

# Welfare

gennaio | febbraio  
2018  
NUMERO 1

# OGGI

Rivista bimestrale - Anno XXIII - sped. in a.p. - 45%, art. 2, comma 20/b, legge 662/96 - DCI Umbria ISSN 1825-1633

## FOCUS POVERTÀ

### ► UN LUNGO CAMMINO PER UNA GRANDE RIFORMA

#### POLITICHE

Il secondo Welfare

#### ESPERIENZE

Lazio: dove vanno i servizi per la salute mentale?

Brescia: la valutazione di impatto su un intervento di recovery

Malattie rare: integrare cure mediche e intervento sociale

#### STRUMENTI

Nuovo codice degli appalti e inserimento lavorativo

Appalti dei servizi sociali: come attribuire i punteggi

Comunicare il sociale per contrastare il rancore e costruire coesione

#### VOCI DEL SOCIALE

Ricordare per agire: la lezione dei grandi maestri dell'azione di comunità

Welfare Oggi è una rivista di Maggioli Editore diretta da Gianfranco Marocchi in collaborazione con il network BLU.

Il **Focus povertà** contenuto nel numero 1/2018 è un prezioso strumento per chi vuole operare con consapevolezza nel sociale; fa il punto, a circa un anno e mezzo dall'introduzione del SIA e poi del REI, su caratteristiche, criticità e prospettive delle misure di contrasto alla povertà.

Se sei interessato ad altri articoli e a ricevere i prossimi numeri di Welfare Oggi e ritieni utile sostenere questo sforzo di produrre pensiero su temi sociali, ti proponiamo l'**abbonamento a Welfare Oggi**, che potrai fare direttamente sul sito dell'Editore o contattando il Direttore alla mail [gianfranco.marocchi@co-blu.it](mailto:gianfranco.marocchi@co-blu.it) per verificare la possibilità di condizioni migliorative e offerte specifiche.

## 3 Editoriale

### FOCUS – POVERTÀ

#### REI: UN LUNGO CAMMINO PER UNA GRANDE RIFORMA

- 6** Dal SIA al REI: verso una strategia nazionale di contrasto alla povertà  
Daniela Mesini
- 12** I servizi sono di nuovo al centro  
Welfare Oggi intervista a Raffaele Tangorra
- 15** Contesti territoriali, bisogni e sistema dei servizi  
Liliana Leone
- 19** Ambiti e CPI  
Luca Fanelli
- 23** La presa in carico nel contesto delle politiche di contrasto alla povertà  
Urban Nothdurfter
- 26** Bucce di banana. Dove il Rei rischia di scivolare  
Maurizio Motta
- 30** Alleanza: così vorremmo vedere crescere il Rei  
Roberto Rossini
- 33** Una grande riforma alla sfida dell'attuazione  
Welfare Oggi intervista Cristiano Gori

### POLITICHE

- 37** Il secondo welfare: segnali di radicamento e di cambiamento sistemico  
Franca Maino

### ESPERIENZE

- 45** La salute mentale nel welfare integrato: una ricerca  
Leonardo Domenici e Renato Frisanco
- 50** Valutare l'impatto di progetti sociali  
Elisa Chiaf
- 56** La *care* del minore con malattia rara e della sua famiglia  
Cristina Galavotti, Anna Simonetti

### STRUMENTI

- 63** Gli strumenti per l'inserimento lavorativo nel nuovo Codice dei contratti pubblici  
Emilio Emmolo
- 68** Le gare d'appalto nei servizi sociali  
Franco Pesaresi
- 78** Reagire al rancore, ricostruire coesione  
Giulio Sensi

### VOCI DEL SOCIALE

- 85** Ricordare per agire  
Giovanni Devastato

## REI: UN LUNGO CAMMINO PER UNA GRANDE RIFORMA

**E**sattamente un anno fa, mentre l'Italia, con il SIA da poco operativo, muoveva i primi passi verso una misura organica e universalistica di contrasto alla povertà, *Welfare Oggi* dedicò un focus al tema; ora ritorna ad occuparsene in uno scenario che in pochi mesi è evoluto in modo significativo e positivo.

Dal SIA si è passati al ReI, con una misura che, come ricorda **Daniela Mesini**, compie, soprattutto a partire dal 1° luglio 2018, un passo decisivo nella direzione dell'universalismo, con il superamento delle residue impostazioni categoriali e il conseguente aumento dei destinatari e che prevede al tempo stesso anche un significativo rafforzamento dei servizi territoriali.

Si tratta, come evidenzia **Raffaele Tangorra**, Direttore generale per l'Inclusione e le Politiche sociali, di una sfida epocale che rilancia il ruolo dei servizi dopo un lungo periodo arretramento: "Dopo anni di trascuratezza, si ritorna ad investire nei servizi. Per questo si sente un'energia in movimento che mai si era registrata nella storia recente del nostro Paese".

Ma allora, è necessario chiedersi, come ha reagito il sistema dei servizi all'introduzione del SIA? Quali sono i punti di forza e le criticità con le quali si appropria alla gestione del ReI? E, quindi, quali saranno gli aspetti più delicati sui quali sarà necessario concentrare gli sforzi per accompagnare al meglio la misura? Domande che, negli interventi dei diversi autori, si accompagnano sempre a proposte operative per affrontare le

possibili difficoltà che l'implementazione di una riforma di questa portata immancabilmente implica.

**Liliana Leone** affronta il tema concentrandosi sulla differenziazione dei contesti territoriali del nostro Paese, in cui i territori del Mezzogiorno si caratterizzano per la maggiore concentrazione di destinatari, ma anche per una più debole struttura dei servizi.

**Luca Fanelli** si interroga invece sulla relazione tra Servizi sociali e Centri per l'Impiego, che rappresenta uno degli snodi cruciali per una misura che assegna un ruolo di rilievo al reinserimento lavorativo dei destinatari come strumento per conseguire autonomia e fuoriuscire dalla condizione di povertà.

Come molti autori sottolineano, uno dei punti più delicati è rappresentato dalla capacità dei servizi di realizzare la presa in carico; **Urban Nothdurfter** approfondisce questo tema a partire dalla dimensione del patto che impegna insieme il destinatario e i servizi entro un paradigma di welfare (inter)attivo.

