_Asolo	CPI Castelfranco
					CPI Montebelluna
9	Comune di Treviso	37	Azienda ULSS 2 Marca trevigiana	Distretto 1_Treviso SUD	CPI Treviso
				Distretto 2_NORD	CPI Oderzo
10	Comune di Portogruaro	21	Azienda ULSS 4 Veneto Orientale	Distretto 1_unico	CPI Portogruaro
					CPI San Donà
					CPI Jesolo

12	Comune di Venezia	3	Azienda ULSS 3 Serenissima	<u>Distretto_1</u> <u>Distretto_2</u>	CPI Mestre
13	Comune di Spinea	17	Azienda ULSS 3 Serenissima	Distretto_3	<u>CPI Dolo</u> <u>CPI Mirano</u>
14	Comune di Chioggia	3	Azienda ULSS 3 Serenissima	Distretto_4	CPI Chioggia
15	Comune di Carmignano di Brenta	28	Azienda ULSS 6 Euganea	Distretto 4_ Alta Padovana	<u>CPI Cittadella</u> <u>CPI Campo-sampiero</u>
16	Comune di Padova	29	Azienda ULSS 6 Euganea	<u>Distretto 1</u> <u>Distretto 2_ Terme Colli</u> <u>Distretto 3_ Piovese</u>	CPI Padova CPI Piove di Sacco
17	Comune di Este	44	Azienda ULSS 6 Euganea	Distretto 5_Pa- dova sud	<u>CPI Este</u> <u>CPI Monselice</u> <u>CPI Montagna- gnana</u> <u>CPI Conselve</u>
18	Comune di Lendinara	41	Azienda ULSS 5 Polesana	Distretto 1_Ro- vigo	<u>CPI Rovigo</u> <u>CPI Badia Polesine</u>
19	Comune di Adria	10	Azienda ULSS 5 Polesana	Distretto 2_Adria	CPI Adria
20	Comune di Verona	36	Azienda ULSS 9 Scaligera	<u>Distretto 1_Ve- rona Città</u> <u>Distretto 2_Est</u>	CPI Verona CPI San Bonifacio
21	Comune di Legnago	25	Azienda ULSS 9 Scaligera	Distretto 3_Pianura veronese	<u>CPI Legnago</u> <u>CPI Bovolone</u> <u>CPI Verona</u>
22	Comune di Sona	37	Azienda ULSS 9 Scaligera	Distretto 4_ Ovest	<u>CPI Affi</u> <u>CPI Bovolone</u> <u>CPI Verona</u> <u>CPI Villafranca</u>

Dalla corrispondenza tra ATS e CPI si evince anche che in provincia di Belluno, all'ATS di Feltre fanno riferimento i Comuni afferenti a due diversi CPI: Feltre e in parte Belluno (l'altra parte dei Comuni serviti dal CPI di Belluno afferiscono all'ATS di Belluno). Mentre in provincia di Vicenza all'ATS di Arzignano fanno riferimento Comuni afferenti a due CPI: Valdagno-Arzignano e in parte Lonigo (l'altra parte dei Comuni serviti dal CPI di Lonigo afferiscono all'ATS di Vicenza).

I Nuclei Operativi di Ambito (NOA), istituiti dalla Regione del Veneto con DGR 1504 del 2018, servono a coordinare servizi sociali e CPI (per il raccordo operativo si veda la DGR 672/2020). Sono utili anche per la gestione e il coordinamento delle équipes multidisciplinari. Sono inclusi nei NOA gli operatori dei CPI, gli assistenti sociali degli ATS, i servizi specialistici delle aziende ULSS, i servizi sociosanitari (dipendenze, salute mentale, ecc.). In alcuni casi sono inseriti all'interno dei NOA anche personale amministrativo dell'area sociale dei Comuni/ULSS (si veda l'ATS Sona), politici (si veda il NOT Treviso), funzionari-manager (si veda l'ATS Legnago). Sono organizzati con incontri periodici in cui si discute di studi di casi in via generale.

Nell'ATS di Spinea il NOA è composto da un assistente sociale, da un educatore e dalla componente amministrativa, a cui si affianca il Nucleo Operativo di Supporto (NOS)⁵, composto da funzionari. Il NOS prende decisioni rispetto a progetti o appalti che devono essere approvati dal Comitato dei Sindaci. Il NOA di Venezia è composto da un coordinatore, un rappresentante delle agenzie per la coesione sociale, la segreteria organizzativa, un assistente sociale di raccordo tra i Comuni per la gestione dei patti, una figura del servizio occupabilità Cittadinanza Attiva del Comune che si occupa della parte lavorativa.

Il NOA di Sona include assistenti sociali e amministrativi. I 25 Comuni dell'ATS di Legnago hanno firmato una convenzione per la gestione associata della povertà che ha istituito il NOA. Il NOA di Legnago include la coordinatrice PaIS, la dirigente dell'area sociale del Comune e l'assistente sociale del Comune di Legnago.

Il NOA di Vicenza è composto da tre figure, una coordinatrice e due assistenti sociali/*case manager*. Il NOA di Thiene include un impiegato amministrativo dedicato, tre educatrici, dalle 3 alle 4 *case manager*, in base al turnover. Le équipes multidisciplinari dell'ATS di Arzignano includono un impiegato amministrativo, tre assistenti sociali e possono includere, in base ai casi, anche educatori, operatori del mercato del lavoro, psicologi, mediatori culturali e logopedisti.

⁵ Simile al NOT di Treviso.

Gli assistenti sociali del Nucleo Operativo Territoriale (NOT) di Treviso, Comune capofila dell'ATS di Treviso, hanno ricevuto la delega per occuparsi del RdC dall'ex ULSS 9. Il NOT è composto da 4 politici che rappresentano le 4 macroaree dell'ambito e da 5 assistenti sociali in rappresentanza del territorio. Il NOT compie scelte di indirizzo, anche sulla gestione del personale, che troveranno applicazione pratica nelle équipe multidisciplinari.

L'altro strumento per rendere omogeneo il lavoro di CPI e servizi sociali, insieme alle aziende ULSS, sono le équipe multidisciplinari che si attivano per valutare casi specifici e per definire progetti mirati in seguito alla stesura delle Analisi preliminari. Si discute dell'eventuale attivazione delle équipe multidisciplinari durante le riunioni NOA. La Regione del Veneto ha adottato uno strumento che sono le *Linee guida per disciplinare le équipe multidisciplinari* (DGR 672 2020) che cercano di favorire i rapporti tra i CPI, i servizi sociali, i servizi specialistici delle aziende ULSS, i servizi sociosanitari (dipendenze, salute mentale). Le équipe multidisciplinari possono includere anche educatori, operatori del mercato del lavoro, psicologi, mediatori culturali, logopedisti.

Bibliografia

- Confapi (2020). Reddito di cittadinanza, tutti i numeri di un flop in Veneto, disponibile presso <http://www.confapi.padova.it/notizie/archivio/gennaio-febbraio-marzo-2020/reddito-di-cittadinanza-tutti-i-numeri-di-un-flop-in-veneto-solo-l-1-85-dei-beneficiari-ha-trovato-un-impiego/>
- ISTAT (2021). Censimento permanente delle istituzioni no-profit, disponibile presso: <https://www.istat.it/it/censimenti-permanenti/istituzioni-non-profit>
- Huffington Post (2019). In Veneto poche domande di reddito di cittadinanza, ci si vergogna se si viene a sapere, disponibile presso: https://www.huffingtonpost.it/2019/04/10/in-veneto-poche-domande-di-reddito-di-cittadinanza-ci-si-vergogna-se-in-paese-si-viene-a-sapere_a_23709216/
- Regione Veneto, Lavoro, disponibile presso: <https://www.regione.veneto.it/web/lavoro>

Normativa

DEFR Veneto 2020-2022, approvato con DGR 64 del 19.06.2019

DGR n. 1191 del 18 agosto 2020, Definizione degli Ambiti Territoriali Sociali. L.n. 328/2000 e D.lgs. n. 147/2017.

DGR n. 1770 del 29 novembre 2019, Approvazione del 'Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego (CPI) in Veneto' dell'ente strumentale Veneto Lavoro e autorizzazione all'acquisizione del servizio di analisi di modelli europei di centri per l'impiego ed elaborazione di un nuovo modello gestionale per i centri per l'impiego della Regione del Veneto. Art. 1, comma 258, Legge n. 145/2018 e s.m.i - DL n. 4/2019 coordinato con la legge di conversione n. 26/2019.

DGR n. 2121 del 19 dicembre 2017, Approvazione del documento 'Verso l'inclusione attiva. Politiche di contrasto alla povertà e all'inclusione sociale'.

DGR n. 1106 del 2019, Finanziamento progettualità finalizzate all'inclusione e al reinserimento sociale e/o lavorativo, per il sostegno all'abitare e la povertà educativa delle fasce socialmente deboli all'interno di un progetto personalizzato di presa in carico - Reddito di Inclusione Attiva (R.I.A.) prosecuzione ed estensione della sperimentazione a tutti i comuni della Regione.

DGR n. 442 del 7 aprile 2020, Finanziamento misure finalizzate all'inclusione e al reinserimento sociale: Reddito di inclusione RIA, sostegno all'abitare (Soa) e povertà educativa (PE).

DGR n. 672 del 26 maggio 2020, Approvazione delle Linee di indirizzo per il raccordo operativo tra CPI/ATS e Servizi specialistici per attuazione RdC.

DGR n. 670 del 26 maggio 2020, Regione del Veneto. Piano regionale per la non autosufficienza.

DGR n. 673 del 20 maggio 2020: Prosecuzione Accordo di collaborazione Regione Veneto e Veneto Lavoro per rafforzamento rete dei Servizi sociali nel contesto delle progettualità nazionale e regionali.

DGR n. 910 del 9 luglio 2020, Avviso pubblico per il finanziamento di iniziative e progetti di rilevanza regionale promossi da organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale.

DGR n. 865 del 30 giugno 2020, POR Una rete di opportunità percorsi per il rafforzamento degli ATS.

DGR n. 496 del 9 aprile 2019, Approvazione delle Linee Guida regionali per la predisposizione dei Piani di Zona dei servizi sociali e sociosanitari 2020/2022.

Legge Regionale 13 marzo 2009, n. 3, Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro, disponibile presso: <https://www.venetolavoro.it/web/guest/legge-3-2009>

Regione del Veneto, Piano per il Contrasto alla Povertà 2018-2020, disponibile presso https://assistentsociali.veneto.it/download/formazione/materiale-formazione/convegno_131218/Presentazione_Piano-Regionale-per-il-contrasto-alla-poverta%25CC%2580.pdf

3. L'attuazione del Reddito di cittadinanza nei Centri per l'impiego

Giorgia Nesti e Matteo Bassoli

Università di Padova

Tra le principali innovazioni del Reddito di cittadinanza vi è il rafforzamento del ruolo dei Centri per l'impiego quali enti di primo contatto dei beneficiari per l'analisi preliminare dei loro bisogni, la predisposizione del Patto per il lavoro e la definizione dei percorsi di attivazione lavorativa. L'obiettivo del presente capitolo è quello di indagare quali aspetti positivi e quali criticità abbiano riscontrato gli operatori e le operatrici dei Centri per l'impiego del Veneto all'interno del processo di attuazione del Reddito di cittadinanza. Il contributo raccoglie i risultati della ricerca empirica condotta in tutti i Centri del Veneto attraverso l'effettuazione di 46 interviste e la somministrazione di un questionario online a cui hanno risposto 165 operatori ed operatrici.

Parole chiave: Reddito di cittadinanza, Centri per l'impiego, attuazione, politiche per l'attivazione

3.1 Il ruolo dei Centri per l'impiego nella normativa nazionale e regionale

Il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4¹, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, recante *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, entrato in vigore il 6 marzo

¹ Gli autori ringraziano: G. Acconcia e M. Cabria per aver effettuato le interviste da cui sono riportate le citazioni presenti nel Capitolo, M. Cabria per la creazione della survey e M. Cabria e Simona Colarusso per l'elaborazione dei dati della survey.

2019, disciplina all'art. 4 i Patti per il Lavoro (PpL)² e i Patti per l'inclusione sociale (PaIS). In base a tale articolo, il richiedente e i componenti il nucleo familiare riconosciuti beneficiari del Reddito di cittadinanza (RdC), se maggiorenni, non occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, devono presentare, entro trenta giorni dall'ottenimento del Reddito, la Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) e devono aderire ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che include "attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale".

In particolare, i beneficiari di RdC che rispondano ad almeno uno dei seguenti requisiti: siano disoccupati da non più di 2 anni, beneficino della NASpI o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o ne abbiano terminato la fruizione da non più di un anno, abbiano un Patto di servizio attivo presso i Centri per l'impiego (CPI) sottoscritto negli ultimi 2 anni e non abbiano all'attivo un Progetto Personalizzato REI presso i servizi sociali, vengono convocati dal CPI competente per residenza del nucleo, entro trenta giorni dall'ottenimento del beneficio, per l'avvio del percorso di attivazione lavorativa.

Sono esclusi da tale percorso i minori di diciotto anni, chi frequenta regolari studi, le persone titolari di Pensione di cittadinanza, i pensionati o comunque le persone di età pari o superiore a 65 anni e le persone con disabilità. Sono esonerate dagli obblighi connessi alla fruizione del RdC le persone con carichi di cura verso componenti il nucleo familiare di età inferiore ai tre anni e/o con disabilità grave e/o non- autosufficienti; chi frequenta corsi di formazione; gli occupati con reddito inferiore a 8.145 euro da lavoro dipendente e a 4.800 euro da lavoro autonomo.

La convocazione presso i CPI può avvenire tramite telefonata, raccomandata oppure mediante comunicazioni informali, attraverso messaggistica telefonica o e-mail. Il PpL è un documento presente sulla piattaforma MyAnpal che viene compilato dall'operatore presso gli uffici del CPI, al primo incontro con il beneficiario, e poi stampato e firmato dal beneficiario stesso. Durante questo primo colloquio, l'operatore del CPI richiede al beneficiario la DID, se non ancora presentata, e verifica le informazioni anagrafiche, quelle relative al suo

² Equivalenti al Patto di servizio personalizzato di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 150 del 2015 *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.*

status lavorativo e la presenza delle eventuali condizioni di esonero sopra menzionate. Qualora ravvisi, inoltre, una situazione di particolare criticità nel nucleo convocato, l'operatore del CPI ne invia i membri ai servizi sociali dell'Ambito territoriale sociale (ATS) competente affinché vengano valutati e presi in carico per avviare il percorso di inclusione sociale. Analogamente, qualora il nucleo familiare preso in carico dall'ATS manifesti bisogni di carattere prevalentemente lavorativo, i componenti di età compresa tra i 18 e i 29 anni sono inviati dagli ATS ai CPI per la sottoscrizione del PpL.

I beneficiari maggiorenni presi in carico dal CPI, devono collaborare alla stesura del PpL, fornendo tutte le informazioni richieste e impegnandosi a seguire il percorso personalizzato concordato con l'operatore. Tale percorso comporta che il beneficiario partecipi ad un programma di politica attiva del lavoro che prevede la redazione del bilancio delle competenze, la ricerca di opportunità di lavoro attraverso la piattaforma MyAnpal, lo svolgimento di colloqui psicoattitudinali e di prove di selezione³. Inoltre, il beneficiario si impegna ad accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue, cioè coerenti con le competenze maturate, disponibili entro 100 km di distanza dalla residenza o comunque raggiungibile in cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici (condizione valida nei primi 12 mesi di fruizione del Reddito) ed a cui sono correlati una determinata retribuzione, tipologia contrattuale e orario di lavoro⁴.

Infine, come descritto nel Capitolo 1, ogni beneficiario del RdC è tenuto a partecipare, per non meno di otto ore settimanali, ad un Progetto utile alla collettività (PUC) presso il comune di residenza, individuato sulla base del proprio profilo professionale e delle attitudini emerse durante il colloquio presso il CPI.

Qualora il beneficiario non presenti la DID o non sottoscriva il PpL, non si rechi ai colloqui fissati, non partecipi alle iniziative di orientamento, di formazione o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione prevista dal PpL per il suo caso, o si rifiuti di aderire ai PUC, l'operatore del CPI è tenuto a segnalare tale comportamento sulla piattaforma MyAnpal. La segnalazione, per il tramite di Anpal e del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS),

³ La firma del PpL, fino al 31 dicembre 2021, dava diritto anche all'Assegno di Ricollocazione (AdR) per sei mesi, utilizzabile presso i Centri per l'impiego o presso i soggetti accreditati per ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro.

⁴ La definizione di offerta congrua è contenuta nell'art.25 del decreto legislativo 150/2015. Ulteriori specificazioni in merito alle offerte congrue sono presenti all'art. 4 comma 9 del DL 4/2019. Con la Legge 30 dicembre 2021, n. 234, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*, la distanza prevista per la prima offerta congrua è stata ridotta a 80 km.

viene inoltrata all'INPS (con la procedura detta della “segnalazione della condizionalità”) che, effettuati gli opportuni accertamenti, sanziona il beneficiario o ne prevede la decadenza dal beneficio. È comunque possibile per il beneficiario presentare documentazione a supporto del giustificato motivo per il quale ha rifiutato un'offerta di lavoro congrua oppure non ha rispettato le condizionalità previste.

Come si evince dalla procedura sopra descritta, i CPI hanno svolto un ruolo cruciale nel processo di attuazione del RdC poiché ad essi è stata demandata la gestione delle politiche attive per quella fascia di beneficiari che rientravano nella casistica prevista dalla legge nazionale. Il lavoro degli operatori e delle operatrici locali, unito a quello dei Navigator (che sarà oggetto di approfondimento nel Cap. 5), è, infatti, apparso fin da subito fondamentale per garantire che l'erogazione del beneficio economico si accompagnasse ad un efficace (re)inserimento lavorativo dei beneficiari del RdC. E tuttavia, l'avvio tra il 2019 e il 2020 del processo di presa in carico dei beneficiari, così come descritto nel DL 4/2019, è avvenuto tra non poche difficoltà, anche a seguito dell'arrivo della pandemia da Covid-19 che ha per lungo tempo rallentato l'organizzazione delle attività.

L'obiettivo della nostra indagine nei CPI del Veneto è stato, pertanto, quello di comprendere quali difficoltà gli operatori e le operatrici abbiano riscontrato nella gestione delle attività previste dal RdC e nelle relazioni con i beneficiari e gli altri attori del territorio coinvolti nell'attuazione della misura. Nei prossimi paragrafi, dopo una descrizione delle caratteristiche socio-demografiche dei partecipanti alla survey, saranno approfonditi i principali temi emersi dall'indagine, in particolare: la percezione delle criticità legate all'organizzazione del processo di attuazione del RdC, l'analisi della relazione con i beneficiari del RdC e con gli altri attori del territorio, la valutazione del sistema informativo utilizzato per la gestione dei casi e degli strumenti di monitoraggio predisposti dal MLPS, le opinioni in merito ai risultati ottenuti dal RdC.

3.2 Le caratteristiche sociodemografiche dei partecipanti all'indagine empirica

La ricerca presso i CPI si è svolta tra il 2020 e il 2021. In particolare, sono state effettuate 46 interviste tra il primo ottobre 2020 e il 15 febbraio 2021 presso tutti i CPI del Veneto (32 in totale) con 29 responsabili e 17 operatori e operatrici referenti per il Reddito di cittadinanza, di cui 31 donne e 14 uomini. Inoltre, tra il 13 ottobre e il 2 novembre 2021, abbiamo condotto una survey in collaborazione con Veneto Lavoro, a

cui hanno risposto 165⁵ operatori ed operatrici dei CPI appartenenti alle province venete (v. Tab. 3.1):

Tab. 3.1 Provincia di impiego

Provincia	Valori assoluti	Valori percentuali
Padova	36	21,8%
Rovigo	15	9,1%
Treviso	21	12,8%
Venezia	13	7,9%
Verona	31	18,8%
Vicenza	19	11,5%
Non risponde	23	13,9%
Totale	165	100,0%

Valori assoluti e percentuali

Come per le interviste, anche alla survey hanno partecipato in misura maggiore le donne (circa il 70%) rispetto agli uomini (27,3%), come riportato nella Tabella 3.2

Tab 3.2 Autoidentificazione di genere

Genere	Valori assoluti	Valori percentuali
Donna	114	70,40%
Uomo	45	27,80%
Preferisce non rispondere	3	1,90%
Totale	162	100,0%

Valori assoluti e percentuali

Attraverso la survey abbiamo cercato di raccogliere alcune informazioni sul personale del CPI per meglio comprenderne il profilo professionale ed effettuare una possibile comparazione con le nuove figure dei Navigator (cfr. Capp. 5 e 7).

Come si evince dalla Tabella 3.3, l'età media di chi lavora nei CPI veneti è tendenzialmente elevata, essendo il 60,6% collocato nella fa-

⁵ Che rappresentano circa il 44% delle persone impiegate nei CPI veneti.

scia d'età compresa tra i 40 e i 60 anni, con un ulteriore 10,9% che dichiara di avere più di 60 anni. La percentuale di giovani, sotto i 30 anni, è invece esigua (1,2%).

Tab 3.3 Età degli operatori e delle operatrici dei CPI

Fascia d'età	Valori assoluti	Valori percentuali
21-30	2	1,3%
31-40	35	22,6%
41-50	50	32,3%
51-60	50	32,3%
Over 60	18	11,6%
Totale	155	100,0%

Valori assoluti e percentuali

Per quanto riguarda il titolo di studio, il 29,1% ha dichiarato di aver conseguito il diploma, l'8,5% la laurea triennale e il 40,6% la laurea del vecchio ordinamento o magistrale (v. Tab. 3.4).

Tab 3.4 Titolo di studio degli operatori e delle operatrici dei CPI

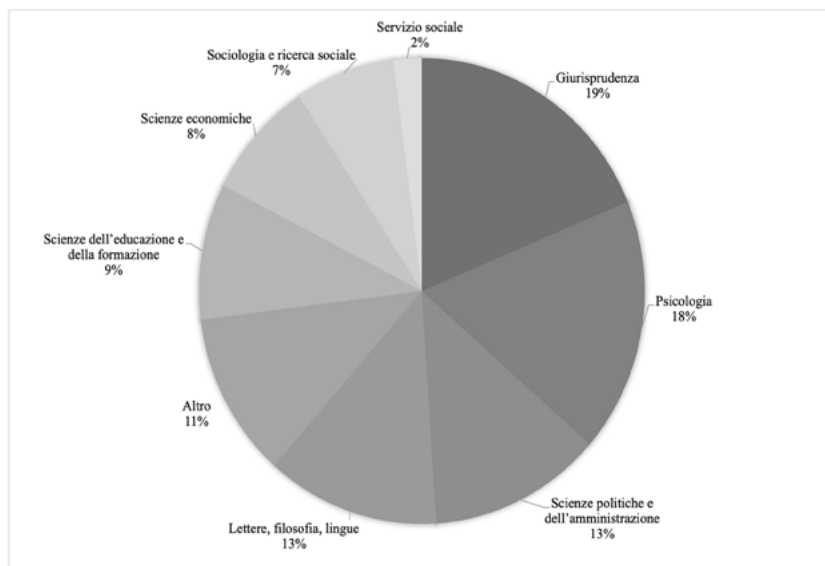
Titolo di studio	Valori assoluti	Valori percentuali
Licenza media	1	0,7%
Diploma	48	32,9%
Laurea triennale	14	9,6%
Laurea magistrale (o vecchio ordinamento)	67	45,9%
Master	12	8,2%
Dottorato di ricerca	4	2,7%
Totale	146	100,0%

Valori assoluti e percentuali

Approfondendo la qualifica di operatori e operatrici, dalla Figura 3.1. emerge come le lauree più frequentemente possedute siano

quelle in Giurisprudenza (11%), Psicologia (10%) e Scienze politiche e dell'amministrazione (7%).

Fig. 3.1 Percorso di studio degli operatori e delle operatrici dei CPI



Valori percentuali

Questi dati evidenziano, pertanto, come il personale dei CPI sia dotato di buone competenze giuridico-amministrative. Da un ulteriore approfondimento effettuato nella survey in merito alle conoscenze che gli operatori sentono di possedere, emerge come essi ritengano di conoscere approfonditamente il mercato del lavoro del territorio di riferimento e la macchina amministrativa all'interno della quale operano. D'altro canto, i rispondenti si sentono carenti in alcuni ambiti reputati utili a svolgere il loro lavoro quali l'economia (64%), la sociologia (59,2%), la psicologia (59,7%) e il contesto socio-sanitario dell'area in cui operano (73,6%).

Per quanto riguarda la soddisfazione in relazione alla posizione lavorativa occupata, dalla survey emerge come l'83,6% dei rispondenti si ritenga più che soddisfatto del ruolo svolto, mentre solo il 7% non lo è.

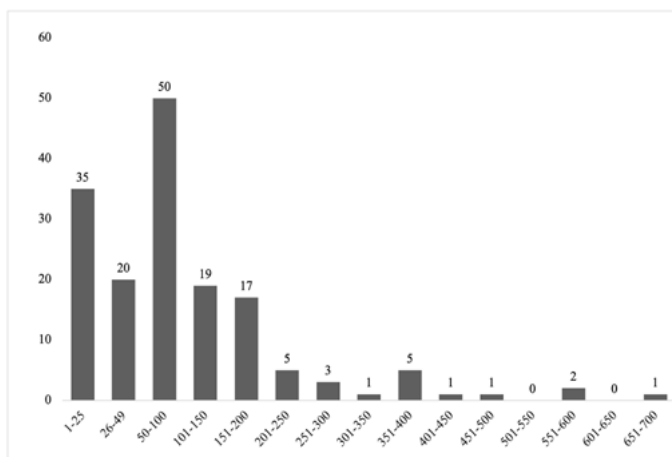
3.3 L'attuazione del RdC: aspetti organizzativi

Incrociando i dati pubblicati a giugno 2022 da Anpal⁶ con il rapporto annuale di Veneto Lavoro *I disoccupati amministrativi dei Centri per l'impiego del Veneto* (Gambuzza *et al.* 2022), risulta che i disoccupati iscritti ai CPI veneti erano all'epoca circa 274.000 mentre i beneficiari di RdC erano 17.156. I beneficiari presi in carico dai CPI per la stipula del Patto per il Lavoro sono stati 8.475, mentre i restanti beneficiari sono stati esclusi/esonerati, oppure sono risultati occupati, oppure, ancora, sono stati inviati ai servizi sociali. L'utenza del RdC ha rappresentato, pertanto, solo il 3,09% dell'intera utenza gestita dai CPI veneti.

Al momento della rilevazione, il 34,4% degli operatori intervistati (55 su 160) ha dichiarato di aver preso in carico, tra il 2019 e il 2021 più di 100 casi, il 31,25% (50 operatori) tra i 50 e i 100 casi, mentre il 12,5% (20 operatori) ha affermato di aver seguito tra i 26 e i 49 casi e il 22,87% (35 operatori) da 1 a 25 casi (v. Fig. 3.2).

La maggioranza degli operatori che ha dichiarato di aver preso in carico più di 100 casi, nel periodo considerato ha lavorato nelle province di Verona (11 operatori), Padova (9 operatori) e Rovigo (8 operatori)⁷.

Fig. 3.2 Numero di beneficiari di RdC presi in carico dagli operatori dei CPI



Valore assoluto

⁶ Cfr. <https://www.anpal.gov.it/-/reddito-di-cittadinanza-920mila-le-persone-indirizzate-ai-servizi-per-il-lavoro> e <https://www.venetolavoro.it/-/disoccupati-amministrativi-cpi-2022>

⁷ Nel conteggio rientrano solo gli operatori che hanno dichiarato la provincia di lavoro.

In media, mensilmente, la maggioranza degli operatori (60%) ha gestito fino a 10 casi, mentre il 30,6% ne ha gestiti tra gli 11 e i 21 (v. Tab. 3.5).

Tab. 3.5 Beneficiari gestiti mensilmente

Beneficiari in carico	Valori percentuali
Fino a 10	60,0%
11-21	30,6%
21-30	2,5%
31-40	2,5%
41-50	1,9%
51-60	1,9%
Più di 60	0,6%
Totale	100,0%

Valori percentuali

Il 63,6% degli operatori ha tenuto con ciascun beneficiario un solo colloquio e un ulteriore 22,8% ne ha tenuti 2, mentre il 10,5% ne ha tenuti più di tre (v. Tab. 3.6).

Tab. 3.6 Colloqui dedicati in media a ciascun beneficiario

N. di colloqui	Valori percentuali
1	63,6%
2	22,8%
3	3,1%
Più di 3	10,5%
Totale	100,0%

Valori percentuali

La procedura indicata nella Convenzione tra Regione e Anpal Servizi prevedeva che tra operatori dei CPI, Navigator e beneficiari del RdC si svolgessero più colloqui, al fine di definire il piano personalizzato delle attività e monitorarne poi l'andamento. Nella prassi, invece, i beneficiari sono stati presi in carico al primo colloquio da un opera-

tore dei CPI ma seguiti, nei colloqui successivi, dal Navigator a loro assegnato, come emerge dalle interviste:

Allora la signora viene convocata, la convocazione avviene tramite sms e-mail almeno 24 ore prima quindi si ha il tempo, viene convocata arriva nei nostri uffici e di solito parla con l'operatore del mercato del lavoro, lo specialista; quindi, in questo momento parla ancora con me e io faccio una profilazione, un colloquio approfondito con la signora [...] e viene fatta una profilazione con la firma del Patto per il lavoro o se viene rilevato un'esclusione [...] l'esonero dal Patto per il lavoro. [...] ...fatto il colloquio con noi di solito poi è il Navigator che segue la persona. (Int. CPI_03)

Le persone che hanno sottoscritto il Patto poi hanno già fatto tutti un secondo colloquio con il Navigator e analizzato un pochino più approfonditamente la loro posizione ne faranno un terzo credo nei prossimi mesi. (Int. CPI_04)

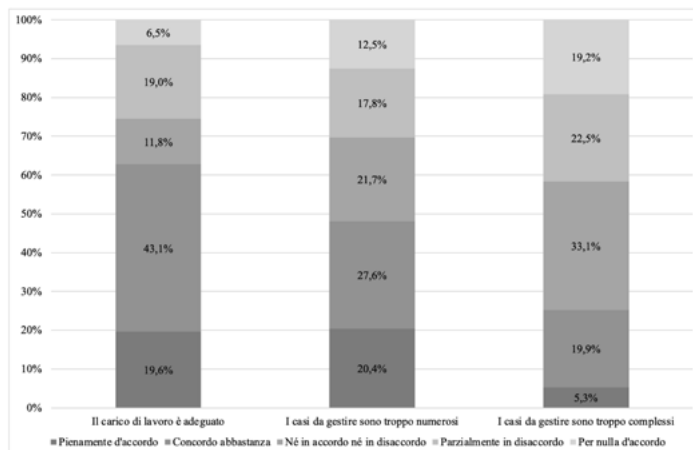
...nel senso che noi facciamo... viene la signora e facciamo il Patto per il lavoro che la impegna alle successive convocazioni intanto... che vengono fatte dal Navigator. (Int. CPI_07)

il Navigator [...] è lui che poi fa i colloqui con i lavoratori e fa l'orientamento, fa tutte quelle attività che poi gli permettono di concordare un piano di inserimento lavorativo. (Int. CPI_32)

Diciamo che, nella prima fase, noi seguiamo la parte amministrativa del Reddito di cittadinanza e quindi prendiamo in carico il soggetto e possiamo fare comunque un quadro generale delle possibili proposte di politica attiva che ci sono sul territorio. Poi comunque passiamo il soggetto al Navigator che dovrebbe occuparsi di un secondo livello di colloquio e quindi di approfondire la situazione e capire se ci sono poi anche possibilità concrete, insomma, dell'inserimento di questa persona o comunque di un percorso di riqualificazione (Int. CPI_17)

Per quanto riguarda il carico di lavoro derivante dalla gestione dei beneficiari del RdC, esso è stato percepito come adeguato dal 62,7% degli intervistati e il 41,7% ha valutato l'utenza come non troppo complessa. Il 48% ha ritenuto, tuttavia, che i casi da gestire fossero troppo numerosi (v. Fig. 3.3).

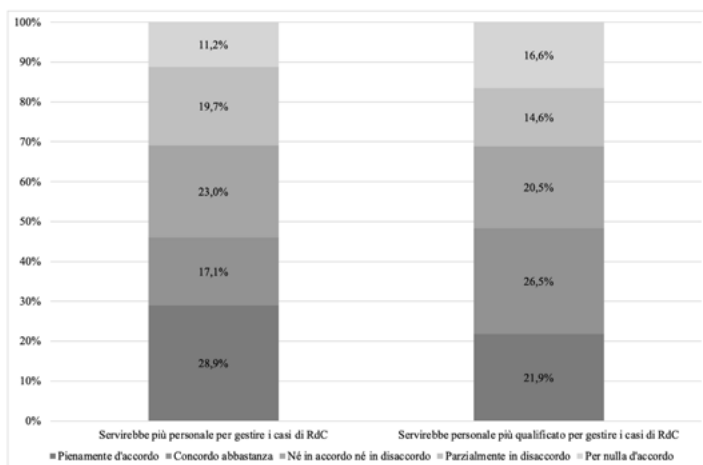
Fig. 3.3 Percezione del carico di lavoro



Valori percentuali

Nonostante le risposte date alle precedenti domande, il 46% degli intervistati ha reputato che la quantità di personale dedicato alla gestione del RdC non fosse sufficiente e il 48,4% ha ritenuto anche che servisse personale maggiormente qualificato per seguire i beneficiari della misura (v. Fig. 3.4).

Fig. 3.4 Percezione dell'adeguatezza del personale



Valori percentuali

Da ulteriori domande di approfondimento presenti nella survey, tuttavia, anche che il 50,7% degli operatori ritiene che il numero di risorse umane nei CPI sia aumentato in seguito all'attuazione del *Piano straordinario di potenziamento dei CPI* e del *Piano straordinario di potenziamento dei CPI in Veneto per il biennio 2019-2020*⁸.

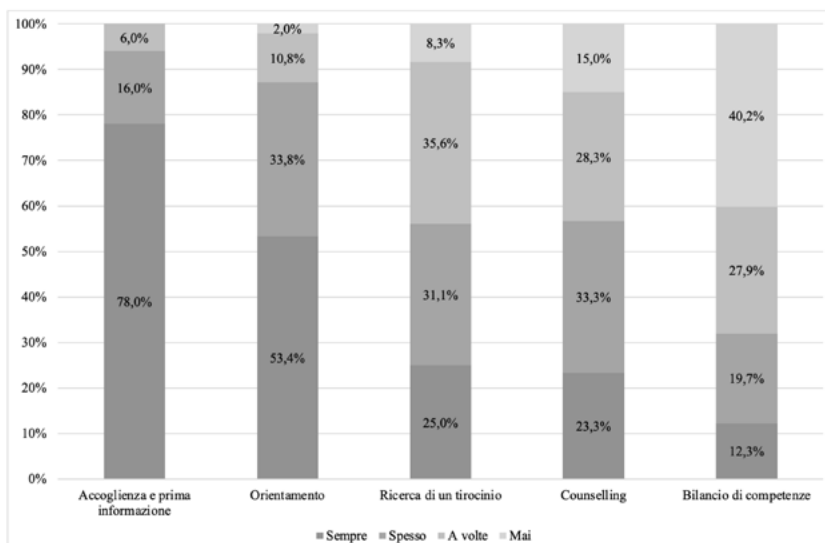
3.4 La relazione con i beneficiari e le beneficiarie del Reddito

Se si osservano le tipologie di servizi erogati dai CPI ai beneficiari di RdC riportate nella Figura 3.5 si evince come il servizio sempre garantito loro sia stato quello di accoglienza e prima informazione (78%) seguito da quello di orientamento (53,4%). La ricerca di tirocini e il counselling sono servizi offerti in modo discontinuo dai CPI mentre il bilancio di competenze non è mai stato effettuato dal 40,2% degli intervistati. Quest'ultimo aspetto appare critico sia perché previsto dal processo di presa in carico del beneficiario⁹, sia perché l'individuazione delle competenze professionali era ritenuta fondamentale ai fini della definizione del piano personalizzato di intervento. Possibili spiegazioni di tale carenza sono riconducibili sia alla divisione del lavoro tra operatori e Navigator, ai quali potrebbe essere stata delegata tale attività, sia ai rallentamenti nella presa in carico dei beneficiari causata dalla pandemia da Covid-19.

⁸ Approvato dalla Giunta Regionale con la deliberazione n. 1770 del 29 novembre 2019 e successivamente aggiornato e adeguato alle modifiche previste dai Decreti del Ministro del lavoro e delle Politiche sociali 22 maggio 2020, n. 59 e 4 settembre 2020, n. 123 e approvato dalla Regione del Veneto con DGR n.1379 del 16 settembre 2020.

⁹ Sul sito <https://www.redditicittadinanza.gov.it/schede/patti> si legge infatti "Una volta avvenuta la convocazione, il beneficiario deve collaborare con l'operatore addetto alla redazione del bilancio delle competenze e rispettare gli impegni previsti nel Patto per il lavoro".

Fig. 3.5 Frequenza di utilizzo dei servizi dei CPI per il RdC



Valori percentuali

Il processo di attuazione del RdC può prevedere la presa in carico dei beneficiari da parte dei CPI o degli ATS. La procedura che definisce le fasi di tale attività è indicata nel DL. 4/2019 ed è stata riportata anche in diversi materiali utilizzati da World Bank per l'attività di formazione, in particolare degli assistenti sociali. Per i CPI sono stati predisposti Manuali da parte di Anpal e sono stati organizzati eventi formativi da parte di Anpal servizi. Una descrizione del percorso del RdC con la specificazione dei ruoli dei CPI e dei Navigator è presente nell'Allegato A *Piano Regionale di Assistenza Tecnica di Anpal Servizi* alla DGR nr. 1011 del 12 luglio 2019, che contiene la Convenzione ex art. 12, comma 3 del decreto-legge n.4/2019, convertito nella legge n.26/2019 tra la Regione del Veneto e Anpal Servizi.

La nostra ricerca ha voluto indagare come operatori e operatrici dei CPI abbiano percepito tale procedura e, in particolare, se essa sia stata chiaramente definita e se sia stata utile allo svolgimento del loro lavoro. A tal proposito è emerso come, per il 72% dei rispondenti alla survey, la procedura per la convocazione dei beneficiari sia stata chiaramente definita, ma anche che essa è stata inefficace per il 50,6% degli operatori quando è stata utilizzata per contattare i beneficiari affinché

si presentassero al CPI per intraprendere il percorso di inserimento lavorativo.

Il problema è stato causato in parte dalla difficile interoperabilità tra i sistemi informativi di INPS, Anpal e dei CPI. Come riportato in una delle interviste, infatti:

Il problema che posso evidenziare...il problema principale in realtà è... la scarsa comunicazione che sussiste fra il nostro sistema operativo che è il sistema operativo IDO e il sistema operativo e voglio dire... i flussi di comunicazioni che vengono da Anpal a INPS a noi nel senso che alla fine noi quello che vediamo non è una situazione aggiornata in tempo reale. [...] Succede che noi paradossalmente andiamo a chiamare dei beneficiari che possono nel frattempo aver trasferito la loro residenza in altre regioni. (Int. CPI_01)

In parte il problema è derivato dalla comunicazione con i beneficiari che, in taluni casi, si è rivelata particolarmente complessa:

No, assolutamente [sorriso] se la persona aveva il colloquio, non so, fissato questa mattina e non si è presentato... domani si chiama si cerca di capire cosa e perché. Però certo se, magari domani lo richiamo e non risponde al telefono, gli lascio un messaggio in segreteria e non risponde. È ovvio che il giorno dopo... anche perché ci sono delle regole ben precise... (Int. CPI_12)

Punti di debolezza queste persone molte volte, sono fuori dal mondo, diciamo, non hanno una mail, non hanno un cellulare, non hanno una rete familiare che sia affidabile, per cui non rispondono alle convocazioni perché magari il richiedente familiare non li avvisa oppure non vivono insieme. (Int. CPI_13)

Allora noi utilizziamo IDO, che ha un sistema di messaggistica. Che va in direzione sia dell'SMS quindi il numero di telefono e anche di mail per chi ce l'ha, nel senso che non tutti hanno dato doppio, doppio recapito quindi riusciamo a mandarlo sul recapito che hanno dato. [...] Quindi avviene con la messaggistica, non facciamo un recall. Nel senso che comunque è un... è un messaggio che viene recapitato su un recapito che ha indicato il lavoratore. Noi diamo per scontato che sia anche corretto. (Int. CPI_28)

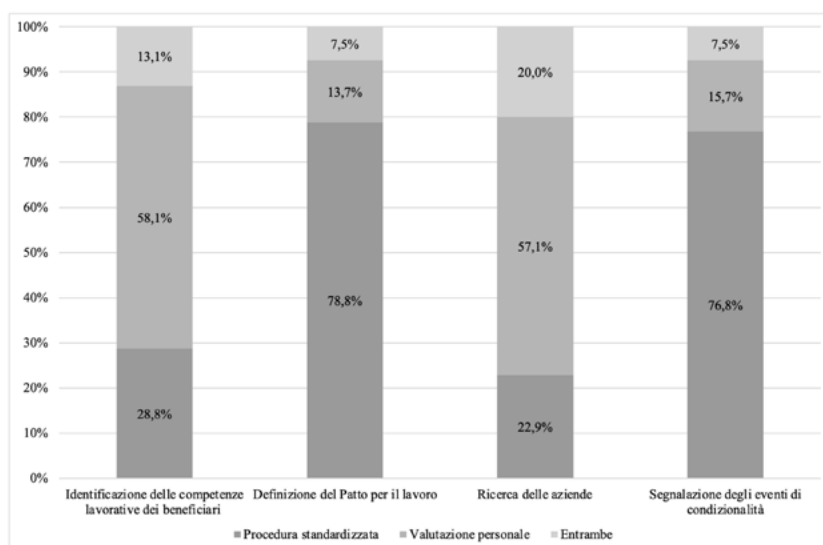
Tale aspetto è tutt'altro che trascurabile, dal momento che la mancata presentazione ai CPI faceva scattare la cd. "condizionalità", precedentemente descritta:

io ho dovuto segnalare mio malgrado delle condizionalità perché persone convocate non si sono presentate, richiamate, risollecitate non si sono presentate e abbiamo dovuto avvisare l'INPS che ha fatto decadere queste persone. (Int. CPI_11)

Nella ricerca abbiamo inteso, infine, verificare il grado di libertà goduto dagli operatori e dalle operatrici dei CPI nell'utilizzo delle procedure. Come evidenziato nel Capitolo 1, infatti, abbiamo inteso la presenza di discrezionalità come un fattore facilitante il processo di attuazione del RdC, che può contribuire a renderlo maggiormente tarato sulle esigenze dei beneficiari.

Come emerge dalla Figura 3.6, gli operatori e le operatrici dei CPI sono risultati maggiormente vincolati dalle procedure nella fase di definizione del Patto per il lavoro (78,8%) e nella segnalazione degli eventi di condizionalità (76,8%) mentre hanno ritenuto di potersi avvalere maggiormente della propria valutazione personale quando si è trattato di identificare le competenze lavorative dei beneficiari (58,1%) e di ricercare le aziende in cui questi ultimi potessero essere impiegati (57,1%).

Fig. 3.6 Utilizzo della discrezionalità



Valori percentuali

Le risposte confermano come il PpL e la definizione della condizionalità abbiano rappresentato due passaggi codificati e formalizzati nella normativa e nei documenti attuativi del RdC, ma anche che gli operatori e le operatrici dei CPI hanno percepito il processo di attuazione del RdC come un'attività che non doveva lasciare troppo spazio alla discrezionalità.

Le opinioni riportate nella Tabella 3.7 dimostrano, infatti, che il lavoro con i singoli casi di beneficiari non ha consentito scelte autonome per il 50,4% dei rispondenti e che le procedure non sono state percepite come troppo stringenti dal 41,9% degli intervistati.

Tab. 3.7 Percezione dell'efficacia delle procedure

	In disaccordo	Né in accordo né in disaccordo	D'accordo
Quando lavoro con i beneficiari posso fare delle scelte in autonomia sui singoli casi	50,4%	25,5%	24,1%
Quando lavoro con i beneficiari devo rispondere a regole troppo stringenti	41,9%	32,2%	25,9%
La procedura è troppo rigida per rispondere ai bisogni dei beneficiari	38,5%	31,1%	30,4%
Grazie alle mie capacità personali sono in grado di effettuare un'identificazione efficace delle competenze dei beneficiari del RdC	12,5%	19,5%	68,0%
Grazie alle procedure standardizzate in uso, sono in grado di trovare un lavoro a tutti i beneficiari	88,7%	6,2%	5,1%
Grazie alle mie capacità personali sono in grado di trovare un lavoro a tutti i beneficiari	77,0%	15,6%	7,4%

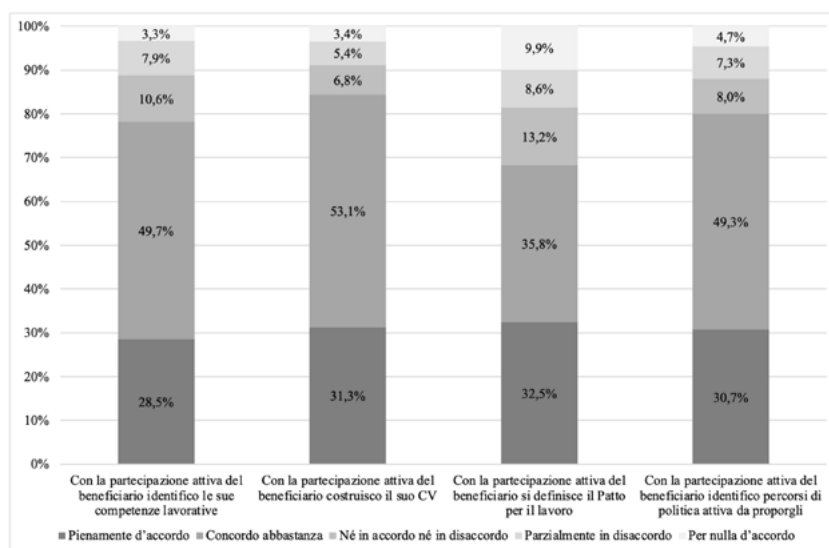
Valori percentuali

Risultano, poi, interessanti le valutazioni espresse sull'efficacia delle procedure adottate. In primo luogo, il 38,5% degli operatori non ha ritenuto che le procedure fossero così rigide da ostacolare la presa in carico e la risposta ai bisogni dei beneficiari. Inoltre, il 68% di opera-

tori ed operatrici intervistate ha ritenuto di possedere capacità personali idonee ad effettuare un'identificazione efficace delle competenze dei beneficiari del RdC. Tuttavia, emerge anche che sia le procedure standardizzate previste per l'attuazione del RdC, sia la possibilità di avvalersi delle proprie capacità personali in tale processo, non sono state ritenute sufficienti per trovare un posto di lavoro a tutti beneficiari rispettivamente dall'88,7% e dal 77% degli intervistati.

Un ulteriore passaggio riguarda la relazione tra operatori e beneficiari nell'ambito dei percorsi di reinserimento lavorativo. Come evidenziato dalla Figura 3.7, la collaborazione tra *case manager* dei CPI e beneficiari è risultata fondamentale per i rispondenti per identificare le competenze lavorative (78,2%) di questi ultimi, per la costruzione del loro CV (84,4%), per definire il PpL (68,3%) e i percorsi di politica attiva (80%).

Fig. 3.7 Collaborazione tra CPI e beneficiari



Valori percentuali

La Tabella 3.8 consente un ulteriore approfondimento della relazione con i beneficiari, con particolare riguardo alla percezione che di essi hanno gli operatori dei CPI.