Ma una riforma come il ReI presenta necessariamente aspetti di complessità di tipo operativo e non solo, che se ignorati possono trasformarsi in "bucce di banana" su cui la riforma rischia di scivolare e sui quali si sofferma **Maurizio Motta**.

**Roberto Rossini**, portavoce dell'Alleanza contro la povertà in Italia, traccia l'agenda politica per gli anni futuri, elencando con chiarezza i passi

da compiere affinché questa riforma non rimanga incompiuta.

Infine **Cristiano Gori**, ideatore e coordinatore scientifico dell'Alleanza contro la povertà, ripercorre i fattori che hanno portato all'approvazione del ReI, una grande riforma – il primo Livello Essenziale di servizio nel welfare sociale italiano – coerente con un diverso modo di vedere sia la povertà – non colpa, ma una delle possibili vicende biografiche del cittadino –, sia l'intervento sociale. Una riforma ambiziosa che richiederà pazienza e determinazione nella fase attuativa. Un rischio? Che i diversi Governi che si succederanno vogliano cimentarsi nella “riforma della riforma”, con il risultato di ricominciare sempre da capo. “L'esperienza dimostrerà che l'attuale impianto richiede aggiustamenti – ri-

corda Gori –, ma una cosa è lavorare nell'ottica di attuare e implementare una riforma, un'altra è partire ogni volta da zero. Questo è un rischio da evitare”.

Restano fuori da questo focus molte questioni importanti, in primo luogo le caratteristiche dei progetti di integrazione sociale e lavorativa e il ruolo del terzo settore e della società civile nel costruirli. Si è scelto di rimandare questi temi ad un successivo focus nella seconda parte del 2018, perché si tratta di aspetti in forte evoluzione e soprattutto destinati a svilupparsi in modo significativo con l'utilizzo dei fondi PON Inclusion – da poco nella disponibilità dei Servizi – e poi della quota di Fondo nazionale per la lotta alla povertà destinati al rafforzamento dei servizi. *Welfare Oggi* ci ritornerà nei prossimi mesi.

## INDICE FOCUS

- |  |  |
|--|--|
| <p><b>6</b> Dal SIA al REI: verso una strategia nazionale di contrasto alla povertà<br/>Daniela Mesini</p> | <p><b>23</b> La presa in carico nel contesto delle politiche di contrasto alla povertà<br/>Urban Nothdurfter</p> |
| <p><b>12</b> I servizi sono di nuovo al centro<br/>Welfare Oggi intervista a Raffaele Tangorra</p>         | <p><b>26</b> Bucce di banana. Dove il ReI rischia di scivolare<br/>Maurizio Motta</p>                            |
| <p><b>15</b> Contesti territoriali, bisogni e sistema dei servizi<br/>Liliana Leone</p>                    | <p><b>30</b> Alleanza: così vorremmo vedere crescere il ReI<br/>Roberto Rossini</p>                              |
| <p><b>19</b> Ambiti e CPI<br/>Luca Fanelli</p>   | <p><b>33</b> Una grande riforma alla sfida dell'attuazione<br/>Welfare Oggi intervista Cristiano Gori</p>        |

# DAL SIA AL REI: VERSO UNA STRATEGIA NAZIONALE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ

Daniela Mesini [\*]

## 1. INTRODUZIONE

Con il decreto legislativo n. 147 del 15 settembre 2017 che ha reso attuativo il Reddito di Inclusione finalmente anche l'Italia si è dotata di una misura strutturale rivolta ai poveri. Si tratta di un risultato indubbiamente molto rilevante per il nostro Paese, fanalino di coda d'Europa rispetto all'introduzione di un reddito minimo nazionale. Come noto, siamo però di fronte ad un primo tassello di una misura universalistica a beneficio di tutti i poveri assoluti, perché le risorse stanziare consentiranno di beneficiare solo "i più poveri tra i poveri" [1] ed il contributo economico alle famiglie risulta decisamente modesto. Anche l'occasione di un complessivo riordino delle grandi prestazioni nazionali di contrasto alla povertà, inizialmente prevista dal d.d.l. Delega Povertà, è di fatto venuta meno. Pensione sociale, integrazione al minimo, assegno alle famiglie numerose, ciascuna con i suoi requisiti di accesso e criteri di categorialità, permarranno oltre il ReI, che allo stato attuale va ad assorbire e ricomporre solo poche prestazioni quali il SIA, l'ASDI e parzialmente la carta acquisti tradizionale. Ma occorre vedere il bicchiere mezzo pieno. Innanzitutto la povertà è entrata a pieno titolo nell'agenda politica e l'accelerazione data negli ultimi due anni all'evoluzione normativa che la riguarda non ha precedenti nel nostro Paese. Soprattutto, anche grazie alle risorse messe a disposizione dai Fondi Strutturali, che per la prima volta con la Programmazione 2014-2020 intervengono a favore delle politiche di inclusione sociale, è stato possibile impostare una strategia di sviluppo dei sistemi di *welfare* territoriale, a supporto delle misure di sostegno

al reddito, nello spirito della legge 328. Ora la vera sfida sarà nella messa in opera, tenendo conto dei differenti contesti territoriali in cui la misura è calata e avendo ben presente che una politica così complessa, che risponde a bisogni multiformi ed ingaggia attori diversi a diversi livelli istituzionali, richiederà tempi lunghi per la sua implementazione e per generare i cambiamenti culturali e di *governance* necessari.

La strada è stata ormai tracciata e il cantiere aperto. Ora, avvicendamenti politici permettendo, occorre andare avanti. Un passo alla volta.

## 2. BREVI CENNI STORICI

È indubbio che la lunga crisi economica abbia prodotto un aumento ed una differenziazione dei bisogni di protezione sociale delle famiglie italiane dal 2007 ad oggi. L'ISTAT ci dice che le persone in povertà assoluta sono passate da 1,8 milioni a quasi 5 milioni nel 2016, cioè dal 3,1% al 7,9% sulla popolazione residente. Nel lasso di tempo considerato l'incidenza della povertà è dunque aumentata di oltre due volte e mezzo e si è anche modificata la platea dei poveri. Accanto ad *homeless*, famiglie monogenitoriali, stranieri con problemi di integrazione si aggiungono via via le nuove povertà di famiglie numerose con figli minori, giovani disoccupati o con occupazioni precarie e discontinue, persone del cosiddetto "ceto medio" che a causa di un evento critico (perdita del lavoro, sfratto, separazione) si trovano a dover bussare alla porta dei servizi.