Tab. 3.8 Percezione dei beneficiari da parte dei CPI

	In disaccordo	Né in accordo né in disaccordo	D'accordo
I beneficiari sono in larga parte persone non occupabili	32,8%	13,6%	53,6%
I beneficiari hanno spesso importanti esperienze di lavoro alle spalle	76,1%	11,9%	11,9%
I beneficiari sono persone che richiedono solo un piccolo aiuto per ritrovare un lavoro	68,4%	19,8%	11,8%
Non esistono misure in grado di risolvere il problema lavorativo di queste persone	45,3%	28,4%	26,3%
I beneficiari del RdC dovrebbero essere destinati tutti ai servizi sociali	59,2%	15,9%	24,9%
È il nostro territorio che non offre opportunità di lavoro	66,4%	16,2%	17,4%
I beneficiari del RdC sono persone che non vogliono lavorare	33,5%	37,0%	29,5%
Sono persone senza alcuna progettualità	23,6%	19,6%	56,8%
Spesso i beneficiari di RdC non collaborano alla definizione del Patto per il Lavoro	23,1%	20,5%	56,4%
Il problema sono gli stranieri	77,6%	14,5%	7,9%

Valori percentuali

In primo luogo, il 53,6% dei rispondenti alla survey ha dichiarato che i beneficiari del RdC presentavano caratteristiche di non occupabilità, dovute anche all'assenza di esperienze lavorative rilevanti (76,1%) e per le quali servirebbe un aiuto strutturato alla ricerca di lavoro (68,4%). Questi aspetti sono stati puntualizzati più volte anche nelle interviste:

Il problema grosso è che moltissime delle persone che prendono il Reddito di cittadinanza non hanno competenze lavorative. Quasi sempre hanno la sola terza media, non hanno titoli di studio superiori, non hanno particolari capacità manuali che giustificano l'inserimento in azienda e al di là del titolo, quindi, non hanno capacità come elettricisti, idraulici, carpentieri, sarte nel caso delle donne, per cui la loro collocazione diventa molto difficile proprio perché non hanno una spendibilità sul mercato e spesso hanno un'età che le aziende non considerano molto favorevolmente. (Int. CPI_11)

Non è facile quando da noi arriva un utente che evidentemente non ha capacità lavorative... o comunque non è spendibile nel mercato del lavoro, non è che non abbia capacità lavorative... non è spendibile perché vive in una situazione... vive una situazione familiare pesante perché... perché non è possibile proporlo a un datore di lavoro. (Int. CPI_01)

Sono comunque persone in difficoltà che hanno bisogno di essere accolte anche, a volte anche stimolate, se vogliamo. (Int. CPI_06)

Ma sono persone che alla fine non vanno da nessuna parte e restano sempre a carico, a carico poi soprattutto dei servizi pubblici. Perché se questi vanno presso un'agenzia, presso un qualsiasi soggetto privato, non verranno mai presi in considerazione. Quindi è ovvio che i nostri utenti e quelli appunto particolarmente difficili non ce li togliamo mai.... voglio dire nel senso che restano sempre e fanno riferimento sempre e comunque a noi (Int. CPI_12)

Però una prima criticità che noi vediamo è che la maggior parte delle persone che hanno del Reddito di cittadinanza sono poco spendibili sul mercato del lavoro: sono persone anziane, intorno ai 50-60 anni oppure sono persone che sono fuori dal mercato del lavoro da tanto tempo per cui anche le aziende fanno un po' di difficoltà ad accettarle. (Int. CPI_21)

Diversa l'opinione in merito all'invio ai servizi sociali. Per il 59,2% dei rispondenti alla survey, i beneficiari del RdC non necessitavano di un percorso di inclusione sociale, mentre nelle interviste emerge la percezione che si tratti di una categoria di utenti bisognosa di un sostegno sociale più che lavorativo:

Riscontriamo appunto delle situazioni che sarebbe più giusto rimandare ai servizi sociali e sicuramente da parte dei servizi sociali

ci sarà la stessa difficoltà nell'individuare invece persone che potrebbero invece avere uno spazio di occupabilità che invece si ritrovano a gestire loro. Ecco penso che siano più i casi che capitato a noi ecco che siano più numerosi quelli che sono indirizzati al centro e che in realtà avrebbe più senso che fossero gestiti dai servizi sociali.

Casi di marginalità sociale difficoltà anche linguistiche, noi nel nostro territorio abbiamo una presenza di stranieri nordafricani molto consistente e le occasioni di lavoro sono anche abbastanza limitate. (Int. CPI_04)

Alcune persone che sono in carico ai servizi sociali sono state scaricate a noi, quando le contatti e ci fai i colloqui si vede che non sono persone che possono trovare lavoro ma che sono persone che hanno bisogno di assistenzialismo (Int. CPI_10)

Sono gente quasi ai margini. Ci ha visto bene il Reddito di cittadinanza, almeno qui da queste parti, perché non sono certificati ma sono lì lì, sono in estrema difficoltà. Casi familiari difficili, mamme con figli, marito che non c'è più, gente separata, all'inizio ho detto "caspita, adesso cos'è" ma invece c'hanno visto bene. Sarebbero più da assistente sociali quelli che vediamo, cioè sono pochi quelli che veramente sono spendibili perché hanno veramente talmente tante limitazioni... (Int. CPI_19)

Non univoche risultano, invece, le opinioni degli operatori e delle operatrici dei CPI in merito agli strumenti utilizzati per supportare i beneficiari e all'atteggiamento di questi ultimi nei confronti delle misure previste.

Una parte rilevante dei rispondenti (45,3%) ha ritenuto che esistano misure in grado di risolvere i problemi lavorativi dei beneficiari. In una successiva batteria di domande presente nella survey i rispondenti hanno, infatti, identificato i corsi di formazione (62,2%) e i tirocini (37%) come ulteriori strumenti utili a trovare un impiego ai beneficiari. Il 66,4% crede inoltre che il problema del RdC non risieda nell'assenza di opportunità di lavoro nel territorio per i beneficiari.

Tuttavia, in una successiva domanda della survey, il 16,7% e il 35% dei rispondenti ha ammesso che tutte le aziende con cui si sono relazionati o, quantomeno, la maggior parte di esse, non ha proposto opportunità in linea con le competenze occupazionali dei beneficiari.

Questo aspetto è già stato, peraltro, sottolineato negli stralci di interviste riportati più sopra.

Discorde è l'opinione degli operatori in merito alla volontà di lavorare dei beneficiari: il 33,5% ritiene che essi vogliano lavorare, ma un 29,5% non è d'accordo. La maggioranza dei rispondenti ha concordato, invece, sul fatto che i beneficiari siano persone senza alcuna progettualità (55,8%) e poco collaborative nella fase di definizione del PpL (56,4%).

Anche per quanto riguarda i beneficiari di RdC stranieri, le opinioni degli operatori non sono concordi. Il 77,6% dei rispondenti alla survey non ha ritenuto, infatti, problematica questo tipo di utenza. Le risposte date nelle interviste delineano, invece, un quadro diverso.

Spesso ci troviamo davanti persone anziane, soprattutto per gli stranieri vediamo che il nucleo familiare hanno anche i genitori, insomma, del richiedente e quelli difficilmente sono poi... magari sono anche in età lavorativa ma difficilmente sono inseribili, in particolare le donne. (Int. CPI_02)

Casi di marginalità sociale difficoltà anche linguistiche noi nel nostro territorio abbiamo una presenza di stranieri nordafricani molto consistente e le occasioni di lavoro sono anche abbastanza limitate. (Int. CPI_04)

Questi sono i casi. Perché per esempio in questi nuclei familiari stranieri le donne ovviamente sono le figure più penalizzate in tutti i sensi e quindi...[...] Anche da parte dei servizi sociali io vedo che c'è una, come dire, una presa in carico per quanto sempre possibile ovviamente una presa in carico di questi... di questi casi e unendo diciamo le attività dei servizi sociali con le attività del Centro per l'impiego cioè noi appunto si cerca di pianificare un minimo di attività perché è ovvio che una donna che è qua da tanti anni, che non parla, non parla una parola d'italiano che non ha mai lavorato né niente... insomma non è che puoi mandarla a fargli fare cosa... (Int. CPI_12)

Quindi sì ci sono dei nuclei con degli stranieri soprattutto che è difficile raggiungerli un po' tutti e magari un po' si muovono e tornano a casa loro, è abbastanza caotica la situazione perché normalmente un immigrato tende una volta all'anno – e il Covid ha complicato ulteriormente questa cosa – ad andare verso, a tornare un attimo al suo paese e trovare i familiari. (Int. CPI_28)

La maggior parte degli stranieri non sono, non hanno una residenza stabile per cui la nostra difficoltà è quella anche di andarli a reperire dove sono finiti nel frattempo perché... hanno il Reddito di cittadinanza dallo scorso anno, sono già 16, 17, 18 mesi che lo prendono e si sono mossi. (Int. CPI_32)

Emerge, pertanto, una visione dei beneficiari stranieri come di un'utenza difficile da gestire in quanto spesso queste persone non conoscono la lingua italiana, hanno limitate competenze lavorative e hanno scarse o nessuna competenza digitale, oltre a non possedere gli strumenti con cui dovrebbero attivarsi per il reperimento delle offerte di lavoro (ad es. pc, tablet, etc.).

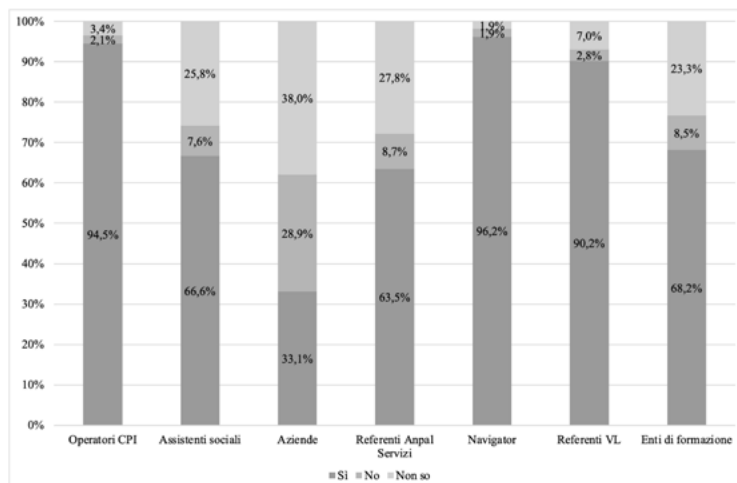
Da un'ulteriore domanda della survey è emerso, infine, che il 61,3% degli operatori e delle operatrici dei CPI ritiene che l'avvento della pandemia da Covid-19 abbia peggiorato, per i beneficiari del RdC, una situazione problematica già precedentemente esistente.

3.5 La relazione tra i CPI e gli altri attori del territorio

L'attuazione del RdC prevede che i CPI e gli ATS collaborino anche con gli altri attori del territorio per garantire una maggiore efficacia delle misure adottate. Tra i soggetti coinvolti nel percorso di attivazione lavorativa, oltre agli operatori del CPI, gli artt. 4 e 8 del DL 4/2019 menzionano le aziende, gli enti di formazione ed i soggetti accreditati per l'utilizzo dell'Assegno di ricollocazione – che la Delibera CdA Anpal n. 23/2019 individua negli enti accreditati a livello nazionale o regionale ai servizi per il lavoro.

Per quanto riguarda i CPI (v. Fig. 3.8), risultano particolarmente collaborative le relazioni interne, tra gli operatori dei Centri (94,5%), quelle con i referenti di Veneto Lavoro (90,2%), con i referenti di Anpal Servizi (63,5%) e soprattutto con i Navigatori (96,2). All'esterno, sono presenti relazioni collaborative con gli enti di formazione (68,2%) e con i servizi sociali (66,6%) mentre più critico appare il rapporto con le aziende: solo per il 33,1% dei rispondenti esso è positivo, mentre per il 28,9% non lo è per nulla.

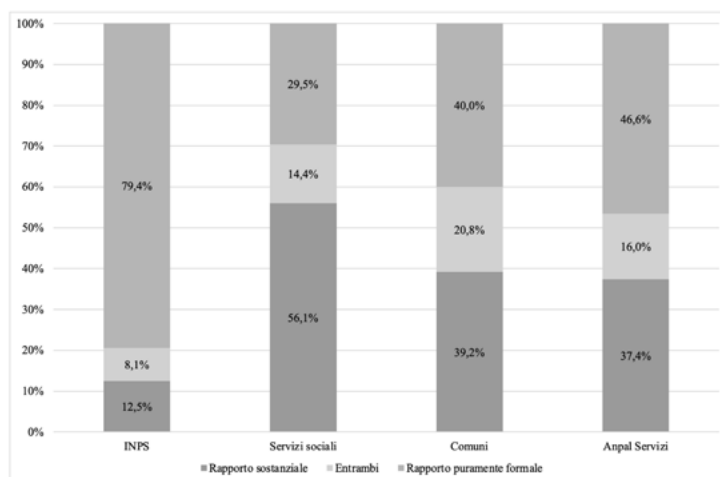
Fig. 3.8 Presenza di relazioni collaborative tra CPI e territorio



Valori percentuali

Nell'ambito delle relazioni che essi devono stringere per l'attuazione del RdC (v. Fig. 3.9), i CPI dichiarano di intrattenere rapporti puramente formali con INPS (79,4%), con Anpal servizi (46,6%) e, in misura minore, con i Comuni (40%). Maggiormente concreta risulta invece la relazione con i servizi sociali del territorio (56,1%).

Fig. 3.9 Tipo di relazione tra CPI e attori del RdC



Valori percentuali

Le risposte fornite appaiono abbastanza in linea con l'organizzazione del processo di attuazione della misura, nell'ambito della quale i CPI si relazionano in modo limitato con alcuni degli enti sopra indicati (ad es. Anpal servizi e i Comuni).

Se si approfondisce il tema del coordinamento tra CPI e i principali attori coinvolti nell'attuazione del RdC (v. Tab. 3.9), dalle risposte emerge come tale processo si configuri come particolarmente critico. Il 30,7% degli operatori dichiara, infatti, che il coordinamento con l'INPS è assente e il 42% che è insufficiente. Il coordinamento con gli ATS è assente per il 32,9% degli intervistati e insufficiente per un ulteriore 20,3%. Il coordinamento con le aziende è sufficiente per il 35,8% dei rispondenti e per un ulteriore 26,9% esso è buono ma andrebbe rafforzato.

Tab. 3.9 Percezione del coordinamento tra CPI e attori del RdC

	CPI-INPS	CPI-ATS	CPI-Aziende
Non vi è alcun coordinamento	30,7	32,9	11,2
Insufficiente	42	20,3	22,4
Sufficiente	13,3	22,8	35,8
C'è un buon coordinamento ma andrebbe rafforzato	12	15,2	26,9
Il coordinamento è adeguato e contribuisce a gestire i beneficiari in modo efficace	2	8,9	3,7

Valori percentuali

Anche le interviste evidenziano criticità nei rapporti tra CPI e gli attori del territorio sopra menzionate. Con l'INPS il problema del coordinamento si presenta prima della presa in carico dei beneficiari, nella fase di comunicazione dei nominativi, e, successivamente, quando i CPI devono segnalare all'ente il verificarsi degli eventi di condizionalità:

Il problema principale in realtà è... la scarsa comunicazione che sussiste fra il nostro sistema operativo che è il sistema operativo IDO e il sistema operativo e voglio dire... i flussi di comunicazioni che vengono da Anpal a INPS. (Int. CPI_01)

Quindi noi ci troviamo che l'INPS ci dà a noi delle informazioni con uno scarto di almeno due mesi. Quindi noi proviamo... iniziamo a convocare i lavoratori [...] Quindi abbiamo questo problema, che è un problema piuttosto serio a mio giudizio, proprio di non aggiornamento in tempo reale tra le banche dati. (Int. CPI_02)

[Con l'INPS] è da vent'anni che sento parlare di collaborazione applicativa e interoperabilità eccetera eccetera ma finché questa non esiste, esiste solo sulla carta. (Int. CPI_25)

Quindi presumo che non ci sia proprio una buona sincronizzazione tra INPS, cioè più che sincronizzazione, direi tempistica tra quando l'INPS riceve la domanda e quando fa la notifica a noi. (Int. CPI_21)

Con i servizi sociali dei Comuni si verificano problemi di coordinamento per quei beneficiari che vengono rinviati da un servizio all'altro, dopo che è avvenuta la prima convocazione ed è stata fatta una valutazione preliminare dei bisogni del nucleo familiare. Anche in questo caso, le criticità derivano prevalentemente dall'assenza di un canale strutturato di comunicazione tra CPI e servizi sociali, che consenta lo scambio rapido delle informazioni:

Ci è capitato di gente che veniva oppure telefonava per dire anzi piuttosto veniva all'inizio: sto prendendo il Reddito di cittadinanza ma so che mi devo presentare da voi... In banca dati a noi non risultava e non capivamo perché. Perché questo diceva: ma io lo sto prendendo. E poi insomma abbiamo, abbiamo scoperto che [...] quelli assegnati già d'ufficio ai servizi sociali non risultano notificati ai Centri per l'impiego. (Int. CPI_12)

Allora, diciamo che qui non era mai stato ben definito un protocollo di trapasso tra i lavoratori cosiddetti grigi da noi nei confronti dei Comuni e viceversa, sostanzialmente; e quindi non era stato proprio, non erano state ben delineate le procedure per questo passaggio qui e quindi in qualche caso noi siamo, ci siamo riuniti con i servizi sociali del relativo Comune per discutere il caso in andata [...]. Ci siamo trovati così, anche se non senza qualche problema, perché non essendoci linee guida ben chiare, non è facile identificare quelli che sono i casi che potrebbero transitare da una parte all'altra. (Int. CPI_05)

Io non ho nessuna comunicazione, nessun rapporto con le assistenti sociali. Nonostante abbiamo provato più volte, però ci troviamo

di fronte a un muro. Invece sarebbe utile la collaborazione. (Int. CPI_24)

Per quanto riguarda le relazioni con le altre organizzazioni del territorio coinvolte nel processo di attuazione del RdC, dalla Tabella 3.10 si evince come esse siano prevalentemente di carattere informale, soprattutto per quanto riguarda istituti religiosi ed enti ecclesiastici (97,2%), scuole ed università (95,2%), soggetti appartenenti al terzo settore (88,2%) e le ASL/ULSS (84,1%). Maggiormente strutturati i rapporti con i servizi sociali dei comuni (34,2%).

Tab. 3.10 Tipo di rapporto esistente tra CPI e attori del territorio

	Non formalizzato	Strutturato	Entrambi
ASL/USLL	84,1%	11,2%	4,7%
Scuole/Università	95,2%	1,9%	2,9%
Enti di formazione	71,3%	10,9%	17,8%
Comuni (servizi sociali)	39,8%	34,2%	26,0%
Agenzie per il lavoro	76,8%	8,8%	14,3%
Altri soggetti dei servizi per il lavoro	75,3%	15,8%	8,8%
Istituti religiosi/Enti ecclesiastici	97,2%	1,9%	0,9%
Organizzazioni datoriali/Imprese	80,4%	8,7%	10,8%
CAF e Patronati	77,4%	9,5%	13,1%
Altri soggetti appartenenti al Terzo settore	88,2%	3,2%	8,6%

Valori percentuali

Per quanto riguarda le relazioni con le ASL e gli ATS, un aspetto interessante è rappresentato dalla costituzione delle équipes multidisciplinari e dalla partecipazione ad esse da parte dei CPI. Nell'ambito del RdC è stata, infatti, prevista la costituzione di tali gruppi di lavoro presso gli ATS, con l'incarico di definire il Quadro di analisi e il PaIS per quei nuclei familiari che avessero rivelato, in seguito all'analisi preliminare, bisogni complessi. Come indicato dal MLPS e da World Bank (2020) l'équipe multidisciplinare è formata da un/un'assistente sociale responsabile del caso – e, pertanto, facente funzione di *case*

manager – e dalle figure ritenute rilevanti per la trattazione dei bisogni del nucleo familiare. Le *Linee di indirizzo per il raccordo operativo tra CPI/Ambiti Territoriali Sociali/servizi specialistici finalizzato all'attuazione del reddito di cittadinanza nella Regione del Veneto*, riportate nell'Allegato A alla DGR n. 672 del 26 maggio 2020, hanno specificato ulteriormente la composizione dell'équipe, includendo anche gli operatori dei CPI e i rappresentanti dei servizi specialistici delle ASL (qualora dall'Analisi preliminare emergessero bisogni sociosanitari o sanitari). Inoltre, se necessario, si prevede la partecipazione di rappresentanti degli istituti scolastici, del Terzo settore e di altri enti (come, ad esempio, l'ATER). Tale assetto era presente già nel Piano regionale per il contrasto alla povertà della Regione del Veneto (2018-2020)¹⁰ ed è stato ribadito nell'*Atto di programmazione regionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023* (Allegato A alla DGR n. 593 del 20 maggio 2022).

Da alcune domande presenti nella survey sottoposta agli operatori dei CPI è emerso che, al momento della rilevazione, tali équipe non erano state costituite nel territorio di competenza del 33,8% dei rispondenti; oppure che, anche se costituite, il personale del CPI non vi aveva ancora preso parte (14,9% dei casi); oppure che, nel 13,5% dei casi, le équipe erano state costituite e il personale del CPI vi era stato coinvolto in modo sistematico, ma solo a livello informale; oppure, ancora, che nel territorio di competenza del 9,5% dei rispondenti era stata utilizzata un'altra modalità di raccordo con gli ATS. Di fatto, le équipe sono state costituite e il personale del CPI vi è stato coinvolto in modo sistematico e a seguito di accordi formali solo nel 28,4% dei casi.

La variabilità delle soluzioni adottate è stata confermata anche nelle interviste:

Noi stiamo già facendo, come Centro per l'impiego di XXX e anche come altri Centri per l'impiego dell'ambito di XXX, delle équipe insieme ai servizi sociali per seguire sia le persone che al momento sono in carico ai servizi sociali e che i servizi sociali ritengono... per i quali i servizi sociali ritengono utile una nostra partecipazione alla strutturazione del percorso. (Int. CPI_06)

Sì, certo, noi facciamo periodicamente, facciamo delle cosiddette équipe multidisciplinari, appunto dove si portano dei casi, diciamo, la maggior parte dei casi difficili [...]. E quindi insieme si cerca di,

¹⁰ Approvato con DGR n. 1504 del 16 ottobre 2018 e aggiornato con DGR n. 1193 del 18 agosto 2020.

come dire, di trovare non la soluzione perché magari spesso e volentieri la soluzione quella definitiva non si riesce a trovare. Però insomma si riesce, cioè si cerca di collaborare (Int. CPI_12)

In generale, le équipes sono presenti e vedono la partecipazione dei CPI soprattutto in quegli ambiti in cui esse erano già state attivate con il REI:

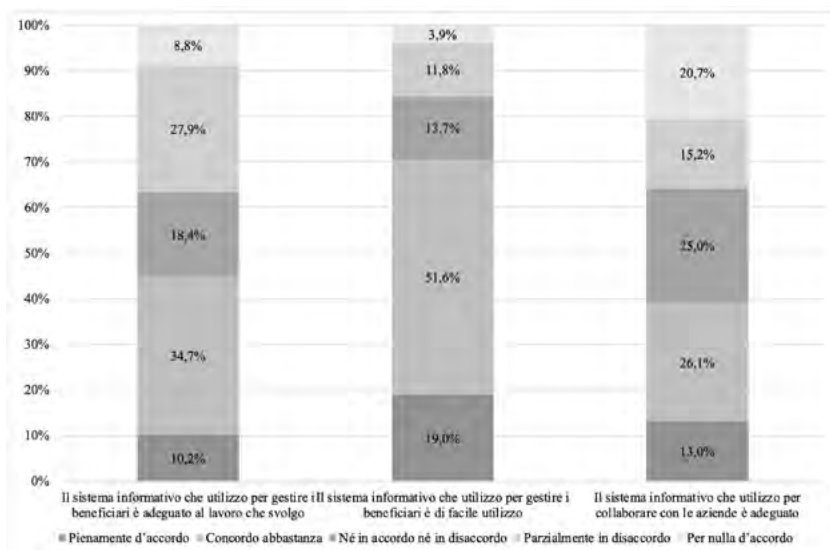
A livello locale visto che hanno già istituito queste [équipes] abbiamo, abbiamo mantenuto, cercato di mantenere queste équipes multidisciplinari perché era la soluzione migliore per valutare i casi perché entrano vari componenti. (Int. CPI_05)

3.6 Il sistema informativo e gli strumenti di valutazione per la gestione del RdC

Come evidenziato nel Capitolo 1, l'attuazione del RdC si poggia sulla costituzione di un sistema informativo – il Sistema Informativo per il RdC (SIRdC) – che prevede, per la gestione dei casi l'utilizzo della piattaforma MyAnpal da parte degli operatori e delle operatrici dei CPI. L'art. 6 comma 2 e 2-bis del DL. 04/2019 prevede che nelle regioni in cui è già presente un sistema informativo per i servizi delle politiche per il lavoro, esso possa essere utilizzato garantendone l'interoperabilità con le piattaforme nazionali. Nel caso della Regione del Veneto, come riportato nel Cap. 2, i CPI si avvalgono della piattaforma Incontro Domanda Offerta (IDO), già in uso da diversi anni e normalmente utilizzato per la gestione dei casi.

La Figura 3.10 riporta la valutazione espressa dai rispondenti alla survey in merito al sistema informativo utilizzato per attuare il RdC. Esso è ritenuto adeguato dal 44,9% degli operatori e non adeguato dal 36,7% dei rispondenti, mentre il 70,6% concorda sul fatto che sia di facile utilizzo. Rispetto alla collaborazione con le aziende le posizioni appaiono più sfumate: il 30,9% non lo ritiene adeguato mentre per il 33,6% lo è.

Fig. 3.10 Valutazione dei CPI del sistema informativo per il RdC



Valori percentuali

Tali risposte vanno probabilmente interpretate alla luce dell'organizzazione adottata in Veneto per la gestione dei beneficiari del RdC che ha previsto, all'inizio, l'utilizzo dei sistemi informativi MyAnpal e di IDO da parte dei CPI e dei Navigator e di GePI da parte degli ATS (cfr. Cap. 1), a cui si aggiunge il sistema informativo dell'INPS per la gestione delle domande di beneficio. Tra tutte queste piattaforme, IDO è quella conosciuta e utilizzata dai CPI da più tempo e rappresenta uno strumento, per gli operatori, efficace per la gestione ordinaria del loro lavoro. Il suo inserimento nel SIRdC non è, tuttavia, avvenuto in modo immediato e, pertanto, nei primi anni di attuazione del RdC, gli operatori hanno usato un sistema informativo non tarato su un'utenza complessa quale quella del RdC. Essi, inoltre, hanno dovuto destreggiarsi faticosamente tra varie piattaforme non comunicanti tra di loro.

La limitata interoperabilità tra le piattaforme ha interessato sia la presa in carico dei beneficiari da parte di CPI e ATS, a cui le segnalazioni da INPS arrivavano in ritardo, sia l'invio dei beneficiari da CPI a ATS e viceversa, sia la gestione dei beneficiari che lavoravano in regioni limitrofe. Come evidenziato nelle interviste, infatti:

Quindi abbiamo questo problema che è un problema piuttosto serio, a mio giudizio, proprio di non aggiornamento in tempo reale tra le banche dati. [...] Adesso invece hanno deciso che IDO è il punto cardine di tutta l'attività dei nostri uffici. Il fatto che il lavoratore vada a lavorare in un'altra regione... Questo è un problema che c'è a livello nazionale, non esistendo a livello nazionale attualmente un'unica banca dati di tutti i lavoratori. La famosa Anpal che sta creando questa dorsale unica in realtà mette a disposizione solo pezzi di informazione a noi... non tutti. (Int. CPI_02)

Ci dovrebbe essere anche un portale che permette appunto l'interfaccia tra i servizi sociali e il nostro Centro per l'impiego. [...] E questo sì è un *vulnus* che dovremmo cercare di colmare: il lato dei servizi sociali che comunque prendono in carico degli utenti che potenzialmente potrebbero essere, come dire, accompagnati però ancora qui tutto avviene con una comunicazione via mail non tramite un portale strutturato come dovrebbe essere. (Int. CPI_03)

Allora noi qui, qui io devo dare un'opinione di parte, noi, ma diciamo così, una organizzazione dovrebbe avere un unico sistema informatico [...] IDO resta il cardine. [...] Ok, quindi quello che devo fare io sostanzialmente lo posso fare con IDO: l'integrazione Anpal mi sembra anche buona. L'integrazione con GePi è più complicata. (Int. CPI_06)

Noi non abbiamo la possibilità di segnalare, come dire, informativamente, dal sistema, il passaggio al Patto per l'inclusione, ok? Per il momento vengono anche messi in *standby*, in attesa; almeno, le istruzioni che abbiamo avuto, sono quelle di capire la partenza del nuovo sistema informativo che permette l'interscambio tra i due sistemi. (Int. CPI_27)

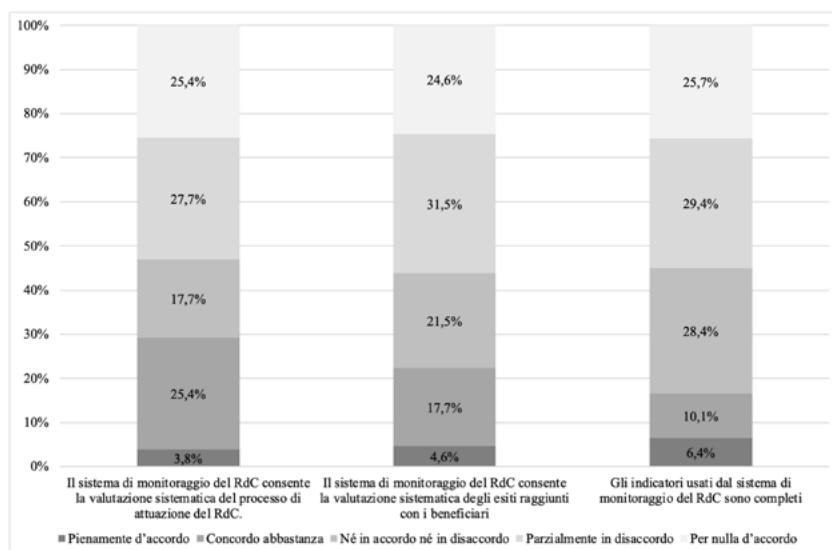
Quindi c'è un grosso flusso almeno in questa zona rivierasca, chiamiamola così, di persone che si riversano in XXX a lavorare o trasferiscono l'iscrizione e non c'è uno scambio di dati, perciò, io li trovo ancora iscritti da me mentre in realtà sono iscritti di là. (Int. CPI_25)

L'ultimo aspetto organizzativo indagato attraverso la survey ha riguardato il sistema di monitoraggio del RdC. L'art. 10 del DL 4/2019 ha introdotto il *Coordinamento, monitoraggio e valutazione del RdC*

e ha previsto che annualmente fosse pubblicato dal MLPS un report sull'attuazione della misura. Di fatto, nel periodo della nostra rilevazione, il Ministero ha pubblicato un primo monitoraggio nazionale e regionale relativo all'anno 2019 (MLPS, 2020), mentre i dati relativi al numero di nuclei e individui beneficiari di RdC e Pensione di cittadinanza sono stati pubblicati regolarmente dall'Osservatorio INPS¹¹ e da Anpal per la parte relativa ai beneficiari presi in carico dai servizi per il lavoro¹².

Nella survey è stato chiesto un parere agli operatori dei CPI in merito all'efficacia di questo sistema di valutazione (v. Fig. 3.11).

Fig. 3.11 Valutazione del sistema di monitoraggio del RdC



Valori percentuali

Dall'indagine è emerso che il 53,1% dei rispondenti non riteneva che esso consentisse la valutazione sistematica del processo di attuazione del RdC e il 56,1% non riteneva che esso consentisse la valutazione sistematica dei risultati. Per il 55,1% gli indicatori utilizzati per il monitoraggio del RdC non erano, inoltre, completi.

¹¹ Cfr. <https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei-rdc>

¹² Cfr. <https://www.anpal.gov.it/pubblicazioni>

3.7 L'opinione dei CPI in merito all'efficacia del RdC

Un ultimo aspetto riguarda la valutazione complessiva della misura del RdC da parte degli operatori e delle operatrici del CPI.

La Tabella 3.11 evidenzia come la maggioranza dei rispondenti non fosse d'accordo sul fatto che il RdC potesse risolvere i problemi dei beneficiari (59,3%) e migliorare il loro benessere (46%). Il 54,8% dei rispondenti non credeva, inoltre, che il RdC rappresentasse una misura in grado di aiutare i beneficiari a risolvere i loro problemi più di altre misure di reddito minimo esistenti in Veneto (quale il RIA – cfr. Cap. 2).

Tab. 3.11 Valutazione del RdC da parte dei CPI

	In disaccordo	Né in accordo né in disaccordo	D'accordo
Il RdC può risolvere i problemi dei beneficiari	59,3%	22,6%	18,0%
Grazie al RdC, posso aiutare i beneficiari a risolvere i loro problemi più che con altre misure di reddito minimo esistenti nella mia zona	54,8%	23,3%	21,9%
Il RdC sta migliorando il benessere dei beneficiari	46,0%	24,6%	29,4%
Penso che il RdC sia, in definitiva, vantaggioso per i beneficiari	30,3%	24,6%	45,0%

Valori percentuali

Inoltre, da un'ulteriore domanda presente nella survey, è emerso che il 70,4% dei rispondenti era convinto che, al momento della rilevazione, non si fossero ancora raggiunti risultati con l'introduzione del RdC e che con tale misura non si sarebbero raggiunti né nel breve periodo (62,3%) né nel lungo periodo (57,1%).

Infine, per la maggior parte degli operatori e delle operatrici dei CPI, il RdC non ha avuto un impatto apprezzabile sulle criticità presenti nel territorio, in particolare in termini di riduzione della dispersione scolastica, di facilitazione dell'attivazione lavorativa, di miglioramento della qualità della vita e di promozione dell'inclusio-

ne sociale dei membri dei nuclei familiari beneficiari della misura (v. Tab. 3.12).

Tab. 3.12 Valutazione dell'impatto del RdC sul territorio da parte dei CPI

	In misura ridotta/per nulla	Abbastanza	In modo apprezzabile/ molto
Ridotto la povertà dei nuclei beneficiari	65,0%	24,8%	10,2%
Raggiunto la parte più povera della popolazione	49,6%	37,3%	13,1%
Facilitato l'attivazione lavorativa	80,1%	19,2%	0,7%
Promosso l'inclusione sociale delle famiglie sul territorio	76,4%	21,2%	2,4%
Ridotto la dispersione scolastica	88,1%	11,0%	0,9%
Prodotto un miglioramento in termini di qualità della vita (fiducia, felicità)	77,2%	18,1%	4,7%

Valori percentuali

Dalle interviste sono, infine, emerse ulteriori considerazioni in merito all'esperienza del RdC:

Per il momento è difficile dire che è un'iniziativa condivisibile perché va a sostenere tutta una serie di persone che da un punto di vista economico insomma hanno notevoli, notevoli difficoltà. [...] Si potranno vedere meglio gli effetti del sostegno nel tempo perché al di là del... della convocazione da parte dei Centri per quanto riguarda una profilazione e quindi l'inserimento nella banca dati eccetera... l'attività vera e propria di accompagnamento al lavoro è ancora agli inizi. Insomma, è ancora assolutamente tutta da esplicitare. (Int. CPI_04)

Quindi i risultati poi si vedranno più avanti. Però comunque si sta, si sta andando, secondo me, sulla strada giusta. Ecco questo volevo dire, dopo ci sono margini di miglioramento, tantissimi, come su tutte le cose. Però l'impegno c'è. Ecco questo non posso dire di no. (Int. CPI_08)

Secondo gli operatori e le operatrici dei CPI, pertanto, il RdC ha rappresentato una misura utile per una parte della popolazione ritenuta svantaggiata, ma la percezione è stata anche che tale misura non fosse riuscita ancora a raggiungere i risultati previsti (70,4%). Per una parte degli intervistati ciò avrebbe potuto verificarsi nel breve periodo (21,7%) ma per molti altri il RdC non avrebbe avuto l'impatto auspicato in termini di riduzione della povertà e, soprattutto, di attivazione lavorativa, nemmeno nel lungo periodo (57,1%).

3.8 Conclusioni

La ricerca condotta nei CPI ha consentito di raccogliere informazioni in merito al processo di attuazione del RdC. Attraverso l'analisi delle risposte date nella survey e nelle interviste è possibile identificare gli aspetti del RdC ritenuti positivi dalle operatrici e dagli operatori dei CPI e quelli ritenuti invece più critici.

In primo luogo, è stato notato un miglioramento nell'organizzazione interna ai CPI, grazie all'aumento delle risorse umane destinate agli uffici a seguito dell'attuazione del Piano straordinario di potenziamento dei CPI e all'introduzione delle figure dei Navigator. Come evidenziato da Veneto Lavoro (2020, 2022), infatti, il personale in servizio presso i CPI è passato da 399 persone nel 2019 a 587 nel 2021. Un altro aspetto positivo riguarda le innovazioni introdotte dal RdC nei processi di gestione dell'utenza: accompagnamento ai servizi delle fasce più deboli, maggiore attenzione alla fase di presa in carico e informatizzazione delle procedure. Infine, l'introduzione del RdC ha favorito l'avvio della collaborazione con i servizi sociali.

Le maggiori criticità connesse all'attuazione del RdC riguardano prevalentemente due aspetti: la difficile gestione dei beneficiari del Reddito e il coordinamento tra gli attori del territorio (Nesti *et al.*, 2023).

L'approccio ai beneficiari del RdC ha, infatti, consentito ai CPI di incrociare un'utenza che gli operatori hanno riconosciuto come bisognosa di supporto e poco presente nei CPI. Ma, al contempo, è emerso come i beneficiari del RdC non siano stati facilmente gestibili perché le loro caratteristiche – in particolare età elevata, basso livello di scolarizzazione e qualifica, scarsa conoscenza della lingua italiana per le persone straniere – li hanno resi difficilmente occupabili nelle aziende del territorio. E infatti la collaborazione con le aziende non è risultata efficace.

Il secondo aspetto critico è il difficile coordinamento con gli altri attori rilevanti per la gestione dei beneficiari del RdC, in particolare l'INPS, per la fase di presa in carico, con cui gli operatori hanno lamentato la mancanza di un'efficace e tempestiva comunicazione. Ma anche con i servizi sociali del territorio, nonostante la volontà di collaborare, è risultata difficile la comunicazione, a causa dell'assenza di interoperabilità tra le piattaforme previste dal SIRdC per la gestione degli invii tra CPI e ATS e viceversa. Anche la presenza di équipes multidisciplinari "a macchia di leopardo" sul territorio non ha facilitato la circolazione delle informazioni tra i servizi coinvolti e la gestione congiunta dei casi.

In conclusione, l'introduzione del RdC è stata percepita dagli operatori e dalle operatrici intervistate come un'opportunità per rivedere alcune modalità di lavoro dei CPI e per riorganizzarne le strutture, ma, rispetto ai risultati attesi sui beneficiari, tale misura non è stata ritenuta un'efficace soluzione ai loro problemi occupazionali.

Bibliografia

- Gambuzza, M., Gatti, F., Maschio, S., Rocco, I., Rasera, M. (2022). I disoccupati amministrativi dei Centri per l'impiego del Veneto. I Tartufi n. 55, ottobre, disponibile presso: https://www.venetolavoro.it/documents/10180/1698463/Tartufi_55_Disponibili.pdf/99f545a2-31e2-b595-349b-3f98c5ca2833?t=1666340982646
- MLPS - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020). Reddito di cittadinanza. Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019, 1° novembre. Disponibile presso: <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Rapporto-annuale-Reddito-di-cittadinanza-2020.pdf>
- MLPS e World Bank (2020). La formazione sul patto per l'inclusione sociale nell'ambito del reddito di cittadinanza e del reddito di inclusione, 7 dicembre, disponibile presso: <https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Formazione/Documents/Formazione-RDC-PaIS.pdf>
- Nesti, G., Bassoli, M., Visentin, M. (2023). Per un'analisi dell'impatto delle capacità amministrative: Il Reddito di Cittadinanza e il processo di attuazione locale. Stato e mercato, 128, 143–179.
- Veneto Lavoro (2020). Programma triennale delle attività 2020-2022. Allegato n. 04 al Decreto Direttoriale di approvazione del bilancio di previsione 2020-2022. Disponibile presso: <https://>

www.venetolavoro.it/documents/10180/1736914/Programma_triennale_attivita_2020_2022.pdf

Veneto Lavoro (2022). Piano annuale delle attività 2022. Allegato A alla DGR n. 52 del 25 gennaio 2022.

Normativa

Decreto del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali del 30/12/2021, Approvazione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà e di riparto del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale relativo al triennio 2021-2023.

Decreto del Ministro del lavoro e delle Politiche sociali del 22 maggio 2020, n. 59 Modifiche al Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro.

Decreto legislativo n. 150 del 2015, Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

Deliberazione della Giunta Regionale n. 1504 del 16 ottobre 2018, D.lgs. n. 147/2017, art. 14. Piano regionale per il contrasto alla povertà. Determinazioni. Allegato A - Piano regionale per il contrasto alla povertà della Regione del Veneto (2018-2020).

Deliberazione della Giunta Regionale n. 1011 del 12 luglio 2019, Approvazione schema di convenzione ex art. 12, comma 3 del decreto-legge n. 4/2019, convertito nella legge n. 26/2019, tra la Regione del Veneto e Anpal Servizi SpA.

Deliberazione della Giunta Regionale n. 672 del 26 maggio 2020, Approvazione delle Linee di indirizzo per il raccordo operativo tra CPI/Ambiti Territoriali Sociali e Servizi Specialistici finalizzato all'attuazione del Reddito di Cittadinanza nella Regione del Veneto. DGR n. 1504/2018.

Deliberazione della Giunta Regionale n. 1193 del 18 agosto 2020, Aggiornamento del Piano Regionale per la Lotta alla Povertà 2018-2020 e ripartizione del Fondo per la lotta alla povertà 2019 - DGR n. 1504/2018.

Deliberazione della Giunta Regionale n. 593 del 20 maggio 2022, Approvazione dell'Atto di programmazione regionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023.

- Deliberazione della Giunta regionale n.1379 del 16 settembre 2020, Approvazione del Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego (CPI) in Veneto per il biennio 2019-2020 dell'ente strumentale Veneto Lavoro, aggiornato ai sensi del DM 22 maggio 2020, n. 59 e del DM 4 settembre 2020, n. 123. Art. 1, comma 258, Legge n. 145/2018 e s.m.i - DL n. 4/2019 coordinato con la legge di conversione n. 26/2019.
- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, recante Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.
- Deliberazione della Giunta Regionale n. 1770 del 29 novembre 2019, Approvazione del Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego (CPI) in Veneto dell'ente strumentale Veneto Lavoro e autorizzazione all'acquisizione del servizio di analisi di modelli europei di centri per l'impiego ed elaborazione di un nuovo modello gestionale per i centri per l'impiego della Regione del Veneto. Art. 1, comma 258, Legge n. 145/2018 e s.m.i - DL n. 4/2019 coordinato con la legge di conversione n. 26/2019.
- Legge 30 dicembre 2021 n. 234, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024.

4. Il servizio sociale fra pratiche formali e informali nell'implementazione del Reddito di cittadinanza

Martina Visentin
Università di Padova

Il presente capitolo si concentra sull'inclusione sociale, guardando nello specifico alle pratiche agite dai professionisti del servizio sociale. Questa scelta è motivata dal fatto che i due percorsi previsti dal Reddito di cittadinanza (RdC) – inserimento sociale e lavorativo – presentano caratteristiche proprie e richiedono, pertanto, di essere trattati separatamente dal punto di vista metodologico. Vengono quindi qui presentati i temi emersi dalle interviste condotte alle équipes RdC dentro gli Ambiti territoriali sociali (ATS). Nella prima parte si descrive il ruolo degli ATS e la sua lenta ma importante affermazione. Nella seconda parte vengono presentati – dopo una descrizione della metodologia utilizzata – i dati emersi, ossia le pratiche degli assistenti sociali nella quotidianità. Nella terza parte, che chiude il contributo, si tenta di ricomporre la difficile implementazione del RdC rilanciando alcuni aspetti critici su cui riflettere in prospettiva dell'attuale riforma della misura.

Parole chiave: servizio sociale, coordinamento territoriale, riflessività, discrezionalità, welfare locale

4.1 Introduzione. Il ruolo degli Ambiti territoriali sociali nell'attuazione del Reddito di cittadinanza

Il sistema di governance della Regione del Veneto è stato coinvolto, negli ultimi anni, in un processo di rinnovamento che ha interessato le modalità di intervento degli attori nella gestione ed erogazione dei servizi sociali. Il punto di partenza è stato chiaramente

la legge n. 328/2000 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* che ha ridefinito il profilo delle politiche sociali territoriali attraverso l'affidamento agli Ambiti territoriali in cui i Comuni hanno il compito di gestire i servizi sociali in rete. Precisamente, nel D.Lgs n. 147/2017 denominato *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*, all'art. 23 comma 2 troviamo che:

nel rispetto delle modalità organizzative regionali e di confronto con le autonomie locali, le regioni adottano ambiti territoriali di programmazione omogenei per il comparto sociale, sanitario e delle politiche per il lavoro, prevedendo che gli ambiti territoriali sociali trovino coincidenza per le attività di programmazione ed erogazione integrata degli interventi con le delimitazioni territoriali dei distretti sanitari e dei centri per l'impiego.

Anche nel conseguente *Piano Regionale per il Contrasto alla Povertà 2018-2020* (adottato con DGR n. 1504/2018), sono espressi obiettivi specifici di rafforzamento del sistema di interventi di contrasto alla povertà attraverso la definizione degli Ambiti territoriali sociali (ATS) quali soggetti che garantiscono l'integrazione tra politiche e l'uniformità negli interventi per l'inclusione sociale. Queste sono solo alcune delle principali indicazioni normative che evidenziano la necessità di adottare modalità di coordinamento molto più rispondenti al territorio.

Nel tenere conto della crescita significativa delle persone e delle famiglie in carico alle amministrazioni comunali anche a seguito della pandemia, i servizi di welfare sono chiamati a coordinarsi sempre di più (Gui, 2020). Da questo punto di vista gli ATS appaiono come lo strumento primario di ricognizione dei bisogni, in continua evoluzione, che hanno l'obiettivo di ottimizzare le risorse provenienti dalle reti istituzionali e non istituzionali, formali e informali per favorire un maggior benessere per tutti i cittadini. La Regione del Veneto si è così strutturata in 21 ATS (27 dal 2025) per favorire l'implementazione delle politiche sociali e – per quanto riguarda questo contributo – anche nella lotta alla povertà, con l'idea di rafforzare i servizi in funzione prima del REI (Reddito di Inclusione) e ora del Reddito di cittadinanza (RdC). L'esperienza più recente li ha visti poi coinvolti nella gestione di alcune misure regionali quali il RIA (Reddito di Inclusione Attiva), il S.O.A. (Sostegno all'Abitare) e la P.E. (Povertà Educativa). Con questo nuovo assetto la Regione si propone di rafforzare sempre di più l'ATS e il ruolo del suo Ente

capofila, perseguendo i seguenti obiettivi: i) favorire l'integrazione istituzionale, gestionale e operativa delle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie, del lavoro, dell'istruzione e della casa, secondo una logica di rete e di presa in carico multidimensionale; ii) garantire la continuità e stabilità dei servizi alla persona e alla famiglia, in un'ottica comunitaria; iii) promuovere obiettivi di innovazione sociale più rispondenti ai mutati bisogni della collettività; iv) dare attuazione ad un welfare di comunità e generativo. Con il primo si intende valorizzare e capitalizzare le prassi sperimentate (anche e soprattutto in questo periodo di emergenza) mentre con il secondo si intende prevedere il coinvolgimento e la responsabilizzazione delle persone e delle famiglie beneficiarie degli interventi.

Come descritto nel Cap. 3, nell'ambito del sistema del RdC, i beneficiari vengono distinti a monte: se i fabbisogni rilevati a partire dalla domanda risultano di natura reddituale-lavorativa, il Centro per l'impiego (CPI) è investito del compito di redigere il Patto per il lavoro (PpL), a partire da colloqui di orientamento per un sostegno nella ricerca di occupazione o – più realisticamente – per il rafforzamento dell'occupabilità. Se, invece, i fabbisogni rilevati risultano di natura più complessa, la responsabilità passa al servizio sociale, affinché predisponga il Patto di inclusione sociale (PaIS) che presuppone il coinvolgimento di una rete di welfare locale. Tale rete assume ulteriore complessità nei casi di interventi ancora più articolati, soprattutto a fronte di situazioni familiari multiproblematiche, che necessitano di un'équipe multidisciplinare composta da esperti di più istituzioni. Questo secondo percorso presuppone uno sforzo organizzativo e un approccio non certo facili da garantire ad un crescente numero di utenti: i servizi sociali, perno nodale di tali reti potenziali, hanno dovuto velocemente sperimentare soluzioni flessibili, produrre aggiustamenti progressivi, interagire con i tessuti del Terzo settore, ma anche andare incontro a resistenze e fallimenti dovuti alla preesistente carenza di modelli di welfare di rete nei territori di riferimento, soprattutto nelle regioni del Sud (D'Emilione, *et al.*, 2018; Scialdone, 2018; Martinelli, 2019; Arlotti e Sabatinelli, 2020; Nesti e Graziano, 2021; Bruni e Salmieri, 2022). L'integrazione dei servizi nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà implica così un lavoro complesso, articolato, costante e duraturo. Essa costituisce un obiettivo cui tendere e, purtroppo, non una caratteristica strutturale di partenza. Soprattutto l'integrazione dei servizi e delle politiche di welfare, così come la strategia organizzativa di rete, non possono prescindere dalla quantità e dalla qualità delle risorse

umane disponibili e aperte alla collaborazione (Leone, 2017). Inoltre, l'integrazione richiede anche una capacità non indifferente, da parte delle governance nazionali, regionali e di Ambito, di elaborare strategie che, a livello normativo e di indirizzo, tengano effettivamente conto dei fattori di eterogeneità a livello territoriale (Bruni e Salmieri, 2022; Bifulco *et al.*, 2022).