Eppure, nonostante l'acuirsi ed il differenziarsi dei bisogni, le risposte hanno continuato per anni ad essere le medesime: un insieme di misure locali (contributi a copertura di affitti e utenze, piccoli contributi per esigenze specifiche, ecc.) e misure nazionali caratterizzate dall'assenza di una misura universalistica di tutela di base per le famiglie in condizione di deprivazione economica e per la presenza di una serie interventi frammentati, di natura assistenziale e tamponatoria. Integrazione al minimo, pensione e assegno sociale sono le misure finanziariamente più consistenti configurate in

[\*] Economista, vicedirettore dell'Area Politiche sociali e sanitarie dell'IRS, dove coordina attività di ricerca, valutazione ed assistenza tecnica; è anche vicedirettore di Welforum.it, membro della redazione di Prospettive Sociali e Sanitarie e del gruppo di autori di LombardiaSociale.it.

[1] Il fabbisogno finanziario necessario per l'estensione a tutto il territorio nazionale di una misura 'più generosa' a beneficio di tutti i poveri assoluti si aggirerebbe intorno ai 7/8 miliardi di euro, secondo varie stime, quindi pari ad oltre 3 volte le risorse attualmente stanziare.

modo da privilegiare gli anziani, meglio se con una storia contributiva alle spalle; assegno al terzo figlio, carta acquisti ordinaria, bonus gas ed energia le misure più recenti, ma dalla consistenza finanziaria esigua.

In questo quadro, in assenza di una cornice unitaria e di indicazioni da parte del Governo centrale circa il futuro di una misura nazionale di contrasto alla povertà, negli ultimi anni le Regioni e le Province Autonome si sono mosse variamente disciplinando la materia e finanziando specifici progetti ed interventi sul territorio. Alcuni di questi interventi sono tuttora attivi, altri si sono esauriti.

A livello nazionale, una prima seppur timida svolta nell'evoluzione delle politiche di contrasto alla povertà si profila nel 2012, con il Governo Monti. Con il decreto "Semplifica Italia" (decreto legge 5/2012) viene radicalmente ridefinito l'uso di 50 milioni di euro ereditati dal precedente Governo Berlusconi, destinandoli alla sperimentazione di una nuova *Social Card* in 12 città. Le risorse sono scarse, i beneficiari al di sotto delle aspettative e consistenti i ritardi e le difficoltà organizzative, ma l'impostazione della misura, con l'abbinamento di un trasferimento monetario a progetti di attivazione e di presa in carico dei beneficiari, segna un cambio di paradigma ed un utile banco di prova per quanto sarebbe venuto dopo.

Intanto, la gravità del fenomeno stimola tra studiosi e politici una rinnovata attenzione al tema del contrasto all'esclusione sociale, si intensificano gli schemi di reddito minimo a livello regionale e si costituisce l'Alleanza contro la povertà, di cui fanno parte oltre trenta soggetti del privato sociale.

Con la Strategia EU 2020 anche il Consiglio Europeo rafforza l'attenzione al tema, ed il PON Inclusione prevede uno specifico stanziamento rivolto alla marginalità ed un Asse dedicato. Sotto il Governo Letta, il Ministro del lavoro Giovannini e la viceministro Guerra insediano una commissione di esperti che tra l'estate e l'autunno del 2013 lavora all'impostazione del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), quale misura nazionale a carattere universale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e di attivazione economica e sociale dei beneficiari.

Il Governo Renzi alterna in merito a tali politiche aperture e rinvii, mentre il Movimento 5 stelle fa del reddito di cittadinanza uno dei suoi cavalli di battaglia.

Con la Legge di Stabilità 2016 ed il successivo d.d.l. Delega, il Governo inaugura una fase di *policy* senza precedenti, finalizzata al riordino delle prestazioni e del sistema di interventi per il contrasto alla povertà, istituendo

un apposito Fondo ed estendendo a tutto il territorio nazionale la *Social Card* sperimentale, seppur ampiamente modificata nella sua configurazione originaria, e ribattezzata SIA (Sostegno all'Inclusione Attiva), mutuando il nome scelto dalla Commissione di esperti.

Il resto è storia recente: ad una prima fase attuativa tra il settembre 2016 e l'aprile 2017, ne segue una seconda che "allarga le maglie" del SIA rendendo i criteri di accesso meno selettivi e con il decreto legislativo n. 147 del 15 settembre 2017 viene reso attuativo il Reddito di Inclusione, prima misura nazionale strutturale di contrasto alla povertà assoluta.

### 3. IL SOSTEGNO ALL'INCLUSIONE ATTIVA

#### 3.1. La prima fase del SIA

Il SIA ha rappresentato la "misura ponte" che ha aperto la strada al nuovo ReI. Ricapitoliamone brevemente numeri e principali caratteristiche.

Introdotta con il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) del 26 maggio 2016, è diventata operativa dal 2 settembre 2016, quale sussidio economico rivolto a determinate tipologie familiari e subordinato all'adesione ad un progetto personalizzato di attivazione sociale e/o lavorativa, predisposto dai servizi sociali dei Comuni, in forma singola o associata, in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari, le scuole ed i soggetti privati non profit.

Famiglie con almeno un figlio minorenni o disabile e donne in stato di gravidanza accertata con soglia ISEE al di sotto dei 3.000 euro sono i destinatari della misura [2]. Il nucleo, per accedervi, deve ottenere, perlomeno in sede di prima applicazione, un punteggio relativo alla valutazione multidimensionale del bisogno uguale o superiore a 45 punti.

I trasferimenti alle famiglie, sotto forma di carta di pagamento elettronica, vengono erogati bimestralmente dall'INPS tramite il circuito delle Poste Italiane e la carta, così come la carta acquisti ordinaria, può essere usata presso tutti i negozi del circuito Mastercard (supermercati, negozi di alimentari, farmacie e parafarmacie) e per pagare le bollette della luce e del gas, ma non per

[2] Altri requisiti di accesso, oltre alla residenza da almeno due anni ed il permesso di lungo soggiorno, anche il non beneficiare di prestazioni di sostegno al reddito rivolte a disoccupati o di altri trattamenti assistenziali o indennitari oltre i 600 euro mensili; infine il nucleo non deve possedere autoveicoli immatricolati prima di 12 mesi o comunque oltre una certa cilindrata.

effettuare acquisiti on-line o prelievi. L'entità del sussidio non si modifica a seconda della presenza o meno di un reddito, ma al variare della composizione del nucleo familiare: dagli 80 euro per una persona sola ai 400 euro destinati alle famiglie di cinque componenti e più. La prima fase di sperimentazione del SIA, fino alla primavera 2017, ha evidenziato non poche criticità organizzative e gestionali che hanno contribuito a ritardare le attivazioni dei progetti di presa in carico; soprattutto si è evidenziata una scarsa capacità di copertura del bisogno. L'incidenza delle domande accolte sulle presentate si è mantenuta su livelli del 30% circa, raggiungendo un totale di circa 80mila nuclei in carico a fine aprile, secondo i dati ministeriali, a fronte di quasi 240mila domande presentate, seppur con consistenti variazioni a livello regionale. La ragione principale dei bassi tassi di accoglimento è da imputarsi all'adozione di criteri di accesso molto stringenti, specie con riferimento alla valutazione multidimensionale del bisogno.

### 3.2. La seconda fase del SIA

Per ampliare la platea di beneficiari, il 16 marzo 2017 è stato dunque emanato un nuovo decreto del MLPS sempre di concerto con il MEF che, a partire dal 30 aprile, ha allargato le maglie del SIA rendendo i criteri di accesso alla misura meno selettivi.

Tale allargamento avrebbe consentito, secondo le stime dell'Alleanza contro la povertà, addirittura di raddoppiare il numero delle famiglie beneficiarie della misura in questa seconda fase, portandole a 160mila nuclei complessivi, corrispondenti a tassi di accoglimento di oltre il 65%. Tra le famiglie che hanno potuto beneficiare del SIA 2017, sono numerose quelle respinte nella prima fase, le cui domande sono state poi ricalcolate d'ufficio da INPS, pur con non pochi ritardi e rallentamenti. Le novità del nuovo decreto hanno riguardato in particolare:

- l'abbassamento della soglia di accesso relativa alla valutazione multidimensionale del bisogno, da 45 punti a 25 punti;
- l'innalzamento da 600 euro a 900 euro della soglia di accesso relativa ai trattamenti assistenziali, previdenziali ed indennitari a qualunque titolo percepiti, solo nel caso di presenza nel nucleo di persona non autosufficiente, come definita ai fini ISEE (e cioè con invalidità superiore al 67%) e risultante da DSU;
- l'aumento di 80 euro mensili del contributo rivolto a famiglie monogenitoriali con figli minori;
- il venir meno del vincolo relativo al possesso di autoveicoli e motoveicoli oltre una certa cilindrata, nel

caso di automezzi per i quali è prevista un'agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità.

Per quanto riguarda i tempi di erogazione della misura, sostanzialmente il nuovo decreto ribadisce la durata di 12 mesi, specificando che la domanda di rinnovo può essere presentata solo passati 6 mesi dall'ultimo beneficio percepito.

Infine, un'ultima importante novità introdotta dal decreto riguarda la regolamentazione del rapporto tra il SIA e le misure di contrasto alla povertà erogate dalle Province di Trento e Bolzano; si definisce in particolare che l'accesso al SIA debba essere "precedente" a quello delle misure erogate sul territorio provinciale, che di fatto integrano i livelli essenziali di assistenza garantiti dal livello statale.

### 3.3. Le risorse per il rafforzamento dei servizi territoriali

Per il finanziamento del SIA, oltre alle risorse da destinarsi alle famiglie, pari a 750 milioni per il 2016, vengono stanziati apposite risorse del PON Inclusionione, a valere sul Fondo Sociale Europeo, con una dotazione complessiva di circa un miliardo per il settennio e di 486 milioni di euro per il triennio 2017/2019 [3], finalizzate al rafforzamento dei servizi territoriali chiamati a gestire la misura.

Si tratta di una novità significativa, anticipatoria delle risorse strutturali poi definite nel Fondo Povertà e plaudita anche dalla Commissione europea. Per la prima volta i Fondi Strutturali intervengono a supporto delle politiche di inclusione sociale e viene riconosciuto l'onere gestionale e organizzativo della messa in opera di una politica così complessa, supportandola con specifiche risorse per l'attivazione dei beneficiari al di là di quanto previsto per i trasferimenti monetari rivolti alle famiglie.

Per accedere alle risorse stanziati con il primo Avviso dell'agosto 2016 gli Ambiti Territoriali, entro il 15 febbraio 2017, hanno dovuto partecipare ad un Bando Non Competitivo presentando appositi progetti di riorganizzazione del loro sistema di interventi. Nei mesi scorsi, con un certo ritardo rispetto all'effettiva attuazione del SIA, si è concluso il complesso processo di valutazione da parte del Ministero e dell'Autorità di Gestione per un totale di 596 progetti approvati. In linea generale, i territori hanno prioritariamente finalizzato le risorse

[3] Decreto n. 229/2016 del 3 agosto 2016 del Direttore Generale della Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali, cosiddetto Avviso 3.

se all'acquisizione di nuovo personale a potenziamento dei servizi di accesso e presa in carico del SIA (azione A dell'Avviso 3); significativa anche la quota di risorse destinata agli interventi di attivazione socio-lavorativa (tirocini, borse lavoro, orientamento, formazione, consulenza per l'accesso al lavoro) rivolti ai beneficiari della misura (l'azione B dell'Avviso).

La prima tranche delle risorse, pari al 15% del budget complessivamente destinato ad ogni territorio, è attualmente in fase di trasferimento, ormai a SIA quasi concluso, e dunque saranno ora interamente fruibili per l'attuazione del ReI.