4.2 Accesso al campo di indagine, metodologia, strumenti della ricerca

Il ruolo svolto dalle tecnologie digitali nel mondo del lavoro accademico sembra destinato ad aumentare di importanza, dal momento che le università si stanno muovendo (molto rapidamente in alcuni casi, più lentamente in altri) verso una più ampia incorporazione dell'insegnamento online come parte dei loro corsi accreditati. I dati che verranno qui presentati sono stati raccolti fra settembre 2020 e maggio 2021 attraverso interviste realizzate completamente online, utilizzando la piattaforma Zoom. La scelta metodologica di intervistare gli operatori e le operatrici nell'ambito del RdC è stato un passaggio obbligato a causa del perdurare della pandemia. Nella consapevolezza che le interviste digitali possono migliorare la partecipazione a distanza e possono essere molto più sostenibili dal punto di vista dei costi, si riconosce anche che, a volte, esse possono portare a difficoltà tecniche che influiscono negativamente sulla qualità delle interviste stesse, difficilmente gestibili dall'intervistatore/dall'intervistatrice e che qui sono state affrontate e risolte nella massima collaborazione fra intervistati e intervistatori¹. La conduzione di queste interviste (e dei focus group) ha sempre mirato a trovare

¹ Per quanto riguarda gli argomenti sensibili (ad esempio, vittimizzazione, problemi di salute, sessualità, povertà), è possibile ottenere dati più ricchi con le opzioni digitali rispetto a quelle di persona, ma può essere difficile leggere i segnali visivi, dato che la telecamera cattura solo la parte superiore del corpo dei partecipanti. Sulla base delle prime sistematizzazioni in materia, ricordiamo che un'intervista online è una conversazione strutturata, composta da una serie di domande, un intervistatore, un intervistato e la tecnologia utilizzata per condurre e registrare l'intervista. Ciò che la rende diversa da un'intervista in presenza è: i) il ruolo della tecnologia nel facilitare la comprensione e l'interattività in tempo reale; ii) l'approccio che l'intervistatore adotta per creare un rapporto e curare la conversazione nella modalità più dialogica possibile. Le interviste dal vivo consentono all'intervistatore di chiedere chiarimenti e di seguire i fili della conversazione. Inoltre, consentono all'intervistatore di verificare che abbia compreso il significato di ciò che il partecipante ha detto. Le interviste online consentono invece di condurre un'intervista in tempo reale, con un'altra persona, in un formato di conversazione, ma in luoghi e contesti spaziali diversi.

un equilibrio tra gli aspetti positivi e negativi associati alle interviste digitali e a comprendere che le interviste digitali sono qualcosa di diverso rispetto alle interviste di persona, con una logica e delle regole proprie (Thunberg e Arnell, 2022; Żadkowska *et al.*, 2022). Sono state, quindi, realizzate, nell'ambito del progetto Polbis, 24 interviste² alle équipes impegnate con il RdC, fra cui 10 Nuclei Operativi di Ambito (NOA), per un totale di 41 assistenti sociali intervistati/e in modalità online e di gruppo. L'intervista è stata costruita (v. Tab. 4.1) prevedendo una prima parte (SEZIONE A) di "rottura del ghiaccio" (*breaking the ice*) attraverso cui siamo andati a esplorare il ruolo di ciascun professionista all'interno dell'équipe e, nello specifico, quello dei *case manager*, referenti della misura. Questa sezione ha avuto lo scopo di fornire una fotografia di ciò che stava accadendo nel territorio. La seconda sezione (SEZIONE B) ha visto l'intervistatore entrare in profondità nella misura attraverso l'utilizzo della cosiddetta "vignetta". Nell'ambito della ricerca qualitativa, le vignette sono finalizzate all'ottenere risposte ricche ed estremamente inserite nel contesto; sono, così, raramente impiegate con lo scopo di creare una variazione sperimentale (Harrits e Møller, 2021; Loyens e Paraciani, 2021). Le vignette possono essere costruite utilizzando testi scritti, immagini o video e possono essere presentate agli intervistati per ottenere risposte da prospettive diverse (Hughes e Huby, 2004). Pertanto, le vignette possono essere progettate per ottenere una valutazione di ciò che una terza (ipotetica) persona nella storia della vignetta potrebbe fare in seguito, di cosa pensa l'intervistato della situazione, di cosa crede che farebbe in una situazione simile. L'introduzione della vignetta costruita pensando a un tipico beneficiario RdC, è stata accompagnata da alcune domande strutturate e chiuse che si focalizzavano sull'analisi del caso e sulle strade percorribili sia rispetto alle norme previste dalla misura sia rispetto a tutto ciò che poteva accadere nella presa in carico RdC. Infine, l'intervista si è chiusa con la richiesta di fornire una sintesi sugli svantaggi e vantaggi della misura.

² L'autrice ringrazia G. Acconcia e M. Cabria per la realizzazione delle interviste agli ATS e ai CPI.

Tab. 4.1 Le sezioni dell'intervista semi-strutturata

SEZIONE A “Breaking the ice”	Descrizione del proprio ruolo nell'implementazione del RdC a livello locale	Domande 1-2
SEZIONE B. Vignetta	Focus su un caso (che cosa accade rispetto alla norma?)	La signora S., 52 anni, era una sarta, ma ora è disoccupata ed è beneficiaria di RdC da gennaio 2020. È italiana, vive sola in una casa in affitto che però è costosa e non ha l'auto. I figli vivono all'estero. Soffre da anni di una grave depressione.
SEZIONE C. Focus sul RdC	Coordinamento, sistemi informativi, politicizzazione della misura	Domande 5-7
Conclusioni	Punti di forza - Punti di debolezza della misura - eventuali integrazioni	Domande 8-11

I focus group, condotti sempre online attraverso una discussione condivisa su un tema specifico, hanno visto il coinvolgimento di 8 NOA per il primo incontro, 4 per il secondo e 11 per il terzo. Il primo focus era centrato sui sistemi informativi, mentre il secondo e il terzo hanno visto la discussione sulla potenziale co-produzione che la misura del RdC può sviluppare tra beneficiario e operatore.

4.3 Fra il formale e l'informale: le pratiche degli assistenti sociali nella quotidianità

Qui di seguito verranno illustrati i temi generali emersi dalle interviste e dai focus group. Si specifica che l'emergenza scatenata dalla pandemia Covid-19 è lo sfondo su cui ci muoviamo nel riportare questi dati. Non è quindi trattabile come un elemento in sé perché ha permeato ogni routine e pratica dei professionisti intervistati (Cetina *et al.*, 2005).

4.3.1 Il percorso con l'utente. Pratiche discrezionali nella quotidianità

Per decenni gli studiosi hanno utilizzato il concetto di discrezionalità per spiegare la divergenza tra le politiche formali e l'effettiva erogazione dei servizi pubblici (Brodtkin, 2008; Lipsky, 2010; Tummers e Bekkers, 2014; Evans e Hupe, 2020). Secondo il lavoro fondamentale di Lipsky (1980), i cosiddetti "burocrati di strada" (*street-level bureaucrats* - SLB) utilizzerebbero la discrezionalità per far fronte a situazioni ambigue in cui gli obiettivi politici non sono chiaramente definiti, le regole o le procedure sono incomplete o non coprono tutti i casi di cui si occupano, o il loro linguaggio non è chiaro, quindi sono costretti a interpretarlo. Di conseguenza, gli SLB improvvisano pragmaticamente per produrre una soluzione che si adatti alla situazione.

Sebbene sia ampiamente applicata, la discrezionalità è un concetto complesso, affrontato da diverse prospettive teorico-disciplinari (Evans e Hupe, 2020). In generale, la letteratura ha raggruppato le determinanti della discrezionalità attorno a due aspetti fondamentali: il contesto organizzativo in cui lavorano gli SLB e le loro attitudini personali. Secondo il primo approccio, la conformità o la deviazione dalle regole sarebbe il principale fattore alla base dell'uso della discrezionalità da parte degli SLB. Le regole, infatti, svolgerebbero un ruolo di strutturazione della situazione, ponendo vincoli e suggerendo possibili corsi d'azione. Ma quando le norme da applicare sono numerose, contraddittorie o ambigue gli SLB devono decidere quale procedura applicare, o come interpretarla. Gli SLB userebbero così la discrezionalità per compensare le lacune esistenti tra le prescrizioni normative e/o organizzative e l'attuazione "reale" delle politiche pubbliche. Fissando le regole ambigue, quindi, gli SLB aggiustano le procedure e le adeguano alla norma - agiscono, quindi, come "agenti statali".

Recentemente, Evans e Hupe hanno definito la discrezionalità come un continuo "bilanciare le prescrizioni d'azione che provengono da varie fonti" (2020, p. 7). Vi è poi, in letteratura, quello che viene definito come un secondo approccio, caratterizzato dalla capacità di andare oltre la visione giuridica ristretta per dimostrare che ci sono più elementi che influenzano le azioni discrezionali rispetto alle regole e alle risorse. Questi elementi includono l'interesse personale, la conoscenza pratica, l'esperienza accumulata, le norme e le competenze professionali, le interazioni faccia a faccia, il carico di lavoro quotidiano, gli interessi e i valori personali, le routine e le azioni precedentemente acquisite. Gli SLB, infatti, userebbero la discrezionalità per rendere il

loro lavoro più facile, più sicuro e più gratificante. Più recentemente (Pedersen e Pors, 2023) ricordano che il concetto di discrezionalità non riguarda solo un problema di controllo sull'azione degli operatori, ma spesso, in positivo, rappresenta un indispensabile risposta etica alla gestione del caso situato. Pedersen e Pors (2023) sottolineano inoltre che permangono, tuttavia, importanti differenze nel modo in cui la discrezionalità è approcciata, definita e valutata. Un primo approccio, spesso dominante, basa la propria comprensione della discrezionalità su una rigida divisione tra la definizione delle politiche e la loro esecuzione, dove il compito del burocrate in prima linea è quello di implementare e rispettare le direttive indicate in una policy. Tale approccio è stato definito "top-down". Sebbene si sia d'accordo sul fatto che la discrezionalità è inevitabile, e persino utile nei casi limite, qui la discrezionalità è spesso considerata come un problema di favoritismo, creazione di stereotipi e disuguaglianza nelle istituzioni pubbliche. Vi è poi un secondo approccio che vede la discrezionalità come una necessaria e fondamentale risposta agli individui e alle circostanze e suggerisce che, nei casi di attuazione delle politiche, gli operatori "hanno bisogno della libertà di adattare il programma alle condizioni locali" (Thomann *et al.*, 2018 p. 583). Descritte come teorie "bottom-up" (Thomann *et al.*, 2018), la discrezionalità è in esse riconosciuta come un modo indispensabile e spesso efficace di affrontare responsabilmente le incertezze, i confini sfumati e le richieste conflittuali negli incontri quotidiani con i destinatari dei servizi (si veda anche du Gay e Pedersen, 2020).

Dalle interviste – attraverso cui leggiamo i nostri operatori come SLB – emergono alcune sequenze decisionali nell'applicazione della discrezionalità da parte dei professionisti coinvolti. Dalle loro parole abbiamo osservato, prima di tutto, una comune presa in carico che viene posticipata, andando oltre i 30 giorni previsti dalla norma. Nella consapevolezza che non sono previste sanzioni in merito, gli assistenti sociali allungano intenzionalmente la presa in carico per dare più possibilità agli utenti, pena l'interruzione della misura. Vediamo qui di seguito alcuni frammenti significativi presi dalle nostre interviste:

Nell'analisi preliminare si rilevano dove ci sono particolari criticità, sia nell'ambito della salute, sia nell'ambito economico, quello abitativo e quello relativo alle reti familiari sociali. Ok? In base alle aree che si vanno a evidenziare e dove c'è particolare criticità, l'assistente sociale evidenzia se appunto bisogna rilevare di più quell'area lì perché è particolarmente critica o se addirittura quell'area è relativa... è da rimandare a un servizio specialistico. In base a quello che viene

evidenziato, la piattaforma dà un input del tipo di risultato che può esserci da quella analisi preliminare là. Ah sì, scusi, dimenticavo... L'analisi preliminare va anche a evidenziare l'area relativa alla condizione lavorativa e occupazionale. Per cui se c'è una problematica solo relativa all'area appunto lavorativa-occupazionale avrà un esito A, cioè un rimando al servizio per il lavoro e al Centro per l'impiego. Se la situazione non è particolarmente critica, si avrà un esito B, e quindi si terrà in carico la persona appunto come progetto personalizzato, si fa un progetto personalizzato. Se dall'analisi preliminare si evince una situazione particolarmente critica, e quindi c'è bisogno di attivare un quadro di analisi, e quindi una analisi ancora più approfondita della situazione appena analizzata, allora si avrà un esito C che richiama l'attivazione di un'équipe multidisciplinare. Se invece la situazione è da servizio specialistico, allora si avrà un esito D e si farà un passaggio con il servizio specialistico. (Int. ATS_24)

Questo primo frammento mostra tutti gli esiti possibili nella presa in carico, mentre il secondo evidenzia già il lavoro necessario per leggere adeguatamente il caso:

R: Partendo dal fatto che comunque... al momento di fissare il colloquio, noi concordiamo con la collega del territorio e quindi faremo, facciamo già due parole insieme. No? Rispetto se è già in carico o meno al Comune e se è già in carico, solitamente, comunque, la collega ci fa una piccola presentazione del caso che poi noi comunque possiamo anche nel senso dopo valutare se l'informazione ci può servire o meno. Tenzialmente, comunque noi seguiamo anche la modulistica legata a GePI...non abbiamo uno strumento aggiuntivo come magari può essere anche in altri ambiti ma abbiamo la piattaforma aperta quindi o con... o così verbalmente o con l'ausilio del PC...comunque andiamo un po' a ripercorrere tutte le aree, le sfere insomma, della famiglia, della salute, del lavoro e dell'abitazione appunto e quindi si diciamo che nell'Analisi preliminare facciamo un colloquio. E poi tendenzialmente insomma il colloquio del Patto di Inclusione lo facciamo in un secondo momento, a distanza di tempo, non lo facciamo mai nella stessa mattinata, nella stessa giornata e quindi...

D: Quanto tempo passa di solito?

R: Previa disponibilità dei colleghi, anche adesso, per il Patto allora se la situazione è abbastanza lineare comunque può essere che il colloquio del Patto di Inclusione lo facciamo noi da sole *case manager*,

perché un po' abbiamo condiviso anche con la collega del Comune la linea da seguire. Se la situazione è più complessa, potrebbe anche essere questa, questa che presentate voi (cfr. la vignetta presentata)... ma passano tanti giorni, anche settimane. Raramente riusciamo a fare entro i 30 giorni previsti. (Int. ATS_10)

Nell'analisi di tutte le interviste è emerso come la presa in carico richieda anche più dei 30 giorni, una media di circa 45. Tutte le intervistate concordano su una presa in carico fra i 20 giorni e il mese e mezzo. Molto spesso, questa dilatazione è anche dovuta alla necessità di rincorrere il beneficiario che può aver cambiato residenza (e allora bisogna assicurarsi che riceva tutte le informazioni possibili sul RdC), può aver scritto male i propri dati o semplicemente non rispondere al telefono o declinare l'invito a presentarsi in Comune per un *misunderstanding* sulla misura, intesa solo come possibilità di trovare un lavoro. Qui di seguito si riporta un frammento particolarmente significativo rispetto "al tutto per tutto" a cui sono chiamate le assistenti sociali nel rintracciare il beneficiario:

Mi viene in mente un caso... noi comunque prima di fare la segnalazione all'INPS, veramente le proviamo tutte, e quindi oltre alla chiamata, anche la raccomandata e la seconda raccomandata... la terza raccomandata. Quindi diciamo che sono stati dei casi proprio limite ma veramente pochi. (Int. ATS_17)

....Il più delle volte è necessario convocare le persone perché molta documentazione non è agli atti degli uffici, insomma. Quindi c'è tutto un lavoro che queste colleghe fanno dal punto di vista amministrativo... di verifica della documentazione, chiamando le persone non solo per seguire le indicazioni che sono state date dal Ministero, che sono di cercare di, come dire, faccio l'esempio, la verifica dei 10 anni di residenza in Italia per esempio dove... su molte situazioni vengono trovati dei buchi... parlo appunto in particolare per persone di origine straniera... e appunto per seguire anche quanto è stato indicato dal Ministero di non negare ma di capire se veramente quella persona c'era o non c'era in Italia. (Int. ATS_23)

Cerchiamo di evitare di arrivare alla sanzione perché a volte nel frattempo magari cambiano telefono, cambiano mail, la signora non legge, cerchiamo di agevolare la presenza all'appuntamento. La signora viene informata del perché è stata chiamata, perché una convocazione così può anche spaventare, non tutti anche se dovrebbero già sapere, non tutti lo sanno, ecco, delle convocazioni... quindi viene

spiegato alla signora e... il percorso che andrà a fare quindi i vari step necessari che prevede la norma e perché è utile anche per la sua situazione perché deve arrivare ad essere autonoma, viene fatta l'Analisi preliminare subito... e subito poi se ha bisogno anche con più colloqui, poi dipende dalla situazione, viene fatta l'Analisi preliminare, viene caricata su GePI e in base all'esito si decide come proseguire. (Int. ATS_11)

Questi frammenti mostrano come la logica prevalente nei servizi sociali sia basata sulla fiducia tra operatore e utente. Si enfatizza, infatti, la complessità della relazione d'aiuto e in particolare l'importanza della fiducia e della collaborazione tra l'istituzione (innanzitutto attraverso l'operatore sociale) e il beneficiario. Secondo questo approccio, le migliori condizioni per perseguire l'intervento si verificano quando l'utente dei servizi sente che l'istituzione crede nella sua capacità di uscire dalla condizione di marginalità e glielo dimostra accompagnandolo con continuità nel suo percorso, stando al suo fianco quando dovrà affrontarne le inevitabili difficoltà, dispiegando tutte le risorse necessarie per supportarlo (Visentin, 2022). Tale logica istituzionale è spinta dagli obiettivi del RdC a integrarsi con quella tipica dei CPI, poiché solo così è previsto che si possano raggiungere risultati veramente positivi in termini d'inserimento sociale e lavorativo. Il ricorso a ognuna delle due singolarmente, invece, risulterebbe poco efficace e, sotto vari aspetti, dannoso per l'utenza coinvolta (Gori, 2020). Ciò che qui abbiamo osservato, e che è emerso dalle nostre interviste rispetto e alle pratiche della presa in carico da parte degli assistenti sociali, è l'agire di una discrezionalità che, seguendo la tipizzazione discrezionale presente nel recente studio di Pedersen e Pors (2023), potremmo definire come "adattativa e supportiva" verso gli utenti³. Nello specifico, l'esercizio della stessa viene percepito dagli operatori come flessibile, riflessivo e caratterizzato da pratiche pro-utente. I *front-line workers* intervistati sono accomunati da costante dialogo e lavoro

³ Con i concetti di "*adaptive handling, attentive compensation, and affective encouragement*" le Autrici contribuiscono a una innovativa mappatura delle risposte discrezionali alla standardizzazione nei primi incontri con gli utenti. Nella consapevolezza che le Autrici hanno utilizzato degli idealtipi weberiani, lo studio realizzato dalle stesse è applicabile anche al nostro studio di caso poiché la discrezionalità è osservata in ambienti simili attraverso interviste a *front-line workers* che hanno ruoli simili di orientamento e presa in carico degli utenti per l'inserimento sociale e lavorativo. Nel nostro caso, l'esercizio della discrezionalità appare come un ideal-tipo frutto dell'ibridazione fra la discrezionalità "*adaptive handling*" e l'"*affective encouragement*". Questo ideal-tipo ibrido sarà oggetto di approfondimenti ulteriori in successive pubblicazioni e applicabilità in altri ambiti di studio.

sul territorio fra i professionisti che permette loro di raggiungere più utenti possibili e – pur di non perderne nessuno – di tardare perfino la presa in carico. Dalle interviste è emerso anche come il tradizionale primo incontro tra utente e operatore sia sostituito da una risposta più personalizzata (che Pors e Pedersen direbbero “*affective encouragement*”) volta a incoraggiare il cittadino a comprendere bene la misura e quali sono i passaggi importanti da tenere a mente per non rischiare sanzioni e la perdita del beneficio economico. Nei primi incontri per realizzare la presa in carico, gli operatori utilizzano la loro discrezionalità per trovare un equilibrio tra il loro ruolo di sostegno e guida e la loro preoccupazione per il benessere dei cittadini.

4.3.2 Policy Legacy e coordinamento: l’eredità delle misure di contrasto alla povertà nazionali e locali

L’ultimo Rapporto Caritas sul RdC (Caritas Italiana, 2023) ci ricorda che l’attuazione locale è la cartina di tornasole dell’efficacia di una misura e che i territori scontano profonde differenze nel loro grado di infrastrutturazione sociale. Il Rapporto indica che, per garantire percorsi omogenei e capillari di inclusione su tutto il territorio nazionale, occorre che il processo di attuazione venga incanalato, predefinito nel suo iter e nei suoi strumenti. Così facendo si riduce il rischio di rendere discriminatoria e incerta la realizzazione delle fasi di inclusione. Questo implica, per esempio, la necessità, per i Comuni associati, di dotarsi di funzioni o strutture organizzative per la realizzazione di alcune fasi dell’iter di inclusione. Si pensi al caso della équipe multidisciplinare proposta nel REI, che prevedeva il coinvolgimento, oltre che degli operatori dei servizi sociali, anche degli operatori di altre strutture territoriali referenti delle Asl, delle scuole, delle associazioni di volontariato, educatori, operatori dei CPI, Caritas, etc. È, quindi, importante che a livello nazionale siano individuati strumenti per l’attuazione locale e che questi siano resi vincolanti per i territori coinvolti nel funzionamento della misura. Lasciare alla discrezionalità dei singoli Comuni il ricorso a certe modalità di lavoro, pure auspiccate (come il fare rete), significa non puntare su cambiamenti strutturali e di sistema, ma affidarsi alla volontà dei singoli responsabili degli uffici di piano e degli operatori. E questo non basta a garantire miglioramenti duraturi e condivisi (De Capite, 2021):

Nonostante sia una misura unica nel territorio nazionale, il territorio nazionale è completamente diverso. Non possiamo paragonare la città di Chioggia a una città come Milano o come Pordenone, o Rovigo;

sono tutte città che hanno caratteristiche diverse ma di base anche lavorative, perché ogni città ha le proprie peculiarità dal punto di vista lavorativo... quindi non si è tenuto conto di questo. Bisogna, non si può prevedere una misura unica... (Int. ATS_22)

I frammenti riportati sottolineano l'importanza di un costante rapporto di coordinamento nel territorio.

Un'eredità invece ben presente, e che tutti gli intervistati sottolineano, è la creazione del Nucleo operativo di ambito (NOA), ricordato e presentato da più parti come effetto dell'implementazione del noto REI.

Dopo il REI è stata istituita una cabina di regia, e poi si è trasformata e arricchita con il nucleo operativo di ambito. Quindi praticamente il nucleo operativo di ambito ha assorbito le funzioni della cabina di regia (Int. ATS_12)

...il REI ci dava la possibilità di prendere in mano la situazione dall'inizio e la difficoltà va nella duplice direzione... a volte abbiamo famiglie che ci chiedono come mai sono in carico a noi, ma a volte siamo noi che ci domandiamo come mai le nostre famiglie sono in carico ai Centri per l'impiego e, quindi, questa suddivisione fatta a monte ci lascia perplessi. Insomma, il REI questo problema non ce l'aveva (Int. ATS_19)

Il REI è stato attivato alla fine del 2017. Con il REI l'Italia si è dotata della prima misura nazionale strutturale, a vocazione universalistica, contro la povertà assoluta, che ha rappresentato anche il primo livello essenziale delle prestazioni sociali introdotto dopo la Legge 328/2000. La domanda per il REI doveva essere presentata ai Punti Unici di Accesso situati presso i Comuni, che la inviavano all'INPS. Per tutte le famiglie aventi diritto all'erogazione del contributo economico si accompagnava la predisposizione di percorsi d'inclusione sociale o lavorativa. Il punto di partenza era un'analisi preliminare (*pre-assessment*) delle condizioni del nucleo da parte degli assistenti sociali dei Comuni: se le problematiche emerse erano di natura esclusivamente lavorativa, gli utenti venivano inviati ai CPI, altrimenti venivano seguiti dai Comuni stessi attraverso progetti di natura sociale semplici o complessi, in base alle caratteristiche del nucleo interessato. Si comprende bene come le assistenti sociali mostrino un'opinione molto positiva sulla precedente misura dove il loro ruolo era molto più potenziato e al centro della misura rispetto al RdC. Se da una parte, in linea con la letteratura, viene sottolineata la spinta a lavorare in una maniera sempre

più coordinata, dall'altra si sottolinea la mancanza di coordinamento con gli stessi CPI. Elemento che pare presente ancora tutt'oggi (Caritas Italiana, 2021; 2023; Nesti *et al.* 2023; MLPS, 2024).

4.3.3 L'incertezza che diventa routine

Afrouz (2021) ricorda che la professione del *social worker* è la professione dell'incertezza. Nella sua natura di professione di confine (Abbott, 1995), l'operatore vive costantemente situazioni complesse, ambigue e imprevedibili, con informazioni incoerenti. In un mondo che presenta molti ambiti di incertezza, potremmo aver bisogno di adattarci man mano che otteniamo ulteriore conoscenza e comprensione di nuove situazioni. La pandemia ha ovviamente acuito tale caratteristica. Le interviste online sono state realizzate fra l'autunno 2020 e la primavera del 2021, in piena pandemia, dove il servizio sociale si è trovato più che mai sfidato sia dalla impossibilità di poter incontrare in persona gli utenti e quindi fare il proprio abituale lavoro sia dalla necessità di implementare una misura complessa, spesso poco compresa ma estremamente importante per ridurre l'impatto della povertà assoluta nelle famiglie italiane. Come si sono mossi i nostri intervistati? La risposta messa in campo dagli operatori è accomunata da una tendenza generale a rendere l'incertezza come condizione di partenza da cui e su cui lavorare. In sostanza, l'impatto della pandemia e la necessità di implementare velocemente (perché tale è stata la sua origine) il RdC hanno spinto i nostri professionisti intervistati a diventare sempre più riflessivi nel loro agire quotidiano. Persone e gruppi si orientano nell'incertezza in base alla propria capacità riflessiva – la capacità di considerare sé stessi in relazione al mondo che cambia, sulla base di specifiche premure (*concerns*) e di piani di azione coerenti con esse. Le logiche di azione intraprese dalle professioniste intervistate mostrano come l'abitudine a riflettere continuamente – su ciò che si è fatto e si sta facendo – e l'incertezza del contesto possano diventare in alcuni casi perfino un'opportunità per lavorare meglio insieme agli altri.

D: Può descrivermi una tipica giornata di lavoro nella vostra équipe RdC?

R: la tipica è... la collega è arrivata due mesi fa con il Pon mi dice che va via, faccio questa scenetta (sorriso)...fra quanto va via? Fra una settimana... gestito tutto con personale precario ha un impatto dirompente perché poi oltre questo milione e 400 mila euro hai il Fon-

do Povertà poi l'Avviso quattro della marginalità, cioè sono tante le fonti di finanziamento che stanno arrivando ai Comuni capoluogo e che hanno anche un impatto amministrativo importante e non abbiamo la struttura per gestirli per cui hai tutta sta giostra di persone che formi e va via...che formi e va via... che in questi tre anni ci ha messo a dura prova. Credo anche che abbiamo un servizio di valore rispetto agli assistenti sociali, sto pensando che appunto coordino l'équipe, le colleghe assunte arrivano e hanno un pacchetto formativo che noi abbiamo confezionato in questo tempo che è di tutto rispetto... nel senso che poi vanno via e tutti ci chiamano e dicono: ma che brave che sono. Grazie! Nel senso che arrivano e hanno tutta, tutto uno step formativo sugli strumenti su cos'è l'équipe, su com'è strutturata a Padova, su quali sono gli obblighi del dipendente. (Int..ATS_01)

La capacità di essere riflessivi e l'*habitus* lavorano qui in tandem nel senso che le operatrici esplorano processi alternativi con estrema capacità riflessiva partendo dai propri *habitus* e trovando nuovi equilibri. Laddove ciò accade l'implementazione della misura migliora favorendo una personalizzazione locale della stessa. Ne è un esempio il frammento sopra riportato in cui – di fronte a un *turnover* importante – le operatrici hanno risposto cambiando la modalità operativa, ossia creando un pacchetto formativo sul RdC da trasmettere ai nuovi e alle nuove assunte. Un altro esempio è caratterizzato dall'équipe dell'intervista n. 3 dove si torna all'utilizzo di un classico strumento del servizio sociale ("il diario sociale") per sopperire alla mancanza di interoperabilità fra le piattaforme della misura (si veda il paragrafo successivo):

...la rigidità di GePI cioè come diceva la mia collega perché...non puoi...in un colloquio sociale tramite gli item con una crocetta non è proprio fattibile. Noi lo scriviamo nel nostro diario sociale che è dell'équipe...spesso non corrispondono nemmeno alla metà dei fatti. Non è mai aggiornato. Tante cose che potrebbero fare, il portale è rigido, è rigido. Non mi permette di fare un lavoro sociale. E poi non è aggiornato. (Int. ATS_03)

4.3.4 I Sistemi informativi: un Giano bifronte

I sistemi informativi possono essere descritti come un Giano bifronte. Fin dalle prime interviste sono emersi chiaramente due elementi: i) la lentezza dell'aggiornamento della piattaforma GePI per la gestione dei Patti per l'inclusione sociale; ii) la non interoperabilità fra i sistemi GePI e MyAnpal dei CPI. GePI rappresenta lo strumento per

l'attuazione delle attività di competenza dei Comuni rivolte ai beneficiari del RdC e, in sostanza, traduce in formato elettronico gli strumenti per la valutazione e progettazione personalizzata per la definizione dei PaIS (e approvati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali). Nelle intenzioni, la piattaforma è stata pensata e sviluppata per semplificare il lavoro degli assistenti sociali nell'accompagnare i beneficiari del Reddito di cittadinanza convocati dai servizi sociali dei Comuni, per semplificare le procedure, rendere più agevoli i controlli e lo scambio delle informazioni e consentire a Municipi e Ambiti territoriali un immediato accesso ai dati rilevanti. Ma sembra esserci ancora molta strada da fare:

Però siccome tutto è partito molto dopo, questo, appunto, per questioni che sono sovraordinate rispetto a noi, noi ci troviamo ancora persone che hanno presentato domanda a maggio del 2019, che ormai il beneficio è anche terminato ma la piattaforma è lentissima per cui prima di vedere sparire il nominativo in pratica passano dei mesi... Quindi non è proprio veloce come piattaforma. Queste persone, nel frattempo, hanno percepito il Reddito di cittadinanza per tutto un anno e mezzo senza in realtà mai vedere nessuno (Int. ATS_13).

...il GeP non è stato fatto da un'assistente sociale, e si vede. Quindi è uno strumento, per quanto mi riguarda, non esaustivo, ed è limitante per molti aspetti... ha un vantaggio come strumento GePI di essere molto schematico. Nel senso che GePI funziona prevalentemente a flag. Ora ad esempio, una banalità, mi succede di avere persone di 55 anni che non hanno patologie mediche tali da avere un'invalidità, ma che oggettivamente interferiscono con la ricerca del lavoro. Penso, non so, a un'artrosi abbastanza grave, piuttosto che un intervento a una spalla, per cui una persona non riesce più a fare movimento ma non sta abbastanza male da avere un'invalidità. Nel GePI c'è la possibilità di dire criticità rispetto al lavoro, tipo età avanzata, assenza prolungata, mancanza di titoli di studio, ma non ammette problemi di salute tali da rendere difficile trovare il lavoro, quindi per molte cose è limitante. [...] Ci sono delle sfumature che effettivamente il GePI non rileva, per cui alle volte io mi trovo magari a fare un PaIS... perché noi quando mettiamo i flag sull'Analisi preliminare poi cosa succede? Succede che il GePI ti propone un esito: invio al Centro per l'impiego, stipula del Patto eccetera. Mi capita delle volte che, essendo limitata a utilizzare i flag del GePI, mi esca invio al Centro per l'impiego, ma che io professionalmente ritenga che sia opportuno fare un PaIS, perché quella persona presenta delle criticità tali che vanno assolutamente monitorate. (Int. ATS_21)

Ci troviamo a lavorare con questa piattaforma che è vincolante in qualche modo, nel senso che devi far firmare i documenti, devi gestire tutto quanto lì e molte volte oggettivamente non funziona, magari è in lavorazione, il programma non parte. Quindi sono delle problematiche molto tecniche diciamo e anche operative [...]. Poi c'è tutto l'aspetto generale di interoperabilità... noi abbiamo il nostro sistema... che però per ora almeno non è prevista interoperabilità con programmi esterni quindi col nostro sistema che già stiamo... che abbiamo comprato e che già iniziamo a utilizzare all'interno del Comune... quindi diciamo diventerà una piattaforma ulteriore dove caricare altri dati... in più appunto il rapporto con il Centro per l'impiego sta entrando... adesso ci sono tanti programmi ma in questo momento staccati tra loro e già questo secondo me non sta aiutando molto... salvo che gli operatori devono entrare un po' nel meccanismo del funzionamento... [...]... in una gestione del tempo lavoro soprattutto anche in quest'anno di pandemia dove gli accessi ai servizi sociali si sono triplicati. Insomma, il tempo lavoro è anche importante quindi se si potesse usare più efficacemente molto meglio sarebbe. (Int. ATS_23)

Le piattaforme in questione hanno mostrato varie criticità in questi anni. I maggiori e ricorrenti rilievi mossi ad esse dagli operatori dei servizi sociali e dei CPI riguardano in prima istanza il mancato collegamento (interoperabilità) tra i due sistemi, che non dialogano fra loro, impedendo di fatto l'accesso a dati che sarebbero di reciproca utilità per gli operatori (sia dei servizi sociali che dei CPI) coinvolti nella presa in carico delle persone. I dati poi non sono aggiornati in tempo reale, in quanto questa operazione dipende dal caricamento effettuato dal Ministero del Lavoro una volta che l'INPS ha trasmesso i dati. Nonostante questo problema sia stato segnalato sin dai primi mesi dopo l'avvio delle piattaforme, ad oggi non sembra ancora risolto. Gli operatori dei servizi sociali che lavorano con GePI hanno poi in più occasioni espresso pareri molto critici nei confronti della piattaforma: si tratta di un sistema informativo strutturato in cartelle singole a uso dei territori che consente solo l'inserimento dei dati senza possibilità di estrazioni massive o di elaborazioni ad hoc. Questa modalità unidirezionale (*one way*) di funzionamento finisce col generare frustrazione negli operatori che concorrono non senza fatica ad alimentarlo, ma non possono ricavarne alcun vantaggio diretto per il proprio lavoro. Sarebbe molto utile, a parer loro, poter ottenere dati da comunicare alla collettività, per rendicontare l'attività dei servizi ai cittadini o ad altre amministrazioni (*accountability*) e utilizzare i dati per la pro-

grammazione sociale e l'allocazione delle risorse degli ATS in direzione di quegli ambiti di intervento più urgenti per il territorio. L'assenza di un ritorno operativo immediato per i territori, unita alla gravosità del funzionamento della piattaforma, produce un'altra conseguenza: ingessa il lavoro degli operatori, soprattutto i neoassunti che, alla loro prima esperienza di lavoro, vengono fagocitati dalla logica delle piattaforme. Se queste garantiscono modalità omogenee di lavoro, è però anche vero che a volte finiscono con il diventare un fine piuttosto che essere vissute come un mezzo per il lavoro sociale. Molte realtà locali sono intervenute su questo aspetto ricorrendo alla supervisione degli operatori, ma a causa dell'alto *turnover* fra gli assistenti sociali questa difficoltà non è stata ancora completamente superata (Caritas Italiana, 2023).

4.4 Conclusioni

Nel percorso di analisi sono emersi alcuni temi pregnanti, che ci aiutano a comprendere meglio la misura del RdC, nonostante sia prematuro esprimere un giudizio puntuale in merito all'integrazione socio-lavorativa nell'implementazione del RdC. La discrezionalità "adattiva e supportiva" che caratterizza l'agire degli assistenti sociali spinge verso un lavoro sociale che va oltre le cornici normative date dalla misura stessa. L'abitudine a lavorare riflessivamente nell'incertezza sembra essere una risorsa condivisa da più équipe, capaci di trasformare un problema in una nuova opportunità. Si è evidenziato poi la forte eredità del lavoro di rete grazie alle misure di contrasto alla povertà già attuate nel territorio. Sembra che abbiano favorito una maggior consapevolezza sull'importanza di realizzare un lavoro di coordinamento attraverso il ruolo degli Ambiti: un processo ancora in corso e che richiede di essere sostenuto in modo capillare e sistematico. Heidenreich e Rice (2016) ci ricordano, ironicamente, che il modo più semplice per affrontare la frammentazione delle competenze e delle risorse nel settore delle politiche di attivazione consiste nell'ignorare il problema. L'approccio di matrice francese, definito dagli stessi autori come "una torta millefoglie" lo mostra bene. Si basa su molte organizzazioni, autonome le une dalle altre, che hanno compiti simili: le sue carenze non potrebbero essere più evidenti, dato che i poveri senza lavoro spesso sono afflitti simultaneamente da diverse difficoltà interconnesse (basse qualifiche lavorative, conflitti familiari, problematiche psicosociali e di salute, indebitamento, condizioni abi-

tative inadeguate, ecc.). Così ogni organizzazione, occupandosi selettivamente di una sola problematica per ciascun utente, di fatto rende impossibile assicurare alle persone con fragilità un sostegno adeguato (Visentin, 2022). Questa metafora organizzativa sottolinea ciò che non deve diventare il coordinamento socio-lavorativo previsto dalla misura. In futuro si dovrà tener conto di questo sforzo particolare ma necessario per sostenere l'attuazione della misura nei territori, correggendola nella sua implementazione; uno sforzo fondato sulla reale collaborazione di tutti i soggetti e i livelli di governance coinvolti sia a livello nazionale che locale. La nuova legge, in effetti, contempla la strumentazione necessaria a tal fine: ci auguriamo che venga messa in atto in modo adeguato ed in tempi rapidi.

Bibliografia

- Abbott, A. (1995). Boundaries of social work or social work of boundaries? The Social Service Review lecture. *Social service review*, 69(4), 545-562.
- Afrouz, R. (2021). Approaching uncertainty in social work education, a lesson from COVID-19 pandemic. *Qualitative Social Work*, 20(1-2), 561-567.
- Arlotti, M., Sabatinelli, S. (2020). Una nuova geografia della cittadinanza sociale? Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/00. *Politiche Sociali*, 7(3), 357-374.
- Baldini, M., Gori, C. (2016). Universali o categoriali? Le nuove politiche contro la povertà e il nodo del target. *la Rivista delle Politiche Sociali*, 3-4, 131-154.
- Bifulco, L., Dodaro, M., Mozzana, C. (2022). Welfare locale e innovazione sociale alla prova dell'emergenza. *Polis*, 36(1), 105-134.
- Brodin, E.Z. (2008). Accountability in Street-Level Organizations. *International Journal of Public Administration*, 31(3), 317-336.
- Bruni, C., Salmieri, L. (2021). Gli assistenti sociali, le esperienze del Reddito di Inclusione e del Reddito di Cittadinanza nel difficile connubio tra sostegno economico e reti locali di empowerment. *La Rivista di Servizio Sociale*, 3, 63-78.
- Caritas Italiana (2021). Oltre l'ostacolo. Rapporto 2021 su povertà ed esclusione sociale in Italia. Teramo, Edizioni Palumbi.

- Caritas Italiana (2023). *Adeguate ai tempi e ai bisogni*”. Rapporto sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia. Teramo, Edizioni Palumbi.
- Cetina, K. K., Schatzki, T. R., Von Savigny, E. (2005). (Eds.) *The practice turn in contemporary theory*. London, Routledge.
- De Capite, N. (2021). Politiche di contrasto alla povertà: costruire il futuro imparando dal presente. In Caritas Italiana, *Oltre l'ostacolo. Rapporto 2021 su povertà ed esclusione sociale in Italia*. Teramo, Edizioni Palumbi, 135-145.
- D'Emilione, M., Giuliano, G., Ranieri, C. (2018). L'integrazione tra servizi nelle misure di contrasto alla povertà. *Teoria e pratica di un concetto complesso*, Sinapsi, VIII, 3: 50-68.
- du Gay, P., Pedersen, K. Z. (2020). Discretion and bureaucracy. In T. Evans and P. L. Hupe (eds.), *Discretion and the quest for controlled freedom*. Cham, Palgrave Macmillan, 221-36.
- Evans, T., Hupe, P. (2020). Conceptualizing Discretion, in T. Evans & P. Hupe (Eds) *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*. London, Palgrave, 1-13.
- Gori, C. (2020). *Combattere la povertà: L'Italia dalla Social card al Covid-19*. Bari, Editori Laterza.
- Gui, L. (2020). Spiazzamento e apprendimento dall'esperienza in tempo di COVID. In M. Sanfelice, L. Gui, S. Mordegia (a cura di), *Il servizio sociale nell'emergenza Covid-19*. Milano: Franco Angeli, 40-55.
- Harrits, G. S., Møller, M. Ø. (2021). Qualitative vignette experiments: A mixed methods design. *Journal of Mixed Methods Research*, 15(4), 526-545.
- Heidenreich, M., Rice, D. (2016). *Integrating social and employment policies in Europe: Active inclusion and challenges for local welfare governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 267-298.
- Hughes, R., Huby, M. (2004). The construction and interpretation of vignettes in social research. *Social work and social sciences review*, 11(1), 36-51.
- Leonardi, D. (2021). *How to Use the Vignette Technique to Uncover Judgments, Values, Relationships with Norms*. Methodological

Reflections from a Research Project on Professional Discretion. *Sociologia Italiana–AIS Journal of Sociology*, 18, 53-68.

Leone, L. (2017). Rapporto di valutazione: dal SIA al REI. Ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione del programma di contrasto della povertà Sostegno per l’Inclusione Attiva. Roma, Alleanza contro la povertà.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, 2nd ed. New York, Russell Sage Foundation.

Loyens; K., Paraciani, R. (2021). Who is the (“Ideal”) Victim of Labor Exploitation? Two Qualitative Vignette Studies on Labor Inspectors’ Discretion. *The Sociological Quarterly*, 64(1), 27-45.

Martinelli, F. (2019). I divari Nord-Sud nei servizi sociali in Italia. Un regime di cittadinanza differenziato e un freno allo sviluppo del Paese. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1, 41-80.

MLPS - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2024). Seconda relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza e Tabelle allegate, maggio. Disponibile presso: <https://www.lavoro.gov.it/adi/comunicazione/news/pubblicata-la-relazione-la-valutazione-del-reddito-di-cittadinanza>

Nesti, G., Graziano, P. R. (2021). La rete del welfare locale. In *Caritas Italiana, Lotta alla povertà: imparare dall’esperienza, migliorare le risposte*. Teramo, Edizioni Palumbi, 89-117.

Nesti, G., Bassoli, M. e Visentin, M. (2023). Il Reddito di Cittadinanza e il processo di attuazione locale: un’analisi delle capacità amministrative. *Stato e mercato*, 43(2), 143-180.

Pedersen, K. Z., Pors, A. S. (2023). Discretionary responses in frontline encounters: Balancing standardization with the ethics of office. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1), 80-93.

Scialdone, A. (2018). Il rafforzamento dei sistemi di welfare territoriale alla prova del decreto legislativo n.147/2017. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 32(2), 465- 82.

Thomann, E., Hupe, P., Sager, F. (2018). Serving many masters: Public accountability in private policy implementation. *Governance*, 31(2), 299-319.

Thunberg, S., Arnell, L. (2022). Pioneering the use of technologies in qualitative research–A research review of the use of digital

- interviews. *International Journal of Social Research Methodology*, 25(6), 757-768.
- Tummers, L.G., Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.
- Visentin, M. (2022). La collaborazione tra i servizi sociali e per l'impiego. In C. Gori, C. (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Milano, Mondadori, 173-184.
- Żadkowska, M., Dowgiałło, B., Gajewska, M., Herzberg-Kurasz, M., & Kostecka, M. (2022). The Sociological Confessional: A Reflexive Process in the Transformation From Face-To-Face to Online Interview. *International Journal of Qualitative Methods*, 21, 1-12.

5. L'attuazione del Reddito di cittadinanza e il ruolo dei Navigator

Matteo Bassoli

Università di Padova

Marcello Cabria

Università degli Studi di Torino

Giorgia Nesti

Università di Padova

Nel processo di attuazione del Reddito di cittadinanza hanno avuto un ruolo importante i Navigator, figure previste dal DL 04/2019 con funzioni di assistenza tecnica agli operatori dei Centri per l'impiego per l'attuazione delle attività previste dal Reddito di cittadinanza. I Navigator, fin dalla loro istituzione, sono stati oggetto di un'ampia attenzione mediatica e a lungo si è dibattuto, sia a livello politico, sia tra l'opinione pubblica, dell'utilità della loro funzione. Il presente capitolo si propone di indagare il ruolo che i Navigator hanno avuto nell'attuazione del RdC in Veneto e la loro percezione di tale processo, sulla base dei dati raccolti attraverso una survey condotta tra tutti i 100 Navigator impiegati nella Regione.

Parole chiave: Reddito di cittadinanza, Navigator, Centri per l'impiego, politiche per l'attivazione, beneficiari

5.1 La figura del Navigator nella normativa nazionale e regionale

5.1.1 I Navigator nell'impianto del Reddito di cittadinanza

Nel Preambolo del Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4¹, recante *Disposizioni urgenti in materia di Reddito di Cittadinanza e pensioni* – in seguito convertito in legge con L.26/2019 – viene riconosciuta “la straordinaria necessità e urgenza di dare corso ad una generale razionalizzazione dei servizi per l'impiego attraverso una riforma complessiva delle strutture esistenti, nonché ad una più efficace gestione delle politiche attive”. A tal fine, all'art. 12 del medesimo Decreto, si stabilisce che:

al fine di garantire l'avvio e il funzionamento del Reddito di cittadinanza [...] sono previste azioni di sistema a livello centrale, nonché azioni di assistenza tecnica presso le sedi territoriali delle regioni, d'intesa con le medesime regioni, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'Anpal, anche per il tramite dell'Anpal Servizi Spa [...] a valere sulle risorse del Piano [...] è autorizzata la spesa a favore dell'Anpal Servizi Spa [...] per consentire la selezione, mediante procedura selettiva pubblica, delle professionalità necessarie ad organizzare l'avvio del RdC, la stipulazione di contratti, nelle forme del conferimento di incarichi di collaborazione, con i soggetti selezionati, la formazione e l'equipaggiamento dei medesimi, nonché la gestione amministrativa e il coordinamento delle loro attività, al fine di svolgere le azioni di assistenza tecnica alle regioni e alle province autonome previste dal presente comma.

La previsione si colloca all'interno di un più generale “piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro” di durata triennale. Il Decreto-legge ha, infatti, previsto lo stanziamento di 500 milioni di euro per l'assunzione, mediante selezione pubblica, di circa 3000 “esperti delle politiche attive del lavoro” con contratti di collaborazione.

Nelle righe di questo articolo si pone di fatto la base normativa per l'inserimento nel sistema del Reddito di cittadinanza (RdC) di un ruolo di supporto ai Centri per l'impiego (CPI), svolto da professionisti direttamente dipendenti da Anpal Servizi ma dislocati presso le sedi territoriali delle Regioni e delle Province autonome. Nel disegno complessivo della norma il legislatore ha previsto pertanto l'introduzione di una fi-

¹ Gli autori ringraziano: G. Acconcia e M. Cabria per aver effettuato le interviste da cui sono riportate le citazioni presenti nel Capitolo.

gura con compiti di assistenza tecnica, ma anche di tutoraggio ai beneficiari². Questi tutor verranno successivamente denominati “Navigator”.

I Navigator sono, quindi, una diretta emanazione della legge che disciplina il RdC. Per ricostruirne nel dettaglio il loro ruolo, sembra utile innanzitutto ripercorrere l'avviso pubblico dell'aprile 2019³ che ne ha regolato la procedura di selezione. Nel testo del bando, infatti, venivano già definite esplicitamente le linee principali sulla base delle quali i Navigator avrebbero dovuto operare.

Per diventare un Navigator, i candidati hanno inviato il loro curriculum vitae all'Anpal (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro) e sono stati valutati per titoli e colloquio. Per essere selezionati, essi dovevano avere una laurea magistrale in campi come Scienze Politiche, Giurisprudenza, Economia, Psicologia o Scienze della Formazione, oltre a quattro anni di esperienza nel settore della consulenza per il lavoro.

La nuova figura doveva essere al centro dell'assistenza tecnica fornita da Anpal ai CPI, con l'obiettivo di facilitare l'incontro tra i beneficiari del RdC e i datori di lavoro, ma anche con i servizi per il lavoro e i servizi per l'integrazione sociale. Nello specifico, i Navigator, dopo un iniziale periodo di formazione di 6-8 mesi organizzato da Anpal, sono stati destinati a svolgere alcune funzioni principali: il supporto agli operatori dei CPI nella definizione del cosiddetto “Patto per il lavoro” (PpL); l'assistenza nel percorso di inclusione socio-lavorativa dei beneficiari, per consentire il completamento del programma previsto e il raggiungimento della loro autonomia; il supporto nel raccordo tra tutti i servizi erogati dai diversi attori del mercato del lavoro, per dispiegare le opportunità potenziali in grado di consentire il pieno sviluppo dell'autonomia economica e dell'integrazione sociale dei beneficiari. Questo ultimo aspetto sembra particolarmente rilevante: il programma di intervento previsto non puntava solo al mero inserimento lavorativo, ma avrebbe dovuto essere strumentale anche ad un più generale processo di riqualificazione sociale dei beneficiari. È un doppio fronte che caratterizza l'impianto di tutta la norma e che costituisce al contempo uno degli elementi di maggiore criticità nel suo complessivo sviluppo.

Sono i Navigator stessi a descrivere, attraverso una pubblicazione curata dalla loro associazione ANNA, i principali compiti a cui sono stati assegnati, sintetizzandoli in 3 macro-ambiti di intervento: attività con

² D.L. 4/2019, art. 10.

³ Cfr. l'Avviso pubblico - procedura selettiva pubblica per il conferimento di n. 3000 incarichi di collaborazione ex art. 12 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.

i beneficiari; attività con le imprese; analisi del contesto socioeconomico e dei trend occupazionali che lo caratterizzano (ANNA, 2021).

Per quanto riguarda i beneficiari di RdC:

il compito principale del Navigator è supportare gli operatori dei Centri per l'impiego nella realizzazione di un percorso che coinvolga i beneficiari del Reddito di cittadinanza, dalla prima convocazione fino alla proposta di un'offerta congrua di lavoro ed al *follow up* nel periodo iniziale di inserimento in azienda o nell'avvio di un'attività di lavoro autonomo (ANNA 2021, p. 26).