## 4. IL NUOVO REDDITO DI INCLUSIONE

### 4.1. Il ridimensionamento del d.d.l. povertà

Durante la fase di sperimentazione del SIA, il d.d.l. povertà previsto dalla legge di Stabilità 2016, già approvato alla Camera nell'estate del 2016, viene approvato anche in Senato nel marzo 2017. La legge Delega n. 33 del 25 marzo del 2017 delega il Governo ad introdurre una misura strutturale nazionale di contrasto alla povertà, ma il riordino delle prestazioni assistenziali previsto inizialmente viene fortemente ridimensionato durante l'iter parlamentare. Vengono infatti escluse le tradizionali e più consistenti prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana, le prestazioni a sostegno della genitorialità e quelle legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario. L'opportunità per un intervento più ampio di riordino delle tante misure di sostegno al reddito categoriali, frammentate e regolate da criteri di accesso differenti viene meno. I tempi non sono politicamente ancora maturi.

Ma la Delega interviene con forza su un punto cruciale del nuovo sistema di contrasto alla povertà, e cioè sulla necessità di coordinamento e di integrazione tra interventi e servizi finalizzati a "garantire in tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni". In linea con lo spirito della legge 328 i servizi, e non solo le erogazioni monetarie, diventano quindi livelli essenziali da prevedere e salvaguardare.

Infine merita un richiamo il Memorandum, siglato il 14 aprile 2017, tra il Governo e l'Alleanza contro la Povertà, in attuazione della legge Delega, relativo ai contenuti del decreto legislativo di attuazione del nuovo Reddito di Inclusione. Tre i principali ambiti su cui si è focalizzato il Memorandum per la messa a punto della nuova misura vi sono i criteri di accesso, l'importo del beneficio ed alcune importanti attenzioni per una sua più efficace applicazione a livello territoriale.

### 4.2. Il decreto legislativo 147/2017

Il Reddito di Inclusione viene introdotto con il decreto legislativo n. 147 del 15 settembre 2017, di attuazione della legge Delega, quale livello essenziale delle prestazioni.

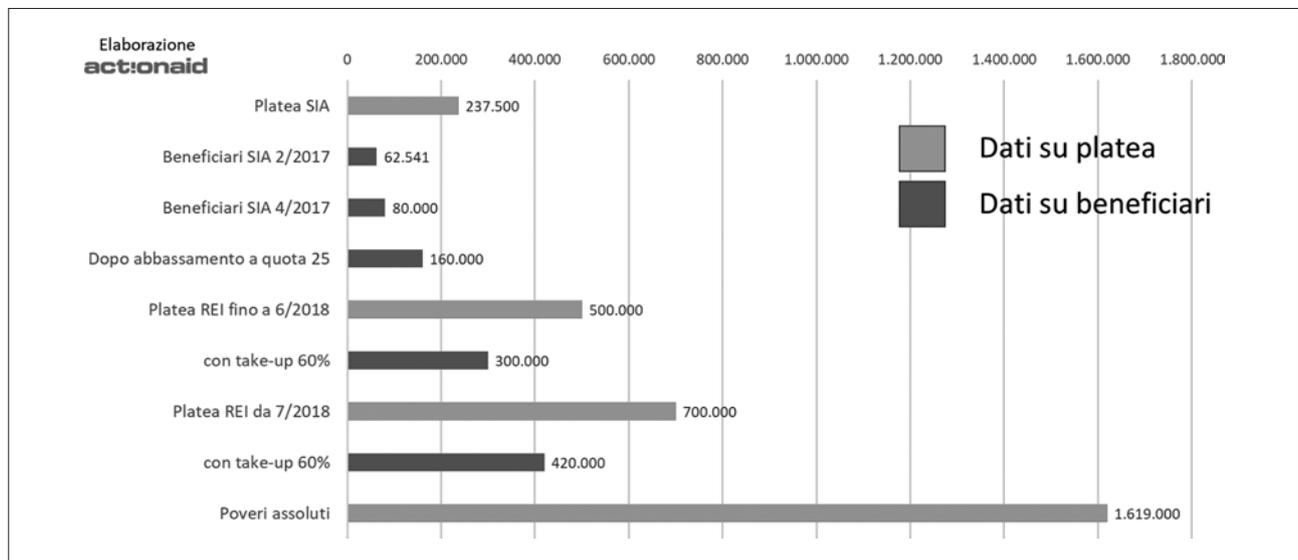
La nuova misura può essere richiesta dai cittadini a partire dal 1° dicembre 2017, mentre il SIA cessa il 1° novembre, anche se di fatto continua ad essere erogato ai beneficiari in corso fino alla naturale scadenza del beneficio, salvo richiesta espressa di passare al ReI, se di maggior favore.

In continuità con il SIA anche il ReI prevede l'abbinamento di un contributo economico, erogato sempre sotto forma di carta di pagamento elettronica, con un progetto di attivazione sociale e/o lavorativa, la cui regia è demandata ai servizi sociali dei Comuni in rete con gli altri attori del comparto lavoro, le scuole, i servizi specialistici ed il terzo settore, soggetto quest'ultimo rimasto un po' sullo fondo durante la sperimentazione del SIA ma opportunamente "recuperato" nel decreto per l'attuazione del ReI.

Per il finanziamento della nuova misura la legge Delega ha previsto l'attivazione di un apposito Fondo Povertà, la cui dotazione finanziaria sarà pari a circa 2 miliardi di euro per il 2018 per arrivare a 2 miliardi e 700 milioni nel 2020; una quota di tali risorse, oltre a quelle del PON Inclusione a valere sul Fondo Sociale Europeo, saranno inoltre specificatamente e strutturalmente destinate al rafforzamento dei servizi territoriali, a salvaguardia cioè di quei livelli essenziali delle prestazioni previsti dalla legge Delega.

L'accesso al ReI è un po' più complesso rispetto al SIA, perlomeno con riferimento ai requisiti economico-patrimoniali. Il nucleo familiare del richiedente deve avere un valore dell'ISEE, in corso di validità, non superiore a 6.000 euro, un valore del patrimonio immobiliare diverso dalla casa di abitazione non superiore a 20.000 euro e un valore del patrimonio mobiliare non superiore a 10.000 euro (ridotto a 6.000 euro nel caso di persona sola). Infine, l'ultimo selettore riguarda la componente reddituale dell'ISEE, al netto dell'affitto, del 20% del reddito da lavoro e di eventuali detrazioni; tale soglia, opportunamente divisa per la scala di equivalenza, non deve superare i 3.000 euro a regime e i 2.250 euro in sede di prima applicazione, cioè pari al 75%.