Nel quadro delle attività rivolte alle imprese:

Anpal Servizi ha reso operativa, a partire da agosto 2020, una piattaforma digitale, denominata MOO – Mappatura Opportunità Occupazionali – contenente un database di aziende ordinate a livello regionale sulla base di un indice di ranking, cioè della propensione ad assumere, calcolato per ciascuna impresa sull'elaborazione di dati estratti dal sistema informativo INPS delle comunicazioni obbligatorie... i Navigator sono stati impegnati in un'attività di verifica ed aggiornamento delle informazioni e di messa in qualità dei dati, per procedere successivamente al contatto diretto con le aziende (ANNA 2021, p. 26-27).

Infine, i Navigator hanno avuto:

il compito di elaborare ed aggiornare semestralmente una mappa dei trend occupazionali e professionali del mercato del lavoro di riferimento, da impiegare nell'attività rivolta alle imprese e dei beneficiari di RdC presi in carico. Con l'elaborazione della Mappa ogni Navigator ha contribuito alla costruzione di uno strumento di analisi sintetica del contesto territoriale [...] nel quale si riporta l'andamento dei principali indicatori socioeconomici e si descrivono le caratteristiche del mercato del lavoro locale (ANNA 2021, p. 28).

Quella descritta fino a questo punto, potremmo definirla la cornice generale in cui si inserisce il nascente ruolo del Navigator, ma la precisa collocazione di queste figure all'interno del contesto locale, è stata delegata dalla norma a “successive convenzioni tra l'Anpal Servizi Spa e le singole amministrazioni regionali e provinciali individuate nel Piano” a cui si demanda “la definizione delle modalità di intervento con cui opera il personale dell'assistenza tecnica”, come indicato all'art. 12 del DL 04/2019. Sono queste convenzioni, pertanto, a definire nel dettaglio il ruolo concretamente svolto dai Navigator nei territori, con declinazioni locali dei compiti anche molto differenti tra di loro.

In questo capitolo ci occuperemo del caso veneto e del modo in cui queste figure hanno trovato applicazione nel contesto regionale.

5.1.2 I Navigator in Veneto

In Veneto è la convenzione del 17 luglio 2019 – firmata, per conto della Regione, da Elena Donazzan, allora Assessore all'istruzione, alla formazione, al lavoro e alle pari opportunità, e dall'amministratore unico di Anpal Servizi s.p.a. Domenico Parisi – a dare concreta attuazione a quanto previsto dalla norma nazionale, inserendo di fatto i Navigator all'interno del sistema regionale dei Centri per l'impiego⁴. La convenzione ha avuto validità fino al 31 dicembre del 2022.

Nella convenzione è stata sancita una collaborazione tra Anpal Servizi e la Regione del Veneto, “nel quadro di un piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, per realizzare le politiche attive del lavoro collegate al Reddito di cittadinanza”. Questa collaborazione si è concretizzata nell'erogazione, da parte di Anpal, di un'attività definita genericamente “di assistenza tecnica”.

Sulla base di questo documento, in capo ad Anpal sono rimasti tutti gli oneri e le obbligazioni derivanti dall'essere datore di lavoro, nonché l'obbligo di verificare che “il personale [Navigator] operi secondo le modalità e finalità richiamate dalle norme... con idoneo equipaggiamento (strumentazione informatica)” (art. 1). Spetta invece alla Regione il compito di coordinare tutte le attività previste dal Piano Regionale, comprese quelle di assistenza tecnica disciplinate dalla convenzione stessa. Sembra utile sottolineare il fatto che nella convenzione è stato esplicitamente chiarito come dovesse restare in capo ad Anpal anche la fornitura delle dotazioni tecniche necessarie a garantire l'operatività dei Navigator. Lo stesso utilizzo dei sistemi informativi regionali viene interpretato con un'accezione restrittiva, unicamente “secondo profili e livelli di accesso ai dati definiti dalla Regione stessa, limitatamente alle attività connesse all'attuazione delle politiche connesse al Reddito di cittadinanza” (art. 4). Il trattamento dei dati viene quindi circoscritto solo agli scopi strettamente correlati allo svolgimento del compito previsto. Anche la preparazione dei Navigator è stata lasciata in capo ad Anpal, che ha dovuto garantire tutta la formazione necessaria all'inserimento del proprio personale.

Per quanto riguarda i compiti dei Navigator, sostanzialmente la convenzione ha ricalcato quanto già previsto nella norma nazionale, riproponendo per queste figure il ruolo di supporto e affiancamento già

⁴ Deliberazione della Giunta Regionale n. 1011 del 12 luglio 2019, Approvazione schema di convenzione ex art. 12, comma 3 del decreto-legge n. 4/2019, convertito nella legge n. 26/2019, tra la Regione del Veneto e Anpal Servizi SpA.

descritto. Nello specifico, il ruolo dei Navigator in Veneto è consistito principalmente nel fornire supporto ai CPI per garantire assistenza tecnica e uniformità di servizio ai beneficiari; nel contribuire a raccordare i servizi per il lavoro con il sistema delle imprese; ma anche nel fornire supporto ai CPI nella relazione da intrattenere con le strutture di formazione e istruzione, per quanto riguarda il Patto per la formazione, e con i Comuni per il Patto di inclusione (PaIS). Inoltre, è stato previsto per i Navigator un ruolo di supporto orientato a far rispettare i livelli essenziali di prestazione (LEP), così come questi sono stati previsti nella normativa⁵.

Il supporto che la Regione ha chiesto ad Anpal sul territorio regionale è stato interpretato in realtà in modo abbastanza estensivo, aggiungendo ad esempio, oltre a quanto precedentemente citato, il supporto prioritario che i Navigator dovevano offrire ai processi di ricollocazione di lavoratori coinvolti in crisi aziendali, o al reinserimento di soggetti svantaggiati, impegnandosi in generale nello *scouting* delle opportunità occupazionali e nel miglioramento di servizi e metodologie utilizzati nei servizi per il lavoro⁶. Inoltre, i Navigator dovevano supportare i CPI nell'orientamento specialistico individuale e di gruppo, anche attraverso metodologie di profilazione qualitativa, offrendo il loro aiuto al fattivo raccordo tra CPI e i principali stakeholder territoriali, con i centri di istruzione e formazione, con la rete delle imprese locali, con le risorse informative per le politiche attive del lavoro. La previsione del documento, pertanto, è sembrata guardare oltre al sistema delineato dalla politica di RdC in senso stretto, per muoversi verso una generale assistenza prestata da Anpal, attraverso i Navigator, al sistema regionale di collocamento.

Tutto il processo, secondo la convenzione, doveva essere coordinato da una Cabina di regia costituita dal Direttore della Direzione Lavoro della Regione e dal Responsabile Regionale di Anpal Servizi. Quest'ultima si è impegnata, altresì, a produrre una relazione semestrale in base alla quale ridefinire le attività future del proprio personale nella collaborazione con le strutture regionali.

Secondo quanto previsto nel documento, i Navigator sono stati ripartiti dalla Regione tra i singoli CPI, sulla base del fabbisogno provinciale.

La specificità del sistema implementato dalla Regione del Veneto è probabilmente aver interpretato in modo restrittivo il margine di ma-

⁵ Cfr. Convenzione tra Regione del Veneto e Anpal Servizi s.p.a., Piano Regionale di assistenza tecnica di Anpal Servizi, schema quadro, p. 7.

⁶ Convenzione tra Regione Veneto e Anpal Servizi s.p.a., Piano Regionale di assistenza tecnica di Anpal Servizi, schema quadro, pp. 16-17.

novra dei Navigator. In nessuno dei passaggi descritti nel documento, infatti, si prevede un ruolo indipendente per queste figure, che dovranno “assistere”, “coadiuvare”, “affiancare”, “supportare” gli operatori dei CPI⁷, senza avere una propria autonomia di azione con i beneficiari⁸.

La normativa regionale, che traduce quanto previsto nella norma nazionale introducendo concretamente i servizi di Anpal nel territorio, lo fa nel quadro di una disciplina rigorosa e stringente, limitando chiaramente lo spazio di manovra e il margine di operatività dei Navigator. Il Navigator viene inserito nel sistema regionale sotto la rigorosa supervisione degli operatori di Veneto Lavoro, ente che gestisce i CPI regionali, sia per quanto riguarda il rapporto con i beneficiari sia per l'accesso ai sistemi informativi e alle banche dati regionali. La Regione, dal canto suo, si è riservata la possibilità di utilizzare il supporto fornito da Anpal in modo discrezionale, attraverso la previsione di un'ampia gamma di attività e materie su cui i Navigator avrebbero potuto essere attivati.

È questo, in qualche modo, un *leitmotiv* presente in tutto l'accordo: la volontà da parte della Regione di non farsi carico di un inserimento di organico extra che, in certi passaggi del documento, sembra essere descritto più come un potenziale onere piuttosto che come un reale supporto all'attività dei CPI. Dall'altro lato, tra le righe della convenzione si legge anche un'interpretazione estensiva del ruolo svolto dai Navigator, per poterne utilizzare l'operatività anche in ambiti non strettamente legati al loro compito.

I contratti dei 2.980 Navigator inizialmente assunti a livello nazionale, sono scaduti il 31 ottobre 2022. Il Governo ha esplicitamente dichiarato di non voler rinnovare o prorogare la collaborazione⁹. L'esperienza dei Navigator, pertanto, è stata conclusa.

I Navigator sono stati oggetto, fin dalla loro istituzione, di un'ampia attenzione mediatica e a lungo si è dibattuto, sia a livello politico, sia tra l'opinione pubblica, dell'utilità della loro funzione di assistenza tecnica ai CPI.

Nell'ambito della nostra ricerca, visto il ruolo attribuito a questa nuova figura professionale, vista l'entità del finanziamento destinato

⁷ Convenzione tra Regione Veneto e Anpal Servizi s.p.a., Piano Regionale di assistenza tecnica di Anpal Servizi, schema quadro, pp. 9-16

⁸ Dall'indagine qualitativa, svolta attraverso i focus group e le interviste, emerge come uno spazio di azione autonoma per i Navigator fosse quello instaurato nella relazione diretta con i beneficiari in seguito alla stipula del Patto per il lavoro. Attraverso quei contatti – spesso resi difficili dalle restrizioni imposte dalla pandemia – i Navigator dovevano indirizzare e supportare i beneficiari nella ricerca dell'impiego.

⁹ Cfr https://www.ilsole24ore.com/art/mille-Navigator-attesa-rinnovo-stop-ministero-lavoro-contratti-non-prorogabili-AE3nUODC?refresh_ce=1

all'assunzione dei Navigator e l'investimento in attività formative ad essi destinate effettuato dal Governo, vista, infine, la loro posizione di testimoni privilegiati del processo di attuazione del RdC, abbiamo ritenuto fondamentale raccogliere informazioni sul profilo di queste figure e indagare la percezione che esse hanno avuto del processo di attuazione del RdC.

In particolare, oltre alle interviste svolte in presenza presso i CPI e gli ATS della Regione del Veneto (v. Capp. 3 e 4 del presente volume), è stato somministrato, in collaborazione con Anpal Servizi, nel periodo compreso tra il 24 giugno e il 14 luglio 2021, un questionario online ai 100 Navigator allora afferenti alla Regione del Veneto e ai 23 allora in servizio presso la Regione Friuli-Venezia Giulia. I risultati dell'indagine sono descritti nei paragrafi successivi.

5.2 Le caratteristiche sociodemografiche dei partecipanti all'indagine empirica

Al concorso nazionale per Navigator, tenutosi ad aprile 2019, sono state presentate 78.788 candidature di cui 53.907 ammesse alla selezione. In totale, al termine del concorso, sono stati selezionati 2.980 Navigator che sono stati poi suddivisi tra le varie regioni. Al Veneto sono stati inizialmente attribuiti 142 Navigator ma, nel corso dei mesi, alcuni di loro hanno lasciato il lavoro. Al momento della somministrazione della survey online, i Navigator in servizio in Veneto, da 142 erano scesi a 100. Nel presente lavoro prendiamo in considerazione solamente gli 88 Navigator che hanno dichiarato l'afferenza a specifiche province del Veneto. Non abbiamo quindi preso in considerazione né i 23 Navigator friulani, né coloro i quali hanno preferito non essere identificati con una data collocazione geografica.

Il questionario somministrato ai Navigator è stato costruito parallelamente a quello somministrato ai dipendenti dei CPI (v. Capitolo 3), permettendo così una comparazione costante tra le due categorie di lavoratori. Oltre alle risposte aggregate raccolte tramite la survey, nel presente Capitolo utilizzeremo per le nostre analisi anche le risposte aperte fornite dai Navigator in alcuni campi previsti dal questionario, relativi alle criticità da loro individuate nell'attuazione del RdC e ai pro e contro dell'attività da loro svolta con i beneficiari (Bos, 2017; Camargo, 2017; Kroó, 2017; Piazzon *et al.*, 2017).

Come si evince dalla Tabella 5.1, i Navigator si distribuiscono tra tutte le province venete con una particolare concentrazione tra quelle più popolate, come previsto dalla normativa: Verona, Treviso, Padova e Vicenza. Rispetto al dibattito pubblico, in cui si faceva riferimento alla maggiore presenza di tali figure in alcune aree geografiche (il bando era, infatti, nazionale), i dati in nostro possesso mettono in luce, al contrario, una scarsissima mobilità intra-provinciale: solamente l'8% dei rispondenti si è trasferito da altra provincia mentre il restante 92% già lavorava nella provincia assegnata.

Tab. 5.1 Provincia di impiego

Provincia	Valori assoluti	Valori percentuali
Belluno	2	2,3%
Padova	16	18,2%
Rovigo	7	8,0%
Treviso	17	19,3%
Venezia	12	13,6%
Verona	19	21,6%
Vicenza	15	17,0%
Totale	88	100,0%

Valori assoluti e percentuali

I Navigator veneti sono, come la più generale categoria dei Navigator, equamente distribuiti tra uomini e donne (v. Tab. 5.2), con una non piccola percentuale che non si identifica nei due generi (4,6%). Questi dati divergono leggermente da quelli indicati da Anpal Servizi a giugno 2019, in base ai quali dei 2.980 Navigator selezionati in tutta Italia, il 54% erano donne e il 46% uomini.¹⁰

Tab. 5.2 Autoidentificazione di genere

Genere	Valori assoluti	Valori percentuali
Donna	42	48,3%

¹⁰ Cfr. <https://www.ANPALservizi.it/documents/20181/134058/Identikit+del+Navigator.pdf/12c9b2d6-4f21-4069-a1c9-767daac77f17>

Uomo	41	47,1%
Preferisce non rispondere	4	4,6%
Totale	87	100,0%

Valori assoluti e percentuali

Per quanto riguarda l'età, come si evince dalla Tabella 5.3, il 48,8% dei rispondenti ha meno di 40 anni; pertanto, i Navigator sono mediamente più giovani rispetto al tradizionale dipendente pubblico. Questo dato è in linea con la rilevazione nazionale di Anpal Servizi, che registra tra i Navigator italiani un'età media di 35 anni e una maggioranza (41%) di età compresa tra i 30 e i 40 anni. Esso è, tuttavia, particolarmente distante dal dato raccolto nei CPI del Veneto, dove gli under 40 rappresentano solo il 23,9% dei dipendenti di Veneto Lavoro. Inoltre, le persone con meno di 40 anni sono concentrate nella classe 31-40 anni, poiché solo una minima parte (1,2%) ha meno di 30 anni (cfr. Tab. 3.3). Al contrario, tra i Navigator la fascia più giovane è ben rappresentata (15,1%).

Si può dunque affermare che l'arrivo dei Navigator nei CPI veneti abbia contribuito non solo ad aumentare le risorse umane degli uffici, ma anche ad alleggerire il cronico problema dell'anzianità del personale della pubblica amministrazione.

Tab. 5.3 Età dei Navigator

Fascia d'età	Valori assoluti	Valori percentuali
21-30	13	15,1%
31-40	29	33,7%
41-50	25	29,1%
51-60	16	18,6%
Over 60	3	3,5%
Totale	86	100,0%

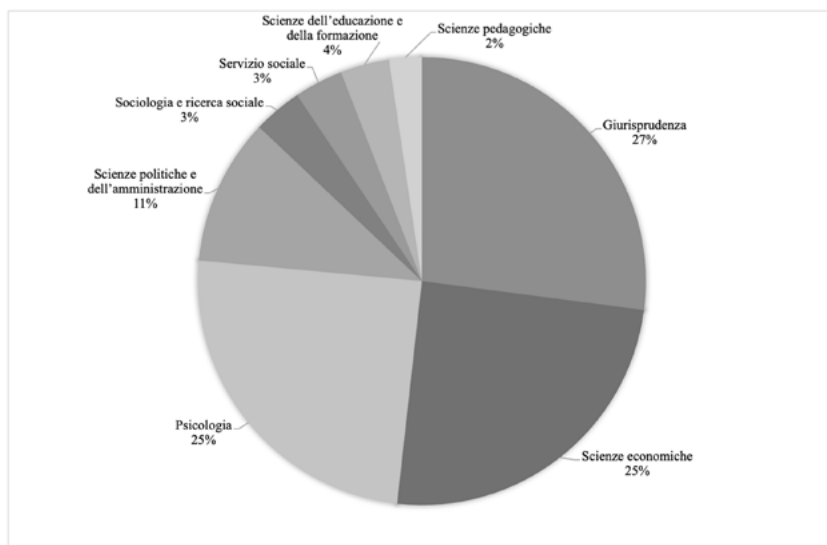
Valori assoluti e percentuali

Rispetto a quanto visto in precedenza per i dipendenti dei CPI (v. Cap. 3), ai Navigator sono stati richiesti ulteriori chiarimenti che permettessero di mettere in luce alcune caratteristiche di questi nuovi assunti della pubblica amministrazione. In primo luogo, abbiamo chiesto

loro informazioni riguardo al percorso di istruzione e lavorativo. Successivamente abbiamo cercato di comprendere il loro stato d'animo e la loro percezione rispetto al nuovo lavoro.

Come previsto dalla normativa, i Navigator sono tutti laureati e un numero non piccolo ha anche svolto un master post-lauream (16,5% dei casi). Rispetto al loro percorso di studi, tre quarti delle lauree possedute si concentrano in tre materie: giurisprudenza, scienze economiche e psicologia. Il restante quarto è invece distribuito su altre classi delle scienze sociali: da pedagogia a servizi sociali, da scienze politiche a scienze dell'educazione (v. Fig. 5.1).

Fig. 5.1 Percorso di studio dei Navigator



Valori percentuali

Come già anticipato, ci premeva comprendere quale fosse la soddisfazione dei Navigator rispetto al loro lavoro e quali fossero le motivazioni soggiacenti alla loro scelta lavorativa. Su questo fronte, ci preme sottolineare che, nel momento storico in cui il questionario è stato somministrato (estate 2021), vi era molta incertezza sul futuro dei Navigator, sia in termini di durata dei loro contratti, sia per quanto concerne eventuali proroghe o loro ri-collocamento presso altri enti.

Questa grossa incertezza ha evidentemente impattato sulle risposte alla batteria di domande che ora presentiamo. Tale impatto è particolarmente alto perché il contratto di assunzione di Anpal Servizi era un contratto a tempo determinato (solo successivamente prorogato, dopo

molti tentennamenti e un ampio dibattito pubblico). Allo stesso tempo, i Navigator assunti erano per oltre il 40% disoccupati prima dell’esperienza e, di questi, oltre la metà erano disoccupati da oltre un anno (v. Tab. 5.4).

Tab. 5.4 Status occupazionale precedente dei Navigator

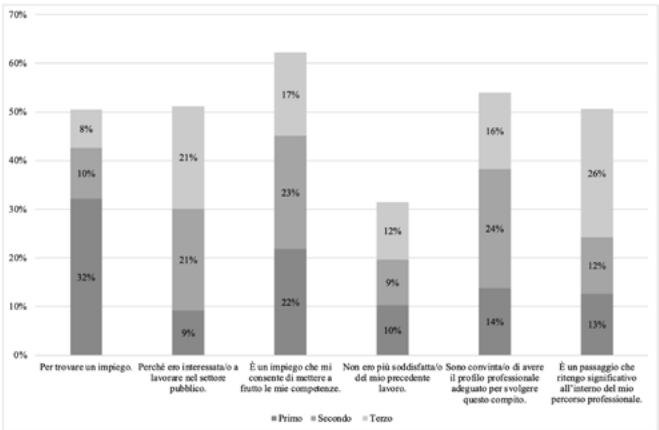
Posizione	Frequenza	Percentuale valida
Occupata/o	39	57,4%
Disoccupata/o	29	42,6%
Totale	68	100,0%

Frequenza e valori percentuali

Non possono, quindi, stupire le motivazioni per cui queste persone hanno fatto domanda, particolarmente incentrate sull’assunzione in quanto tale.

Nella Figura 5.2 abbiamo registrato le prime tre motivazioni che hanno spinto il Navigator a fare domanda di assunzione. Le tre motivazioni sono ordinate per preferenza: la prima motivazione è in grigio scuro, la terza in grigio chiaro e la seconda con un tono intermedio.

Fig. 5.2 Primi tre motivi alla base della scelta di diventare Navigator



Valori percentuali

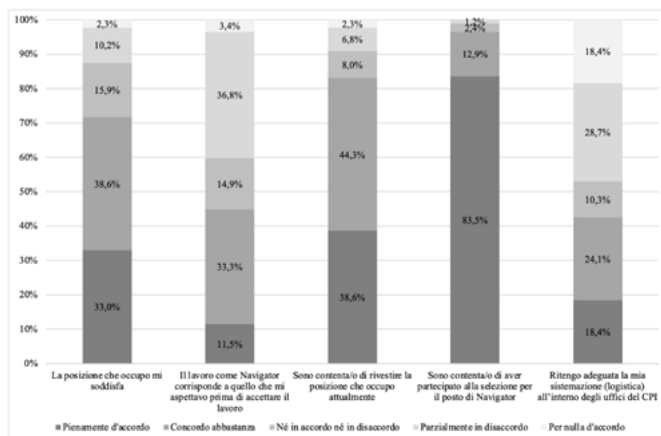
Le tre preferenze sono state sommate nel grafico onde rendere comprensibile non solo la distribuzione della prima preferenza (grigio scuro), ma anche le motivazioni che hanno raccolto un numero maggiore di preferenze al netto della graduatoria. Si vede quindi come il driver

principale dell'aver partecipato al concorso sia stato l'assunzione (32,2% tra le prime preferenze), seguito dalla ricerca di un impiego maggiormente in linea con le proprie competenze (21,8%). Tale motivazione, in realtà, a livello aggregato, è quella che raccoglie un numero maggiore di preferenze, superando il 60%, seguita da una motivazione molto simile (54,0%) in riferimento alle proprie competenze.

Alla luce di queste motivazioni, possiamo ora guardare alla soddisfazione espressa nei confronti del nuovo lavoro. Come già visto in precedenza al Capitolo 3, il questionario ha utilizzato a più riprese la scala Likert a cinque unità. Al Navigator è stato chiesto quanto fosse d'accordo con una data frase, avendo a disposizione cinque possibili risposte: pienamente d'accordo, abbastanza d'accordo, né in accordo né in disaccordo, parzialmente in disaccordo e per nulla d'accordo.

Nella Figura 5.3 presentiamo i risultati rispetto ad una batteria di domande composita che voleva sondare come il Navigator vivesse la sua condizione lavorativa. Il 96,4% dei rispondenti è stato contento di aver partecipato alla selezione e l'82,9% lo era della posizione che ricopriva, anche se solo 71,6% si è dichiarato soddisfatto della stessa. Al contempo sono emerse alcune criticità rispetto alle attese pregresse e alle questioni logistiche. Solo il 44,8% ha trovato il lavoro di Navigator in linea con quello che immaginava fosse ed il 42,5% ha ritenuto adeguata la propria sistemazione logistica.

Fig. 5.3 Soddisfazione dei Navigator



Valori percentuali

Riflessioni critiche sul ruolo del Navigator e sulla sua collocazione nell'organizzazione delle politiche per il lavoro sono riportate anche in alcune delle risposte aperte presenti nella survey:

La collaborazione con i CPI è stata spesso difficoltosa e la figura del Navigator vista con sospetto. Il dipendente pubblico vede il Navigator come un intruso. (Risposta 16)

...lavoro avvincente e pieno di soddisfazioni; purtroppo manca una collettiva presa di coscienza nella funzione del *social-work-case-manager* ed un suo adeguato posizionamento nel processo organizzativo della PA. (Risposta 21)

Le principali difficoltà nel rendere sostanzialmente efficace il mio lavoro risiedono nell'assenza di coordinamento e collaborazione con le strutture regionali, in particolare con il CPI in cui opero. Infatti, l'integrazione della nostra figura non è mai avvenuta a livello sostanziale e questo rende poco efficaci le azioni e meno perseguibili gli obiettivi nel lavoro con l'utenza e con le aziende del territorio. (Risposta 23)

Come riportato da alcuni intervistati, talvolta ai Navigator non sono concessi la scrivania, i *device* per connettersi e l'accesso alla rete internet con cui cercare le offerte di lavoro, oltre che l'accesso alle piattaforme dei vari enti coinvolti nell'attuazione del RdC:

...la mia personale esperienza mi spinge a rivelare che Veneto Lavoro non ha (potuto farlo?) predisposto postazioni di lavoro dedicate ai Navigator, adeguate al livello di complessità e privacy che il trattamento dei beneficiari richiede: mancanza di privacy durante i colloqui, assenza di connessione e strumenti informatici a disposizione, finanche condizioni di temperature all'interno degli stabili di Veneto Lavoro assolutamente non confortevoli. (Risposta 87)

[Un aspetto negativo è la] mancanza di strumenti adeguati, di linea e connessione internet presso il CPI in cui opero (devo utilizzare il mio computer portatile e connettermi tramite hotspot dal mio cellulare). (Risposta 129)

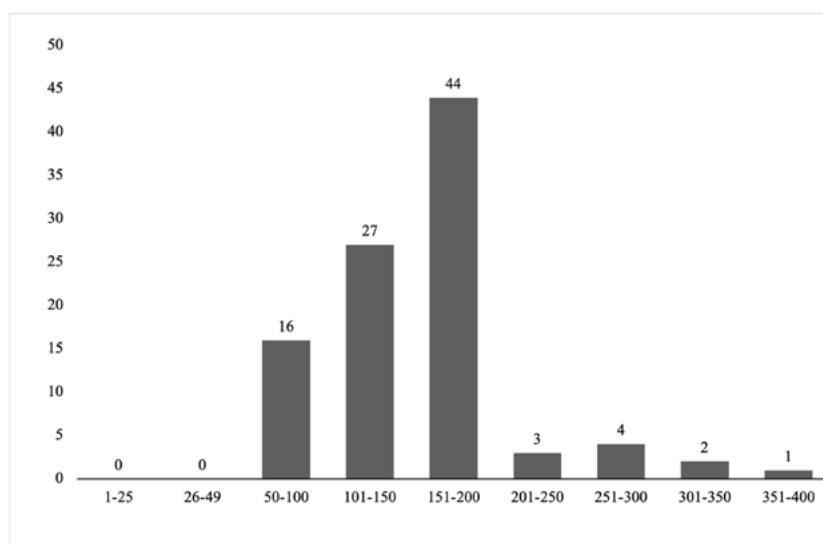
L'assenza di integrazione della figura del Navigator nei CPI spesso si è tradotta in assenza quindi anche di un "luogo fisico" in cui essi/esse potessero svolgere il loro lavoro e ciò non solo ha contribuito a delegittimare la loro figura ma ha creato problemi anche nella gestione dei beneficiari del RdC.

5.3 L'attuazione del RdC: aspetti organizzativi

Se in precedenza (v. Cap. 3) abbiamo messo in luce l'impatto della gestione del RdC fatta dai CPI del Veneto, ora guardiamo ai Navigator, con una differenza assai profonda. L'utenza del RdC rappresenta solo il 3,09% dell'intera utenza gestita dai CPI veneti, mentre è il 100% di quella gestita dai Navigator. In questo senso, solo in parte è possibile mettere in relazione questa sezione con quella già vista sui CPI.

Attraverso il questionario si è comunque cercato di capire il carico di lavoro dei Navigator, chiedendo loro il numero di beneficiari seguiti (v. Fig. 5.4). In prima battuta è stato rilevato che il 73,2% dei Navigator che ha risposto alla domanda (71 su 97) ha dichiarato di aver preso in carico, tra il 2019 e il 2021, tra i 100 e i 200 beneficiari di RdC; il 16,5% (16 su 97) ha dichiarato di aver preso in carico tra i 50 e i 100 beneficiari; il 10,3% ha preso in carico più di 200 casi; nessun Navigator ha preso invece in carico meno di 50 casi.

Fig. 5.4 Beneficiari di RdC presi in carico dai Navigator



Valori assoluti

Il dato aggregato sull'intero arco temporale preso in esame può essere meglio compreso guardando alla gestione mensile (v. Tab. 5.5). Questo dato, oltre ad essere più facilmente comprensibile, è più corretto sotto due punti di vista. Innanzitutto, il valore mensile rende maggiormente comparabili i dati dei singoli Navigator, al contrario il dato precedentemente esposto è fortemente influenzato dal numero di mesi

di attività dei Navigator. In secondo luogo, il dato è maggiormente affidabile in quanto legato ad una percezione più facilmente influenzata dal recente passato. Questo, da un lato, rischia di creare un *bias* favorevole al più recente passato, rispetto al numero di casi mensili gestiti nei primi mesi di attività. Per l'analisi che stiamo qui presentando questo *bias* è però "positivo" laddove scatta una fotografia della messa a regime del lavoro dei Navigator, piuttosto che di una reale "media" mensile calcolabile coi dati amministrativi. Abbiamo, quindi, qui raccolto il percepito del carico di lavoro, piuttosto che il dato reale. Questo dato ci mostra come i Navigator si siano polarizzati in tre gruppi. Un primo gruppo, più piccolo (26,1%), ha gestito un numero di casi assai elevato e superiore ai 60; un secondo gruppo, più ampio, (44,3%) ha gestito un numero di casi compreso tra i 30 e i 50 e un terzo gruppo (29,6%) ha gestito invece meno di 30 casi.

Tab. 5.5 Beneficiari gestiti mensilmente

Beneficiari in carico	Valori percentuali
Fino a 10	0,0%
11-21	11,4%
21-30	18,2%
31-40	18,2%
41-50	19,3%
51-60	6,8%
Più di 60	26,1%
Totale	100,0%

Valori percentuali

Questa distribuzione ha impattato sulle modalità di lavoro dei Navigator, così come sul loro carico di lavoro.

La maggior parte dei Navigator (57,9%) è stata, infatti, costretta a dedicare al singolo beneficiario un numero assai limitato di colloqui (inferiore a 2), mentre solamente il 29,5% è riuscito a svolgere tre colloqui ed un numero ancora minore (12,5%) è riuscito a svolgere più di tre colloqui con ciascun beneficiario (v. Tab. 5.6).

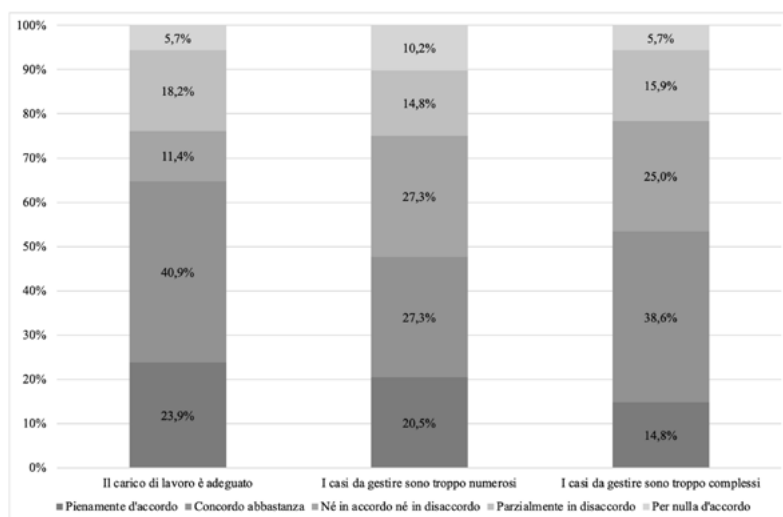
Tab. 5.6 Colloqui dedicati in media a ciascun beneficiario

N. di colloqui	Valori percentuali
1	10,3%
2	47,7%
3	29,5%
Più di 3	12,5%
Totale	100,0%

Valori percentuali

Guardando, invece, al carico di lavoro, si osserva come i Navigator abbiano reputato abbastanza soddisfacente la loro situazione lavorativa (v. Fig. 5.5). La maggioranza degli intervistati, pari al 64,8%, ha percepito il carico di lavoro relativo alla gestione dei beneficiari del RdC come adeguato. Allo stesso tempo, il 43,6% ha valutato però l'utenza come troppo complessa ed il 47,8% ha ritenuto anche che i casi da gestire fossero troppo numerosi. Questo dato è in linea con quanto emerso nei CPI (v. Cap. 3), anche se i Navigator hanno avuto una percezione maggiormente favorevole sul fronte del carico di lavoro e più negativa rispetto alla numerosità e alla complessità dei casi.

Fig. 5.5 Percezione del carico di lavoro

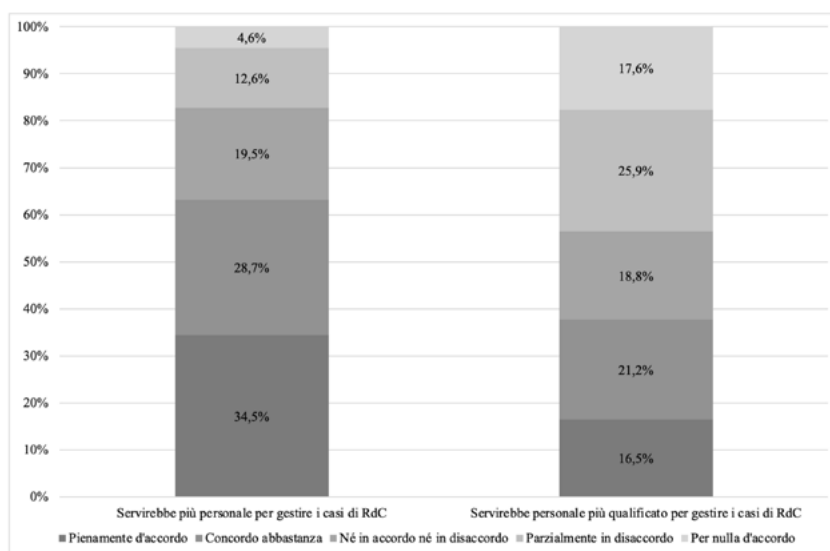


Valori percentuali

Nonostante il carico di lavoro sia stato ritenuto adeguato da gran parte dei Navigator, il giudizio sulla numerosità dell'utenza e la sua

complessità hanno portato gli stessi ad individuare necessità chiare sia in termini di qualifica del personale, sia in termini di sua numerosità (v. Fig. 5.6). Il 63,2% degli intervistati ha reputato che la quantità di personale dedicato alla gestione del RdC non fosse adeguata, ma solo il 37,7% ha ritenuto anche che servisse personale maggiormente qualificato per seguire i beneficiari di tale misura.

Fig. 5.6 Percezione dell'adeguatezza del personale



Valori percentuali

A questo riguardo è interessante osservare come i Navigator abbiano una posizione assai più sfumata rispetto agli operatori e alle operatrici dei CPI (v. Cap. 3, Fig. 3.4). Infatti, nei CPI la richiesta di più personale è stata espressa dal 46% degli operatori, mentre la necessità di una maggiore qualifica dello stesso è stata percepita in misura maggiore all'interno dei CPI rispetto ai Navigator (48,4%).

5.4 La relazione con i beneficiari e le beneficiarie del RdC

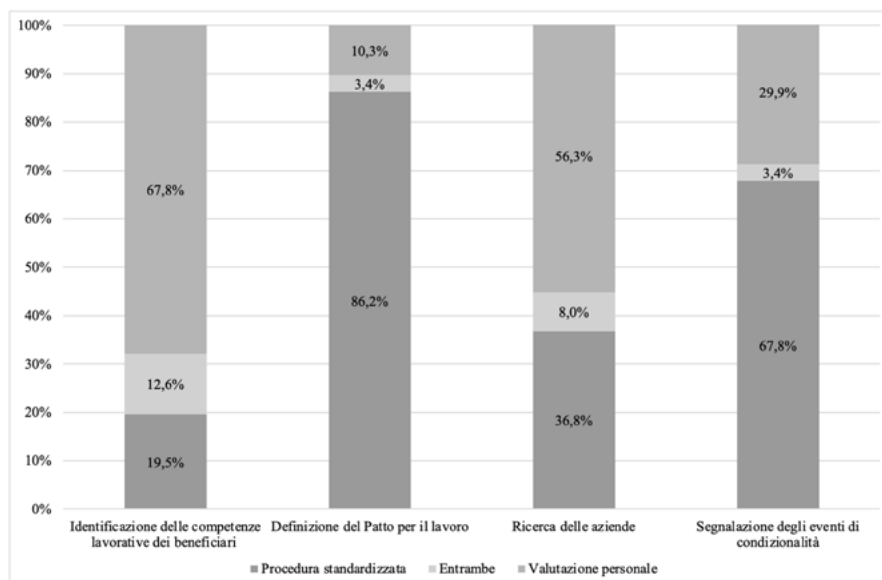
Andando a guardare il rapporto tra Navigator e beneficiari, non possiamo non introdurre il concetto di discrezionalità. La discrezionalità è un'azione compiuta dagli operatori (i cosiddetti *street-level bureaucrats*) per gestire la differenza tra le politiche pubbliche sta-

bilite e la loro attuazione pratica (v. Cap. 4). La centralità del ruolo degli operatori a livello locale è stata spiegata dalle trasformazioni nella gestione delle politiche sociali, come il decentramento territoriale e le politiche di attivazione individuale. In questo senso il RdC si pone proprio come una politica particolarmente soggetta a creare spazi e modi per la discrezionalità amministrativa (Bassoli e Nesti, 2024). Va sottolineato che la discrezionalità può derivare dal ruolo esercitato, così come dalla numerosità delle regole (troppe o troppo poche), dall'utilizzo di linguaggi poco chiari, così come da scelte chiare da parte del legislatore. Inoltre, può essere influenzata da fattori personali come l'interazione faccia a faccia, la comprensione dei programmi e le pressioni per le performance. L'effetto principale dell'utilizzo della discrezionalità è la selezione dei beneficiari più facilmente collocabili nella procedura, conosciuto come “*creaming*”, a cui si aggiunge la possibilità di impedire l'accesso alla procedura (discrezionalità negativa – o a sfavore dell'utente) (Bassoli e Nesti, 2024).

Sondare la discrezionalità in un questionario strutturato non è affatto facile. Nella ricerca abbiamo cercato di comprendere solamente se i Navigator sentissero di avere uno spazio di manovra in cui agire liberamente oppure se percepissero le procedure standardizzate come eccessivamente vincolanti per il loro agire. Ovviamente la presenza di procedure più o meno standardizzate non è direttamente collegata alla presenza di una minore o maggiore discrezionalità, ma in un questionario strutturato non era possibile approfondire il tema in maniera più esaustiva.

Andando, quindi, ai risultati dell'indagine (v. Fig. 5.7), vediamo come, secondo i Navigator, la valutazione personale sia stata percepita come predominante nell'identificazione delle competenze lavorative dei beneficiari (67,8%), così come nella ricerca delle aziende (56,3%). Al contrario gli stessi hanno sottolineato come la procedura standardizzata fosse alla base della definizione del PpL (86,2%), così come nella segnalazione degli eventi di condizionalità (67,8%).

Fig. 5.7 Utilizzo della discrezionalità



Valori percentuali

Quello che appare chiaro è che i Navigator hanno vissuto, in generale, una situazione lavorativa positiva che ha permesso loro di ottenere diversi spazi di manovra (v. Tab. 5.7). Nello specifico, i Navigator hanno ritenuto di poter fare delle scelte in autonomia sui singoli casi (58,1%) e quindi di non dover rispondere a regole troppo stringenti (48,8%). Hanno ritenuto, grazie alle loro capacità personali, di essere in grado di effettuare un'identificazione efficace delle competenze dei beneficiari del RdC (71,3%). Tuttavia, tali capacità personali non hanno aiutato a trovare un lavoro ai beneficiari, (70,7%), né ci è riuscita la presenza di procedure standardizzate (85,9%).

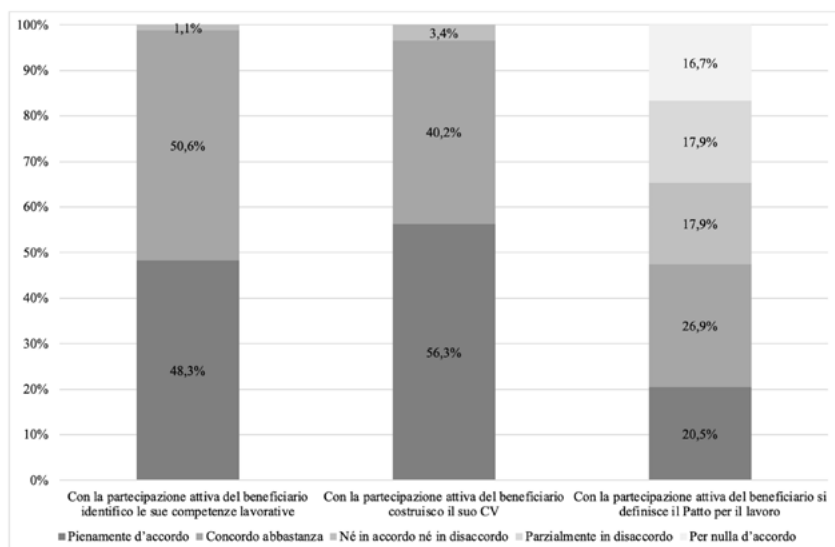
Tab. 5.7 Percezione dell'efficacia delle procedure

	In disaccordo	Né in accordo né in disaccordo	D'accordo
Quando lavoro con i beneficiari posso fare delle scelte in autonomia sui singoli casi	19,8%	22,1%	58,1%
Quando lavoro con i beneficiari devo rispondere a regole troppo stringenti	48,8%	36,0%	15,1%
La procedura è troppo rigida per rispondere ai bisogni dei beneficiari	30,2%	34,9%	34,9%
Grazie alle mie capacità personali sono in grado di effettuare un'identificazione efficace delle competenze dei beneficiari del RdC	8,0%	20,7%	71,3%
Grazie alle procedure standardizzate in uso, sono in grado di trovare un lavoro a tutti i beneficiari	85,9%	9,4%	4,7%
Grazie alle mie capacità personali sono in grado di trovare un lavoro a tutti i beneficiari	70,7%	23,2%	6,1%

Valori percentuali

La Figura 5.8 indaga il processo co-produttivo tra Navigator e beneficiari. I Navigator hanno ritenuto che la partecipazione attiva del beneficiario per identificare le sue competenze lavorative e costruire il suo CV fossero alla base del loro agire (98,9% e 96,5% rispettivamente). Allo stesso tempo, nel definire il PpL, il coinvolgimento del beneficiario è apparso meno pronunciato. Infatti, solo una minoranza ha condiviso la frase “Con la partecipazione attiva del beneficiario si definisce il Patto per il lavoro”. Tale minoranza si articola in un 20,5% che l’ha condivisa pienamente ed un 26,9% che l’ha condivisa solo in parte.

Fig. 5.8 Collaborazione tra Navigator e beneficiari



Valori percentuali

Dalle risposte alle domande aperte della survey è possibile ricavare le opinioni dei Navigator in merito ai beneficiari del RdC, alle criticità ma anche agli aspetti positivi riscontrati nelle loro relazioni con questo tipo di utenza dei servizi.

Il primo elemento comune che emerge in tutte le risposte è una visione dei beneficiari del RdC come di una categoria di utenti dei servizi particolarmente complessa, in primo luogo a causa del basso livello di scolarizzazione, dell'età avanzata e delle basse qualifiche possedute:

I beneficiari, per la maggior parte, non hanno competenze professionali da rilevare. Bassissima scolarizzazione, niente patente, età avanzata, lungo periodo di disoccupazione e precedenti lavori saltuari, discontinui, di basso livello e disomogenei. Al momento non esistono politiche attive del lavoro adeguate per questi profili. (Risposta 08)

La maggior parte [dei beneficiari] possiede bassa scolarizzazione, molti sono privi di patente o mezzi propri, sono inoccupati da anni e/o possiedono competenze professionali inadeguate. Spesso non hanno strumenti informatici o non sanno usarli per la ricerca autonoma di opportunità lavorative. L'inserimento lavorativo richiederebbe quindi un percorso molto lungo, attraverso una sinergia tra enti diversi. (Risposta 43)

Inoltre, spesso queste persone non hanno la patente o non sono automunite oppure, ancora, non hanno competenze digitali. Pertanto,

tutte queste caratteristiche non solo le hanno rese difficilmente occupabili nelle aziende del territorio ma non hanno consentito nemmeno di avviare in modo efficace i percorsi di attivazione lavorativa previsti dalla normativa. In questo contesto, un gruppo particolarmente critico è rappresentato dalle persone straniere, in particolare le donne:

A volte condizioni sociali (disabilità, disagi, conflitti familiari) o aspetti culturali (es. ruolo della donna confinato in ambito strettamente domestico tipico di alcune culture) rappresentano seri ostacoli alla partecipazione attiva. (Risposta 47)

Alcuni Navigator rilevano anche che alcuni beneficiari non desiderano attivarsi realmente:

Per i disoccupati di lunga data, la percezione del RdC diventa motivo per adagiarsi completamente a vivere una vita in cui non è più contemplato il ritorno al lavoro. Il sussidio non favorisce la proattività per i disoccupati di lunga data ma la sedentarietà. Molti lamentano di non voler tornare a lavorare per motivi di salute ma raramente ottengono la documentazione medica per ottenere l'esonero/l'esclusione. (Risposta 106)

...non tutti i beneficiari sono effettivamente interessati a trovare impiego o seguire una politica attiva, non c'è attualmente uno strumento idoneo a dare riscontro di questo atteggiamento. (Risposta 42)

Infine, molti Navigator hanno evidenziato anche come i beneficiari del RdC fossero persone con situazioni di fragilità che necessitavano di politiche e servizi più specifici e non necessariamente o esclusivamente lavorativi:

Le polemiche mediatiche sui beneficiari di RdC che preferiscono rimanere a casa piuttosto che lavorare sono irreali nella maggior parte dei casi e nascondono solo un'altra realtà scomoda da rivelare: persone che non sono più disposte a lavorare per salari al limite della povertà, in condizioni di sfruttamento o in nero. (Risposta 36)

[...] Non esistono politiche attive ad hoc per questo tipo di utenza: servirebbero percorsi strutturati e gratuiti che accompagnino i beneficiari nello sviluppo di competenze concretamente spendibili nel mercato del lavoro e nell'inserimento in un'azienda. (Risposta 51)

Tutti i Navigator hanno sottolineato, però, anche numerosi aspetti positivi della loro relazione con i beneficiari del RdC, tra cui, l'atteggiamento propositivo e collaborativo di queste persone, la creazione di

un rapporto anche informale, basato sull'empatia. Come ben sintetizza un Navigator:

Molti beneficiari sono felici di essere seguiti per la prima volta da un tutor personale. Soprattutto avere un recapito telefonico personale cui rivolgersi. Ciò li motiva ad una ricerca attiva di opportunità lavorative e facilita di conseguenza il mio lavoro con loro. (Risposta 221)

Il primo aspetto che facilita il nostro lavoro con i beneficiari è la nostra figura di Navigator, spesso multidisciplinare. [...] la creazione di un rapporto di fiducia è un elemento centrale nel percorso di reinserimento lavorativo di persone che sono abituate ad essere ignorate dal sistema. (Risposta 186)

Ha concorso positivamente alla costruzione di questa relazione il tipo di inquadramento contrattuale dei Navigator, che li ha resi più flessibili ad essere reperiti in diversi orari e con diverse modalità di contatto rispetto agli operatori dei CPI. Tutto ciò ha consentito la creazione di un rapporto di fiducia con i beneficiari e un processo di presa in carico più efficace.

5.5 La relazione tra i Navigator e gli altri attori del territorio

Così come i CPI e gli ATS sono stati chiamati ad interagire costantemente nella rete locale che supporta l'implementazione della politica per il RdC, anche i Navigator sono stati chiamati allo stesso sforzo. Abbiamo quindi chiesto ai Navigator di esprimere il loro giudizio sulle relazioni collaborative allora in essere (v. Fig. 5.9). Secondo i rispondenti, le collaborazioni maggiori sono state, nell'ordine: tra i Navigator (98,9%), con gli operatori del CPI (90%) e con i referenti di Anpal Servizi (82,8%). Si vede, invece, chiaramente uno stacco con il mondo imprenditoriale (65,1%) e gli assistenti sociali (36,8%). Questo dato non deve colpire, visto il numero limitato di interazioni che sono avvenute tra questi ultimi e i Navigator.