Il beneficio economico, non più a cifra fissa, viene calcolato come differenza tra la soglia reddituale di accesso ed il reddito familiare e può variare tra i 187,5 euro previsti come massimale per una persona sola e i 485,41 euro per una famiglia di 5 componenti e più.



Il beneficio economico può essere concesso per un periodo di 18 mesi, non più 12 come il SIA, e sarà necessario che trascorrono almeno 6 mesi dall'ultima erogazione prima di poterlo richiedere nuovamente. La carta, oltre a consentire acquisti in tutti i supermercati e negozi convenzionati, può anche essere usata per prelevare contante fino ad un limite massimo pari alla metà del contributo mensile spettante, pratica non ammessa per il SIA.

In sede di prima applicazione sono prioritariamente ammessi al ReI i nuclei con figli minorenni o disabili (anche se maggiorenni) e donne in stato di gravidanza, attuali beneficiari del SIA, e nuclei con componenti disoccupati ultracinquantacinquenni, attuali destinatari dell'ASDI. Fermo restando il possesso dei requisiti economici, il ReI è compatibile con lo svolgimento di un'attività lavorativa; viceversa, non è compatibile con la contemporanea fruizione, da parte di qualsiasi componente il nucleo familiare, della NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego) o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria, così come avveniva per il SIA.

Gli ammissibili al ReI, tenuto conto dei requisiti di accesso di natura economica e non economica [4], sono

[4] Oltre al rispetto dei requisiti economici non è inoltre ammesso possedere autoveicoli e/o motoveicoli immatricolati la prima volta nei due anni antecedenti, fatti salvi quelli per i quali è prevista un'agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità; non si possono possedere navi e imbarcazioni da diporto. Infine i potenziali beneficiari sono tenuti al rispetto di determinati requisiti di residenza e di soggiorno; saranno ammessi al ReI an-

stati stimati in 500mila nuclei in sede di prima applicazione, pari a circa 1 milione ed 800mila persone. Tenuto conto del tasso di take-up della II fase di sperimentazione del SIA, pari a circa il 60%, peraltro in linea con quello di altre misure simili nei Paesi OCSE, è tuttavia ragionevole ipotizzare all'incirca 300mila famiglie potenzialmente beneficiarie entro giugno 2018. Si tratta di una platea considerevole, circa doppia rispetto ai beneficiari del SIA, che sta già affluendo ed affluirà ai servizi. Il decreto istituisce inoltre la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, articolata in tavoli regionali e territoriali e presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, quale struttura permanente di confronto e programmazione delle politiche sociali, nonché di coinvolgimento del terzo settore e delle parti sociali. E istituisce anche il Nuovo Sistema Informativo dei Servizi Sociali (NSISS) con l'obiettivo di migliorare i controlli, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche e degli interventi e che ricomprende al suo interno la banca dati delle prestazioni, la banca dati ISEE, la banca dati sulle progettazioni individualizzate, dei servizi e delle professioni.

#### 4.3. L'ampliamento previsto dalla Legge di Bilancio 2018

La Legge di Bilancio 2018 (n. 201/2017), pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 29 dicembre scorso, prevede un significativo potenziamento del Reddito di Inclusione. Innanzitutto vengono eliminate le categorie previste

che i titolari di protezione internazionale (asilo politico e protezione sussidiaria).

dal decreto: a partire dal 1° luglio 2018 il ReI non sarà più categoriale, ma sarà rivolto a tutti coloro che, indipendentemente dalla tipologia familiare di appartenenza – e quindi dalla presenza di figli minorenni o disabili o di disoccupati ultracinquantenni – presenteranno i requisiti di natura economica elencati nel paragrafo precedente. La dotazione finanziaria non consentirà ancora di coprire tutti i poveri assoluti, ma circa il 36% di essi. Si stima infatti che gli ammissibili al ReI a partire dalla seconda metà del 2018 siano pari a 700mila famiglie potenziali, 420mila considerato chi farà effettivamente domanda.

La Legge di Bilancio prevede anche un aumento del 10% dell'ammontare del contributo spettante alle famiglie numerose di 5 componenti e più che a partire dal 1° luglio passeranno da un massimale mensile di 485,41 euro a 534 euro.

Infine sono previsti ulteriori incrementi delle quote del Fondo Povertà destinate strutturalmente ai servizi, che dovrebbero raggiungere stabilmente il 20% della dotazione totale del Fondo.

### BIBLIOGRAFIA, SITOGRAFIA

- BALDINI M., CIANI E., COLOMBINI S., MESINI D., SALA M., *Il RMI: articolazione, beneficiari e sostenibilità finanziaria*, in BOSI P., RANCI ORTIGOSA E. (a cura di), "Nella crisi, oltre la crisi. Costruiamo il Welfare di domani", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, monografico n. 8-10, 2013.
- GORI C. (a cura di), *Il Reddito di Inclusione Sociale – REIS – La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2015.
- LEONE L. (a cura di), *Rapporto di valutazione dal SIA al REI*, Alleanza contro la Povertà, Roma, 2017.
- MESINI D., *Misure di sostegno al reddito e contrasto alla povertà: evoluzione e sostenibilità organizzativa*, in Relazione annuale CNEL su servizi sociali e contrasto alla povertà, in corso di pubblicazione.
- MESINI D., RANCI ORTIGOSA E., *Povertà, esclusione sociale e politiche di contrasto*, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, QUID n. 10, 2011.
- RANCI ORTIGOSA E., MESINI D. (a cura di), *Costruiamo il Welfare dei Diritti: ridefinire le politiche sociali su criteri di equità ed efficacia*, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 2, 2016.
- RANCI ORTIGOSA E., MESINI D., *Le politiche di contrasto all'esclusione sociale: una proposta*, in PINELLI C. (a cura di), "Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti", Rapporto ASTRID, Firenze, Passigli Editori, 2012.
- Articoli di MESINI D. scaricabili da: <https://welforum.it/area/poverta-disuguaglianze/>
  - *Contrasto alla povertà: REI, riforma da attuare* (20.12.2017)
  - *Il REI: attenzione all'attuazione* (17.10.2017)
  - *Il Reddito di Inclusione è legge* (4.9.2017)
  - *Povertà: stabilità solo apparente, preoccupazione in aumento* (25.7.2017)
  - (a cura di) *Cristiano Gori commenta il Memorandum tra Governo e Alleanza* (25.5.2017)
  - *Si allargano le maglie del SIA per il 2017* (15.5.2017)
  - (a cura di) *Stefano Toso interviene sul Reddito di Cittadinanza* (16.4.2017)
  - *L'Italia entra in Europa* (23.3.2017)
  - *Il nuovo SIA: facciamo il punto* (24.2.2017)