Nonostante le difficoltà evidenziate in precedenza, la presenza di un clima collaborativo tra Navigator e operatori dei CPI è stata registrata anche nelle interviste con gli operatori e le operatrici di questi ultimi:

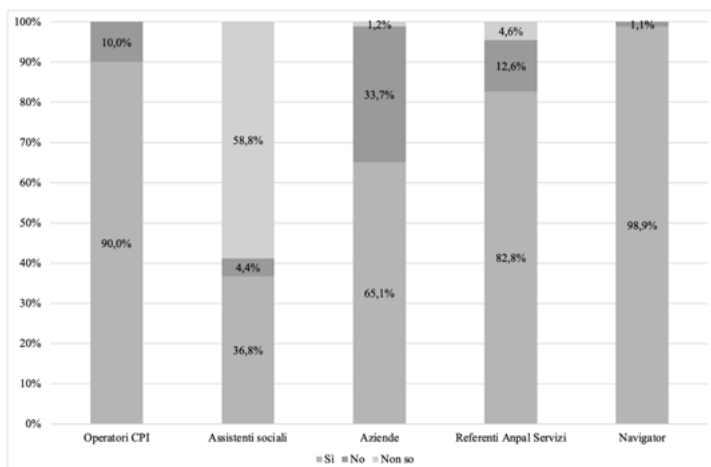
Allora... sono tutti ragazzi molto adattabili e molto bravi che sono entrati veramente in punta di piedi all'interno di un contesto lavorativo già organizzato e quindi si sono, loro sono... si adattano a tutto,

si adattano per quanto riguarda le postazioni ...per quanto riguarda la modalità di lavoro. Anche in questo caso, perché il loro intervento, il loro aiuto possa essere efficace andava gestito, andava organizzato e gestito in maniera diversa. (Int. CPI_01)

I ragazzi si sono integrati...ci troviamo bene, loro si trovano bene e quindi assolutamente non c'è nessun, nessun malumore, assolutamente. E certo che se fossero stati, come dire, fossero state assunte delle persone ad hoc quindi che facessero parte poi dell'organico fisso del Centro per l'impiego, per noi era sicuramente... era sicuramente molto, molto positivo. (Int. CPI_01)

C'è stata una bella sinergia anche che si è creata, ognuno stando nel suo, nel suo ruolo. No... come estranei sinceramente no, io personalmente non li vivo come estranei, li vivo come figure nuove, che hanno anche faticato all'inizio, perché ovviamente provenivano da diversi ambiti lavorativi ma mi sembra che con la formazione che hanno fatto e l'esperienza che stanno facendo, comunque si stiano muovendo nel loro ruolo, in maniera adeguata con tutti i limiti anche del periodo. (Int. CPI_09)

Fig. 5.9 Presenza di relazioni collaborative tra Navigator e territorio



Valori percentuali

Con le aziende del territorio, invece, la collaborazione è stata percepita dai Navigator come estremamente faticosa a causa della limitata predisposizione ad assumere i beneficiari del RdC:

Nel territorio provinciale, in particolare quello locale, è difficile rilevare, soprattutto tramite canali ufficiali, opportunità occupazionali adeguate al target dei beneficiari RdC. (Risposta 43)

Per un Navigator questa situazione è dipesa dalla scarsa legittimazione data dai media al RdC e da Anpal:

Anche il rapporto con le imprese non è stato privo di criticità. Attivato in piena pandemia e finalizzato a rilevare le opportunità occupazionali di un bacino di aziende dove la stragrande maggioranza ha un organico non superiore a 10 persone, è stato difficile; in quel momento, il piccolo imprenditore aveva altri pensieri e, anche volendo, non era assolutamente in grado di tentare di prevedere le sue necessità nei prossimi 12 mesi. Anche da parte di Anpal, non c'è stata nessuna presentazione di questo progetto attraverso i media che preventivamente sensibilizzasse le aziende al nostro contatto e lo legittimasse istituzionalmente. (Risposta 02)

In stretto collegamento con quanto appena visto, abbiamo deciso di chiedere ai Navigator cosa ne pensassero del coordinamento esistente tra CPI e alcuni enti: INPS, ATS e aziende (v. Tab. 5.8). Naturalmente la percezione dei Navigator va letta alla luce della percezione delle operatrici degli operatori dei CPI (v. Cap. 3, Tab. 3.9). Nel contempo, il loro specifico punto di vista aiuta a comprendere il percepito da parte della rete multi-attore della politica a livello locale. Secondo i Navigator i rapporti di coordinamento sono stati gravemente insufficienti sia con INPS (84,7%), sia con ATS (78,8%) e solo quasi sufficienti con le aziende (49,4%).

Tab. 5.8 Percezione del coordinamento tra CPI e attori del RdC

	CPI- INPS	CPI- ATS	CPI- Aziende
Non vi è alcun coordinamento	16,5%	12,9%	3,5%
Insufficiente	68,2%	65,9%	47,1%
Sufficiente	7,1%	11,8%	23,5%
C'è un buon coordinamento ma andrebbe rafforzato	8,2%	7,1%	22,4%
Il coordinamento è adeguato e contribuisce a gestire i beneficiari in modo efficace	0,0%	2,4%	3,5%

Valori percentuali

Molti Navigator sottolineano la necessità di costruire e/o rafforzare la rete dei servizi sul territorio, al fine di migliorare l'efficacia degli interventi con i beneficiari:

Sarebbe ulteriormente necessario creare un sistema di rete in cui i vari attori coinvolti non siano slegati tra di loro, ma collaborino attivamente legati da una visione comune attraverso anche la produzione di corsi formativi adatti al target dei beneficiari (corsi di lingua italiana, alfabetizzazione informatica, ecc.). (Risposta 3)

La criticità maggiore è la scarsa capacità di coordinamento a livello istituzionale degli attori che compongono la rete dei servizi per il lavoro (sia pubblici che privati). Tra questi, l'assenza che più pesa è quella dei servizi sociali (e dei comuni in generale, che faticano ad attivare progetti come i PUC ad esempio). (Risposta 17)

Non meno importanti sono poi i raccordi con gli altri uffici o istituzioni. Dove queste relazioni si sono instaurate, anche solo in maniera parziale, la possibilità di dare una risposta alle problematiche dell'utenza viene aumentata. Fare rete è fondamentale, soprattutto di fronte ai bisogni multidimensionali dei beneficiari di Reddito, che vanno al di là del mero aspetto economico e lavorativo. Infine, è fondamentale la collaborazione tra colleghi, sia Navigator che operatori del Centro per l'impiego. Quando questo avviene (posso dirmi molto fortunato su questo punto), è possibile sostenersi, e mettere in sinergia le proprie competenze (spesso molto diverse tra loro). Anche questo aspetto facilita notevolmente il lavoro con i beneficiari. (Risposta 240)

5.6 Il sistema informativo e gli strumenti di valutazione per la gestione del RdC

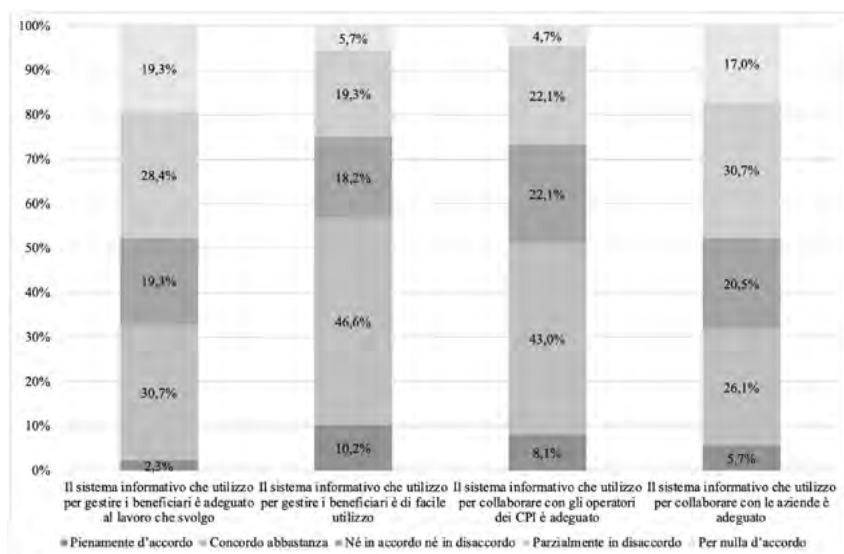
Il processo di valutazione della politica pubblica è importante per capire come migliorare l'erogazione delle politiche. Per fare questo, è necessario raccogliere, analizzare e valutare i dati. Ci sono diverse cose che possono influire su questo processo, sia a livello nazionale che locale. Ad esempio, la presenza di un sistema informativo che consenta di raccogliere i dati sui beneficiari della politica, un sistema che sia facile da usare per gli operatori, un sistema che raccolga dati in modo completo, l'obbligo di monitorare e valutare la politica, l'utilizzo

di indicatori di valutazione e la pubblicazione di report di valutazione (v. Capp. 1 e 7).

In precedenza, abbiamo visto come questo aspetto sia tra quelli in cui si sono registrate le maggiori difficoltà (v. Capp. 3 e 4). La difficile integrazione tra i diversi sistemi informativi (INPS nazionale, MyAnpal, GePI, Sistema informativo unitario dei servizi sociali-SIUSS) è risultato un aspetto ricorrente nelle interviste con gli operatori e le operatrici dei CPI ed i/le *case manager* degli ATS, così come nel questionario strutturato somministrato ai CPI. In questo quadro desolante, vediamo di mostrare il percepito da parte dei Navigator (v. Fig. 5.10).

Questi occupavano un ruolo più defilato nella gestione dei processi, ma al contempo dovevano poter collaborare con tutti gli altri nodi della politica. I Navigator hanno espresso un giudizio tendenzialmente negativo riguardo al sistema informativo utilizzato per gestire i beneficiari, in quanto non adeguato (47,7%). Esso è stato, però, considerato facile da utilizzare (56,8%) per il loro lavoro. Questo si traduce inoltre nella possibilità di collaborazione con gli operatori dei CPI con uno strumento adeguato (51,2%) ma in misura minore con le aziende (31,8%).

Fig. 5.10 Valutazione del sistema informativo per il RdC



Valori percentuali

L'inadeguatezza del sistema informativo rimanda all'assenza di interoperabilità sia con la piattaforma GePI, utilizzata per la gestione del RdC dai servizi sociali, sia soprattutto con il sistema informativo INPS, con cui i Navigator hanno interagito nella fase di presa in carico dei beneficiari e per gestirne i relativi cd. "eventi di condizionalità":

Il sistema informativo a nostra disposizione è carente dal punto di vista della possibilità di ottenere le informazioni necessarie in tempi brevi e richiede un lungo lavoro di estrapolazione, registrazione e tenuta dei dati con strumenti informatici di produttività individuale. Inoltre, le esigenze di rendicontazione del lavoro svolto assorbono un tempo eccessivo, proprio a causa della dispersione dei dati richiesti. (Risposta 61)

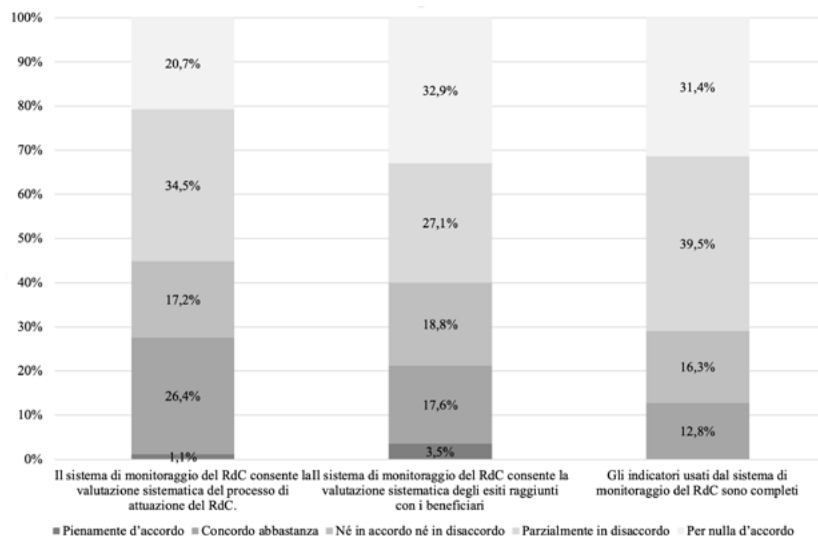
Il problema di assoluta mancanza di raccordo tra Centro per l'impiego e INPS ci porta a lavorare basandoci su dati e informazioni sempre imprecise e vecchie di mesi. I beneficiari brancolano nel buio, cercano sempre risposte che faticano ad ottenere dai patronati e ancor di più dall'INPS. (Risposta 78)

L'assenza di cooperazione tra sistemi informativi, oltre a rallentare il lavoro dei *case manager*, ha quindi avuto un impatto negativo sul rapporto con l'utenza, che, per questo motivo, non ha sempre avuto chiaro il percorso di attivazione del RdC:

Non vi sono sistemi informatici che consentono collaborazioni applicative tra i vari enti coinvolti nella gestione del RdC e dunque non si ha un sistema nazionale omogeneo: alcuni strumenti operano in alcuni territori mentre in altri no, ma ciò è dato non da leggi, decreti, regolamenti o circolari (regionali o di enti locali), bensì da semplici prassi. Mentre i percettori del RdC hanno bisogno di informazioni chiare e concordanti, anche per potersi muovere su tutto il territorio nazionale o, almeno, da provincia a provincia della stessa regione. (Risposta 87)

Il monitoraggio dei processi è stato invece criticato più aspramente. I giudizi diventano in questo caso assolutamente negativi e ai Navigator mancano le posizioni mediane (v. Fig. 5.11).

Fig. 5.11 Valutazione del sistema di monitoraggio del RdC



Valori percentuali

Essi ritengono che il sistema di monitoraggio del RdC non abbia consentito una valutazione sistematica del processo di attuazione e degli esiti raggiunti con i beneficiari (55,2% e 60,0% rispettivamente). Inoltre, gli indicatori utilizzati sono stati definiti incompleti dal 70,9% dei Navigator.

Tale aspetto è stato sintetizzato chiaramente nel commento che segue:

Sul tema del monitoraggio e della valutazione dell'attività dei Navigator: ritengo che i dati richiesti da Anpal Servizi (rendicontazione mensile, sostanzialmente di quanti contatti e colloqui vengono realizzati, di quante vacancies/opportunità formative o orientative vengono proposte) non siano coerenti con l'obiettivo, non possano cioè dire dell'efficacia dell'attività, ma soltanto eventualmente di "quanto" si fa. Ad oggi ritengo manchi una corretta definizione degli indicatori o degli indici mediante i quali effettuare queste operazioni. (Risposta 29)

5.7 L'opinione dei Navigator in merito al RdC

Per ultimo abbiamo voluto dare spazio al percepito dei Navigator rispetto al reddito di cittadinanza nel suo insieme (v. Tab. 5.9). I Navigator hanno espresso un giudizio positivo riguardo al RdC, ritenendo che esso avrebbe potuto effettivamente risolvere i problemi dei beneficiari, cioè che fosse in grado di offrire un supporto concreto alle persone in difficoltà economiche (61,6%) e che potesse aumentarne il benessere (79,5%). Inoltre, i Navigator hanno ritenuto che, grazie al RdC, essi sarebbero stati in grado di aiutare i beneficiari a risolvere i loro problemi più che con altre misure di reddito minimo esistenti in Veneto (69,0%). Ciò significa che i Navigator ritenevano che il RdC fosse più efficace rispetto al RIA. Infine, i Navigator erano dell'opinione che il RdC fosse, in definitiva, vantaggioso per i beneficiari (89,4%).

Tab. 5.9 Valutazione del RdC da parte dei Navigator

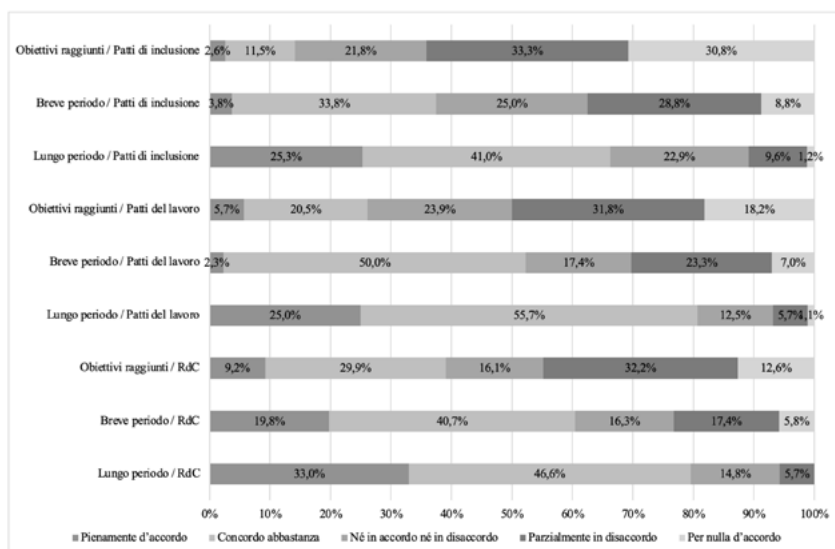
	In disaccordo	Né in accordo, né in disaccordo	D'accordo
Il RdC può risolvere i problemi dei beneficiari	22,1%	16,3%	61,6%
Grazie al RdC, posso aiutare i beneficiari a risolvere i loro problemi più che con altre misure di reddito minimo esistenti nella mia zona	17,2%	13,8%	69,0%
Il RdC sta migliorando il benessere dei beneficiari	5,7%	14,8%	79,5%
Penso che il RdC sia, in definitiva, vantaggioso per i beneficiari	7,1%	3,5%	89,4%

Valori percentuali

Questa visione positiva del RdC l'abbiamo poi messa in prospettiva. Abbiamo, infatti, chiesto ai Navigator se ritenessero che con il RdC fossero già stati raggiunti risultati o se i risultati sarebbero stati raggiunti nel breve o nel lungo periodo (v. Fig. 5.12). Le stesse domande sono poi state declinate per i PpL e per i PaIS. Dalla survey emerge che i Navigator avevano una visione positiva del RdC, con il 79,5% che lo riteneva una misura efficace per risolvere i problemi dei beneficiari, a lungo termine,

e il 60,5% che lo riteneva in grado di risolvere i problemi già nel breve periodo. Solo il 39,1% riteneva, invece, che gli obiettivi della misura fossero già stati raggiunti. Inoltre, i Navigator avevano una visione più positiva dei PpL rispetto ai PaIS, con l'80,7% e il 66,3%, rispettivamente, dei rispondenti che li riteneva efficaci a lungo termine e il 52,3% contro il 37,5% che li riteneva efficaci nel breve termine. Decisamente più basse le valutazioni rispetto all'avvenuto raggiungimento degli obiettivi dei Patti: il 26,1% dei Navigator riteneva che ciò fosse avvenuto per i PpL e solo il 14,1% che ciò fosse avvenuto per i PaIS.

Fig. 5.12 Valutazione complessiva del RdC



Valori percentuali

Nelle risposte aperte si trovano ulteriori spunti interessanti di approfondimento in merito alla valutazione che del RdC fanno i Navigator:

Qualsiasi politica attiva per il lavoro si ritiene di successo se raggiunge un riscontro positivo del 30%. Noi Navigator abbiamo trovato una occupazione al 30% dei beneficiari di RdC (durante una pandemia) e tutta l'opinione pubblica, politica, giornali ci accusano di essere inutili. Questo non lo comprendo. (Risposta 01)

Ritengo che il RdC sia uno strumento dalle grandi potenzialità, ma deve essere utilizzato effettivamente per gli scopi cui era destinato,

potenziando l'informativa relativa a questo strumento e adeguandone il suo funzionamento al mercato del lavoro e della formazione. Inoltre, occorre a mio avviso un maggior coordinamento con i Servizi sociali e le strutture presenti sul territorio. (Risposta 31)

Le offerte di politica attiva (soprattutto formazione professionale e istruzione) sono gravemente inadeguate (per qualità e quantità) per la maggior parte dei beneficiari, che richiedono cospicui interventi per costruire o riconvertire il profilo professionale della persona, che richiedono percorsi mirati e flessibili di alternanza formazione e lavoro. (Risposta 84)

5.8 Conclusioni

La figura del Navigator è stata introdotta dal DL 4/2019 con l'obiettivo di fornire assistenza tecnica ai CPI per la gestione del processo di attuazione del RdC. In particolare, nella Regione del Veneto, i Navigator hanno svolto attività di accompagnamento degli operatori dei CPI nella fase di convocazione, accoglienza e presa in carico del beneficiario, nella sottoscrizione dei PpL e nell'attuazione delle attività ad essi collegate, in particolare la ricerca e selezione delle opportunità lavorative per i beneficiari del RdC.

Fin dalla loro istituzione, i Navigator sono stati oggetto di grande attenzione da parte dei media. Gli articoli pubblicati su di loro spesso ne hanno dato una rappresentazione poco indulgente, a tratti anche sarcastica, che non ha contribuito a rafforzarne la legittimità agli occhi dell'opinione pubblica. I Navigator, tuttavia, hanno svolto una funzione utile all'interno del processo di attuazione del RdC. Di fatto il loro arrivo ha consentito di inserire all'interno dei CPI, seppur per un periodo limitato, delle figure con un elevato profilo professionale, formate e di giovane età. In secondo luogo, la loro introduzione ha riaperto il dibattito sui CPI e sulle politiche di attivazione del lavoro in Italia, nonché sull'efficacia di questo genere di interventi soprattutto con le fasce di popolazione più fragili economicamente e socialmente. Infine, come hanno sottolineato molti intervistati nella nostra ricerca, i Navigator hanno svolto il loro lavoro con molta motivazione, aspetto che è stato molto apprezzato soprattutto dai beneficiari con cui sono entrati in contatto.

Per quanto riguarda le opinioni espresse in merito all'attuazione del RdC, gli aspetti più rilevanti emersi dalla nostra indagine riguardano, in primo luogo, il carico di lavoro. A differenza di quanto indicato dagli

operatori dei CPI (v. Cap. 3), infatti, i Navigator hanno dichiarato che il numero di casi seguiti e di colloqui effettuati è stato estremamente elevato. Inoltre, alcuni di essi hanno sottolineato che la gestione dei beneficiari è stata particolarmente onerosa perché si è svolta in condizioni logistiche precarie e in contesti lavorativi non sempre favorevoli.

Un aspetto collegato al precedente riguarda la rappresentazione che dei beneficiari è stata data dai Navigator. La gestione dei beneficiari è risultata faticosa anche perché i beneficiari sono stati percepiti in molti casi come un'utenza estremamente complessa, molto più che da parte degli operatori dei CPI.

Il secondo aspetto critico individuato dai Navigator riguarda il coordinamento con gli altri attori del RdC, reputato insufficiente in particolare per quanto riguarda le relazioni con l'INPS, i servizi sociali territoriali e le aziende. E, più in generale, i Navigator hanno lamentato lo scarso lavoro in rete svolto dai servizi presenti sul territorio veneto e l'assenza di un sistema informativo condiviso.

Nonostante le criticità evidenziate, tuttavia, i Navigator hanno avuto un'opinione positiva del RdC: infatti, anche se essi hanno riconosciuto che, al momento della rilevazione, non erano ancora stati ottenuti dei risultati significativi rispetto al collocamento dei beneficiari, tuttavia gli intervistati hanno dichiarato di aver fiducia nel fatto che tali risultati si sarebbero potuti raggiungere nel medio-lungo periodo.

Con l'avvento del Governo Meloni, il RdC è stato abolito ed è stato introdotto, con il decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, poi convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023, n. 85, l'Assegno di Inclusione (ADI), mentre con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 novembre 2023, n. 230 è stata soppressa Anpal, con decorrenza dal 1° marzo 2024.

Il primo novembre 2022 la Ministra del Lavoro e delle politiche sociali Marina Calderone ha comunicato l'impossibilità di prorogare i contratti dei Navigator¹¹ scaduti il 31 ottobre, contratti che erano già stati prorogati da aprile 2022. La Regione del Veneto ha nel frattempo bandito un concorso per 173 posti di operatore nel mercato del lavoro (cat. C) e 38 posti di specialista in mercato e servizi per il lavoro (cat. D), tutti a tempo indeterminato. Sarà interessante analizzare quanti Navigator hanno partecipato alle selezioni, quanti di essi sono stati assunti e, in futuro, comprendere l'impatto avuto dalla formazione ricevuta e dall'esperienza svolta nell'ambito del RdC sulla loro capacità di gestire

¹¹Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Pagine/La-proroga-dei-contratti-degli-ex-Navigator-non-tecnicamente-possibile.aspx>

l'utenza dei CPI e di innovare i servizi di accompagnamento all'inserimento nel mercato del lavoro locale.

Bibliografia

- ANNA, Associazione Nazionale Navigator (2021). Report Navigator - L'importanza di chiamarsi Navigator: complessità e contesto di riferimento di una nuova professione. Disponibile presso: <https://www.associazionenavigator.it/report-navigator>
- Bassoli, M., Nesti, G. (2024). The Impact of the Discretion and Coping Strategies of SLBs on Conditionality. The Role of the Frontline Workers of Employment Centres in the Implementation of Citizen Income in Italy. *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2/2024, 273-300.
- Bos, L. (2017). A Simple Recipe for Modelling a d-cube by Lissajous curves. *Dolomites Research Notes on Approximation*, 10(1), 1-4.
- Camargo, A. (2017). A comparison between extended Floater-Hormann interpolants and trigonometric interpolation. *Dolomites Research Notes on Approximation*, 10(1), 23-32.
- Króó, A. (2017). Schur type inequalities for multivariate polynomials on convex bodies. *Dolomites Research Notes on Approximation*, 10(1), 15-22.
- Piazzon, F., Sommariva, A., Vianello, M. (2017). Caratheodory-Tchakaloff Subsampling. *Dolomites Research Notes on Approximation*, 10(1), 5-14.

Normativa

- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, recante "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni".
- Deliberazione della Giunta Regionale n. 1011 del 12 luglio 2019, Approvazione schema di convenzione ex art. 12, comma 3 del decreto-legge n. 4/2019, convertito nella legge n. 26/2019, tra la Regione del Veneto e Anpal Servizi SpA.

6. Esperienze europee a confronto: le misure di reddito minimo a Barcellona e Utrecht

Matilde Cittadini

IGOP-Universitat Autònoma de Barcelona

Giorgia Nesti

Università di Padova

Al giorno d'oggi, i progetti pilota e gli esperimenti di *basic* e *minimum income* stanno generando un notevole interesse nel dibattito politico globale in quanto strumenti per sondare la possibile efficacia di tali soluzioni innovative e socialmente eque alle sfide che stanno facendo vacillare le fondamenta dei *welfare state* occidentali e dei rispettivi sistemi di assistenza sociale. Questo capitolo ha l'obiettivo di illustrare le esperienze di design, implementazione e valutazione di due progetti pilota di reddito minimo in due città europee: B-MINCOME a Barcellona e *Weten Wat Werkt* ad Utrecht, fornendo una loro analisi critica comparata. I progetti pilota sono stati analizzati utilizzando un approccio di tipo qualitativo, partendo da uno studio teorico del concetto di *universal basic income* e della sua storia, per poi passare al concetto di *minimum income* e allo studio specifico dei due progetti. Infine, ulteriori informazioni sono state raccolte attraverso interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati. Gli ultimi paragrafi propongono una comparazione tra i due progetti e la trattazione dei loro maggiori punti di criticità e di forza che possono essere usati come lezioni da apprendere da altri governi nazionali e locali.

Parole chiave: progetto pilota, sperimentazione, B-MINCOME, Weten Wat Werkt, policy design.

6.1 Introduzione

I *welfare state* sono stati istituiti nel periodo post-bellico¹ in funzione delle necessità di una società basata su una chiara divisione del lavoro all'interno della famiglia tradizionale, seguendo il cosiddetto “*male-breadwinner model*” (Bonoli, 2007). A partire dagli anni Settanta del secolo scorso, però, le trasformazioni socioeconomiche e l'avvento di nuovi rischi sociali hanno scosso le fondamenta e il funzionamento dello stato sociale. Crisi economiche, misure di austerità, cambiamenti nei modelli di reddito e di occupazione (Haagh e Rohregger, 2019) e la pandemia da Covid-19, sono un esempio di eventi in grado di cogliere l'essenza della società che non riesce a stare al passo con i continui cambiamenti.

L'incapacità di adattamento e l'inerzia delle istituzioni politiche hanno impattato negativamente sui cittadini, specialmente quelli provenienti dalle classi meno abbienti, provocando un ampliamento del numero di persone in condizione di povertà relativa (e assoluta) e delle disuguaglianze economiche e sociali. Ciò ha prodotto un aumento di cittadini in cerca di aiuto e di assistenza sociale. I politici, perciò, sono stati costretti a ripensare il design dei sistemi di welfare e di sicurezza del reddito. In questo contesto, il concetto multidisciplinare (Bidadanure, 2019) di Reddito di Base Universale (UBI) ha subito una popolarità improvvisa (Van Parijs, 2004) tra accademici e politici, diventando un argomento centrale nel dibattito pubblico, come alternativa radicale in grado di affrontare le carenze delle tradizionali organizzazioni del *welfare state* (Haagh e Rohregger, 2019; Bidadanure, 2019; Dent, 2017). Nonostante la sua popolarità, a parte gli esempi (ormai conclusi) di Iran e Mongolia, non esistono altri paesi che stiano implementando un reddito di base universale su reale scala nazionale (Gentilini *et al.*, 2019).

Tra le ragioni spicca la mancanza di dati empirici affidabili a supporto degli impatti e dei cambiamenti positivi che l'UBI apporterebbe. È in questo frangente che emerge l'importanza dei progetti pilota, in quanto, se opportunamente progettati e implementati, essi possono svolgere funzioni legittimanti a favore dell'UBI fornendo dati empirici per la sua implementazione (Standing, 2012).

Due dei più recenti e rappresentativi progetti pilota di “*quasi-basic income*” (Dent, 2017) sono stati attuati in due città europee: B-MIN-COME a Barcellona e *Weten Wat Werkt* a Utrecht. Sebbene spesso essi

¹ Le autrici ringraziano J. Labardi per le interviste svolte ad Utrecht.

vengano definiti come “*quasi-basic income*”, in realtà tali misure si concentrano sul concetto di *minimum income*, in quanto sono progetti pilota di assistenza sociale che forniscono un sostegno finanziario a coloro che soddisfano determinati criteri di bisogno economico e/o altri requisiti specifici, mentre l’UBI prevede il versamento regolare e incondizionato di un aiuto economico a tutti, senza nessuna distinzione basata su condizioni specifiche e requisiti.

I due pilot sono stati scelti come casi di studio tra tutti gli altri progetti realizzati in Europa, per la loro aderenza ai principi che un progetto pilota dovrebbe soddisfare, come suggerito da Standing (2021). Complessivamente, in Europa sono stati realizzati solo cinque progetti pilota ispirati al concetto di UBI, tra cui il *Pilotprojekt Grundeinkommen* (Germania), il *Perustulokeilun* (Finlandia) e, appunto, B-MINCOME attuato a Barcellona, il *Weten Wat Werkt* olandese e un progetto attuato dal Comune di Livorno in Italia chiamato “Reddito di cittadinanza locale” (Stevens e Werbrout, 2019). Di fatto, però, questi progetti non hanno le caratteristiche dell’UBI, quanto piuttosto quelle degli schemi di reddito minimo.

B-MINCOME è stato avviato perché lo schema di reddito minimo implementato nel 2017 dal Parlamento della Catalogna, chiamato *Renta Garantida de Ciutadania* (RGC- Reddito minimo garantito alla cittadinanza), non è riuscito a ridurre il numero di persone colpite dal nuovo tipo di povertà urbana. La RGC era stata concepita per ampliare la copertura fornita dallo schema di inclusione minima della Catalogna chiamato PIRMI, implementato negli anni Ottanta e modificato nel 2011, che si era rivelato insufficiente anche a causa dei rigidi requisiti richiesti per accedervi. Infatti, solo 2.600 nuclei familiari ne hanno usufruito, nonostante le famiglie residenti nel Comune di Barcellona che si stimava ne avessero diritto fossero 33.000 (Arcarons *et al.* 2018). Per questo motivo, il Consiglio comunale di Barcellona ha deciso di partecipare alla lotta contro la povertà e Ada Colau, precedente sindaco di Barcellona, eletta nel 2015 con il partito *Barcelona en comú* (Gomà, 2018) in coalizione con altri partiti di sinistra, ha posto nell’agenda politica della sua amministrazione una particolare attenzione e impegno per combattere la disuguaglianza e la povertà in città (Salinas *et al.*, 2019). L’amministrazione comunale ha capito che le politiche del lavoro tradizionalmente utilizzate per ridurre la povertà e le disuguaglianze erano insufficienti per eradicare la povertà e le disuguaglianze economiche. La Municipalità di Barcellona, infatti, offre diversi aiuti e benefici pubblici ai suoi cittadini, differenziati in base ai diversi gruppi e ai diversi tipi di esigenze.

Nonostante il suo scarso potere in materia di promozione sociale, grazie all'articolo 107 dello Statuto comunale, la città di Barcellona ha potuto attuare il progetto pilota B-MINCOME. Il progetto non nasce dal nulla; al contrario, nel periodo 2016-19 sono state attuate altre iniziative, in particolare un piano d'azione comunale volto a garantire i diritti fondamentali e sociali nella città di Barcellona, il *Pla de Barris* (Piano dei quartieri) (Colini, 2017) – introdotto per ridurre le disuguaglianze esistenti, accentuate dalla crisi del 2008-2013, nei 15 quartieri più poveri della città – e l'*Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva* (L'accordo dei cittadini per una Barcellona inclusiva). Pertanto, B-MINCOME è stato pensato per coesistere con i progetti e le misure di welfare già in atto.

Per quanto concerne *Weten Wat Werkt*, il contesto in cui esso è stato sviluppato è leggermente differente. Negli ultimi decenni, i Paesi Bassi sono stati riconosciuti come leader nell'attuazione di misure legate all'idea di UBI (Rossetti *et al.*, 2020). Nonostante la loro posizione di avanguardia, tuttavia, in realtà, un vero e proprio UBI non è mai stato implementato. A partire dalla fine del 2015 molti comuni olandesi hanno però proposto, e successivamente attuato, esperimenti di Reddito di Base, progettati insieme alle università locali (Van der Veen, 2019) con l'obiettivo di vedere come le persone rispondano quando non sono soggette a condizionamenti comportamentali, come afferma Standing (2019) e di testare la sostituzione dell'attuale sistema di welfare olandese. Infatti, nei Paesi Bassi, gli schemi di assistenza sociale, come il sostegno al reddito, sono inquadrati come schemi di reddito minimo (MI), i cui regolamenti sono in genere estremamente complessi (Verlaet e de Kruijk, 2019) e impongono condizioni e sanzioni severe.

6.2 Il pilot B-MINCOME

Nonostante Barcellona abbia raggiunto il terzo posto nell'*Access City Award* dell'Unione europea (UE), che riconosce la volontà di una città di fornire pari accesso ai beni di prima necessità a tutti i suoi cittadini e migliorare così la loro qualità di vita (Ayuntamiento de Barcelona, 2021), la città nella sua area metropolitana soffre di una condizione di disuguaglianza strutturale. Dal 2009, si è potuto notare un aumento dei prezzi delle case del 9,2%, con un numero drammatico di sfratti, un aumento del numero dei senzatetto pari al 162%, la diminuzione del reddito dei più poveri del 10% e un picco della disoccupa-

zione del 10,2% nel 2018 (Lain, 2019a). B-MINCOME nasce in questo contesto e costituisce un progetto di reddito minimo, dovuto al fatto che i Comuni in Spagna e Catalogna non hanno il diritto, dal punto di vista legale e politico, di fornire un reddito di base (Lain, 2019b).

6.2.1 Le caratteristiche del progetto

B-MINCOME è stato implementato dal Comune di Barcellona con lo stanziamento di 12 milioni di euro e cofinanziato dal progetto UIA (*Urban Innovative Action*) dell'UE, che ha contribuito con 5 milioni di euro, per un totale di 17 milioni (Julià *et al.*, 2019; Colini, 2017).

B-MINCOME era costituito dalla combinazione di una politica passiva, il *Support municipal d'inclusió* (SMI) che è stato percepito da una parte dei beneficiari per migliorare la loro capacità di prendere decisioni e di acquisire autonomia e maggiore libertà di azione, e di quattro politiche attive di inclusione lavorativa e sociale (Ajuntament de Barcelona, 2018). Il progetto è stato implementato in tre distretti dell'EixBesos: Nou Barris, Sant Andreu e Sant Martí, a loro volta suddivisi in 10 quartieri: Ciutat Meridiana, Vallbona, Torre Barò, Roquetes, Trinitat Nova, Trinitat Vella, Barò de Viver, Bon pastor, Verneda-La Pau e Besòs-Maresme (Sabes-Figuera e Todeschini, 2019).

Il progetto ha avuto una durata di 36 mesi e può essere suddiviso in due fasi. Da ottobre 2017 a ottobre 2019 si è lavorato alla fase di implementazione, mentre la fase finale di valutazione si è svolta da ottobre a dicembre 2019.

Questo progetto è stato pensato non solo per verificare se un sistema di reddito minimo a livello comunale potesse essere introdotto in un futuro (Julià *et al.*, 2019) per far fronte all'insufficiente sistema regionale di aiuti, ma anche per testare nuove strategie e trovare quella più efficace per combattere povertà, esclusione sociale, disuguaglianze socioeconomiche e vulnerabilità e favorire il reinserimento nel mercato del lavoro (Colini, 2019a; 2019b).

Per verificare questi obiettivi, sono stati creati 2 gruppi: il gruppo di controllo, composto da 1.000 famiglie che non ha ricevuto nessun aiuto e pertanto rappresentava "lo status quo"; e il gruppo di trattamento, composto da altre 1.000 famiglie. Il gruppo di trattamento è stato ulteriormente diviso in dieci gruppi, in base alla partecipazione a politiche attive e alla modalità di organizzazione delle stesse.

Il numero di partecipanti a B-MINCOME è variato durante la durata del progetto, e può essere approssimato a 3.761 partecipanti. La variazione del numero di beneficiari è dovuta a differenti motivazioni,

tra cui la capacità dei beneficiari di trovare un lavoro stabile o il loro trasferimento in altre zone della città.

Il gruppo di trattamento era costituito da 450 famiglie che hanno ricevuto solo lo SMI, di cui 250 con “modalità limitata”, per cui l’aiuto veniva ridotto o addirittura estinto nel caso in cui le famiglie riceversero un reddito aggiuntivo superiore alla soglia, e 200 con “modalità non limitata”, che significa che l’aiuto veniva parzialmente ridotto del 25% nel caso in cui il reddito aggiuntivo avesse raggiunto la soglia di 250 euro, e del 35% se il reddito aggiuntivo fosse stato superiore a 250 euro.

Le restanti 550 famiglie, oltre a ricevere lo SMI, sono state incluse in una delle 4 politiche attive: 150 nella prima politica (Lavoro), 100 nella seconda (Imprenditorialità), 100 nella terza (Abitazione) e 200 nella quarta (Comunità).

Nello specifico, le quattro politiche attive erano:

Lavoro: prevedeva formazione e lavoro nell’ambito dei piani occupazionali. I beneficiari di questa politica hanno ricevuto un corso di formazione professionale di 340 ore, un contratto di lavoro di 1 anno, 60 ore aggiuntive di formazione complementare e 80 ore incentrate sul reinserimento nel mercato del lavoro.

Imprenditorialità: promuoveva l’imprenditorialità sociale nel settore della solidarietà sociale e delle cooperative. È stata concepita per consentire ai beneficiari di creare nuovi progetti ed economie comunitarie o di entrare a far parte di progetti già esistenti. L’obiettivo era quello di potenziare la capacità imprenditoriale dei partecipanti, attraverso una formazione uguale per tutti e l’affiancamento personalizzato da parte di professionisti della solidarietà sociale e dell’economia cooperativa (Colini, 2019a; 2019b).

Abitazione: forniva aiuti finanziari per la ristrutturazione delle case in modo che i beneficiari di questa politica (esclusivamente proprietari dell’immobile in cui vivevano) potessero affittare stanze nella loro casa a lungo termine.

Comunità: prevedeva l’inserimento in un programma di partecipazione comunitaria (CPP). Questa politica è stata composta da due fasi. La prima è consistita nella partecipazione dei beneficiari alle attività comunitarie e agli incontri settimanali per condividere le diverse visioni e far incontrare e conoscere i partecipanti. La seconda ha riguardato la formazione concreta che doveva concludersi con la creazione di un’associazione.

I partecipanti ad ogni politica sono stati a loro volta divisi in due sottogruppi in base a due diverse modalità: condizionata, che signi-

fica che i partecipanti sono stati obbligati a partecipare alla politica attiva per ricevere l'aiuto; e incondizionata, nella quale l'ottenimento dell'aiuto non è stato subordinato all'obbligatorietà di partecipare alla politica attiva. Tutti i partecipanti sono stati assegnati in modo casuale al gruppo di appartenenza utilizzando la metodologia del *randomized controlled trial* (RCT) (Sabes-Figuera e Todeschini, 2019).

La quantità di aiuto monetario percepita da ogni famiglia è stata in funzione del numero di membri della famiglia, del loro reddito, della spesa e del patrimonio (Lucas Martín, 2018). L'aiuto economico veniva caricato su una carta di credito prepagata e l'importo era destinato a coprire i beni di prima necessità. L'importo dello SMI poteva variare da 100 euro a un massimo di 1.676 euro (Stevens e Werbrouck, 2019), il doppio rispetto al RGC, ma veniva periodicamente rivisto, perché i beneficiari dovevano giustificare le loro spese (fotografando le ricevute dei loro acquisti e caricandole su un'applicazione per smartphone). Nel caso in cui i partecipanti non avessero avuto uno smartphone, il Comune ne forniva loro uno per la durata del progetto.

Nel 2018 alcuni partecipanti hanno iniziato a ricevere il 25% dello SMI attraverso il REC (*Recurso Economico Ciudadano*), una moneta locale (Colini, 2018a; 2018b) pensata come uno strumento per rafforzare e attivare il commercio locale e consolidare le relazioni comunitarie, in quanto spendibile solo nei negozi locali dei quartieri che avevano accettato di partecipare a questo progetto (Colini, 2019a; 2019b).

Come si può evincere dalla descrizione fatta, B-MINCOME è stato un progetto estremamente complesso che ha richiesto il coinvolgimento di molti attori provenienti dal settore pubblico e privato per la sua realizzazione. Esso, infatti, è stato guidato dall'Area dei diritti sociali del Comune, con un consorzio composto da The Young Foundation, Novact (Istituto internazionale per le azioni nonviolente), Ivalúa (Istituto catalano per la valutazione delle politiche pubbliche), IGOP-UAB (Istituto di governance e politiche pubbliche dell'Università Autonoma di Barcellona) e il gruppo DAMA del Politecnico della Catalogna. Questi attori hanno lavorato autonomamente sotto la direzione dell'Area dei diritti sociali del Comune svolgendo differenti tipi di valutazione, basati su una combinazione di metodologie qualitative, quantitative ed etnografiche, e condotti in differenti momenti del progetto (durante le fasi di implementazione, quando è stata creata l'app per giustificare le spese, quando è stato introdotto il REC e l'app per poterlo utilizzare).

La tempistica del progetto ha seguito un disegno chiaro e lineare. A settembre 2017 è cominciato l'invio di lettere ed e-mail con il pac-

chetto informativo, ai potenziali candidati che soddisfacevano tutti i requisiti previsti dal progetto e sono state organizzate sessioni informative con le famiglie (Colini, 2019a; 2019b). Inoltre, sono stati istituiti diversi call center per rispondere a eventuali domande e chiarimenti. Per richiedere la partecipazione al programma, i documenti del pacchetto informativo dovevano essere compilati e rispediti al Comune.

I requisiti da soddisfare per essere ammessi al programma erano:

- residenza continuativa nel Comune di Barcellona a partire dal 30/06/2015;
- impegno a vivere a Eix Besòs senza interruzioni dal 01/10/2017 al 30/09/2019 e dimostrazione dell'effettiva residenza in loco;
- avere una pratica aperta presso il centro dei servizi sociali di Eix Besos o aver chiesto e soddisfatto i requisiti per ricevere aiuti per bambini e adolescenti (0-16 anni) nell'anno 2017 o essere un partecipante al programma *Labora* al momento della convocazione o aver partecipato al programma *Labora* nei 12 mesi precedenti o essere un beneficiario del *Servei d'inserció social* (SIS). Questo requisito è stato importante per la ricerca, perché ha permesso di confrontare i dati ottenuti dal progetto con quelli già registrati in precedenza dai servizi sociali (Julià *et al.*, 2019);
- almeno uno dei membri della famiglia doveva avere un'età compresa tra i 25 e i 60 anni alla data del 31/07/2017; se il legale rappresentante del nucleo non avesse avuto questa età, la titolarità del beneficio sarebbe passata al membro più anziano della famiglia;
- il patrimonio netto della famiglia, esclusa l'abitazione principale senza ipoteca, non poteva essere 4 volte superiore all'importo totale di 1 anno di aiuto (1 anno di SMI);
- il richiedente doveva accettare le condizioni di partecipazione al progetto e indicare a quale politica attiva avrebbe voluto partecipare.

A novembre 2017 è stato avviato il primo ciclo di valutazione delle richieste, seguito dalla comunicazione alle famiglie ammesse al programma. Si è poi proceduto con sessioni informative presso i centri di quartiere e con il successivo sorteggio per la suddivisione dei partecipanti nei vari gruppi. Infine, a dicembre 2017, è iniziato il pagamento dello SMI.

A partire da gennaio/febbraio 2018 si è proseguito con le sessioni tematiche riguardanti le politiche attive, che si sono tenute nei centri sociali; inoltre, i partner del progetto hanno realizzato interviste individuali e raccolto i dati per la valutazione intermedia, pubblicata ad ottobre 2018 attraverso un report. Infine, nell'ottobre 2019, è stato prodotto il report finale sulla valutazione d'impatto. Da ottobre a dicembre 2019 è stato condotto un altro ciclo di valutazione, i cui risultati sono stati pubblicati nel 2020.

6.2.2 I risultati del progetto

I risultati finali sono ambigui e non statisticamente rilevanti per promuovere la creazione di un UBI a Barcellona.

Uno degli impatti più significativi generati da B-MINCOME riguarda l'aumento della sicurezza finanziaria e materiale dei partecipanti (The Young Foundation, 2020), che a sua volta ha comportato nuove implicazioni ed effetti positivi, come il riuscire a far fronte alle necessità di base delle loro famiglie e ad appianare i debiti, ad uscire dalla loro situazione di esclusione sociale, a migliorare la loro qualità di vita – dal momento che è stato riferito che la maggior parte di loro ha investito l'aiuto finanziario principalmente nella vita e nell'educazione dei figli e in attività sociali, come andare al ristorante o al cinema (The Young Foundation, 2020) – e, in molti casi, a migliorare la loro condizione abitativa (Riutort *et al.*, 2021). La riduzione delle privazioni materiali e finanziarie ha influenzato anche il benessere individuale di molti partecipanti, soprattutto a livello di salute mentale (The Young Foundation, 2020; Riutort *et al.*, 2021; Lain e Merrill, 2021).

Tuttavia, questi risultati non si sono mantenuti fino alla fine del progetto, anche perché i partecipanti sapevano che il progetto sarebbe terminato e che, quindi, i problemi precedenti si sarebbero ripresentati una volta perso lo SMI (Riutort *et al.*, 2021; Blanco *et al.*, 2021).

Per alcune famiglie l'importo dello SMI non è stato sufficiente a ripagare i loro debiti e, quindi, alcune di loro sono rimaste intrappolate in una condizione di povertà e hanno continuato a sperimentare la precarietà, soprattutto a causa della concezione del progetto che consisteva nel cambiare l'importo dello SMI in base alle variazioni del reddito dei beneficiari ogni mese, non permettendo così ai beneficiari di capire e pianificare correttamente quanto avrebbero ricevuto ogni mese (The Young Foundation, 2020).

I risultati non sono stati in grado di dimostrare se il progetto abbia avuto un impatto positivo e significativo sul reinserimento e sulla

riattivazione delle persone e sulla loro partecipazione al mercato del lavoro, a causa di diversi fattori (Lain e Merrill, 2021; The Young Foundation, 2020). In primo luogo, è stato difficile ottenere risultati positivi in un periodo così breve tempo soprattutto a causa dell'effetto *lock-in*, cioè a causa del fatto che i partecipanti, invece di aumentare subito la loro partecipazione al mercato del lavoro, sono rimasti "bloccati" dalla situazione sperimentale e quindi hanno lavorato di meno o non hanno lavorato affatto durante quel periodo. (Riutort *et al.*, 2021).

Altri limiti strutturali alla buona riuscita delle politiche di attivazione sono derivati dalla mancanza di istruzione dei beneficiari, dalle barriere linguistiche o dal dover prendersi cura della casa e dei figli, soprattutto per quanto riguarda le donne (The Young Foundation, 2020).

Nonostante i limiti evidenziati, alcuni beneficiari hanno deciso di approfittare della maggiore stabilità economica e delle opportunità offerte dai programmi di attivazione per cercare e frequentare corsi di formazione e ottenere un lavoro migliore (The Young Foundation, 2020). La politica di formazione e lavoro, nell'ambito dei piani per l'occupazione, ha mostrato risultati positivi in termini di inserimento lavorativo e soddisfazione personale tra i partecipanti. Tuttavia, è fondamentale considerare tali risultati con cautela poiché l'effettivo impatto dell'inserimento nel mondo del lavoro e della soddisfazione personale spesso richiede un periodo prolungato per manifestarsi appieno (Riutort *et al.*, 2021). È importante notare che questo progetto prevedeva contratti di lavoro con una durata limitata, spesso a un anno, il che implica che i risultati a lungo termine potrebbero variare significativamente.

Inoltre, alcuni partecipanti legati a questa politica e a quella di promozione dell'imprenditorialità sociale nel settore della solidarietà sociale e delle cooperative, hanno riferito che le competenze e le conoscenze fornite da queste politiche non sono state utili per loro, perché non erano in linea con i loro interessi e ciò che hanno imparato non si è rivelato utile per rientrare nel mercato del lavoro. Questo aspetto è strettamente legato alla progettazione del RCT, che non ha preso in considerazione le preferenze dei partecipanti, e i risultati peggiori sono stati riscontrati dalle persone che lavoravano secondo modalità soggette a condizionalità, poiché in molti casi hanno dovuto lasciare il proprio lavoro o dedicare del tempo a frequentare le attività previste, perché in caso contrario non avrebbero ricevuto lo SMI.

Un'ulteriore questione riguarda la terza politica attiva, quella abitativa, che non è mai stata attuata a causa dell'errata valutazione delle

persone coinvolte: esse, infatti, in molti casi non erano proprietarie della loro casa, o non volevano affittare una stanza ad un estraneo (Blanco *et al.*, 2021).

Infine, sono stati riscontrati alcuni punti deboli del progetto pilota per quanto riguarda la comunicazione, soprattutto con i beneficiari. Molti partecipanti hanno incontrato difficoltà nel comprendere il funzionamento del progetto, non solo a causa delle barriere linguistiche, ma anche perché non hanno compreso appieno la logica alla base del RCT e la differenza negli approcci delle politiche attive e le fluttuazioni dei redditi nei vari gruppi e a seconda delle situazioni individuali. Di conseguenza, si è creata la percezione della presenza di “vincitori e vinti” tra i beneficiari, soprattutto all’inizio (The Young Foundation, 2020). Va inoltre sottolineato il fatto che la modalità limitata di distribuzione ed erogazione della politica passiva ha danneggiato il benessere dei partecipanti, a causa del senso di ingiustizia percepito (Riutort *et al.*, 2021). Il sistema dei pagamenti, infatti, non era del tutto chiaro ai partecipanti, che dovevano anche sobbarcarsi l’onere amministrativo e legale di riportare tutte le loro spese nell’app e di mostrare gli scontrini dei loro acquisti.

Ed infine il REC, anche se in alcuni casi è stato valutato positivamente da chi ne ha usufruito poiché il suo uso ha contribuito ad aumentare la fiducia nei negozi locali, non è chiaro se possa considerarsi uno strumento efficiente.

La politica *Programma di partecipazione comunitaria*, nel complesso può essere considerata quella che ha ottenuto i migliori risultati. Grazie alle sue caratteristiche e ad un approccio meno basato sull’assistenza, è stata in grado di creare un rapporto umano e di fiducia tra i beneficiari e gli operatori sociali e, di conseguenza, con le istituzioni (Colini, 2019a; 2019b; Riutort *et al.*, 2021). La maggior parte dei partecipanti inseriti in questa politica, grazie agli sforzi degli assistenti sociali e al loro nuovo metodo di lavoro, è stata in grado di sviluppare la fiducia che mancava nei confronti delle istituzioni e di creare relazioni e legami a livello personale e comunitario, che hanno fortemente influenzato il livello di inclusione sociale e il benessere dei partecipanti (Colini, 2019a; 2019b; The Young Foundation, 2020).

Uno dei punti di forza di B-MINCOME è stato l’impatto che ha avuto sull’empowerment delle donne e sulla regolarizzazione degli immigrati. Questo progetto, grazie all’utilizzo dello SMI e all’intervento degli assistenti sociali, ha aiutato molte donne a raggiungere l’indipendenza, anche a livello economico, e a risolvere i problemi di socializzazione (Riutort *et al.*, 2021). Questo progetto, e in particolare

la prima politica attiva, è stato inoltre in grado di regolarizzare lo *status* di alcuni partecipanti che non avevano la documentazione richiesta per rimanere nel Paese.

6.2.3 L'impatto istituzionale e di policy

Un primo effetto di B-MINCOME, dal punto di vista delle amministrazioni pubbliche coinvolte, è stata la modificazione delle relazioni tra assistenti sociali – che hanno avuto un ruolo di fondamentale importanza nell'implementazione del progetto – e i beneficiari della misura (Riutort *et al.*, 2023). Il progetto si è, infatti, concentrato sulla modifica del sistema classico di intervento dei servizi sociali, separando la parte burocratica da quella relativa all'intervento sociale. Sono state promosse relazioni più orizzontali e meno basate sull'assistenza di tipo tradizionale, che hanno favorito l'empowerment e la capacità di iniziativa dei partecipanti, in particolare attraverso l'utilizzo di approcci innovativi nell'ambito delle politiche di attivazione e l'introduzione di spazi di incontro come i *Punts d'Atenció Oberta* e i *Vis-à-vis Comunitari* dove assistenti sociali e tecnici hanno fornito ai partecipanti assistenza e ascolto (Blanco *et al.*, 2021). Ciò ha permesso agli/alle assistenti sociali di sviluppare una relazione più stretta con i beneficiari, di assisterli in modo più attivo e utile e di mantenere elevati i loro livelli di soddisfazione e motivazione. In generale, la nuova modalità di lavoro relazionale utilizzata nel progetto, maggiormente egalitaria e supportiva, si è rivelata una solida e più utile alternativa alle modalità abituali e più “paternalistiche” di lavoro (Blanco *et al.*, 2021; Rincón García, 2022) e ha contribuito a migliorare la percezione che i partecipanti al progetto avevano dell'amministrazione pubblica nonché la loro consapevolezza in merito ai servizi pubblici presenti sul territorio (Riutort *et al.*, 2023).

Come evidenziato da Blanco *et al.*, infatti:

Il progetto B-MINCOME ha offerto, inoltre, l'opportunità di testare modalità di lavoro inedite all'interno dell'amministrazione pubblica, al fine di integrare il pilot sia nelle strutture organizzative presenti, sia nell'insieme di progetti e iniziative già in corso nei quartieri dell'Asse Besós. La trasversalità, ossia quella dinamica collaborativa di lavoro orizzontale tra professionisti di diversi servizi e aree dell'amministrazione pubblica, si è resa necessaria a causa dell'ampia diversità di attori implicati nel progetto. In sintesi, è emerso che la collaborazione tra gli attori si è rivelata uno dei punti di forza dei due progetti, poiché nonostante gli svantaggi, gli attori sono stati

in grado di riadattarsi per consentire al progetto di procedere senza intoppi (2021, p. 87).

Un secondo aspetto positivo del progetto è stato l'aver messo in rete i diversi attori pubblici e privati, appartenenti a diversi livelli istituzionali e l'aver promosso una logica di co-produzione. La buona predisposizione e la competenza professionale dei tecnici coinvolti nel progetto hanno contribuito in modo significativo a adattare le azioni in base alle difficoltà riscontrate e, in ultima istanza, a migliorare il coordinamento attraverso processi di apprendimento reciproco. Tale dinamica collaborativa è stata, però, facilitata dalla flessibilità e autonomia d'azione consentita dal progetto pilota.

Infatti, e questa è una prima criticità, il contesto in cui solitamente si implementano programmi di reddito minimo è più rigido sotto il profilo normativo e organizzativo. In secondo luogo, il coordinamento del progetto è stato estremamente difficile, non solo per l'elevato numero di attori locali coinvolti e le numerose attività svolte, ma anche per le diverse competenze istituzionali locali che dovevano essere attentamente integrate al fine di evitare situazioni di stallo in ogni fase (Nesti *et al.*, 2025). La logica di co-produzione è stata, inoltre, parzialmente implementata a causa della reticenza di alcuni attori – in particolare i Distretti e alcune associazioni di quartiere – a partecipare al progetto (Blanco *et al.*, 2021).

Infine, una criticità importante è stata registrata sul versante della comunicazione. Essa ha riguardato sia i partecipanti sia le amministrazioni coinvolte nel progetto. Da un lato, infatti, “molti partecipanti hanno avuto difficoltà a comprendere le informazioni ricevute sul progetto” (Hill-Dixon *et al.*, 2019, p. 49), come evidenziato nelle interviste realizzate da The Young Foundation. Ciò è dipeso prevalentemente dalle barriere linguistiche che hanno dovuto superare le persone coinvolte nel progetto e dal linguaggio tecnico utilizzato nei materiali informativi. Il deficit comunicativo ha generato confusione o malintesi su aspetti importanti del B-MINCOME (per es. le modalità di partecipazione, il calcolo dello SMI, ecc.) e ha provocato uno stato di incertezza e/o ansia in una popolazione già in condizioni di difficoltà (Blanco *et al.*, 2021). D'altra parte, anche il coordinamento tra gli attori è stato difficile da implementare a causa della difficoltà a comunicare: sono, infatti, mancati gli spazi formali in cui i vari partner potessero dialogare e confrontarsi in caso di dubbi durante la fase di attuazione (Blanco *et al.*, 2021).

6.3 Il pilot *Weten Wat Werkt*

Nei Paesi Bassi vige un sistema di *workfare* con condizioni e sanzioni severe. Proprio per queste ragioni, a partire dal 2015, molte municipalità hanno voluto implementare progetti pilota per testare differenti sistemi di reddito minimo per vedere come i beneficiari di questo tipo di politiche si comportassero quando non sono soggetti a logiche di condizionalità. In particolare, la legge sulla partecipazione (*Participatiewet* o *Participation Act* - PA) è stata uno dei principali fattori che ha dato l'impulso ad un'ondata di esperimenti a livello comunale. Introdotto nel gennaio 2015, il PA concretizza l'idea di una società partecipativa a cui ogni cittadino deve contribuire (Bierbaum e Gassmann, 2016) prendendo parte ad attività di reinserimento, come la ricerca di un lavoro. Una novità significativa introdotta da questa legge sull'assistenza sociale, è stata il concetto di *Tegenprestatie*, ossia di "servizio in cambio di", che può essere definito come una misura di *workfare* puro, in quanto obbliga i richiedenti a svolgere servizi sociali in cambio dell'erogazione dell'assistenza sociale (Van der Veen, 2019). La *Tegenprestatie*, quindi, cerca di prevenire il cosiddetto "azzardo morale" imponendo delle condizionalità che incentivano i beneficiari a trovare un lavoro o ad ottenere un proprio reddito il prima possibile e ad essere reintegrati nel mercato del lavoro, introducendo norme più severe per monitorare e sanzionare, quando necessario, il comportamento dei beneficiari (Verlaet *et al.*, 2020).

Il PA ha decentrato e ampliato le responsabilità delle autorità municipali in materia di assistenza sociale (Knijn e Hjah, 2019) ma, allo stesso tempo, l'autonomia discrezionale dei comuni è stata ridotta, poiché essi sono stati costretti: a modificare i loro regolamenti locali in conformità alle norme più severe riportate nel PA, dotandosi di disposizioni in materia di *workfare*, a controllare che tali disposizioni fossero correttamente attuate e a finanziare il tutto con i propri bilanci. Quest'ultimo punto è particolarmente importante perché, a causa delle differenze tra i governi delle varie città –dal punto di vista del budget, della formazione politica del governo e della grandezza della città – i risultati e il livello di soddisfazione verso questa nuova riforma dell'assistenza sociale sono risultati variabili (Knijn e Hjah, 2019).

La complessità dell'attuazione decentrata del PA e l'obbligo per i comuni di attenersi e includere disposizioni in materia di *workfare* nelle loro legislazioni hanno generato atteggiamenti contrastanti e critiche da parte delle istituzioni locali nei suoi confronti. Le principali

preoccupazioni di molti governi locali possono essere raggruppate in tre categorie principali: gli oneri burocratici connessi alla sua attuazione (come il dover introdurre ed implementare una dettagliata lista di nuove normative, o implementare nuove obbligazioni e sanzioni per i beneficiari); i costi finanziari, che le municipalità devono affrontare con il proprio budget e che potrebbero aumentare a causa dell'introduzione di nuovi oneri burocratici e dei poteri dati ai comuni dal PA. Infine, l'ultima categoria è il contrasto ideologico tra le logiche di welfare del PA e la ideologia del governo locale (Van der Veen, 2019).

Tuttavia, esiste un articolo del PA, il n. 83, che concede la possibilità di condurre esperimenti biennali a livello comunale per testare forme alternative di assistenza sociale (McFarland, 2017). La presenza di questo articolo ha, quindi, favorito l'avvio di sperimentazioni in più di 40 comuni olandesi che hanno cercato di utilizzarle per mettere in discussione la natura del welfare del PA, fornendo dati basati sull'evidenza empirica, da utilizzare per riformarlo (Verlaet e de Kruijk, 2019). Di conseguenza, come hanno affermato Rossetti *et al.*, "i Paesi Bassi sono diventati lo scenario di un acceso scontro tra due misure di politica sociale diametralmente opposte in termini di condizionalità: la *Tegenprestatie*, basata sul welfare, e gli esperimenti ispirati all'UBI, basati sul concetto di fiducia" (2020, p. 285), cioè che solleva i beneficiari da qualsiasi obbligo lavorativo.

Tra i vari esperimenti, il più noto, grazie alla copertura mediatica internazionale, è stato *Weten Wat Werkt* (in italiano: "Sapere cosa funziona").

6.3.1 Le caratteristiche del progetto

Il progetto, definito dal Comune di Utrecht insieme all'Università di Utrecht, alla Scuola di Economia di Utrecht e alla *Utrecht labor market region* è stato presentato al governo centrale nel 2015, ma ha subito un ritardo nell'attuazione perché non conforme a quanto previsto dall'Allegato all'art. 83 del PA (Verlaet e de Kruijk, 2019). L'Allegato prevede, infatti, limiti e vincoli legali al tipo di politiche di welfare sperimentabili (McFarland, 2017), reintroducendo alcuni aspetti del welfare come condizione per l'attuazione degli esperimenti "basati sulla fiducia", a tal punto che la libertà dei comuni olandesi di studiare gli effetti sul benessere e sul reinserimento nel mercato del lavoro dei beneficiari in assenza di condizioni è stata limitata. Il Comune di Utrecht ha deciso di intraprendere la strada dell'elusione legale dell'allegato

PA, applicando l'art. 18.1 della legge sulla partecipazione e, dopo un lungo periodo di trattative con il Ministero degli Affari Sociali e del Lavoro, è stato trovato un accordo che ha reintrodotto alcuni vincoli di condizionalità, come la clausola di lavorare e di fornire prestazioni quali contropartita per singoli casi speciali (Van Waveren, 2017).

Il nuovo progetto è stato approvato nel dicembre 2017 e da febbraio a maggio 2018 si è svolta la fase di reclutamento dei partecipanti. All'epoca, il governo comunale era guidato da Jan van Zanen del Partito Popolare per la Libertà e la Democrazia (*Volkspartij voor Vrijheid en Democratie*, VVD), che ha concluso il suo mandato nel 2020, sostituito da Peter den Ouden, membro del Partito del Lavoro (*Partij van de Arbeid*, PvdA).

La motivazione alla base dell'implementazione di *Weten Wat Werkt* e degli altri cinque esperimenti simili condotti a Deventer, Groningen, Nijmegen, Tilburg e Wageningen, risiede nell'insoddisfazione relativa al welfare sociale olandese. Una delle argomentazioni principali che hanno sostenuto la necessità di implementare *Weten Wat Werkt*, è stata il testare una possibile sostituzione del sistema di welfare forzato. L'idea si basa sui presupposti dell'economia comportamentale, che sottolineano l'influenza negativa che la forza coercitiva esercitata dal sistema di welfare ha sulla motivazione al lavoro e sulla volontà di dare un contributo significativo alla società da parte dei beneficiari. Il pilot è stato, pertanto, guidato dalla domanda di ricerca specifica: qual è il modo migliore per guidare le persone che godono di assistenza sociale verso il lavoro retribuito o altre forme di partecipazione sociale? (Verlaet *et al.*, 2020). Per rispondere a questa domanda, i ricercatori hanno osservato l'effetto avuto dall'approccio alternativo all'assistenza sociale da loro seguito su salute e benessere, situazione finanziaria e soddisfazione dei beneficiari.

La strategia applicata per raggiungere gli obiettivi è stata realizzata attraverso la sperimentazione di tre diversi tipi di schemi di reddito di base in tre gruppi di trattamento, i cui risultati sono stati confrontati con quelli del gruppo di controllo aggiuntivo (anche qui applicando un RCT come per B-MINCOME). Il reclutamento dei partecipanti è iniziato a febbraio 2018. Gli strumenti utilizzati per raggiungere i possibili partecipanti sono stati molteplici. In primo luogo, il Comune ha inviato ai potenziali partecipanti di *Weten Wat Werkt* un volantino informativo insieme a un modulo di consenso, seguito da un'e-mail di sollecito. Il reclutamento è avvenuto anche attraverso piccoli incontri dedicati, sportelli informativi, radio e manifesti. Il reclutamento è stato condotto tra gli aventi diritto all'assistenza sociale a Utrecht, che

ammontavano a 12.250 persone. Poiché non è stato possibile ammettere tutti, alcune categorie sono state escluse, ad esempio i beneficiari di assistenza sociale che avrebbero avuto diritto a ricevere la pensione entro il periodo di attuazione del progetto, le persone di età inferiore ai 27 anni e quelle che non avevano completato il programma di integrazione civica (Verlaet *et al.*, 2020). Il passo successivo è consistito nel selezionare casualmente, tra i beneficiari dell'assistenza sociale, gli individui che sono entrati a far parte del *target group*. Per quanto riguarda gli altri beneficiari di assistenza sociale, a partire da metà febbraio fino a maggio 2018, è stata data la possibilità di candidarsi volontariamente alla sperimentazione e, una volta terminata la fase di iscrizione, è stato effettuato un sorteggio. Successivamente, le persone selezionate con il sorteggio hanno ricevuto una lettera contenente tutte le informazioni relative al gruppo di trattamento a cui erano state assegnate. Per partecipare all'esperimento, tutti i partecipanti selezionati dovevano firmare una lettera di consenso e spedirla alla Municipalità di Utrecht oppure iscriversi tramite il sito web.

Complessivamente, il numero di individui che hanno preso parte a *Weten Wat Werkt* è stato 752, ovvero circa il 10% della popolazione target (Verlaet and Kruijk, 2019). Il trattamento di ciascun gruppo è variato in base a diversi livelli di severità degli obblighi (Van Waveren, 2017) e alla percentuale di denaro che i beneficiari potevano trattenere se trovavano un'occupazione. Tutti gli approcci si sono basati sulla riduzione delle condizionalità, perché l'obiettivo era che le istituzioni interferissero meno con la vita dei beneficiari e, quindi, venisse testata la motivazione intrinseca dell'individuo a lavorare.

I quattro gruppi sono stati strutturati come segue:

Gruppo 1: "Mettersi in gioco da soli" (Zelf in actie, ZIA). L'approccio utilizzato per questo gruppo ipotizzava che lasciare libertà d'azione ai beneficiari portasse a risultati migliori rispetto a quando essi sono sottoposti a obblighi. Infatti, le persone che facevano parte di questo gruppo non avevano l'obbligo di candidarsi alle offerte di lavoro e accettarle e di rispettare i doveri di reinserimento nel mercato del lavoro. Lo scopo di questo approccio mirava a comprendere in che modo la riduzione degli obblighi di workfare influisse sulla ricerca di un lavoro e sul reinserimento nel mercato del lavoro dei beneficiari. L'unico ruolo attivo del Comune in questo gruppo è stato quello di contattare i partecipanti, di solito con una telefonata, ogni sei mesi per verificare come stavano andando le cose.

Gruppo 2: "Con un aiuto extra in azione" (Met extra hulp in actie, HIA). Questo gruppo ha ricevuto un aiuto supplementare da parte del

Comune, che si è tradotto in una supervisione personalizzata da parte di un *case manager*, senza aumentare gli obblighi e i controlli. Il particolare approccio applicato a questo gruppo è servito a verificare se il miglioramento del rapporto di fiducia tra i *case manager* e i beneficiari dell'assistenza sociale migliorasse la partecipazione di questi ultimi alla società e il loro reinserimento nel mercato del lavoro, o se creasse maggiore ostilità. Ogni partecipante è stato seguito da un proprio responsabile invece che da un team di responsabili, in modo da stabilire un rapporto più stretto e personale tra il beneficiario e il suo referente. L'approccio utilizzato in questo gruppo è stato aggiunto su richiesta esplicita del Ministero degli Affari Sociali e dell'Occupazione (Verlaet *et al.*, 2020).

Gruppo 3: “Il lavoro paga” (Werken loont, WL). In questo gruppo i partecipanti che avevano già un lavoro (ad es. part time) oppure che ne trovavano uno, potevano trattenere una percentuale del loro reddito, fino a una soglia massima di 202 euro (netti) al mese in aggiunta al beneficio che già ricevevano. L'obiettivo era comprendere se il fatto di possedere un reddito funzionasse come incentivo per rientrare nel mercato del lavoro (Verlaet e de Kruijk, 2019). I beneficiari sono stati obbligati a segnalare qualsiasi cambiamento nella loro situazione economica e lavorativa al servizio sociale del Comune.

Gruppo 4: era il gruppo di controllo, che è stato definito “Misurare ciò che funziona” (*Meten wat werkt*, MWW). Pertanto, i partecipanti di questo gruppo erano soggetti alle regole in vigore al momento dell'esperimento.

La fase di implementazione è durata sedici mesi, da giugno 2018 a ottobre 2019 ed è stata prolungata di ulteriori tre mesi per garantire un ritorno lineare dei partecipanti alla normalità (Verlaet *et al.*, 2020).

6.3.2 I risultati del progetto

Anche nel caso di *Weten Wat Werkt*, gli intervistati hanno espresso un giudizio positivo riguardo l'attività di coordinamento svolta dai Comuni e il piano operativo ha favorito una realizzazione più agevole del progetto e una comprensione più ampia di quest'ultimo. Anche se alcuni intervistati hanno fatto notare come il progetto fosse nato con una logica volta più a un'implementazione bottom-up, che invece secondo loro si è rivelata essere più top-down. Infatti, come nel caso di B-MINCOME, alcuni attori si sono sentiti esclusi dal processo decisionale e informativo, di cui invece facevano parte le Municipalità e i principali partner. Una prova di questa esclusione è stata fornita da

un intervistato, che ha commentato come i vari ricercatori provenienti dalle sei università coinvolte nel progetto abbiano autonomamente deciso di unirsi in un consorzio informale con l'obiettivo di armonizzare le loro ricerche. Poiché la possibilità di confrontare i risultati tra i progetti non simili era di fondamentale importanza per ottenere risultati coerenti, i gruppi di ricerca hanno cercato di organizzarsi in una sorta di "consorzio informale" perché le città erano "proprietarie" di questi esperimenti. E l'obiettivo di quegli incontri è stato anche armonizzare ciò che stava accadendo nelle diverse città che vivevano situazioni diverse, erano caratterizzate da contesti diversi, con Sindaci e/o consigli comunali con composizioni politiche diverse e con desideri e priorità diverse.

L'implementazione dell'esperimento è stata monitorata per tutta la sua durata e sono stati eseguiti due tipi di monitoraggio: il primo ha consistito in incontri bisettimanali tra i ricercatori dell'Università di Utrecht e i dipendenti del Comune coinvolti. I ricercatori hanno anche realizzato diversi incontri con i *case manager*. La seconda tipologia consisteva in un monitoraggio basato su dati amministrativi relativi al numero di punti di contatto tra l'*Ufficio lavoro e reddito* e i partecipanti all'indagine. I dati necessari per effettuare la valutazione del progetto sono stati raccolti attraverso due canali: i sondaggi e i dati amministrativi provenienti dallo *Statistics Netherlands* (CBS). Questi dati, ricevuti mensilmente, riguardavano lo studio della partecipazione al mercato del lavoro; quindi, fornivano informazioni sul reddito dei partecipanti, sul numero di ore lavorate e sul tipo di contratti di lavoro stipulati.

Il processo di valutazione di *Weten Wat Werkt* è stato condotto attraverso l'uso di metodi di analisi quantitativa e qualitativa con l'obiettivo di ottenere una panoramica completa degli impatti e dei risultati raggiunti da questo progetto pilota.

Nel complesso, come riportato nel Report Finale (Verlaet *et al.*, 2020), i risultati provenienti dai tre gruppi di intervento possono essere considerati relativamente positivi. Infatti, la durata limitata dell'esperimento ha giocato un ruolo importante nell'influenzare i risultati finali. Infatti, alcuni degli obiettivi dei progetti si sono rivelati troppo ambiziosi per la durata del progetto, ma anche per la dimensione del campione dei partecipanti. Ad esempio, gli effetti sulla partecipazione al mercato del lavoro si ottengono solitamente a lungo termine e quindi 16 mesi non sono stati sufficienti per ottenere risultati chiari e solidi. Inoltre, va segnalato che un'altra limitazione nel processo di valutazione di *Weten Wat Werkt*, che ha influenzato i risultati, è stata quella di aver utilizzato dati provvisori provenienti dal CBS tre mesi

prima della fine del progetto pilota, per poter rispettare la scadenza di consegna del rapporto (Verlaet *et al.*, 2020).

I risultati suggeriscono che fornire maggiore autonomia e libertà ai partecipanti che richiedono prestazioni sociali, insieme a un maggiore margine di manovra per gli assistenti sociali e a misure più personalizzate, genera effetti positivi. Anche se questi risultati non sono altamente significativi dal punto di vista statistico, dimostrano che il nuovo approccio non funziona peggio del rigido workfare implementato dallo Stato olandese (Verlaet *et al.*, 2020).

Per quanto riguarda i risultati complessivi sulla salute, il benessere e sulla partecipazione sociale dei beneficiari, gli effetti sono stati per lo più statisticamente insignificanti (Verlaet *et al.*, 2020).

Passando ora alla valutazione dei risultati dei gruppi di trattamento, si nota che ogni gruppo ha prodotto risultati diversi. Per quanto riguarda il gruppo “Mettersi in gioco da soli”, ciò che sorprende è che le persone con un livello di istruzione più basso hanno beneficiato maggiormente degli interventi previsti rispetto ai partecipanti con un livello di istruzione medio e superiore. In particolare, essi hanno trovato lavori più stabili o la stipula di contratti che implicavano più di 12 ore di lavoro a settimana, e l’uscita dai sussidi sociali (Verlaet *et al.*, 2020).

Nella valutazione sono state poi rilevate diverse similitudini tra i risultati del primo e del secondo gruppo di trattamento, il cosiddetto “Con un aiuto extra in azione”. È interessante notare che nel rapporto finale (Verlaet *et al.*, 2020) è stato evidenziato che il trattamento del secondo gruppo ha funzionato meglio per le persone con un’istruzione inferiore e soprattutto per quelle con una lunga distanza dal mercato del lavoro, in termini di ricerca di un lavoro per più di 12 ore settimanali e di uscita dal sistema di assistenza sociale, anche se i risultati non sono statisticamente significativi. Dalle interviste in profondità con i partecipanti assegnati al primo e al secondo gruppo di trattamento, emerge che entrambi gli approcci hanno avuto un effetto positivo sulla capacità degli individui di trovare lavoro. Inoltre, nel secondo gruppo, i partecipanti sono risultati essere più soddisfatti dell’aver ricevuto un maggiore sostegno da parte dei servizi sociali (Verlaet *et al.*, 2020). Tuttavia, occorre notare anche un limite negli effetti positivi generatisi nel secondo gruppo. Infatti, i *case worker* che hanno fornito una guida personalizzata ai partecipanti del gruppo “Con un aiuto extra in azione” sono stati appositamente formati per l’implementazione del progetto pilota, quindi i risultati prodotti dai *case manager* si intrecciano con gli effetti complessivi di questo gruppo (Verlaet *et al.*, 2020).

Infine, il gruppo “Il lavoro paga”, che concedeva guadagni supplementari, ha dimostrato che negli ultimi mesi di attuazione del progetto è aumentata la possibilità per i partecipanti di trovare un lavoro di oltre otto ore settimanali. Inoltre, la possibilità di avere delle entrate aggiuntive ha incoraggiato i partecipanti a trovare lavoro e a non abbandonare i lavori part-time (Verlaet *et al.*, 2020).

In definitiva, i risultati del progetto pilota possono essere considerati positivi perché hanno dimostrato che l’implementazione di un approccio più fiducioso e personalizzato nei confronti dei beneficiari dell’assistenza sociale non porta a risultati peggiori, ma esiste la possibilità che produca risultati migliori.

6.3.3. L’impatto istituzionale e di policy

Il principale risultato positivo che riguarda le pubbliche amministrazioni coinvolte di questo progetto, come per B-MINCOME, è stato il cambio di ruolo e di modalità di lavoro dei servizi sociali. Le Municipalità desideravano, infatti, modificare la percezione degli utenti dei servizi, che li vedevano più come “poliziotti” che come assistenti sociali, e consentire a questi ultimi di concentrarsi e specializzarsi sullo sviluppo di un metodo di lavoro più su misura e umano, adatto alle necessità dei beneficiari. Il metodo tradizionale di lavoro, infatti, era basato su una certa diffidenza nei confronti dei beneficiari di assistenza sociale, ai quali era concessa pochissima autonomia nei progetti individuali e che venivano gestiti in modo rigido e imponendo loro pesanti sanzioni in caso di inadempienza rispetto alle politiche attive previste.

Secondo le interviste, i *case worker* sono stati davvero felici di adottare un approccio un po’ più orientato al lavoro sociale e meno al controllo. Essi hanno sperimentato un maggiore senso di autonomia, più possibilità di apprendere, condividere conoscenze ed essere creativi nel loro lavoro. La soddisfazione lavorativa è aumentata grazie a un più forte senso di squadra e alla possibilità di costruire una relazione con il cliente (Verlaet *et al.*, 2020). Inoltre, al contrario di ciò che è avvenuto nel progetto catalano, in *Weten Wat Werkt* è stato conferito un ruolo primario ai servizi sociali fin dall’inizio della fase di progettazione. Il team di ricerca si è poi occupato di verificare come i *case workers* stessero vivendo il loro lavoro e quali fossero i problemi relativi alla sua gestione. Dalle interviste è emerso un quadro con regole sempre più rigide e stringenti che, oltre a limitare l’azione dei beneficiari, creava un onere amministrativo sul personale, costretto a farle rispettare.

Il progetto è stato, pertanto, un'occasione per rivedere il design di queste misure e per ripensare come utilizzare le risorse non più solo per controllare i beneficiari ma per aiutarli in modo più efficace.

6.4 Analisi e comparazione tra i due progetti

Questa sezione fornisce un confronto generale tra B-MINCOME e *Weten Wat Werkt*, progetti guidati da domande di ricerca diverse e trattati in maniera differente dai propri governi nazionali.

B-MINCOME è sempre stato considerato con rispetto e interesse dal governo nazionale spagnolo, il quale voleva approfondire le conoscenze sui sistemi di welfare alternativi da poter poi implementare su scala più ampia, per far fronte alle carenze del sistema nazionale. Il governo olandese, invece, ha mostrato ostilità nei confronti delle municipalità che volevano mettere alla prova il sistema nazionale di welfare. Infatti, *Weten Wat Werkt*, pur non essendo un vero e proprio esperimento di UBI, rappresenta la forma più vicina al progetto pilota di UBI mai realizzato nei Paesi Bassi.

B-MINCOME, a differenza di *Weten Wat Werkt*, è un progetto pilota estremamente complesso che potrebbe rientrare meglio nella categoria di schema di reddito minimo, perché non solo non mira a coprire l'intera popolazione, ma ha anche testato quattro politiche attive che ponevano vincoli e condizioni ai beneficiari per continuare a ricevere l'aiuto.

La complessità di B-MINCOME si riscontra non solo nella progettazione dei vari interventi politici, ma anche nella grande quantità di attori istituzionali e non coinvolti nel progetto. Se *Weten Wat Werkt* ha coinvolto come attori principali solo il Comune di Utrecht e l'Università di Utrecht, B-MINCOME ha costituito un consorzio in cui erano coinvolti sei partner. Gli attori che hanno preso parte al consorzio sono stati i principali protagonisti dell'ideazione, dell'implementazione, del monitoraggio e della valutazione del progetto. Allo stesso tempo molti altri attori sono stati coinvolti nell'attuazione e nel lavoro sul campo.

Il livello di complessità di B-MINCOME può essere anche rilevato nel carico amministrativo sostenuto dai beneficiari. Essi dovevano fornire mensilmente all'ufficio comunale le informazioni personali relative alle loro condizioni lavorative, finanziarie, ecc. mentre per quanto riguarda *Weten Wat Werkt*, i dati amministrativi sono stati ottenuti dal centro statistico nazionale, senza coinvolgere attivamente i beneficiari.

I partecipanti a B-MINCOME hanno avuto un ruolo più attivo rispetto al progetto olandese, in quanto hanno dovuto rispettare le attività previste per ogni gruppo e fornire informazioni sull'uso che facevano del denaro ricevuto dal progetto attraverso un'applicazione.

Inoltre, mentre per *Weten Wat Werkt* la comunicazione e il contatto semestrale con gli assistenti sociali (*case manager*) erano obbligatori, per quanto riguarda B-MINCOME è accaduto che alcuni beneficiari non siano mai entrati in contatto con gli assistenti sociali.

Per concludere, per quanto riguarda i metodi di valutazione, B-MINCOME ha previsto tecniche diverse, come l'uso di sondaggi, interviste e studi etnografici, mentre *Weten Wat Werkt* ha utilizzato solo sondaggi e interviste. Le interviste condotte per la valutazione del progetto olandese hanno coinvolto solo alcuni partecipanti, vale a dire i beneficiari appartenenti al primo e al secondo gruppo di trattamento, i *case manager* e alcune persone che lavorano presso la Municipalità, dunque escludendo gran parte degli attori coinvolti in questo progetto.

Nonostante le differenze nel design, implementazione e valutazione, entrambi i progetti hanno raggiunto un importante livello di riconoscimento da parte di istituzioni europee e nazionali. Infatti, *Weten Wat Werkt* è stato premiato come uno dei migliori progetti nell'ambito dei programmi del Fondo Sociale Europeo e B-MINCOME è diventato un trampolino di lancio politico, per un possibile progetto di reddito di base a livello nazionale spagnolo nel futuro.

Nei due casi, i governi locali delle città sono stati i promotori e i coordinatori degli esperimenti, perché desideravano influenzare il governo nazionale per avere un'attuazione più ampia, motivo per il quale hanno goduto del sostegno da parte dell'UE (Nesti *et al.*, 2025). Questi due progetti sono stati, infatti, parzialmente finanziati con fondi europei: B-MINCOME ha ricevuto un finanziamento dal programma URBACT, mentre *Weten Wat Werkt* ha ricevuto un finanziamento dal Fondo Sociale Europeo. Entrambi i progetti si sono conclusi nel 2019.

Dal punto di vista delle capacità amministrative, applicando il framework presentato nel Capitolo 1, è possibile evidenziare come i due progetti abbiano consentito di migliorare l'aspetto della discrezionalità, nell'ambito della dimensione della Programmazione e gestione degli interventi di reddito minimo. La flessibilità organizzativa caratterizzante i due pilot e la forte attenzione all'inclusione dei *case worker* nel processo di attuazione fin dall'avvio della misura, in particolare a Utrecht, hanno favorito una ridefinizione del ruolo degli assistenti sociali, maggiormente focalizzato sui beneficiari della misura e sul loro empowerment e sull'apprendimento. Anche la dimensione del Coor-

dinamento, per quanto complessa, ha giovato dei pilot perché ha consentito la sperimentazione di modalità trasversali di collaborazione e coproduzione tra soggetti del territorio, prima impensabili.

In entrambi i progetti non si sono potuti raggiungere i risultati attesi o si è stati in grado di condurre una valida valutazione ex-post a causa dell'avvento della pandemia da Covid-19 che ne ha fortemente influenzato i risultati.

Tuttavia, gli esiti del processo di valutazione indicano come quasi tutti i progetti pilota e gli esperimenti di UBI implementati negli ultimi anni nell'UE, compresi B-MINCOME e *Weten Wat Werkt*, abbiano ottenuto risultati e impatti complessivamente positivi (Standing, 2012; Riutort *et al.*, 2021; Lain e Merrill, 2021).

6.5 Conclusioni

Entrambi i progetti hanno dimostrato punti di forza e di debolezza e la loro analisi può servire per produrre lezioni da apprendere in Italia per apportare modifiche alle varie esperienze di reddito minimo o avviare sperimentazioni su scala locale di progetti di UBI o di quasi UBI. I due progetti, perciò, offrono vari spunti di riflessione.

In primo luogo, una valutazione non approfondita dei potenziali partecipanti ha costituito uno dei maggiori limiti dei due progetti. Per questo motivo è necessario tenere presente i differenti profili della popolazione target ed essere consapevoli delle loro caratteristiche, come il basso livello di istruzione, le scarse competenze tecnologiche, ecc., quando si disegna una politica di reddito minimo.

Il supporto politico ad un progetto pilota gioca un ruolo cruciale per quanto riguarda la progettazione, l'implementazione, i risultati e la sostenibilità del progetto. Il ruolo dell'UE è stato, in questo senso, importante, non solo come fonte di finanziamento, ma anche di legittimazione della misura, così come rilevante è stato il ruolo di altri attori internazionali o nazionali.

Il progetto dovrebbe essere strutturato seguendo un approccio bottom-up, per porre in primo piano le reali necessità dei beneficiari e perciò ottenere risultati migliori. Dovrebbe essere data particolare importanza al ruolo degli *street-level bureaucrats* (SLB), cioè i *case manager*, perché, come si evince dai progetti, la loro esperienza sul campo e lo stretto rapporto con le persone provenienti da contesti di povertà ed esclusione sociale può fornire utili informazioni sulle loro caratteristiche. Inoltre, con un approccio bottom-up, gli SLB assumerebbe-

ro un ruolo centrale nella progettazione, che dovrebbe basarsi su una profonda comprensione e conoscenza del territorio locale, della popolazione e delle sue esigenze. Ovviamente la loro presenza dovrebbe essere adeguata al numero dei beneficiari, per non creare un eccessivo carico di lavoro tra gli operatori e permettere di seguire i partecipanti con un approccio più umano e personalizzato.

Nel disegnare un progetto pilota si dovrebbe dare la possibilità ai beneficiari di esprimere le loro preferenze in merito alla politica attiva che vorrebbero intraprendere, poiché la totale casualità dell'assegnazione dei partecipanti a una politica, ha dimostrato di influenzare negativamente la valutazione e la soddisfazione dei partecipanti nei confronti del progetto.

L'importo economico erogato con la misura dovrebbe essere fornito su base mensile tramite conto bancario (Standing, 2021) e mantenersi invariato. I partecipanti devono sapere quanto andranno a percepire ogni mese, perché come si è capito ad esempio dal progetto B-MINCOME, cambiare l'importo ogni mese in base al reddito di ogni famiglia ha comportato ritardi nei pagamenti e ha rappresentato una fonte di confusione e frustrazione tra i partecipanti. Questo aspetto, a sua volta, ha generato un onere per il lavoro degli assistenti sociali, che hanno dovuto spiegare ai partecipanti il funzionamento del trasferimento di denaro e il motivo per cui ognuno ne riceveva una diversa quantità. Inoltre, dovrebbe essere data la possibilità ai partecipanti di risparmiare parte del sussidio economico, perché ciò li aiuterebbe a pagare parte dei loro debiti o ad affrontare spese impreviste. Per questo sarebbe utile anche che i partecipanti seguissero un corso di educazione e gestione finanziaria per gestire al meglio il proprio denaro.

Durante l'attuazione di B-MINCOME è emerso che i partecipanti sono stati gravati dall'onere amministrativo di dover fornire i dati relativi alle variazioni del loro reddito mensile. Il governo dovrebbe collaborare con gli enti preposti per accedere direttamente alle informazioni relative all'evoluzione della situazione finanziaria dei nuclei familiari, garantendo sempre un livello di riservatezza nel loro utilizzo.

Per quanto concerne l'uso della tecnologia, si suggerisce di valutare quale tipo di impiego farne sulla base del profilo dei partecipanti, poiché essi spesso, a causa delle limitate possibilità economiche, non possiedono un dispositivo elettronico con connessione internet, o non possiedono sufficienti competenze tecnologiche per utilizzarlo. Quindi anche, per esempio, l'utilizzo di strumenti digitali per il trasferimento di denaro o la ricezione di alcune informazioni via e-mail, ritenuti metodi utili e rapidi, in realtà potrebbero risultare inefficaci. Un eccessivo

uso della tecnologia, inoltre, rischia di provocare lavoro aggiuntivo, in particolare per gli assistenti sociali, i/le quali potrebbero trovarsi nella condizione di dover spiegare ai beneficiari anche il funzionamento di un'app, o del sito web del progetto. È perciò fondamentale utilizzare un approccio tecnologico semplice, per evitare ostacoli durante la fase di attuazione.

Infine, la comunicazione ha rappresentato un fattore cruciale in entrambi i progetti e ha influito sulle loro valutazioni e sui loro risultati. Creare canali di comunicazione che mettano in contatto tutti gli attori coinvolti tra loro è di fondamentale importanza per raggiungere risultati positivi e per garantire una corretta implementazione delle misure. Inoltre, la comunicazione con i beneficiari dovrebbe essere modellata sul loro profilo, tenendo in considerazione che spesso i partecipanti non hanno risorse per accedere ad internet o non hanno sufficienti competenze tecnologiche per accedere a determinati contenuti, e il linguaggio da utilizzare non dovrebbe essere troppo tecnico. Infine, bisognerebbe fornire la documentazione e le informazioni tradotte in più lingue. Queste accortezze nella sfera della comunicazione ridurrebbero il tasso di non-take-up e, probabilmente, anche il numero di abbandoni della misura (Julia e Lain, 2018).

Bibliografia

- Ajuntamiento de Barcelona, (2018). B-MICOME. Inclusio' sostenible en Barcelona, disponibile presso https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu-documents/bmincome_newsletter_1_en.pdf
- Ajuntamiento de Barcelona, (2021). Explicación y funcionamiento del proyecto B-MINCOME, Area de Drets Socials, IMSS (Institut Municipal de Serveis Socials), disponible presso: <https://ajuntament.barcelona.cat/serveissocials/es/canal/projecte-pilot-b-mincome-combinant-una-renda-minima-garantida-i-politiques-socials-actives-en>
- Arcarons, J., Raventós, D., Torrens, L., (2018), Nuevo modelo de financiación de la Renta Básica, disponible presso: <https://www.redrentabasica.org/rb/nuevo-modelo-de-financiacion-de-la-renta-basica/>
- Bidadanure, J. U., (2019), The Political Theory of Universal Basic Income. *Annual Review of Political Science*, 22:481–501.

- Bierbaum, M., Gassmann, F. (2016), *Limits of Freedom? Experiences with the Participation Act*, United Nations University, Policy Brief No. 2.
- Blanco, I., Marra, G., Fernández, C., Badosa, J., Riutort, S., Julià, A., Laín, B., Torrens, L., (2021), *Resultados finales del proyecto piloto B-MINCOME (2017-2019)*.
- Bonoli, G. (2007). *Time matters: Post industrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies*. *Comparative political studies*, 40(5), 495-520.
- Colini, L., (2017), *The B-MINCOME project*. Journal n. 1, UIA.
- Colini, L., (2018a), *The B-MINCOME project*. Journal n.2: "Money for whom?", UIA.
- Colini, L., (2018b), *The B-MINCOME project*. Journal n. 3, UIA.
- Colini, L., (2019a), *The B-MINCOME project*. Journal n.4, UIA.
- Colini, L., (2019b), *The B-MINCOME project*. Journal n.5, UIA.
- Dent, A., (2017), *From Utopia to Implementation: How Basic Income has progressed from radical idea to legitimate policy solution - An exploratory study*. University of Bristol, disponibile presso: <https://basicincome.org/wp-content/uploads/2018/09/From-Utopia-to-Implementation.pdf>
- Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., Yemtsov, R. (Eds.). (2019). *Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices*. World Bank Publications.
- Gomà, R., (2018) *Políticas sociales y territorio: municipalismo y derecho a la ciudad*, *Revista cuestión urbana*, 2(4): 19-36.
- Haagh, L., Rohregger, B., (2019), *Universal basic income policies and their potential for addressing health inequities. Transformative approaches to a healthy, prosperous life for all*. Copenhagen; World Health Organization. Regional Office for Europe, 2019-12-31.
- Hill-Dixon, A., Green, H., Davis, H., Boelman, V., Sanchez, S. (2019). *Getting by in Barcelona: A portrait of life before basic income*. The Young Foundation.
- Julià, A., Laín, B., (2018), *Informe sobre els casos non-take-up del projecte pilot B-MINCOME. Per què certs individus no sol·liciten el Suport Municipal d'Inclusió?*, disponible presso: <https://>

- ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu-documents/informe-casos-non-take-up-bmincome.pdf
- Julià, A., Llà, B., Riutort, S., (2019), El proyecto B-mincome. Innovaci3n municipal en rentas mínimas garantizads y políticas sociales activas, Barcelona Societat, Revista de investigaci3n y an lisis social.
- Knijn, T., Hiah, J., (2019), Coping with the Participation Act: Welfare experiences in the Netherlands, ETHOS Working Paper.
- L  , B., (2019a), El proyect piloto B-MINCOME de Barcelona: experimentos, resultados, y mercado laboral? Disponible presso: <https://www.redrentabasica.org/rb/el-proyecto-piloto-b-mincome-de-barcelona-experimentos-resultados-y-mercado-laboral/>
- L  , B., (2019b), Informe de resultats preliminars del projecte pilot B-MINCOME (2017-2018). Combinant una renda minima garantida i polítiques socials actives en zones urbanes desfavorides de Barcelona, disponible rpresso: https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu-documents/resultats_bmincome_cat.pdf
- L  , B., Merrill, R., (2021), Why Do We Run Basic Income Experiments? From Empirical Evidence to Collective Debate. Basic Income Studies, 16(1): 27–38.
- Lucas Martín, G. (2018). Proyecto B-MINCOME. Clivatge. Estudios I Tesitimonis Del Conflicte I El Canvi Social, (6), disponible presso: <https://revistes.ub.edu/index.php/clivatge/article/view/CLIVATGE2018.6.6>
- McFarland, K., (2017), Overview of Current Basic Income Related Experiments, 15 ottobre, disponible presso: <https://basicincome.org/news/2017/10/overview-of-current-basic-income-related-experiments-october-2017/>
- Nesti, G., Cittadini, M., Bassoli, M. (2025). The politics of piloting. The case of minimum income schemes in European cities. Review of Policy Research, 42(2): 291-309.
- Rincón García, L. (2022). The policy and political consequences of the B-Mincome pilot project. European Journal of Social Security, 24(3): 213–229.

- Riutort, S., Julià, A., Laín, B. and Torrens, L. (2021). B-MINCOME pilot final results (2017-2019). Executive report, Barcelona: Area of Social Rights, Global Justice, Feminism and LGBTI Affairs, Barcelona City Council.
- Riutort, S., Laín, B., Julià, A. (2023), Basic Income at Municipal Level: Insights from the Barcelona B-MINCOME Pilot, *Basic Income Studies*, 18(1): 1–30.
- Rossetti, F., Roosma, F., Laenen, T., Abts, K., (2020), An unconditional basic income? How Dutch citizens justify their opinions about a basic income and work conditionality. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 36(3): 284–300.
- Sabes-Figuera, R., Todeschini, F. (2019), Barcelona city council new welfare programme: Economic evaluation results. IVALUA, disponibile presso: https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu-documents/bmincome_eco_eval_d723_and_d724.pdf
- Salinas, P., Sanchez, M., Vilalta, M., (2019), Reflections on the implementation of a guaranteed minimum income in Barcelona city. *Barcelona Societat. Revista de investigaci3n y anàlisis social*.
- Standing, G., (2012), Basic income pilot schemes: Seventeen design and evaluation imperatives. In D. Jacobi, & W. Strengmann-Kuhn (Eds.). *Wege zum Grundeinkommen*, pp. 133-152.
- Standing, G., (2019), What has a year of experiments taught us about basic income?, *World Economic Forum*, disponibile presso: <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/trial-phase-2018-in-basic-income-in-review/#:~:text=Basic%20incomes%20have%20been%20shown,income%20and%20lower%20social%20costs> (ultimo accesso: febbraio 2024).
- Standing, G., (2021), Basic Income Pilots: Uses, Limitations and Design Principles. *Basic Income Studies*, 16(1): 75–99
- Stevens, Y., Werbrouck, J., (2019), Forum text- Basic income and social security: A structural problem?, disponibile presso: <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/publicaties/btsz/2019/btsz-2019-1-forum-text-basic-income-and-social-security-a-structural-problem-nl.pdf>

- The Young Foundation, (2020), The Voices of Basic Minimum Income. Executive Summary, disponibile presso: <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2020/02/Voices-of-Basic-Income.pdf>
- Van der Veen, R., (2019). Basic Income Experiments in the Netherlands? Basic Income Studies, 20180023.
- Van Parijs, P., (2004). Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century. Politics & Society, 32(1): 7-39.
- Van Waveren, B., (2017), Dutch municipalities start experiment with red tape-trimmed social assistance benefits. ESPN Flash Report 2017/18.
- Verlaat, T., de Kruijk, M., (2019), Experimenting with Income Support in the Netherlands: Utrecht. Barcelona Societat, Journal on social knowledge and analysis.
- Verlaat, T., de Kruijk, M., Rosenkranz, S., Groot, L., Sanders, M. (2020), Onderzoek Weten wat werkt: samen werken aan een betere bijstand, Eindrapport. Utrecht, Utrecht University Press, disponibile presso: <https://www.uu.nl/en/publication/final-report-what-works-weten-wat-werkt>

7. Capacità amministrative e Reddito di cittadinanza: un'analisi del caso veneto

Giorgia Nesti

Università di Padova

Il capitolo esamina l'attuazione del Reddito di cittadinanza (RdC) in Veneto, utilizzando questa regione come caso di studio per analizzare quali capacità amministrative siano necessarie per implementare efficacemente una misura di reddito minimo. Dopo aver presentato il contesto veneto e i dati relativi all'attuazione del RdC nella regione e sulla base dell'indagine empirica presentata nei precedenti capitoli, il capitolo analizza in che misura le capacità di Programmazione e gestione, Coordinamento e Analisi siano presenti a livello regionale nei Centri per l'impiego e negli Ambiti territoriali sociali e quali criticità siano emerse nella fase di attuazione. Il capitolo si chiude con una descrizione delle nuove misure introdotte nel 2024 per sostituire il RdC, cioè l'Assegno di Inclusione e il Supporto per la Formazione e il Lavoro.