## I SERVIZI SONO DI NUOVO AL CENTRO. INTERVISTA A RAFFAELE TANGORRA

*Raffaele Tangorra è il Direttore generale per l'Inclusione e le Politiche sociali ed ha guidato il processo di elaborazione normativa che ha portato prima al SIA e ora al ReI. Welfare Oggi lo ha intervistato.*

*Direttore, qual è la sua valutazione rispetto all'anno di introduzione del SIA? Cosa vi è da imparare in vista della progressiva implementazione del ReI nei prossimi mesi?*

Premetto che è difficile oggi parlare in modo appropriato di valutazione del SIA: per potersi esprimere in modo documentato sull'impatto di una misura contro la povertà, per comprendere in che grado è efficace nello sradicare il fenomeno e nel portare le persone all'autonomia, sarebbero stati necessari percorsi valutativi di lungo periodo. Ma non c'è stato tempo: abbiamo infatti vissuto una fase – e questo è un dato altamente positivo – in cui l'attenzione della politica verso la lotta alla povertà è stata tale da superare le più rosee aspettative e quindi, quando il SIA era da poco partito, già si era al lavoro per disegnare il ReI che ne costituisce l'estensione e il completamento.

Se una valutazione compiuta del SIA non è stata possibile, non di meno, l'ascolto dei servizi e degli altri soggetti coinvolti nell'applicazione del SIA ha sicuramente contribuito al disegno del ReI.

È cosa nota, a questo proposito, che il SIA abbia dovuto fare i conti con alcune fatiche organizzative dei servizi, ma questi ragionamenti richiedono in primo luogo di analizzare il contesto in cui queste misure si sono trovate ad operare. Solo così si può cogliere appieno la positiva evoluzione politica che ha portato a investire cifre sino a poco prima impensabili sul contrasto alla povertà.

*A cosa si riferisce? Quali sono gli elementi di contesto da considerare?*

Abbiamo alle spalle una lunga fase in cui il servizio sociale è stato vittima di un arretramento su più fronti: dal finanziamento delle politiche, con l'azzeramento dei maggiori Fondi nazionali nel 2012, al disinvestimento sui servizi, che in questi anni hanno sofferto ben no-

te fatiche: personale andato in pensione e non sostituito, operatori da anni non stabilizzati, ricorso all'esternalizzazione su funzioni fondamentali come il servizio sociale professionale, e così via.

Il SIA nel 2017 e ora il ReI sono misure di grande rilievo che si scontrano con queste ombre del passato, ma, proprio per questo, costituiscono un elemento di rottura positivo, un segnale decisivo di inversione di tendenza. Dopo anni di trascuratezza, si ritorna ad investire nei servizi. Per questo si sente un'energia in movimento, un'attenzione alla misura, che mai si era registrata nella storia recente del nostro Paese.

*Condivisibile! Ma quindi, anche a partire dalla situazione ereditata, cosa abbiamo imparato dall'anno di SIA?*

Una cosa su tutte: se il ReI vuole essere un sostegno per l'autonomia e non solo un trasferimento economico, è necessario che la parte di servizi sia adeguatamente finanziata; ed è quanto è successo appunto con il d.lgs. 147/2017, il decreto appunto che disciplina il ReI, ove si prevede (art. 8) una quota strutturale del Fondo Nazionale per la povertà da destinare al rafforzamento dei servizi.

*Oltre agli aspetti economici e di finanziamento dei servizi, sui quali ritorneremo, una delle scommesse è senz'altro legata all'introduzione, nell'ambito delle politiche sociali, di una misura unitaria e uniforme sul territorio nazionale...*

Oltre all'azzeramento dei fondi, questa legislatura ereditava anche uno stato di *impasse* di più lungo corso, in parte dovuto a fattori politici, in parte alla complessità del disegno istituzionale, che dopo la stagione riformatrice della seconda metà degli anni Novanta – dalla 285/1997 sull'infanzia alla legge 328/2000 – aveva portato ad una fase di staticità. Pochi mesi dopo l'ap-

provazione della 328/2000, la riforma del Titolo V della Costituzione aveva posto in essere un disegno non tra i più semplici e lineari, in cui era necessario articolare le competenze normative dello Stato e delle Regioni (con frequenti contenziosi) e quelle operative di Comuni e altri enti gestori. Ciò ha in molti contesti comportato in tempi brevi l'esaurimento della spinta riformatrice della 328/2000.

Ecco, in questo panorama, con il ReI si è ritornati a pensare il modo in cui il servizio sociale si fa carico in una cornice unitaria delle persone più fragili. Si torna a pensare alle responsabilità sociali di una comunità.

*Il SIA prima e ora il ReI richiedono un grado non scontato di collaborazione istituzionale tra Ambiti sociali, Centri per l'Impiego (CPI), INPS e altri soggetti; come stanno collaborando?*

La collaborazione tra istituzioni diverse è un elemento centrale per il funzionamento del ReI. Si è voluto procedere con una *governance* della misura di gestione complessa per semplificare la vita al cittadino.

Non tutto funzionerà perfettamente all'inizio, ma è una delle grandi scommesse del ReI.

Oggi un nucleo familiare si rivolge ad un servizio diverso a seconda del bisogno, ma spesso i nuclei in povertà sono in una situazione complessa in cui una pluralità di problemi coesistono. Il d.lgs. 147/2017 delinea un assetto in cui non tocca al cittadino fare da spola tra servizi, ma ai servizi riuscire a lavorare in modo integrato.