Parole chiave: Reddito di cittadinanza, capacità amministrative, policy implementation, reddito minimo, Assegno di inclusione

7.1 Il contesto regionale

Con la nostra ricerca¹ abbiamo inteso individuare quali capacità amministrative siano necessarie per affrontare i problemi che emergono nella fase di attuazione del Reddito di cittadinanza (RdC) e quanto esse siano presenti nelle amministrazioni coinvolte in tale processo. Per analizzare il processo di attuazione del RdC e testare

¹ L'autrice ringrazia G. Acconcia, M. Cabria e M. Visentin per aver effettuato le interviste da cui sono riportate le citazioni presenti nel Capitolo.

il framework teorico sulle capacità amministrative presentato nel Capitolo 1 del presente volume, abbiamo scelto il caso studio del Veneto. Questa regione si caratterizza, infatti, per alcuni tratti d'interesse che la rendono un utile punto d'osservazione delle dinamiche di implementazione relative al RdC.

Innanzitutto, come rilevato anche nel Capitolo 2, i dati relativi all'evoluzione sociodemografica del Veneto evidenziano come tale regione sia caratterizzata da un generale calo della natalità, da un crescente invecchiamento della popolazione (anche se più basso della media italiana), dall'aumento del numero di famiglie unipersonali e monogenitoriali e da una forte presenza di popolazione straniera sul territorio. Il mercato del lavoro è dinamico, con un tasso di occupazione in crescita, ma la maggioranza dei contratti, seppur derivanti da lavoro dipendente, è a tempo determinato (Gori e Campana, 2020). Inoltre, le aziende faticano a trovare i profili professionali di cui necessitano perché non sono presenti persone con le competenze tecniche e l'esperienza specifica richieste (Veneto Lavoro, 2020).

Il periodo all'interno del quale si è sviluppata la nostra indagine è coinciso con la diffusione della pandemia da Covid-19 e il successivo periodo di ripresa. In Veneto, nel corso del 2020, gli effetti del virus sul mercato del lavoro non hanno tardato a manifestarsi. In particolare, secondo i dati di Veneto Lavoro (2021), nel 2019 nel settore privato, il saldo tra assunzioni e cessazioni è stato pari a +26.548 unità mentre nel 2020 è stato pari a -11.388 unità.

Secondo i dati ISTAT, il tasso di disoccupazione tra la popolazione di età compresa tra i 15 e i 64 anni è passato dal 6,6% del 2018 al 5,7% del 2019 per risalire al 6,0% nel 2020². Si tratta senz'altro di un valore inferiore alla media italiana (circa il 10%) ma più alto della media del Nord-est (pari, negli anni sopra indicati, al 6,1%, al 5,6% e al 5,9%)³. Dai dati di Veneto Lavoro (2022) emerge come siano prevalentemente escluse dal mercato occupazionale le persone con basso livello di istruzione (il 35% di esse ha al massimo la licenza elementare), di genere femminile (che rappresenta circa il 56,5%), con un'età compresa tra il 40 e i 54 anni (circa il 34% del totale), anche se elevata è anche la quota di giovani (circa il 30% del totale). La popolazione straniera incide per il 24% circa.

Dal punto di vista delle politiche per il contrasto alla povertà entro cui si inserisce la misura nazionale del RdC, vale la pena sot-

² Cfr. <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=25400#>

³ Cfr. https://statistica.regione.veneto.it/jsp/forzeLavoro_italia.jsp?x2=2

tolineare come il Veneto rappresenti una regione che, nel corso degli ultimi anni, ha investito molte risorse nello sviluppo di un sistema di servizi coordinato a livello territoriale e supportato da una forte rete di attori pubblico-privati. Fino al 2017 il Veneto si è caratterizzato per l'utilizzo di misure, perlopiù, di natura passiva e assistenzialistica, prive di approccio multidimensionale (Gori e Campana, 2020). Ma l'introduzione del REI nel 2017 con il D.Lgs. n. 147/2017 e la successiva adozione del *Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020* tramite DGR n. 1504 del 16/10/2018 hanno rappresentato due tappe importanti per il ridisegno della governance regionale. L'approccio che ne è seguito si è fondato su una visione multidimensionale della povertà, sulla promozione dell'inclusione attiva e sulla creazione di un welfare di comunità basato sui principi di solidarietà e sussidiarietà. Dal punto di vista organizzativo, il Piano ha previsto il potenziamento del servizio sociale territoriale, il rafforzamento delle competenze dei Centri per l'impiego (CPI), una maggiore integrazione tra i servizi sociali, la rete degli altri servizi del territorio, in particolare quelli per il lavoro, e il Terzo settore. Quest'ultimo obiettivo è stato perseguito, sotto il profilo della governance regionale, tramite l'istituzione del Tavolo regionale della Rete della protezione e dell'inclusione sociale. A livello locale è stato ottenuto attraverso il coordinamento degli attori della rete afferente ai vari Ambiti territoriali sociali (ATS), svolto dai Nuclei Operativi di Ambito (NOA), l'attivazione delle équipes multidisciplinari per la valutazione dei bisogni all'interno degli ATS, la definizione di protocolli di lavoro, in particolare per l'integrazione tra ATS e CPI e la creazione di un sistema informativo integrato tra i vari servizi. Il Veneto ha, inoltre, avviato una sperimentazione di reddito minimo nei capoluoghi di provincia nel 2013 con il Reddito di ultima istanza (RUI)⁴, che sarà poi esteso a tutti i Comuni nel 2019. Con DGR n. 1106 del 30 luglio 2019, il RUI viene trasformato in Reddito di inclusione attiva (RIA), misura che prevede interventi di inclusione sociale oppure di inserimento lavorativo, destinata alle fasce di popolazione più fragile e difficilmente collocabile nel mondo del lavoro a causa dell'età avanzata, del basso livello di formazione, e/o di una lunga condizione di disoccupazione. Nel 2021 le persone beneficiarie del RIA sono state 3.053⁵.

⁴ Introdotta con DGR n. 2897 del 30/12/2013.

⁵ Cfr. <http://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=457991>

Nell'ambito delle politiche attive per il lavoro, il Veneto si caratterizza per la presenza della rete di CPI coordinati da Veneto Lavoro, ente strumentale regionale, che svolgono le funzioni di accoglienza, orientamento e consulenza prevalentemente alle persone disoccupate, alle quali viene richiesta la sottoscrizione della DID (Dichiarazione di immediata disponibilità) e del Patto di servizio personalizzato, con cui la persona si impegna a intraprendere il percorso di attivazione definito con l'operatore. Oltre ai soggetti pubblici, sono presenti sul territorio anche numerosi soggetti privati accreditati che erogano servizi alle politiche attive del lavoro e collaborano con i CPI (Busacca e Da Roit, 2021). Da evidenziare come, all'avvio del RdC, i CPI veneti fossero già stati oggetto di rafforzamento attraverso l'assunzione di oltre un centinaio di figure professionali, con il Decreto Direttoriale di Veneto Lavoro e della Regione del Veneto n. 178 del 11/06/2019 e con il Programma Operativo Complementare (POC) *Sistemi per le Politiche Attive per l'Occupazione 2014/2020* che definisce alcuni standard da raggiungere nei servizi all'utenza⁶.

All'avvio dell'attuazione del RdC nel 2019, e tra il 2020 e il 2021, la Regione del Veneto si trova, in sintesi, in una situazione caratterizzata da un mercato del lavoro dinamico ma che tende a non assorbire manodopera con basse qualifiche e di età medio-alta. Il sistema dei servizi sociali è in fase di riorganizzazione a seguito dell'adozione del *Piano per il contrasto alla povertà*, con cui si mira ad incentivare l'integrazione verticale e orizzontale tra gli attori del territorio, capitalizzando l'esperienza del REI e del RIA, che già andavano nella direzione di un maggior coordinamento, soprattutto tra servizi sociali, CPI e Terzo settore (D'Emilione *et al.*, 2021). Restano da sciogliere, tuttavia, ancora alcuni nodi cruciali, quali: l'assenza di riconoscimento dello status giuridico degli ATS da parte della Regione, che comporta un'organizzazione territoriale di questi enti molto diversificata sul territorio; la presenza di competenze diverse tra i Comuni capofila posti alla guida degli ATS; la non sovrapposizione territoriale tra ATS e CPI che insistono nella stessa zona, aspetto che rende la collaborazione tra i due soggetti estremamente complessa.

⁶ Cfr. Decreto del Direttore della Direzione Lavoro n. 399 del 04 giugno 2019 *Rafforzamento dei Centri per l'Impiego attraverso il POC "Sistemi per le Politiche Attive per l'Occupazione" 2014/2020. Validazione del Piano di Attuazione regionale per il rafforzamento dei servizi per l'impiego*, disponibile presso: <https://bur.regione.veneto.it/Burv-Services/Pubblica/DetailDecreto.aspx?id=395650>

La Regione propone, nel Piano, quindi, l'adozione di strutture e procedure che disciplinino il coordinamento tra servizi sociali e CPI e l'introduzione di un sistema informativo che lo supporti. Tuttavia, la presenza dei NOA e delle équipes multidisciplinari, all'avvio del RdC, non è diffusa uniformemente su tutto il territorio regionale (D'Emilione *et al.*, 2020) e, pertanto, tale aspetto inciderà sulla capacità di coordinamento della misura, come si vedrà in seguito.

7.2 Povertà e RdC in Veneto: alcuni dati

Prima di analizzare com'è stata attuata la misura del RdC in Veneto, si presentano di seguito alcuni dati relativi sia al contesto di partenza sia ai risultati ottenuti nell'ambito delle politiche attive per il lavoro e l'inserimento sociale. Come emergerà nel prosieguo del paragrafo, e come già evidenziato nel Capitolo 1 del presente volume, la principale criticità relativa allo studio del processo di attuazione del RdC ha riguardato l'ottenimento di dati comparabili sui percorsi di attivazione a livello regionale per il periodo di tempo considerato e, più in generale, sui tassi di take-up e non take-up rispetto alla popolazione avente diritto.

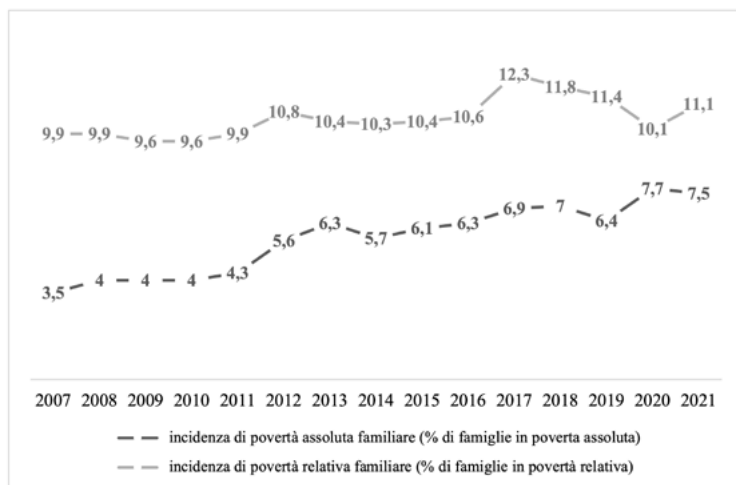
Secondo i dati ISTAT, la percentuale di famiglie in povertà assoluta in Italia è salita dal 3,5% nel 2007 al 6,3% nel 2013, al 7,0% nel 2018 per arrivare al 7,7% nel 2020. Ed anche la percentuale di famiglie in condizione di povertà relativa è passata dal 9,9% del 2007 al 12,3% nel 2017 per scendere all'11,1% nel 2021 (v. Fig. 7.1).

In particolare, nel 2018 le famiglie in condizioni di povertà assoluta erano oltre 1,822 milioni (5,040 milioni di persone); nel 2019 i nuclei in povertà assoluta sono scesi a 1,674 milioni (4,592 milioni di persone) per poi risalire nel 2020 a 2,007 milioni (5,602 milioni di persone) e scendere nel 2021 a 1,960 milioni (5,571 milioni di persone)⁷. Secondo i dati dell'Ufficio statistico regionale, in Veneto la percentuale di persone a rischio povertà o esclusione sociale sulla popolazione totale è passata dall'11,1 nel 2019 (circa 540.000 persone) al 14,7 nel 2020 (685.000 persone) e al 16,9 nel 2021 (820.000 persone)⁸, un valore senz'altro più basso del valore medio italiano, ma più alto, nel 2021, di quello delle altre regioni del Nord-est.

⁷ Cfr. https://www.istat.it/it/files/2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf, https://www.istat.it/it/files/2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf e https://www.istat.it/it/files/2022/06/Report_Poverta_2021_14-06.pdf

⁸ Cfr. https://statistica.regione.veneto.it/jsp/strategia_europa_2020.jsp?indi=11

Fig. 7.1 Incidenza di povertà assoluta e relativa familiare in Italia (valori percentuali)



Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT⁹

Nel Disegno di legge n. 1148 *Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario* del 29 ottobre 2013, proposto dal Movimento 5 Stelle (M5S), le persone potenzialmente destinatarie del RdC, cioè che si trovavano al di sotto della soglia di povertà relativa, venivano stimate in 9.563.000 (circa 2,7 milioni di famiglie), pari al 15,8% della popolazione.

Per quanto riguarda l'importo previsto, il M5S ipotizzava una quota di circa 780 euro per un nucleo familiare composto da una sola persona, fino ad arrivare ad un importo massimo mensile erogabile di 3.120 euro¹⁰ con una copertura finanziaria di 17 miliardi di euro. Nella Relazione tecnica che accompagna il Ddl 1048 del 28 gennaio 2019, la platea stimata di beneficiari era di oltre 1 milione 325 mila nuclei familiari, pari all'85% degli aventi diritto, e la spesa complessiva prevista per RdC e Pensione di cittadinanza (PdC) ammontava a 5,620 miliardi di euro nel 2019 per poi passare a circa 7 miliardi di euro negli anni

⁹ Cfr. http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_POVERTA

¹⁰ Nel testo del Ddl, l'importo viene calcolato "in ordine alla composizione del nucleo familiare ed all'indicatore ufficiale di povertà monetaria dell'Unione europea (*at risk of poverty*), di valore pari ai 6/10 del reddito mediano equivalente familiare, quantificato per la persona singola nell'anno 2014 in euro 9.360 annui e euro 780 mensili" (p. 6). L'importo massimo erogabile era previsto per un nucleo familiare composto da 7 persone maggiori di 14 anni.

successivi. Tito Boeri, nell'Audizione presso la Presidenza del Senato del 14 febbraio 2019 stimava la platea dei beneficiari del RdC in quasi 1,2 milioni di nuclei e 2,4 milioni di persone, per un costo complessivo di circa 8,5 miliardi di euro, incluse le risorse già allora stanziare per il REI.

Nella realtà, nel periodo preso in considerazione dalla nostra ricerca, gli individui percettori di almeno una mensilità di RdC in Italia sono stati 2.559.379 nel 2019, 3.523.524 nel 2020 e 3.765.367 nel 2021 pari, rispettivamente a 975.140, 1.421.113 e 1.602.594 nuclei familiari (v. Tab. 7.1). L'importo medio mensile percepito è ammontato a 558,06 euro.

Come evidenziato nella Tabella 7.1, nel periodo di riferimento della nostra indagine, i nuclei familiari percettori di RdC in Veneto sono stati 26.655 nel 2019 (pari a 64.692 individui), 37.367 nel 2020 (pari a 87.075 individui) e 40.199 nel 2021 (pari a 88.444 individui). I nuclei familiari veneti beneficiari di RdC hanno, dunque, rappresentato, tra il 2019 e il 2021, il 2,6% del totale nazionale, mentre gli individui hanno costituito il 2,4% del totale nazionale¹¹. L'importo medio mensile percepito tra il 2019 e il 2023 in Veneto è ammontato a 484,78 euro; più specificamente, nel 2019 è stato pari a 446,81 euro, nel 2020 a 478,54 euro e nel 2021 a 486,44 euro.

Se si confronta questo dato con quello relativo al REI, emerge chiaramente la più elevata copertura del RdC e il maggiore importo assegnato attraverso il contributo: tra gennaio e dicembre 2018, infatti, i nuclei familiari beneficiari di REI in Italia sono stati 462.170 (1.329.325 individui) con un importo medio di 296 euro, mentre in Veneto le famiglie beneficiarie di REI sono state 10.662 (28.498 individui) con un importo medio mensile di 258 euro (Corte dei Conti, 2020).

Per quanto riguarda il tasso di take-up della misura, cioè la percentuale di persone che hanno beneficiato del RdC sul totale degli aventi diritto, non sono purtroppo disponibili dati definitivi. Secondo una simulazione condotta da Baldini e Gallo (2021) il take-up del RdC in Italia si è aggirato attorno all'80% – dato più elevato della media europea delle misure di RM (Gallo e Sacchi, 2019) – mentre il tasso di copertura delle famiglie in povertà assoluta è stato stimato al 44%. Non sono disponibili dati relativi al take-up regionale, tuttavia, Baldini e Gallo (2021) stimano che nel Nord Italia le famiglie in condizione di povertà assoluta fossero, nel 2019, 726.000 (il 5,8% della popolazione)

¹¹ La Campania, regione con il maggior numero di beneficiari, rappresenta circa il 20% del totale nazionale.

e che solo il 2,2% di esse abbia beneficiato di almeno una mensilità di RdC o di Pensione di cittadinanza (PdC). In una successiva ricerca, basata su dati EU-SIC e INPS, Gallo e Raitano (2023 citati in INPS 2023) e l'INPS nel suo Rapporto annuale (INPS 2023) hanno stimato un take-up del RdC pari al 61,3% (1.073.294 nuclei beneficiari effettivi) nel 2019, al 73,40% (1.304.259 nuclei beneficiari effettivi) nel 2020 e al 61,3% (1.267.879 nuclei beneficiari effettivi) nel 2021.

Tab. 7.1 - Numero di nuclei familiari e di persone beneficiarie di almeno una mensilità di RdC in Veneto e in Italia

	2019		2020		2021		2022		2023	
	N. nuclei	N. persone	N. nuclei	N. persone	N. nuclei	N. persone	N. nuclei	N. persone	N. nuclei	N. persone
Veneto	26.655	64.692	37.367	87.075	40.199	88.444	35.809	74.245	24.782	47.687
Italia	975.140	2.559.379	1.421.113	3.523.524	1.602.594	3.765.367	1.533.114	3.492.667	1.185.186	2.648.181

Fonte: INPS, Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, valori assoluti per anno

Secondo i dati riportati nel monitoraggio annuale del MLPS (2020), riferito al 2019, in Veneto la percentuale di nuclei che sono passati da sotto a sopra la soglia di povertà dopo l'introduzione del RdC o della PdC si attesta tra il 3 e il 4% mentre l'intensità della povertà¹² prima dell'introduzione del RdC si attestava tra il 50 e il 55% ma si è ridotto dell'85,6% a seguito della sua adozione.

Per la copertura del RdC e della PdC, la Legge di bilancio 2019 ha istituito il Fondo per il reddito di cittadinanza con una dotazione pari a 7.100 milioni di euro per l'anno 2019, 8.055 milioni di euro per l'anno 2020 e 8.317 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021. A tali cifre va aggiunto 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 destinati al potenziamento dei CPI e 280 milioni di euro per il 2019 e il 2020 per l'assunzione dei Navigator. Per quanto riguarda il potenziamento dei servizi sociali collegati al RdC, sono state assegnate risorse complessivamente afferenti al Fondo Povertà pari a 347 milioni di euro nel 2019, 587 milioni di euro nel 2020 e 619 milioni di euro nel 2021.

A fronte delle cifre stanziare, l'INPS (2022) ha stimato che la spesa complessiva per l'erogazione del RdC e della PdC tra il 2019 e il 2021

¹² "L'intensità della grave povertà misura la differenza percentuale tra il reddito del nucleo familiare prima del beneficio economico Rdc Pdc e la soglia di povertà, calcolata come il 40 del reddito equivalente mediano dei nuclei familiari della popolazione italiana" (MLPS 2020, p. 120).

sia stata pari a 22,3 milioni di euro (di cui 18,85 milioni di euro destinati al solo RdC).

I dati di maggiore interesse per la nostra ricerca riguardano i percorsi di attivazione lavorativa e di inserimento sociale. Come già evidenziato nel Capitolo 1 non sono disponibili dati comparabili, sotto il profilo temporale, e disaggregati per provincia, per i CPI e gli ATS. Saranno pertanto presentati in questa sede i dati diffusi da Veneto Lavoro e da Anpal, per i CPI, e resi disponibili dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali all'interno del Rapporto di Caritas italiana (2021) per gli ATS.

Per quanto riguarda i percorsi di inserimento lavorativo la Tabella 7.2 evidenzia come, ad aprile 2020 (anno di riferimento della nostra ricerca), il totale dei nuclei percettori di RdC convocati dai CPI veneti sia stato pari a 20.740 mentre 3.880 erano in attesa di convocazione. La provincia con il maggior numero di nuclei assegnati è Verona, mentre quella con il minor numero è Belluno. Sul totale dei convocati, 5.950 (cioè circa il 29%) sono stati esclusi o esonerati dai percorsi di attivazione perché rientranti nelle categorie previste (v. Cap. 1) oppure sono stati inviati ai servizi sociali perché al primo colloquio l'operatore del CPI ha rinvenuto nel nucleo familiare particolari criticità che richiedevano una presa in carico da parte dei servizi sociali mentre 5.635 (un ulteriore 27%) risultavano decaduti.

Tab. 7.2 – Percorsi dei beneficiari di RdC convocati dai CPI (aprile 2020)

	VENETO	BELLUNO	PADOVA	ROVIGO	TREVISO	VENEZIA	VERONA	VICENZA
Percettori Rdc convocati	20.740	550	3.755	1.660	3.310	3.695	4.595	2.975
Con PpL firmato	6.685	215	1.215	695	1.060	1.315	1.220	890
Esonerati/esclusi/reinviati ai servizi sociali	5.950	180	1.085	375	955	1.055	1.460	800
Da verificare	705	15	190	25	225	165	50	30
Decaduti	5.635	115	1.030	420	940	920	1.390	775

Da ricon- vocare (assenti al primo appunta- mento)	1.550	25	220	145	105	240	460	335
Con appun- tamento fissato e non anco- ra svolto	205	0	15	0	25	0	15	145
Percettori Rdc da convocare	3.880	65	940	405	305	715	830	600
Occupati	6.540	170	1.360	495	865	1.020	1.585	985

Fonte: Veneto Lavoro, valori assoluti per provincia

La percentuale delle persone non soggette al Patto per il lavoro (PpL) perché escluse, esonerate o decadute, sul totale dei convocati dal CPI, era, quindi, nel 2020, pari al 56% in Veneto e, disaggregata per provincia, al 53% a Belluno, al 56% a Padova, al 48% a Rovigo, al 57% a Treviso, al 53% a Venezia, al 62% a Verona e al 53% a Vicenza. La percentuale media in Veneto dei beneficiari soggetti al PpL era invece pari al 46% nella provincia di Belluno, al 44% in quella di Padova, al 52% nella provincia di Rovigo, al 43% in quella di Treviso, al 47% in quelle di Venezia e Vicenza e al 38% nel veronese.

Un primo indicatore “proxi” dell’efficienza dei CPI nella gestione dei beneficiari del RdC può essere rintracciato nella percentuale di nuclei beneficiari convocati sul totale dei nuclei inviati al CPI. Il valore medio veneto, sempre nel 2020, era pari all’84% mentre le percentuali disaggregate a livello provinciale erano le seguenti: 89% nella provincia di Belluno, 80% nelle province di Padova e Rovigo, 92% nel trevigiano, 84% nella provincia di Venezia, 85% in quella di Verona e 83% in quella di Vicenza. Un ulteriore indicatore “di performance” dei CPI riguarda la percentuale di beneficiari con PpL firmato in relazione ai nuclei soggetti alla stipula che, mediamente nel periodo di riferimento, in Veneto era pari al 73%. Nella provincia di Belluno tale valore era pari all’84%, in quella di Padova al 73%, in quella di Rovigo all’80%, in quella di Treviso al 75%, in quella di Venezia al 76%, in quella di Verona al 70% e in quella di Vicenza al 64%.

Un approfondimento delle caratteristiche dei beneficiari in carico ai CPI è disponibile nel report di Anpal pubblicato a maggio 2020. Secondo tali dati, in Veneto il 57,7% dei beneficiari soggetti al PpL a quella data aveva un'età superiore ai 40 anni, il 53,3% erano donne, il 65% erano italiani, il 35% stranieri (di cui il 29% non comunitari) e il 58,2% aveva titolo di studio di scuola secondaria di primo grado. L'Indice di *profiling*¹³ di Anpal assegnato ai componenti di nuclei beneficiari del Reddito di cittadinanza soggetti al PpL era pari a 0,827, quindi leggermente più alto dell'indice del Nord-est, pari a 0,829, e di quello nazionale, pari a 0,881 (Anpal, 2020).

Alcuni dati interessanti emergono dal Report Anpal (2022) relativo al periodo 21/12/2021: il numero dei beneficiari veneti era, infatti, a tale data, più che raddoppiato (46.649 beneficiari) ma al contempo diminuiva la percentuale di beneficiari soggetti al PpL, che passava al 24%. Pressoché invariata restava la distribuzione di genere, mentre aumentava a 71,3 la percentuale di beneficiari italiani e l'età media. La classe 50-59 anni risultava infatti essere la maggioritaria, con una percentuale pari al 25,4%, più alta sia della media del Nord-est (23,6%) sia della media italiana (19,9%). L'incidenza percentuale media dei beneficiari con PpL sui beneficiari soggetti al PpL restava invariata – 73,3% – più alta sia della media del Nord-est (70,9%) sia di quella italiana (45,6%).

Con riferimento ai dati relativi ai percorsi di inclusione sociale, saranno utilizzati, quali indicatori “proxi” dell'efficienza degli ATS, anche in questo caso, il tasso di presa in carico e il numero di Patti di inclusione sociale (PaIS) avviati. A tal riguardo, il Rapporto di Caritas italiana del 2021 indica che in Veneto, su 27.032 nuclei beneficiari di RdC, al 31 dicembre 2020, 12.442 erano stati inviati ai servizi sociali (ovvero il 46% del totale dei beneficiari). Secondo il *Rapporto di monitoraggio sulla gestione e gli esiti del Reddito di cittadinanza* (MLPS, 2023) l'incidenza (%) dei nuclei indirizzati ai Servizi sociali sul totale dei nuclei beneficiari di RdC nel 2020 in Veneto era pari al 35-50% in tutte le ASL Venete, tranne Verona, Bassano, Padova e Chioggia, dove tale incidenza saliva al 50-65%. Nel 2021 si registra un valore elevato solo a Verona e Bassano. Dei nuclei inviati agli ATS, il 57,2% era stato

¹³ L'Indice di *profiling* indica il livello di occupabilità della persona ed ha un valore compreso tra 0 (facilmente collocabile nel mercato del lavoro) e 1 (difficilmente collocabile nel mercato del lavoro), che rappresenta il grado più elevato di difficoltà nel collocamento (Anpal, 2020, p. 7).

preso in carico e circa il 40% di essi aveva un PaIS attivo (Gubert e De Capite, 2021)¹⁴.

I dati qui riportati evidenziano pertanto due aspetti. In primo luogo, in relazione alla popolazione beneficiaria del RdC, il Veneto rappresenta una regione in cui il numero di nuclei familiari che hanno ottenuto il beneficio tra il 2019 e il 2021 è pari a circa il 2,6% del totale nazionale, una delle percentuali più basse rispetto alla media nazionale¹⁵. Ciò potrebbe derivare dalla presenza di un numero inferiore di persone a rischio di povertà o esclusione sociale rispetto alla media nazionale, come evidenziato in precedenza. Oppure da una maggiore presenza di opportunità lavorative, che costituiscono un'alternativa alla percezione del beneficio (INPS, 2023). Oppure, infine, potrebbe dipendere dal fatto che alcuni nuclei, pur avendone diritto, non hanno presentato domanda per la misura. Purtroppo, in assenza di dati certi sul non take-up della misura a livello regionale, non è possibile fornire un'interpretazione univoca dei dati. Un'ulteriore considerazione riguarda l'efficacia della misura nella regione: se, come stimato dal MLPS, solo una percentuale compresa tra il 3 e il 4% di nuclei ha oltrepassato la soglia di grave povertà grazie al RdC, allora il risultato raggiunto è positivo ma non in linea con le aspettative riposte nella misura da parte del Governo che l'ha varata.

In secondo luogo, per quanto riguarda il processo di attuazione del RdC e, in particolare, i percorsi di attivazione lavorativa e sociale implementati in Veneto, dai dati emerge una maggiore capacità di presa in carico e di gestione dei beneficiari da parte dei CPI rispetto agli ATS. Risultano, infatti, essere stati convocati dai primi l'84% dei beneficiari soggetti al PpL mentre negli ATS la percentuale di convocati si attesta attorno al 57%. Inoltre, il 73% dei beneficiari soggetti al PpL aveva stipulato il PpL presso i CPI, a fronte del 40% che aveva

¹⁴ Tale dato è pressoché confermato anche dalla *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza* del 2021: in essa si evidenzia infatti che il 52% circa dei nuclei presi in carico dagli ATS, a ottobre 2021, aveva completato l'analisi preliminare e il 35% aveva sottoscritto il PaIS. Un documento della Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale del maggio 2022 riporta alcuni dati relativi ai risultati regionali delle analisi preliminari condotte negli ATS nel 2021: in Veneto, circa il 15% dei nuclei beneficiari contattati dai servizi sociali è stato reindirizzato al CPI di competenza; il 2% è stato preso in carico dai servizi specialistici; il 20% ha stipulato il PaIS complesso e il restante 63% ha stipulato un PaIS semplificato.

¹⁵ Questo dato risulta in linea con quanto riportato nel *Rapporto di monitoraggio sulla gestione e gli esiti del Reddito di cittadinanza* (MLPS, 2023) che stima che la percentuale di famiglie in povertà assoluta prima dell'introduzione del RdC sul totale italiano nel 2021 fosse pari al 15,1. Di queste sarebbero state reali beneficiarie di RdC solo l'8,8%.

invece stipulato il PaIS presso gli ATS. Interessanti i dati relativi ai beneficiari presi in carico dai CPI: si tratterebbe, perlopiù, di un'utenza a lieve prevalenza femminile, con età elevata e basso livello di istruzione e con un indice di occupabilità non elevato. I profili dei beneficiari soggetti ai PpL erano, pertanto, simili a quelli dei disoccupati veneti che non riuscivano a inserirsi in un mercato del lavoro che richiede, perlopiù, professionalità tecniche e che offre posti di lavoro precari.

7.3 Capacità amministrative e RdC in Veneto

In che misura le capacità amministrative delineate nel nostro quadro teorico sono presenti nelle organizzazioni pubbliche coinvolte nell'attuazione del RdC in Veneto? Nel prosieguo del paragrafo si propone una sintesi dei principali risultati a cui si è pervenuti attraverso la ricerca empirica, che descrive il livello di disponibilità di tali capacità tra gli operatori dei CPI, i Navigator e i *case manager* degli ATS oggetto di studio (si veda anche Nesti *et al.*, 2023).

La Tabella 7.3 riassume le dimensioni analitiche e le variabili che compongono il nostro quadro interpretativo delle capacità amministrative presenti nei CPI e negli ATS del Veneto (P indica la presenza della variabile e PP la sua presenza parziale).

Tab. 7.3 Le capacità amministrative: dimensioni analitiche e variabili

Dimensioni	Variabili	CPI	ATS
PROGRAMMAZIONE E GESTIONE	1. Risorse economiche adeguate	P	P
	2. Personale adeguato numericamente	P	PP
	3. Personale competente	P	P
	4. Discrezionalità positiva <i>client oriented</i>	PP	P
	5. Controllo e sanzionamento dei comportamenti non corretti	P	PP
COORDINAMENTO	6. Collaborazione tra partner	PP	P
	7. Tradizione/cultura organizzativa orientata alla collaborazione	PP	P
	8. Strutture di coordinamento		P
	9. Procedure per il coordinamento	PP	PP
	10. Sistemi informativi per il coordinamento	PP	PP

ANALISI	11. Sistema informativo per la raccolta dei dati	P	P
	12. Facilità di utilizzo del sistema informativo	P	PP
	13. Obbligo di monitoraggio e valutazione	P	P
	14. Utilizzo di indicatori per la valutazione	PP	PP
	15. Pubblicazione di report di valutazione	P	P

La dimensione Programmazione e Gestione prevede che un'organizzazione sia ritenuta capace di attuare la policy di reddito minimo, qualora siano adeguate la disponibilità di risorse economiche e umane e la competenza del personale e quando siano presenti un uso della discrezionalità professionale favorevole all'utente e la capacità di controllare e sanzionare i comportamenti scorretti dei beneficiari.

Dall'analisi delle interviste e dei focus group e della documentazione sul RdC è possibile evincere come la capacità amministrativa relativa alla Programmazione e controllo risulti presente e abbastanza sviluppata nei CPI ma un po' meno negli ATS.

Sotto il profilo dell'adeguata disponibilità di risorse economiche e umane, i CPI e ATS mostrano buone prestazioni. In particolare, con il DGR nr. 1770 del 29 novembre 2019, *Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego nella Regione del Veneto 2019-2020*, la Regione ha avviato un processo di riforma dei CPI finalizzato a migliorare le competenze degli operatori, le infrastrutture dei servizi, i processi gestionali e di servizio e i sistemi informativi. Tramite tale intervento, la Regione ha allocato ai CPI circa 50 milioni di euro per il biennio 2019-2020, 3.668.000 euro nel 2021 e la possibilità di assumere 870 persone. Oltre che su questi nuovi ingressi, il Veneto ha potuto contare anche sull'assistenza tecnica di cento Navigator assunti da Anpal Servizi.

Per quanto attiene, invece, i servizi sociali, la Regione del Veneto ha usufruito di 15.456.000 di euro nel 2019, 26.695.000 euro nel 2020 e 28.927.800 euro nel 2021 quali quote riparto del Fondo povertà con cui ha effettuato nuove assunzioni di assistenti sociali e ha stabilizzato il precariato. In particolare, con la Legge di bilancio 2021 (L. 178/2020) sono state destinate risorse aggiuntive finalizzate a definire un numero minimo di assistenti sociali per numero di abitanti nei Comuni.

In Veneto il processo di rafforzamento dei CPI e dei servizi sociali ha portato ad un aumento delle risorse disponibili in entrambe le organizzazioni. In particolare, negli ATS, tra il 2020 e il 2021, si è

verificato un incremento del 14% nel numero di assistenti sociali assunti (MLPS, 2023) ma, al momento della rilevazione, la stabilizzazione del personale attraverso il Fondo povertà non si era ancora conclusa. Inoltre, pur riconoscendo i miglioramenti attuati negli ultimi anni, gli operatori dei CPI, i Navigator e i *case manager* degli ATS hanno avuto la percezione che il personale non fosse numericamente adeguato a supportare servizi sempre più diversificati e che, in particolare negli ATS, il continuo *turn-over* avesse un effetto negativo sulla capacità di costruire competenze:

Non c'è una struttura... non c'è un apparato organizzativo... non c'è del personale dedicato. (Int. ATS_11)

Molti assistenti sociali del nostro ambito sono assunti con contratti di cooperativa; quindi c'è molto turn-over e molto spesso magari capita che si parli con una collega e il mese successivo, nel frattempo, ce ne sia un'altra quindi si debba riprendere da capo la formazione. (Int. ATS_02)

Rispetto alle competenze, va in primo luogo evidenziato come nei CPI e negli ATS sia presente personale adeguatamente formato per lo svolgimento del proprio lavoro. Come evidenziato nel Cap. 3, le persone impiegate nei CPI, secondo i dati della survey, sono prevalentemente laureati e la laurea più diffusa è quella in giurisprudenza (46%). I/le Navigator erano tutti/e laureati/e, anche loro prevalentemente in giurisprudenza (49%), dal momento che il Governo, quando li ha introdotti, ha voluto chiaramente investire su una figura “tecnica” già qualificata in partenza, al fine di rendere maggiormente efficaci i processi attuativi del RdC. Non sono invece disponibili dati specifici per gli ATS, ma la professione di assistente sociale prevede una formazione specifica e l'iscrizione all'Albo. Inoltre, fin dall'avvio del RdC, i *case manager* dei servizi sociali coinvolti nell'erogazione del RdC, per volontà del Governo, hanno partecipato a numerose attività di formazione erogate da World Bank e dall'Università di Padova all'interno del programma P.I.P.I.¹⁶

La dimensione della discrezionalità è riferita all'eventuale autonomia di cui possono godere i *case manager* di CPI e ATS nell'adattare il loro operato alle esigenze degli utenti del RdC¹⁷. L'uso della discrezio-

¹⁶ Cfr. <https://pippi.unipd.it/metodo-e-strumenti-per-laccompagnamento-nella-misura-di-contrasto-alla-poverta/>

¹⁷ Tali operatori e operatrici possono essere definiti come degli *street-level bureaucrats*, o burocrati di strada, cioè quei “lavoratori che interagiscono e hanno una più ampia

nalità influisce sulla capacità delle organizzazioni di erogare servizi in modo coerente ed efficace (Scott, 1997) ed ha un impatto sull'accesso dei cittadini ai servizi e sul loro diritto a un trattamento equo (Brodkin, 2020). Per questo motivo tale capacità è estremamente rilevante per l'attuazione delle politiche di welfare (Brodkin 1997) e, in particolare, del RdC (Bassoli e Nesti, 2024).

Operatori/operatrici dei CPI, Navigator e *case manager* degli ATS si sono avvalsi della loro discrezionalità in modo diverso. Nei CPI essa è stata prevalentemente utilizzata nella fase di identificazione delle competenze lavorative e nella ricerca delle aziende a cui indirizzare i beneficiari di RdC mentre la fase di presa in carico e quella di definizione del PpL sono state regolate da procedure standardizzate e gestite tramite la Piattaforma per il Reddito di cittadinanza di Anpal. Quindi, nei CPI, è parzialmente presente la variabile relativa alla discrezionalità positiva, che è stata poco utilizzata, essendo il processo di attivazione lavorativa maggiormente standardizzato e i meccanismi di condizionalità applicati più rigidamente (Nesti *et al.*, 2023). Negli ATS, invece, la discrezionalità è stata maggiormente utilizzata per tarare sulle esigenze del beneficiario il percorso di analisi e valutazione preliminare e la definizione del progetto personalizzato (PaIS semplificato e complesso). La fase di presa in carico doveva essere gestita attraverso la piattaforma GePI, che serviva a supportare gli/le assistenti sociali in questa fase e a monitorare l'attuazione dei PaIS. In entrambi i casi operatori e *case manager* hanno avuto l'opportunità di scegliere quali attività proporre ai beneficiari del RdC; tuttavia, nei CPI, l'uso di discrezionalità nella presa in carico non è stata percepita come possibile ma, al contrario, come un elemento non utilizzabile all'interno di procedure standardizzate. Nel caso degli ATS, invece, la discrezionalità, è stata cercata e sfruttata, al fine di rendere la presa in carico maggiormente adattabile e favorevole al beneficiario e di gestire la complessità legata al tipo di utenza che veniva indirizzata ai servizi sociali (cfr. Cap. 4). Come ha evidenziato, infatti, un'assistente sociale durante un'intervista:

Il patto è una formalità che definisce delle cose scritte, noi ci lavoriamo extra tantissimo... Non siamo così rigide come ci vorrebbe imporre il portale. [...] C'è una rigidità evidente che però non può essere rispettata nella concretezza... accettata... (Int. ATS_03)

discrezionalità nella distribuzione di benefici o nell'assegnazione di sanzioni pubbliche" (Lipsky 2010, p. xi).

Ma è soprattutto nella fase di gestione delle cosiddette “condizionalità” che si sono rilevate le maggiori differenze nell’utilizzo della discrezionalità a favore dei beneficiari tra CPI e ATS. La normativa prevedeva che, per ricevere e mantenere il RdC, i beneficiari adempissero alla procedura prevista per gli interventi di attivazione lavorativa e di inclusione sociale. Dovevano pertanto firmare il PpL o il PaS e rispettare gli impegni in essi previsti, pena la revoca del beneficio economico. La nostra indagine empirica ha evidenziato come questi adempimenti siano stati gestiti in modo diverso da CPI e ATS. Mentre gli operatori dei primi sono stati molto rigorosi nell’applicazione delle sanzioni previste per il mancato adempimento degli obblighi connessi alla firma di PpL, negli ATS i *case manager* sono stati più cauti nel gestire le condizionalità, tendendo a evitare comportamenti che avrebbero potuto compromettere la situazione di fragilità dei beneficiari (Bassoli e Nesti, 2024). In particolare, dall’analisi qualitativa delle interviste, emerge come gli operatori dei CPI abbiano adottato un approccio più restrittivo nell’utilizzare le condizionalità, attraverso la rigida applicazione delle regole e della normativa:

A questo punto l’indicazione che io do ai colleghi è: aspettate il famoso giorno dopo. [...] a quel punto prendiamo in mano la pratica, se verifichiamo che non ci sono giustificazioni proprio la condizionalità per noi parte subito (Int. CPI_02).

Viceversa, negli ATS, si è cercato di non sanzionare immediatamente i beneficiari per evitare che perdessero il trasferimento economico e che venissero, così, eccessivamente penalizzate famiglie che già versavano in condizioni di fragilità:

Ventiquattr’ore sono disumane, parte una sanzione... per tante persone significa non mangiare. Quindi questa cosa secondo me non è corretta. (Int. ATS_11)

Tale utilizzo della discrezionalità ha avuto, di conseguenza, un impatto diretto anche sull’ultima variabile della dimensione Programmazione e gestione, vale a dire quella relativa al “controllo e sanzionamento dei comportamenti non corretti”. Diversi atteggiamenti nell’utilizzo della discrezionalità da parte di CPI e ATS hanno reso, infatti, tale capacità più “debole” nel contesto sociale rispetto a quello lavorativo, creando così disparità di trattamento tra utenti del RdC e inficiando la corretta implementazione della misura.

La seconda dimensione, il Coordinamento, si struttura attraverso la presenza delle variabili (1) collaborazione tra servizi, (2) tradizione

e/o cultura organizzativa orientata alla collaborazione, (3) strutture (4) procedure e (5) sistemi informativi per il coordinamento. Tale dimensione è particolarmente rilevante perché la procedura del RdC per la presa in carico prevedeva, qualora venissero rilevati bisogni di natura diversa, che i beneficiari venissero re-indirizzati dai CPI agli ATS e viceversa. Inoltre, gli art. 4 e 8 del DL 4/2019 stabilivano che potessero essere mobilitati diversi attori per gestire le politiche di attivazione lavorativa o di inclusione sociale. Nel primo caso, la normativa menzionava le aziende, gli enti di formazione ed i soggetti accreditati per l'utilizzo dell'Assegno di ricollocazione, mentre nel secondo caso si faceva riferimento ai servizi territoriali. Inoltre, le *Linee Guida per la definizione dei Patti per l'Inclusione Sociale*, approvate con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 18 settembre 2019 n. 84, indicavano che, in presenza di beneficiari con bisogni complessi dovesse essere attivata presso gli ATS l'équipe multidisciplinare composta dall'assistente sociale, da uno o più operatori dei Centri per l'impiego, da personale dei servizi per la formazione, dei servizi per le politiche abitative, dei servizi sociali (ad es. educatori domiciliari, operatori dei centri diurni, etc.), da professionisti dell'area sanitaria (ad es. psicologi, neuropsichiatri, pediatri, etc.), nonché da educatori dei servizi per la prima infanzia oppure insegnanti, operatori dei Ser.T. o del Servizio psichiatria adulti (MLPS, 2019). Infine, in particolare i CPI, avrebbero dovuto interfacciarsi con altri enti di competenza come, ad esempio, l'INPS oppure Veneto Lavoro e Anpal Servizi, a cui facevano riferimento i Navigator.

Il Coordinamento è risultato essere critico per entrambe le organizzazioni ma, in particolare, lo è stato per i CPI. La collaborazione tra CPI e servizi sociali è risultata abbastanza sviluppata, in virtù di un processo di dialogo già avviato con l'introduzione del REI e del RIA; ma non è stato del tutto ottimale ed efficace il reindirizzamento da un servizio all'altro, che è avvenuto, perlopiù, attraverso relazioni informali (Nesti *et al.*, 2023):

Queste comunicazioni informali che avvengono fra noi e i servizi sociali per la gestione di questa fetta di beneficiari che non è una fetta da poco... è chiaro che è rimandata ai rapporti che nel tempo ogni Centro per l'impiego ha saputo consolidare con i servizi sociali del territorio. (Int. CPI_01)

I CPI hanno stretto rapporti collaborativi anche con Veneto Lavoro e Anpal Servizi (cfr. Cap. 3) mentre sono risultate più difficili da gestire le relazioni con le aziende. Per gli ATS sono stati, invece, più complicati i rapporti con i servizi specialistici del territorio:

Non essendoci una possibilità di interloquire con chi di dovere [dei servizi specialistici], si fa fatica a comporre tutti i pezzi del puzzle per far sì che poi la progettualità prenda il volo... ci sono una serie di meccanismi, di responsabilità che bloccano il lavoro. (Int. ATS_05)

I CPI hanno una limitata tradizione di cooperazione, mentre gli ATS mostrano una cultura organizzativa più predisposta alla collaborazione. Essi partono, infatti, da una tradizione di lavoro consolidata con il Terzo settore e con i servizi sanitari e sociali del territorio, avviata con il RIA (Nesti e Graziano, 2021; World Bank, 2023) e, tuttavia, i/le *case manager* hanno evidenziato la mancanza di strutture organizzative stabili e di strumenti chiari a supporto della collaborazione. Attraverso il Piano per la lotta alla povertà la Regione del Veneto ha introdotto il Tavolo regionale della Rete della protezione e dell'Inclusione Sociale e accordi di collaborazione, protocolli territoriali e protocolli operativi per formalizzare la collaborazione tra attori pubblici e attori del Terzo settore. Tuttavia, tali strutture non sembrano aver fornito grande supporto nel periodo di gestione del RdC da noi esaminato.

Le équipe multidisciplinari, previste per i casi più complessi, hanno funzionato a macchia di leopardo sul territorio veneto. Esse dovrebbero rappresentare la struttura che favorisce la collaborazione e il coordinamento tra figure professionali, ma le sue configurazioni sono diverse sul territorio e spesso non vi hanno preso parte i CPI e i servizi specialistici delle ASL. Un altro punto critico è rappresentato dai sistemi informativi: le piattaforme utilizzate da CPI (IDO a livello regionale e MyAnpal a livello nazionale), ATS (GePi), INPS e Ministero del Lavoro non hanno dialogato tra loro in modo efficace, costringendo gli operatori a usare strumenti alternativi (come ad es. file Excel) e comunicazioni informali per sopperire alle carenze tecniche. Questo paradosso ha reso il lavoro più complicato, nonostante l'esistenza di infrastrutture digitali teoricamente dedicate alla semplificazione.

Nel 2020, peraltro, la Regione del Veneto, unicum nel panorama nazionale, ha emanato il DGR n. 672 del 26 maggio 2020 (Allegato A), contenente delle specifiche *Linee di indirizzo per il raccordo operativo tra CPI/Ambiti Territoriali Sociali/Servizi specialistici finalizzato all'attuazione del Reddito di Cittadinanza nella Regione del Veneto* che definivano le modalità di collaborazione per la presa in carico dei beneficiari del Reddito di cittadinanza e di cooperazione tra i sistemi informativi. Tuttavia, nel periodo di rilevazione della nostra indagine, tale raccordo non era ancora stato messo a regime (Nesti e Graziano, 2021; Nesti

et al., 2023). Per tentare di porre rimedio a tale problema, nel 2022 la Regione del Veneto emanerà la legge regionale n. 5 *Istituzione del Sistema informativo lavoro e sociale* (SILS) con l'obiettivo di

costruire una base unitaria di dati funzionale alla programmazione e alla progettazione integrata, al monitoraggio e alla valutazione degli interventi, mediante la cooperazione applicativa con i sistemi informativi sanitari, del lavoro e delle altre aree di intervento rilevanti per le politiche sociali (art. 1, comma 2).

È, pertanto, da valutare se il SILS stia riuscendo davvero a risolvere il problema del coordinamento tra sistemi informativi e se esso rappresenti un valido modello anche per le altre regioni italiane (Nesti *et al.*, 2023).

La terza dimensione, l'Analisi, mira a verificare se le organizzazioni coinvolte nell'attuazione del RdC adottino un sistema informativo e svolgano un monitoraggio degli interventi. Tale dimensione si articola in cinque variabili: (1) presenza di un sistema informativo per la raccolta dei dati, (2) facilità di utilizzo di tale sistema, (3) obbligo di monitoraggio e valutazione, (4) utilizzo di indicatori per la valutazione e (5) pubblicazione di report di valutazione.

L'Analisi è l'altra capacità amministrativa maggiormente sviluppata in entrambi i settori. La raccolta di dati e informazioni sui beneficiari del RdC e il monitoraggio dell'attuazione di tale misura sono, infatti, formalmente codificate e sostanzialmente presenti a livello nazionale e veneto.

Come evidenziato in precedenza, con l'art. 6 del DL 4/2019 e il D.M. 108/2019 è stato formalmente introdotto il Sistema informativo per il RdC (SIRDC) comprendente le piattaforme INPS, MyAnpal e GePI. L'art. 6 comma 2-bis del d.lgs. n. 4/2019 consentiva, inoltre, alle Regioni già dotate di un sistema informativo nei CPI di continuare ad utilizzarlo nella gestione dei PpL, purché fosse garantita l'interoperabilità con le piattaforme nazionali. Tuttavia, il sistema, pur essendo previsto a livello legislativo, ha rappresentato, al momento della nostra rilevazione, un fonte di non poca complessità per operatori e *case manager*. Infatti, i CPI hanno utilizzato il sistema informativo regionale IDO, che ha facilitato l'attività di presa in carico, in quanto già conosciuta dagli operatori, ma anche la piattaforma ministeriale MyAnpal, che non era pienamente interoperabile con la prima. Inoltre, IDO è stata ritenuta non del tutto adeguata alla gestione dei beneficiari del RdC e, soprattutto, delle relazioni con le aziende (cfr. Cap. 3).

Parallelamente, GePI, la piattaforma per gli ATS, è stata ritenuta di facile utilizzo dai *case manager* veneti e un utile strumento a supporto della presa in carico; tuttavia, essendo uno strumento nuovo a cui, all'avvio del RdC, mancavano alcune funzionalità, esso è stato visto anche come fonte di criticità:

Il sistema informativo l'ho sempre inteso come qualcosa che ti aiuta a lavorare.. questi... sistemi informativi... che ci sono adesso sono veramente delle complicazioni... degli appesantimenti rispetto a quello che è il tuo lavoro quotidiano. [...] Sì, è l'ennesimo sistema informativo che c'è... è impegnativo, dietro il sistema informativo c'è un lavoro da fare. (Int. ATS_11)

Nel tempo abbiamo imparato non a subire gli strumenti ma a far sì che gli strumenti ci possano aiutare. E quindi l'Analisi preliminare ci ha permesso di non dimenticarci qualche area... il Patto ci permette di ricordarci quali sono tutti gli strumenti [...] la parte dell'Analisi preliminare aiuta in maniera schematica a non dimenticare passaggi [...] GePI aiuta anche a tenere una storicità del lavoro fatto... nel senso che è anche più facile il passaggio di consegne nelle prese in carico [...] Quindi noi vediamo in GePI un grande potenziale. Speriamo che venga implementato un po' meglio in modo da poter estrapolare i dati senza doverlo fare fuori piattaforma... di per sé la vediamo come una grande banca dati da cui si possono fare osservazioni importanti per il futuro. (Focus group ATS_01)

Un aspetto interessante che emerge anche dalla relazione di World Bank sul processo di presa in carico negli ATS (World Bank, 2024), riguarda invece la modalità d'uso della piattaforma. Circa il 72% degli/delle assistenti sociali intervistati/e in Veneto, quando ha tenuto un colloquio con un beneficiario RdC, ha preferito raccogliere le informazioni tramite strumenti digitali o cartacei e inserirle successivamente su GePI. Ciò è avvenuto per evitare di utilizzare il PC e frapportare, così, una sorta di "barriera fisica" con l'utente, e/o semplicemente perché non erano disponibili postazioni PC per tutti i colloqui, negli uffici.

Le ultime variabili del framework riguardano l'obbligo di monitoraggio e valutazione, l'utilizzo di indicatori e la pubblicazione di report di valutazione della misura. Il RdC ha previsto due livelli di monitoraggio. Il primo riguardava i singoli casi e, in particolare, lo stato di avanzamento di PpL e PaS e veniva svolto, rispettivamente, dai Navigator tramite la piattaforma MyAnpal e dalle/dagli assistenti sociali tramite la piattaforma GePI. All'epoca della nostra indagine empirica

non sembravano essere utilizzati specifici indicatori per questo tipo di monitoraggio, né che venissero pubblicati dei report da parte dei servizi locali. Inoltre, come evidenziato nei Capitoli 3 e 5, CPI e Navigator non hanno ritenuto efficace la valutazione mentre, in mancanza di indicatori condivisi e al fine di sopperire alle rigidità della piattaforma, i *case manager* degli ATS hanno spesso utilizzato delle strategie informali di monitoraggio:

E anche noi per la parte più di monitoraggio e cose di questo tipo utilizziamo dei file Excel nostri... dei monitoraggi interni che ci permettono di avere una panoramica generale. (Focus group ATS_01)

Il secondo tipo di valutazione riguarda invece l'intera misura, è disciplinato dall'art. 10 del DL 4/2019 e demandato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza. Nel 2020 il MLPS ha pubblicato un primo rapporto di monitoraggio dell'attuazione della misura, relativo all'anno 2019 (MLPS 2020) e uno successivo, relativo agli anni 2021-2023 (MLPS 2023). Sono poi state pubblicate le *Relazioni del Comitato Scientifico* del 2021 e del 2024 (MLPS 2021, 2024) e il report *Il patto per l'inclusione sociale del reddito di cittadinanza: una valutazione del processo di presa in carico* nel 2024 (World Bank 2024). Inoltre, l'INPS, attraverso l'Osservatorio sul RdC e la pensione di cittadinanza ha pubblicato i dati relativi all'erogazione del beneficio economico dapprima trimestralmente e, dal 2021, mensilmente. Infine, Anpal Servizi ha pubblicato undici Note nella Collana Focus Anpal tra maggio 2020 e febbraio 2024 che presentano analisi relative alle caratteristiche dei beneficiari presi in carico dai CPI in Italia.

7.4 Le criticità della fase di attuazione

Un ulteriore aspetto che abbiamo desiderato approfondire con la nostra ricerca riguarda le eventuali criticità che interessano le capacità amministrative utilizzate per attuare la misura del RdC. Comprendere, infatti, quali problemi, quali sfide tale processo abbia posto alle amministrazioni pubbliche in relazione a ciascuna dimensione, può indicare quali aree necessitino di maggiore attenzione e debbano essere potenziate, al fine di gestire le future politiche di reddito minimo in modo maggiormente efficace.

In merito alla dimensione Programmazione e Gestione, in ambito lavorativo, l'aspetto emerso come critico riguarda prevalentemente la

gestione dei beneficiari nella fase di presa in carico e nell'applicazione delle condizionalità. Alcuni Navigator e operatori dei CPI hanno, infatti, dichiarato di essersi trovati in difficoltà soprattutto nella fase di ricerca delle offerte di lavoro, dal momento che spesso le aziende del territorio non sono state in grado di fornire opportunità di impiego adeguate per i beneficiari del RdC. Sono state determinanti, per chi opera nei CPI e per i Navigator, soprattutto le caratteristiche dei beneficiari del RdC, un'utenza percepita come complessa (v. Capp. 3 e 5). Si tratterebbe, infatti, di persone che faticavano a ricollocarsi nel mercato del lavoro e per le quali le aziende del Veneto non avevano posizioni disponibili. Tale aspetto è stato, perlopiù confermato anche nei report nazionali: secondo il Comitato Scientifico per la Valutazione del RdC e il MLPS (2021, 2023), infatti, in tutta Italia, le persone inviate ai CPI per firmare i PpL sono state, nel 2021, per il 53% donne, con età elevata (+40 anni), bassa scolarizzazione e scarsa professionalizzazione. Il 53% di queste persone è stato classificato come lontano dal mercato del lavoro (cioè privo di occupazione nei tre anni precedenti) e a rischio medio-elevato di diventare disoccupate di lungo durata. In generale, ciò che emerge dalle nostre interviste è la difficoltà che operatori e Navigator hanno avuto ad inserire queste persone in percorsi di attivazione lavorativa e/o a trovare loro un'occupazione a causa delle loro caratteristiche, mentre per le persone straniere si è aggiunta anche la difficoltà a gestire un'utenza che non conosce bene la lingua italiana e che non ha patente o competenze digitali.

È emersa talvolta anche una tendenza alla stigmatizzazione dei beneficiari di RdC, spesso definiti come "inoccupabili", ma anche spesso come persone "fragili" e "prive di progettualità" con cui è stato molto faticoso lavorare. L'espressione di un giudizio morale su queste persone non è facilmente interpretabile. Una spiegazione possibile di tale atteggiamento rimanda alla forte pressione a cui Navigator e CPI sono stati sottoposti nell'esercizio del loro lavoro, sia da parte dei partiti politici di centro-destra e centro-sinistra, sia da parte dei media nazionali e locali. La narrazione del RdC è stata connotata, infatti, fin dalla sua introduzione, da campagne politiche e mediatiche ostili, che hanno spesso (per non dire quasi sempre) mirato a delegittimare obiettivi e caratteristiche di questa politica e/o a denigrarne i beneficiari (Morlicchio, 2020; Mostacci, 2021). Inoltre, anche la figura del Navigator ha ricevuto una timida accoglienza da parte della cittadinanza ma, soprattutto, il suo ruolo è stato spesso criticato da una stampa avversa (ANNA, 2021). In un contesto così fortemente connotato ideologicamente è possibile che chi ha lavorato a contatto con i beneficiari

del RdC abbia percepito la pressione di dover dimostrare l'efficacia di una misura fortemente voluta dall'allora governo ma, al contempo, fortemente contrastata da buona parte dell'opinione pubblica. Inoltre, operatori dei CPI e Navigator hanno dovuto avviare le politiche di attivazione in una situazione particolarmente critica, quale quella determinata dalla pandemia da Covid-19, che ha decisamente influito sulla possibilità per loro di trovare un posto di lavoro ai beneficiari del RdC.

Anche per i *case manager* dei servizi sociali, il rapporto con i beneficiari del RdC è stato fonte di complessità, soprattutto nella fase di presa in carico e di gestione degli eventi di condizionalità, in cui difficile è risultato l'aggancio dei beneficiari per il loro inserimento nei percorsi di inclusione. Ma qui la pressione è stata risolta cercando di sfruttare i margini di discrezionalità presenti nel processo per creare una relazione di fiducia con i beneficiari e mantenerli inseriti nella misura. Tuttavia, anche i *case manager* si sono relazionati con tali persone adottando talvolta atteggiamenti compassionevoli e paternalistici.

In generale, operatori dei CPI, Navigator e *case manager* degli ATS si sono trovati a dover mediare e a trovare soluzioni pratiche alle tensioni che via via emergevano tra obiettivi politici e bisogni individuali dei beneficiari, tra prestazioni loro richieste e delegittimazione del loro operato da parte dell'opinione pubblica. Le *case manager* dei servizi sociali sono state più abili a gestire questa situazione, probabilmente perché già abituate a relazionarsi con un'utenza dei servizi simile a quella del RdC, quale quella ad esempio del RIA e del REI. Nel caso dei CPI, invece, ha probabilmente pesato una certa inesperienza nel trattare un numero elevato di casi complessi, per le caratteristiche sopra indicate, in un contesto economico anch'esso difficile, quale quello del periodo post-Covid 19.

Per quanto riguarda, invece, la dimensione del Coordinamento, le criticità maggiori hanno riguardato il riuscire a fare rete tra i vari servizi e la mancanza di strutture e strumenti a supporto di tale attività. Per CPI e Navigator è stato particolarmente difficile collaborare con le imprese locali perché non offrivano opportunità lavorative ai beneficiari del RdC. Ma anche con i servizi sociali, a causa sia della presenza disomogenea, sul territorio, delle équipe multidisciplinari, sia dell'assenza di un sistema informativo condiviso. Per gli ATS la difficoltà di collaborazione ha riguardato prevalentemente il lavoro con i servizi specialistici del territorio. Questi aspetti sono stati successivamente confermati anche dalle valutazioni ministeriali. In particolare, la relazione commissionata a World Bank sul processo di inclusione sociale (World Bank, 2024), ha evidenziato come la maggioranza degli/delle

assistenti sociali intervistati/e in Veneto (circa il 75%) abbia ritenuto che la comunicazione con i servizi specialistici non sia stata buona e, pertanto, che tale aspetto abbia influenzato l'invio dei beneficiari del RdC presso tali servizi. Inoltre, anche gli strumenti operativi utilizzati per il raccordo con tali servizi sono stati ritenuti inadeguati da quasi l'80% degli/delle intervistati/e. Infatti, l'assenza di protocolli operativi e linee guida è stata vista come negativamente impattante sul processo di costruzione delle équipes multidisciplinari.

Il tema dei sistemi informativi è apparso come critico anche per quanto riguarda la dimensione dell'Analisi. Dalle interviste condotte nei CPI è emerso come l'utilizzo del Sistema Informativo per il Reddito di cittadinanza (SIRDC) si sia rivelato un po' complesso per la gestione dei singoli casi perché myAnpal non è stato reso immediatamente interoperabile con la piattaforma regionale IDO. Per gli/le assistenti sociali degli ATS, invece, come evidenziato in precedenza, GePI, seppur utile, è stato ritenuto particolarmente rigido come strumento di lavoro, e, pertanto, affiancato ad altre modalità di raccolta dati, più flessibili e personalizzate.

In sintesi, le organizzazioni coinvolte nell'attuazione del RdC in Veneto, hanno dimostrato, in termini generali, buone capacità di programmazione, gestione e analisi e, in misura più limitata, di coordinamento, laddove, nel contesto italiano, sono emerse notevoli differenze, tra regione e regione in materia di capacità e, pertanto, rendimenti istituzionali diversi (Caritas Italiana, 2021). Come evidenziato altrove, infatti:

Le misure di RM e le politiche di attivazione lavorativa e sociale richiedono [...] che le amministrazioni coinvolte siano in grado di progettare e gestire mix di interventi diversi, tarati sui bisogni spesso complessi dei beneficiari; di coordinare la rete multilivello e multi-attore formata da organizzazioni pubbliche, private e del Terzo settore che erogano tali servizi sul territorio; di raccogliere ed elaborare i dati relativi a tali interventi al fine di garantirne il design e l'attuazione più appropriati (Nesti *et al.*, 2023, p. 145).

Le criticità evidenziate dalla nostra ricerca invitano a riflettere su quali possano essere i correttivi da apportare affinché le capacità amministrative di tutte le regioni italiane possano essere migliorate nella prospettiva di rendere più efficaci gli interventi di Reddito minimo (RM) che saranno adottati in futuro.

In primo luogo, è necessario creare uguali condizioni di accesso alle competenze da noi indicate, puntando sull'adeguamento delle

risorse economiche e umane e sulla formazione di queste ultime. In secondo luogo, serve supportare la creazione di reti di welfare locale attraverso lo sviluppo dell'associazionismo, il sostegno alla creazione di organizzazioni del Terzo settore e la formazione in materia di innovazione sociale (Nesti e Graziano, 2021). In terzo luogo, serve rafforzare la capacità di collaborazione tra CPI e ATS creando strutture e strumenti di collaborazione formalizzati in ciascuna regione italiana.

A questi aspetti che riguardano tutte le regioni italiane, se ne aggiungono altri, più specificamente utili al contesto Veneto.

Per migliorare Programmazione e Gestione, andrebbero allargati i percorsi formativi già previsti con il RdC per gli ATS anche ai CPI, in particolare per consentire agli operatori e alle operatrici di questi ultimi di conoscere meglio i beneficiari delle politiche di RM e di imparare a interagire con essi in modo più efficace. Come riportato nel Capitolo 5, infatti, l'esperienza dei Navigator ha evidenziato l'importanza, per questo segmento di utenza, dell'essere accompagnata individualmente, nel percorso di attivazione, da una figura dedicata.

D'altra parte, anche un uso troppo discrezionale delle procedure, per quanto a favore dei beneficiari della misura, rischia di creare situazioni diseguali e potenzialmente discriminatorie rispetto all'accesso ai servizi. Pertanto, la formazione dovrebbe riguardare anche l'approccio cognitivo alla gestione dei beneficiari, che dovrebbe essere meno stigmatizzante e paternalistica.

Un secondo versante su cui operare per migliorare l'interazione con i beneficiari delle politiche di RM è l'introduzione di percorsi innovativi di attivazione lavorativa e di inclusione sociale basati sulla co-progettazione e co-produzione, al fine di favorire la partecipazione e l'*empowerment* dei beneficiari (Nesti e Graziano, 2021).

Per migliorare il Coordinamento tra CPI e imprese, nella prospettiva dell'attuazione delle politiche di RM, sarebbe invece auspicabile rivedere il policy design a livello nazionale e regionale, nonché prevedere strutture e strumenti adeguati, che incentivino la collaborazione tra i vari attori coinvolti. In primo luogo, per favorire le partnership, non serve solo formalizzare l'attività di networking, ma vanno chiariti ruoli e responsabilità degli attori all'interno della rete. In secondo luogo andrebbero introdotte o rafforzate, laddove siano già presenti, le strutture di governance per il coordinamento delle attività erogate dagli attori della rete – una sorta di “Tavolo tecnico” – a cui far partecipare le principali organizzazioni coinvolte nelle politiche di RM e a cui demandare la stipula di accordi formali in cui siano definiti ruoli, responsabilità e risorse attivabili per i progetti individuali e la definizio-

ne delle procedure per la gestione del coordinamento tra attori (Nesti e Graziano, 2021). Per favorire invece il coordinamento operativo per la gestione degli utenti dei servizi sociali, andrebbe rafforzato il ruolo delle équipes multidisciplinari, garantendone la presenza su tutto il territorio, formalizzandone la composizione e introducendo protocolli di lavoro che vincolino i membri a partecipare alle attività delle équipes e che introducano la corresponsabilità rispetto agli obiettivi stabiliti (Nesti e Graziano, 2021). I CPI dovrebbero, pertanto, essere membri stabili di tali organizzazioni, quando vengono trattati i casi di RM, e i vari partner dovrebbero essere coinvolti in attività di co-produzione. Servirebbe, infine, rafforzare l'interoperabilità tra i vari nodi della rete informatica, consentendo, in particolare, la piena comunicazione tra le piattaforme per la gestione dei casi locali e nazionali di CPI e ATS (Nesti e Graziano, 2021).

Per migliorare le competenze relative all'Analisi, infine, potrebbe essere utile ridisegnare il sistema informativo in modo da renderlo uno strumento informatico di completo supporto per CPI e ATS, rivedendone la struttura e rendendola sufficientemente flessibile da consentire agli operatori di inserirvi tutte le informazioni necessarie, ed evitando, così, che vengano perse informazioni rilevanti. Per quanto riguarda la valutazione e il monitoraggio, è fondamentale che i dati vengano raccolti in modo omogeneo su tutto il territorio regionale e nazionale, nei CPI e negli ATS, e che vengano elaborati, analizzati e puntualmente restituiti a tutte le organizzazioni coinvolte nel processo di attuazione. La valutazione va infatti intesa come una reale occasione di "apprendimento di policy", uno strumento per comprendere e risolvere le criticità e per sistematizzare, condividere e adattare le buone pratiche che emergono nei vari territori (Nesti e Graziano, 2021). Essa dovrebbe consentire la valorizzazione delle esperienze virtuose e la loro condivisione tra tutte le regioni e, per tale motivo, il monitoraggio dovrebbe essere accompagnato anche da momenti di incontro e condivisione delle informazioni e dei risultati tra le varie organizzazioni, attraverso la costituzione di una "comunità di pratiche" (Polverari, 2020).

Più in generale, l'attività di *capacity building* nell'ambito del RM dovrebbe divenire una componente fondamentale di tali politiche, finalizzata a rafforzare le competenze del personale della pubblica amministrazione coinvolto nelle varie fasi del policy-making, in particolare quella di attuazione di tali misure. Se la *policy legacy*, l'eredità di policy che caratterizza le singole regioni italiane, e la loro cultura amministrativa hanno avuto un rilevante impatto sull'attuazione delle

politiche di attivazione lavorativa e di inserimento sociale e sui risultati raggiunti a livello locale con il RdC (Nesti e Graziano, 2025), ecco che la costruzione e il rafforzamento delle capacità amministrative può diventare un utile strumento attraverso cui (tentare di) superare le differenze territoriali. L'eredità lasciata dalle politiche pregresse non può, infatti, divenire un ostacolo all'attuazione efficace delle politiche, per le amministrazioni pubbliche in esse coinvolte, né, di conseguenza, una fonte di disuguaglianza tra i beneficiari delle misure di RM (Nesti e Graziano, 2025).

7.5 Conclusioni

L'esperienza del RdC si è conclusa il 31 dicembre 2023, con l'entrata in vigore del Decreto-legge n. 48 convertito dalla Legge n. 85 del 3 luglio 2023, cd. "Decreto Lavoro 2023", che ha introdotto l'Assegno di Inclusione (ADI) e il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL).

L'ADI è una misura di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale erogata, sulla base del possesso di una serie di requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, economici, di reddito e di patrimonio mobiliare e immobiliare¹⁸, a tutti quei nuclei familiari in cui sia presente almeno un componente con disabilità o minorenne o con almeno 60 anni di età, in condizione di svantaggio¹⁹ e inserito in programma di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificato dalla pubblica amministrazione. L'ADI prevede un trasferimento economico di minimo 480 euro fino a 6.500 euro a cui può aggiungersi un contributo per l'affitto compreso tra i 1.959 e i 3.640 euro. Può essere percepito per massimo 18 mesi e può essere rinnovato per altri 12 mesi, previa sospensione di un mese. Viene erogato attraverso la Carta ADI, che può essere utilizzata per l'acquisto di beni e servizi, per il pagamento delle utenze domestiche e dell'affitto. Dopo averne fatto richiesta all'INPS, il nucleo familiare deve iscriversi al Sistema Informativo di Inclusione Sociale e Lavorativa (SIILS) e sottoscrivere il Patto di attivazione digitale (PAD nucleo) all'interno del quale il richiedente inserisce i requisiti anagrafici propri e dei componenti il nucleo familiare e si impegna a presentarsi al primo appuntamento presso i servizi sociali del Comune di residenza entro 120 giorni dalla

¹⁸ Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/decreto-lavoro/Pagine/assegno-di-inclusione>

¹⁹ <https://urponline.lavoro.gov.it/s/article/Come-si-definisce-la-condizione-di-svantaggio?language=it>

sottoscrizione del PAD nucleo. I servizi sociali effettuano una valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare, finalizzata alla eventuale sottoscrizione di un Patto per l'inclusione sociale (PaIS) o all'attivazione lavorativa. I membri del nucleo familiare con obbligo di attivazione lavorativa devono aderire al PaIS e, successivamente, compilare il proprio Curriculum Vitae sul SIISL, il PAD individuale, e recarsi presso il Centro per l'impiego competente per sottoscrivere il Patto di Servizio Personalizzato (PSP). Il PSP può prevedere, l'adesione ai percorsi formativi previsti dal Programma nazionale per la Garanzia di occupabilità dei Lavoratori (GOL) o la partecipazione ai PUC.

Il SFL è una misura di attivazione lavorativa destinata ai componenti di età compresa tra 18 e 59 anni di nuclei familiari che abbiano un ISEE non superiore a 10.140 euro annui, che non abbiano avuto accesso all'ADI e che soddisfino alcuni requisiti relativi alla residenza, al patrimonio immobiliare e mobiliare e al possesso di beni durevoli²⁰. Il SFL prevede che la persona che ne beneficia sottoscriva prima il PAD, tramite il SIISL, e che poi si impegni a presentarsi alla convocazione del servizio per il lavoro competente per la stipula del PSP. Il PSP vincola il sottoscrittore a partecipare a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro, a progetti utili alla collettività o al servizio civile universale. Il SFL consente, inoltre, di ottenere un beneficio economico mensile di 500 euro. Tale importo è erogato per massimo 12 mesi, prorogabili per un ulteriore anno, se il beneficiario è ancora impegnato in attività di formazione.

I dati pubblicati dall'Osservatorio INPS a luglio 2025²¹, ci dicono che da gennaio 2024 a giugno 2025 i nuclei familiari che hanno percepito almeno una mensilità ADI nel periodo indicato, in Italia, sono stati 867.682 (pari a 2.078.288 di persone coinvolte) e che l'importo medio è stato pari a 669 euro. In Veneto i nuclei coinvolti sono stati 18.566, 34.821 le persone e l'importo è stato pari a 583 euro. I beneficiari in Italia del SFL tra settembre 2023 e giugno 2025 sono stati 181.942 ed hanno percepito in media 6,7 mensilità. In Veneto tali beneficiari sono stati 1.865, con un numero medio di mensilità pari a 7,5. La valutazione operata da Giovanni Gallo su *Eticaeconomia*²² che compara i primi sei

²⁰ Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/decreto-lavoro/pagine/supporto-formazione-e-lavoro>

²¹ <https://www.inps.it/it/dati-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei---adi-e-sfl.html>

²² Cfr. <https://eticaeconomia.it/cosa-dicono-i-numeri-sui-primi-sei-mesi-dellassegno-di-inclusione/>

mesi di ADI con il RdC, evidenzia come l'ADI abbia raggiunto 698.000 famiglie, pari a 1.680.000 persone, mentre nello stesso periodo il RdC sia stato ottenuto da 960.000 nuclei familiari, pari a 2.350.000 persone, rilevando quindi un calo del 27,3% rispetto ai nuclei e del 28,4% rispetto al numero di singoli beneficiari. Come per il RdC anche per l'ADI il numero maggiore di beneficiari si concentra al Sud e nelle isole (69%), mentre al Centro-Nord la percentuale è pari al 31%. In particolare, si registra un calo rispetto alla diffusione del RdC pari al -17% al Sud e Isole, al -38% al Centro e al -47% al Nord, con il Veneto che registra uno dei cali maggiori (-53%). In questa regione l'incidenza dei beneficiari sulla popolazione residente è del 0,50% contro una media nazionale del 2,62%. Sono, peraltro, presenti differenze territoriali, con Rovigo e Chioggia che registrano il maggior numero di richiedenti e Belluno e Camposampiero con il numero più basso.

Rispetto alle caratteristiche dei beneficiari, l'ADI risulta essere, perlopiù, ottenuto da famiglie prevalentemente con cittadinanza italiana (89,9%) e con due o tre componenti, con minori e con disabili al loro interno. Sono invece aumentati gli importi del 28% circa e sono maggiori nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord.

La contrazione nel numero di beneficiari dipende dalle caratteristiche della nuova misura, più restrittive rispetto alla precedente (Aprea *et al.*, 2025). Se, infatti, il RdC si basava sul principio dell'universalismo selettivo e prevedeva pertanto che ne fossero beneficiarie tutte le persone che "si trovino in condizioni di bisogno e per la sola caratteristica di versare in condizioni di bisogno" (Sacchi *et al.*, 2023, p. 90), l'ADI si configura invece come una misura categoriale familiare, accessibile solo alle famiglie in cui almeno un componente sia minorenne, disabile, di età pari o superiore a 60 anni, o inserito in programmi di assistenza sociosanitaria territoriale (Agostini e Lodi Rizzini, 2025)²³. Il restringimento della platea rimanda alla evidente volontà del Governo Meloni di sostituire una misura ritenuta fallimentare quale il RdC con "misure più efficaci di inclusione sociale e di politiche attive di formazione e di inserimento nel mondo del lavoro", come evidenziato nel programma elettorale di Fratelli d'Italia del 2022.²⁴ E la volontà di combattere la povertà con misure occupazionali è stata ribadita dalla premier nel discorso per la fiducia alla Camera in cui ha dichiarato

²³ E anche la nuova scala di equivalenza utilizzata per il calcolo del reddito equivalente delle famiglie riconosce incrementi solo in presenza dei requisiti familiari indicati (Aprea *et al.*, 2025).

²⁴ Cfr. [https://dait.interno.gov.it/documenti/trasparenza/POLITICHE_20220925/Documenti/68/\(68_progr_2_-\)programma.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/trasparenza/POLITICHE_20220925/Documenti/68/(68_progr_2_-)programma.pdf)

che “La povertà non si combatte con l’assistenzialismo, la porta della dignità di un uomo è il lavoro”²⁵. Pertanto, i nuclei con persone di età compresa tra i 18 e i 59 anni sono stati esclusi da qualsiasi misura di sostegno alla povertà in quanto occupabili nel mercato del lavoro – e destinatari, pertanto, del SFL.

Secondo Baldini *et al.* (2025), inoltre, l’ADI non sembra incidere sulla povertà come il RdC: se con la seconda misura l’incidenza della povertà era passata dall’8,9% al 7,5%, con l’ADI essa arriva all’8,3%. Non solo, ma l’ADI ha ridotto anche la platea di poveri raggiunti dalla misura, dal momento che il 47% dei nuclei beneficiari del RdC non ha avuto accesso alla nuova misura. Si tratterebbe, in particolare, delle famiglie senza figli, minori o disabili, straniere e che vivono al Centro-Nord. L’ADI si configura, pertanto, come una misura a sostegno delle famiglie povere con figli e non di tutte le persone che si trovano in condizione di povertà (Baldini *et al.*, 2025, p. 23).

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, sembrano permanere, o essersi addirittura acuite, alcune criticità già rilevate con il RdC. Come evidenzia De Capite (2025), risulta, in primo luogo, ancora complessa la procedura di inoltro della domanda attraverso la piattaforma dell’INPS poiché spesso le persone che fanno richiesta di ADI non hanno competenze digitali sviluppate e/o riscontrano difficoltà nel reperire *device* e connessioni stabili. Un ulteriore problema è la necessità, per accedere alla misura, di fornire numerose certificazioni da parte di diversi enti, certificazioni che, se inviate in ritardo, bloccano l’erogazione del beneficio. Oltre all’ISEE e alla verifica dei patrimoni, infatti, serve anche l’attestazione di svantaggio, che deve essere antecedente alla domanda di ADI²⁶ e che deve essere rilasciata da Comuni, Servizi Sanitari o Socio-Sanitari e dalle strutture giudiziarie. Ostacoli burocratici sembrerebbero essere alla base anche del basso numero di accessi al SFL. Sempre De Capite (2025) rileva, infatti, come la compilazione del PAD e la ricerca delle tre agenzie per il lavoro a cui inviare il CV abbiano, nei primi mesi di erogazione dell’ADI, ostacolato il completamento dell’iter necessario per accedere alla misura.

Rispetto alla presa in carico dei beneficiari e, più in generale, alla sua attuazione a livello locale, infine, l’ADI prevede aspetti sia di continuità sia di discontinuità rispetto al RdC. A differenza del RdC, la presa in carico dei beneficiari di ADI ritorna in capo ai servizi sociali

²⁵ Cfr. <https://tg24.sky.it/politica/2022/10/25/reddito-cittadinanza-meloni>

²⁶ Cfr. art. 2 comma 1 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni dalla Legge del 3 luglio 2023, n. 85.

dei comuni, come avveniva con il REI. In continuità con il RdC è previsto però che vengano ancora redatti i PaIS, previa valutazione multidimensionale. Permangono anche i percorsi di attivazione lavorativa e la sottoscrizione del PSP (ex Patto per il lavoro), presso i CPI.

In assenza di dati sui percorsi di attivazione lavorativa e di inclusione sociale, le preliminari valutazioni effettuate da Caritas italiana (Bertoluzza, 2025; De Capite, 2025) mostrano come i CPI facciano fatica a gestire in modo efficace i percorsi di attivazione in particolare il SFL: “Questi uffici, già storicamente in affanno, si trovano ora investiti di nuove responsabilità con il SFL: dovrebbero convocare i beneficiari, profilare le loro competenze, attivarli in corsi o indirizzarli verso offerte di lavoro” (De Capite 2025, p. 51). Invece, i corsi di formazione da loro proposti non risultano allineati con i reali bisogni dei beneficiari e con le esigenze del territorio, la stipula dei PSP diventa “un pro-forma” e l’inserimento lavorativo risulta inefficace. Di conseguenza, il SFL viene percepito dai beneficiari come una misura inutile sotto il profilo dell’attivazione, ma necessaria come supporto economico, anche se limitato nel tempo. Anche i servizi sociali locali sono spesso in ritardo con la presa in carico dei beneficiari, perché sottodimensionati, mentre gli/le assistenti sociali sono in difficoltà a dover validare la situazione di svantaggio delle famiglie per paura di creare conflitti con gli esclusi.

Dal punto di vista delle capacità amministrative analizzate nei precedenti paragrafi, nel caso dell’ADI appare, pertanto, poco sviluppata a livello italiano la dimensione della Programmazione e Gestione, rispetto alla quale emergono come critiche l’adeguatezza numerica delle risorse umane, sia per il settore sociale sia per i CPI, e le competenze (De Capite, 2025). Per la complessa presa in carico dell’ADI servirebbe, infatti, maggiore formazione agli operatori e alle operatrici, formazione che è attualmente prevista per i servizi sociali²⁷ ma non per i CPI, che si trovano a dover gestire, ancora una volta, un’utenza complessa e con pochi strumenti di attivazione a disposizione.

Anche la dimensione del Coordinamento risulta debole: se qualche esperienza di collaborazione tra servizi sociali e rete dei servizi territoriali e delle associazioni sembrava essere stata avviata sulla scorta dell’esperienza maturata con il RdC, tuttavia ciò non riguarda tutto il territorio italiano. D’altra parte con l’ADI appare rafforzato il ruolo delle équipes multidisciplinari, ma esse non sono ancora state strutturate ovunque in modo da garantire la presenza di tutte quelle

²⁷ Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/adi/>

professionalità provenienti da tutti i settori del pubblico e del privato potenzialmente coinvolte nella presa in carico degli utenti.

Infine, resta ancora problematico il nodo degli strumenti di governance e informatici per favorire il coordinamento. Nel primo caso si è assistito, in alcune regioni, all'attivazione di Tavoli di contrasto alla povertà, per il la messa in rete degli attori del territorio, ma difficile appare ancora l'integrazione tra le varie politiche, in particolare tra sociale e lavoro (De Capite, 2025). Il governo ha poi introdotto il SIISL per migliorare il coordinamento informativo tra lavoro e sociale, ma l'utilizzo di tale sistema non è chiaro se stia dando i risultati sperati, mentre la sua attuale funzione di strumento di supporto alla ricerca del lavoro sembra estremamente limitata (Giubileo, 2024).

Nell'ambito dell'Analisi, permangono alcune criticità di fondo, rispetto al RdC. La prima rimanda, ancora una volta, agli strumenti informativi a supporto dell'erogazione dell'ADI. Oltre alle considerazioni già espresse sul SIISL, tuttora problematico appare l'utilizzo di GePI da parte dei servizi sociali, in quanto sistema lento e spesso affetto da problemi tecnici. La seconda criticità riguarda invece il monitoraggio. La normativa prevede, infatti, che i servizi sociali o i CPI effettuino ogni 90 giorni un monitoraggio con i beneficiari dello stato di avanzamento dei progetti, al fine di verificare sia l'effettivo rispetto degli adempimenti stabiliti con i Patti sia l'efficacia del percorso di inclusione o di attivazione lavorativa. Nella pratica il monitoraggio viene, invece, utilizzato per spingere i servizi a rispettare le scadenze e come strumento di controllo dei beneficiari e di rispetto delle condizionalità (Sacchi *et al.*, 2023; Bertoluzza, 2025).

Maggiormente interessante è il processo di valutazione adottato a livello nazionale. All'interno del SIISL sono stati, infatti, introdotti quattro cruscotti per il monitoraggio, dedicati al Ministero, agli operatori dei servizi sociali, al pubblico e alla programmazione locale delle misure di contrasto alla povertà²⁸. È infine prevista una valutazione controfattuale finalizzata a comprendere: a) quale sia l'impatto sul benessere delle famiglie del ricevere l'ADI e dell'essere inserite in percorsi di attivazione, rispetto al ricevere solo l'ADI; e b) quale sia l'impatto dell'includere condizionalità e monitoraggio obbligatorio degli impegni, nei percorsi di inclusione sociale²⁹. L'esperimento ha previsto la creazione di due gruppi di trattamento e di un gruppo di control-

²⁸ Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/adi/i-numeri-dell-adi/monitoraggio/dashboard>

²⁹ Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/adi/i-numeri-dell-adi/valutazione/valutazione-controfattuale-operatori> e <https://www.lavoro.gov.it/adi/i-numeri-dell-adi/valutazione/valutazione-controfattuale-beneficiari>

lo, a cui sono stati assegnati casualmente 6.000 famiglie distribuite su tutto il territorio italiano³⁰. L'approccio seguito dal MLPS ricorda, per impostazione, i pilot di Barcellona e Utrecht presentati nel Capitolo 6.

Tornando al caso Veneto, dalla sospensione del RdC, la Regione ha intrapreso il suo percorso di rafforzamento dell'organizzazione e della governance dei servizi di contrasto alla povertà. Con la Legge regionale 4 aprile 2024, n. 9, *Assetto organizzativo e pianificatorio degli interventi e dei servizi sociali*, la Regione ha riconosciuto la natura giuridica degli ATS, che diventano l'ambito operativo in cui i Comuni, in forma associata, gestiscono le funzioni socioassistenziali a livello locale. In particolare, l'articolo 9, comma 5 della legge, dispone che gli ATS promuovano iniziative e servizi con gli enti del Terzo settore e altri soggetti rilevanti del territorio e sviluppino reti sociali finalizzate all'inclusione sociale e al sostegno dei cittadini e delle comunità. Nell'*Atto di programmazione dei servizi di contrasto alla povertà 2024-2026*, approvato con Deliberazione della giunta regionale n. 1127 del 22 settembre 2025, sono state, inoltre, previste una serie di misure che potrebbero migliorare le capacità amministrative locali per la gestione delle misure di contrasto alla povertà, tra cui anche l'ADI. In particolare, l'Atto prevede l'assegnazione di ulteriori risorse per il rafforzamento del servizio sociale professionale, il consolidamento dell'integrazione tra servizi del territorio, il potenziamento della collaborazione tra servizi sociali e CPI e l'incremento della interoperabilità fra i diversi sistemi informativi per la gestione della funzione socioassistenziale.

Sarà, pertanto, interessante in futuro comprendere fino a che punto le capacità amministrative di Programmazione e Gestione, Coordinamento e Analisi, sviluppate a livello locale nel corso dei decenni e, recentemente, con il RdC, si siano consolidate e se il passaggio all'ADI abbia favorito e/o stia favorendo la riduzione di eventuali gap. Oppure se, al contrario, la stratificazione di interventi che ha caratterizzato il *design* delle più recenti politiche per la lotta alla povertà in Italia non abbia portato ad un reale processo di apprendimento quanto piuttosto al perpetrarsi di quelle differenze territoriali derivanti dall'eredità di policy (*policy legacy*) che ha connotato a lungo il nostro Paese (Nesti e Graziano, 2025).

³⁰ In Veneto sono stati selezionati i Comuni di Lendinara, Mira, Verona e Venezia.

Bibliografia

- Agostini C., Lodi Rizzini, C. (2025). *Costruire un futuro più equo: il reddito minimo per combattere la povertà. Percorsi di secondo welfare*, Milano.
- Alleanza contro la povertà (2019). *Proposte di modifiche al decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, riguardanti il Reddito di Cittadinanza*, 11 febbraio, disponibile presso: <https://www.fiopds.org/wp-content/uploads/2019/02/Alleanza-Modifiche-RdC-11-2-19.pdf>
- ANNA (2021). *Associazione Nazionale Navigator, Report Navigator - L'importanza di chiamarsi Navigator: complessità e contesto di riferimento di una nuova professione*. Disponibile presso <https://www.associazioneNavigator.it/report-Navigator>
- Anpal (2020). *Reddito di cittadinanza. Nota mensile n.1/2020*, maggio, collana Focus Anpal n. 75, e relativo allegato, disponibile presso <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/762875/Focus-n-75+Reddito-n-1-2020.pdf/9772d050-c6c2-7b5b-eb89-e309ed1e38ed?t=1633011242096>
- Anpal (2022). *Reddito di cittadinanza. Nota mensile n.8/2022*, aprile, collana Focus Anpal n. 127, disponibile presso https://www.anpal.gov.it/documents/552016/762875/Nota+RdC+8_22-n.127.pdf/b2277842-3d85-10cf-0818-aacbb48c23a4?t=1651039061061
- Aprèa, M., Galeone, P., Raitano, M. (2025). *Assegno di inclusione e supporto formazione lavoro: la riforma italiana e il confronto europeo*. In N. De Capite (a cura di), *Assegno di Inclusione un primo bilancio tra dati, esperienze e possibili scenari futuri. Rapporto Caritas 2025 sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia*, Teramo, Palumbi, 9-17.
- Baldini, M., Barugazzi, A., Gori, C. (2025). *Chi riceve le misure contro la povertà?* In N. De Capite (a cura di), *Assegno di Inclusione un primo bilancio tra dati, esperienze e possibili scenari futuri. Rapporto Caritas 2025 sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia*. Teramo, Palumbi, 19-28.
- Baldini, M., Gallo, G. (2021). *Chi riceve il Reddito di Cittadinanza e a quanto ammonta*. In Caritas Italiana (Ed.), *Lotta alla povertà. Imparare dall'esperienza, migliorare le risposte*. Teramo, Edizioni Palumbi, 9-59.

- Bassoli, M., Nesti, G. (2024). The Impact of the Discretion and Coping Strategies of SLBs on Conditionality. The Role of the Frontline Workers of Employment Centres in the Implementation of Citizen Income in Italy. *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2/2024, 273-300.
- Bertoluzza, G. (2025). Fare l'ADI: un diario collettivo tra adempimenti e incertezze. In N. De Capite (a cura di), *Assegno di Inclusione un primo bilancio tra dati, esperienze e possibili scenari futuri. Rapporto Caritas 2025 sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia*. Teramo, Palumbi, 47-72.
- Busacca, M., Da Roit, B. (2021). Lavoro sociale tra Social Investment e New Public Management. Il caso degli Operatori del Mercato del Lavoro in Veneto. *Sociologia del lavoro*, 159/2021, 197-216.
- Brodkin, E.Z. (1997). Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. *Social Service Review*, 71(1), 1-33.
- Brodkin, E.Z. (2020). Discretion in the Welfare State. In T. Evans e P. Hupe (eds.), *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*. Cham, Palgrave Macmillan, 63-78.
- Caritas Italiana (2021). *Lotta alla povertà. Imparare dall'esperienza, migliorare le risposte*. Teramo, Edizioni Palumbi.
- Corte dei Conti (2020). *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*. Disponibile presso: <https://www.corteconti.it/home/organizzazione/ufficicentraliregionali/uffsezriunitesedecontrollo/rappcoord/rappcoord2020>
- D'Emilione, M., Giuliano, G., Grimaldi, A. (2020). La collaborazione tra professionisti e operatori sociali nelle politiche a contrasto della povertà. Il ruolo dell'équipe multidisciplinare. *Counseling*, 13(2), 16-41.
- D'Emilione, M., Maiorano, A., Marucci, M., Rosiello, A. (2021). *L'esperienza delle Regioni nell'applicazione del Reddito di Inclusione. Spunti per un bilancio degli interventi*. Inapp Paper n. 29, Roma, Inapp.
- De Capite, N. (2025). ADI e SFL alla prova dei territori: il punto di vista di Caritas. In N. De Capite (a cura di), *Assegno di Inclusione un primo bilancio tra dati, esperienze e possibili scenari futuri*.

- Rapporto Caritas 2025 sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia. Teramo, Palumbi, 45-56.
- Gallo G., Sacchi S. (2019). Beneficiari e spesa del reddito di cittadinanza: una stima della misura finale. INAPP Policy Brief, n. 11, febbraio.
- Giubileo F. (2024). Siisl: più che intelligenza artificiale sembra l'anagrafe. La Voce.info. Disponibile presso: <https://lavoce.info/archives/106672/siisl-piu-che-intelligenza-artificiale-sembra-lanagrafe/>
- Gori, C., Campana, F. (2020). WP1- La ricostruzione dei contesti territoriali dell'implementazione: rapporto sui casi regionali. La Regione del Veneto. Università degli studi di Trento. Disponibile presso: https://coping.soc.unitn.it/files/WP1_Report_Region%20Veneto_Unitn.pdf
- Gubert, E., De Capite, N. (2021). I percorsi di inclusione sociale. In Caritas Italiana (Ed.), Lotta alla povertà. Imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Teramo, Edizioni Palumbi, 119-159.
- INPS (2022). Conoscere il Paese per costruire il futuro. XXI Rapporto annuale, luglio. Disponibile presso: <https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali/xxi-rapporto-annuale.html>
- INPS (2023). XXII Rapporto Annuale, settembre. Disponibile presso: <https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali/xxii-rapporto-annuale.htm>
- Lipsky, M. (2010). Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service, 1st ed. 1980. New York, Russell Sage Foundation
- MLPS - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2019). Reddito di cittadinanza. Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019. Disponibile presso: <https://poninclusionelavoro.gov.it/sites/default/files/documents/Rapporto-annuale-Reddito-di-cittadinanza-2020.pdf>
- MLPS - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020). Reddito di cittadinanza. Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019, 1° novembre. Disponibile presso: <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Rapporto-annuale-Reddito-di-cittadinanza-2020.pdf>
- MLPS - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021). Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza, ottobre. Disponibile presso <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-valutazione-RdC-final.pdf>

- MLPS - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2023). Rapporto di monitoraggio sulla gestione e sugli esiti del Reddito di cittadinanza relativo agli anni 2020-2023. Disponibile presso: <https://www.lavoro.gov.it/adi/comunicazione/news/pubblicata-la-relazione-la-valutazione-del-reddito-di-cittadinanza>
- MLPS - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2024). Seconda relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza e Tabelle allegate, maggio. Disponibile presso: <https://www.lavoro.gov.it/adi/comunicazione/news/pubblicata-la-relazione-la-valutazione-del-reddito-di-cittadinanza>
- Moranduzzo, S., Zambon, M. (2019). Veneto, reddito di cittadinanza per pochi. Corriere della sera, 26 marzo. Disponibile presso: https://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/politica/19_marzo_26/reddito-pochi-82709676-4fa7-11e9-98ea-d3fcc0c419d4.shtml
- Morlicchio, E. (2020). Tutte le colpe del divano di casa. Il Mulino, 22 settembre. Disponibile presso: <https://www.rivistailmulino.it/a/tutte-le-colpe-del-divano-di-casa>
- Mostacci, E. (2021). Il Reddito di Cittadinanza, oltre la retorica del lazy poor. Il Mulino, 17 dicembre. Disponibile presso: <https://www.rivistailmulino.it/a/ilreddito-di-cittadinanza-al-di-l-della-retorica-del-lazy-poor>
- Nesti, G., Bassoli, M., Cittadini, M., (2025). The politics of piloting. The case of minimum income schemes in European cities. *Review of Policy Research*, 42(2), 291-309.
- Nesti, G., Bassoli, M., Visentin, M. (2023). Per un'analisi dell'impatto delle capacità amministrative: Il Reddito di Cittadinanza e il processo di attuazione locale. *Stato e mercato*, 128, 143-179.
- Nesti, G., Graziano, P. (2021). La rete del Welfare locale. In *Caritas Italiana* (Ed.), *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte*. Teramo, Edizioni Palumbi, 89-117.
- Nesti, G., Graziano, P. (2025). The impact of policy legacies on the implementation of Citizen Income in Italy: A policy feedback perspective. *Review of Policy Research*, 42(2), 276-290.
- Polverari, L. (2020). La capacità amministrativa in Italia: sfide, opportunità e prospettive. *Quaderno SVIMEZ* n. 63, 12 novembre.
- Sacchi, S., Ciarini, A., Gallo, G., Lodigiani, R., Maino, F., Raitano, M. (2023). Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di

Cittadinanza all'Assegno di inclusione. Analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia. Milano, EGEA.

Veneto Lavoro (2020). Il mismatch nel mercato del lavoro visto dai Centri per l'impiego. Evidenze da un'indagine esplorativa sul campo, Focus n. 5, aprile. Disponibile presso: <https://www.cliclavoroveneto.it/documents/103901/157409652/Report+5+Mismatch+MdL+CPI+CLV+VL.pdf/2b6240fe-95ce-45bf-b238-d05baab9c91e>

Veneto Lavoro (2021). La bussola. Il mercato del lavoro veneto. Un primo bilancio 2020. Osservatorio mercato del lavoro, gennaio. Disponibile presso: https://www.venetolavoro.it/documents/10180/1693000/2020_12_Bussola.pdf/8d518800-4e9d-7d18-b916-f531c6da5082?t=1610726369035

Veneto Lavoro (2022). I disoccupati amministrativi dei Centri per l'impiego. I Tartufi n. 55, ottobre. Disponibile presso: https://www.venetolavoro.it/documents/10180/1698463/Tartufi_55_Disponibili.pdf/99f545a2-31e2-b595-349b-3f98c5ca2833?t=1666340982646

World Bank (2024). Il Patto per l'inclusione sociale del reddito di cittadinanza: una valutazione del processo di presa in carico, 1° giugno. Disponibile presso: <https://poninclusione.lavoro.gov.it/Notizie/Pagine/valutazione-di-processo-dei-patti-linclusione-sociale-del-reddito-di-cittadinanza>

Il Reddito di cittadinanza, introdotto in Italia tra il 2019 e il 2023, ha avuto un significativo impatto economico e sociale nel nostro Paese ed ha rappresentato uno snodo cruciale nelle politiche italiane di contrasto alla povertà, ma è stata anche una misura particolarmente controversa dal punto di vista politico e mediatico. Uno degli aspetti più dibattuti è stata l'efficacia dei percorsi di attivazione lavorativa e di inclusione sociale che i beneficiari hanno dovuto intraprendere per mantenere il sostegno economico. Questi percorsi caratterizzano quasi tutti i Paesi europei, ma la loro utilità è strettamente legata alla qualità dell'attuazione garantita dalle organizzazioni che li gestiscono.

Il volume analizza, pertanto, il processo di attuazione del Reddito di cittadinanza attraverso una prospettiva innovativa, basata sulle capacità amministrative necessarie per gestire efficacemente politiche così complesse. Gli autori e le autrici propongono un quadro analitico articolato lungo tre dimensioni – programmazione e gestione, coordinamento e analisi – applicandolo al caso studio del Veneto.

La ricerca, basata su un'ampia indagine quali-quantitativa che ha coinvolto operatori dei Centri per l'Impiego, assistenti sociali e Navigator di tutta la regione, evidenzia potenzialità e criticità emerse nell'attuazione del Reddito di cittadinanza e offre spunti di riflessione a studiosi, policy maker e operatori impegnati nelle politiche di contrasto alla povertà, per ripensare le politiche di reddito minimo in Italia.

ISBN 978-88-6938-518-6



9

788869 385186

€ 30,00