*Come dovrebbe avvenire tale integrazione?*

Va premesso che l'integrazione nella pratica quotidiana avrà alle spalle un intervento profondo che tocca assetti e strategie dei servizi. A livello centrale, infatti, i diversi soggetti istituzionali coinvolti nella misura sono inseriti nella "Rete della protezione dell'inclusione sociale", composta dai Ministeri interessati, dalle Regioni e dai Comuni e che assume un ruolo di governo del sistema sugli aspetti che riguardano il contrasto alla povertà, ma non solo, dal momento che diventa il luogo di elaborazione anche del Piano sociale nazionale e del Piano per le non autosufficienze. In sostanza tale organismo mira a superare, nella pratica, incertezze e contraddizioni che hanno caratterizzato le politiche dei servizi sociali dalla riforma costituzionale del 2001 in avanti, e cioè la difficoltà a darsi strategie unitarie e condivise in un contesto di regionalismo; questa cabina di regia mette insieme i diversi attori che hanno un luogo per governare in modo unitario le politiche.

Tale Rete inoltre si articola a livello regionale e locale andando a costituire l'organismo in grado di dare un governo unitario con la partecipazione dei diversi soggetti del sistema.

*Concretamente, per il cittadino questo cosa vorrà dire?*

Vorrà dire che, a fronte di una domanda di attivazione del ReI, avrà luogo una prima analisi preliminare in cui, attraverso un colloquio, il servizio sociale incontra il nucleo familiare e compie un *assessment* iniziale sui bisogni della famiglia; non tutti infatti hanno bisogno di un progetto complesso, se il tipo di bisogno è meramente reddituale / lavorativo viene attivato il Centro per l'Impiego (CPI) cui il nucleo può rivolgersi per un sostegno nella ricerca di occupazione o per il rafforzamento dell'occupabilità. Se invece il servizio valuta necessario un intervento più robusto (ad esempio se la situazione di povertà si accompagna con dipendenze, disabilità, problemi educativi) il caso viene affidato ad una équipe multidisciplinare composta da funzionari di ciascuna istituzione coinvolta, viene individuato un responsabile del caso e viene definito un progetto con obiettivi e risultati attesi e impegni sottoscritti.

*È un percorso che sembra al tempo stesso ideale, ma molto impegnativo per i servizi. Funzionerà? Le strutture sono pronte?*

Dobbiamo avere consapevolezza che questi percorsi non troveranno una compiuta definizione da subito, necessitano di prove sul campo, di aggiustamenti progressivi nei servizi; e che il sistema ha avuto in questi anni alcuni punti deboli. Già abbiamo detto dei servizi sociali stessi che ereditano una situazione di sottodimensionamento e di scarso investimento. Ma, anche guardando indietro al SIA, non possiamo non evidenziare come un investimento robusto sia necessario per rafforzare la collaborazione tra servizio sociale e CPI, l'anello più debole emerso nella sperimentazione del SIA. A questo proposito consideriamo che la sperimentazione è avvenuta in una fase nella quale i CPI erano a loro volta in una fase storica di incertezza: "sospesi" tra un passato di competenza delle Province, in odore di abolizione, e un futuro di competenza statale, con la costituzione di un'Agenzia nazionale, prevista nel Jobs Act; era un pezzo di riforma costituzionale poi come noto non approvata in sede di referendum. Ora questo nodo si è sciolto e anche i CPI - strutture a questo punto di competenza regionale - troveranno un adeguato aumento di risorse con la legge di bilancio. Inoltre, nello specifico della collaborazione con i servizi sociali per i beneficiari del ReI,

sono da considerare anche le risorse specifiche del PON inclusione che porteranno ad un rafforzamento con oltre 600 operatori dedicati.

*A parte i CPI, anche il rapporto con INPS non è stato sempre fluido nell'anno di sperimentazione del SIA...*

A questo proposito il d.lgs. 147/2017 propone un meccanismo che dovrebbe essere più lineare; invece di una “condivisione” di competenza come quella del SIA in cui il Comune aveva la responsabilità di fronte al cittadino e l'INPS decideva, oggi con il ReI i ruoli sono più chiari e le responsabilità più definite: ai Comuni spetta il compito di “accogliere” il bisogno –, dalla fase dell'informazione all'accesso alla prestazione, alla presa in carico vera e propria con il progetto personalizzato, che diventa l'ambito specifico di impegno dei servizi – mentre all'INPS è attribuito il cosiddetto “potere concessorio”, seppur condizionato alla sottoscrizione del progetto personalizzato, e tutto il processo legato all'erogazione del beneficio economico.

*A proposito del progetto di integrazione, sappiamo che questo è stato uno degli aspetti più delicati durante la fase del SIA; quali sono le risorse che dovrebbero essere mobilitate per la realizzazione dei progetti?*

Certamente le prestazioni erogate dalla rete dei servizi pubblici, ma nella consapevolezza che il nostro sistema socio-assistenziale vede il Terzo settore storicamente protagonista in una pluralità di prestazioni. È fondamentale pertanto fare rete con gli altri servizi territoriali, ma anche con le altre risorse della comunità: si prenda ad esempio la distribuzione di beni alimentari agli indigenti, realizzata dai cosiddetti “enti caritativi”; nonostante si tratti di programmi finanziati in maniera significativa con risorse pubbliche (in particolare, quelle del FEAD, il Fondo europeo per gli aiuti agli indigenti), troppo spesso sul territorio non si realizza quella necessaria collaborazione tra il Terzo settore che ne è protagonista e i servizi sociali – e non a caso il d.lgs. 147/2017 richiama esplicitamente tale necessità. Bisogna fare rete con il terzo settore, ma non solo: ad esempio vanno coinvolte le forze produttive, le imprese, per i progetti che hanno finalità lavorativa.

Ciò non elimina di per sé il rischio che una volta fatto l'assessment di fatto i progetti siano vacui, con impegno teorico e formale del nucleo che si esplica nella contro-

firma di carte cui non corrisponde un percorso effettivo. Sarà opportuno quindi monitorare bene il processo e verificare come le ingenti risorse (tra quelle del PON Inclusione e la quota di Fondo nazionale saranno oltre 600 milioni dal 2020, una cifra assolutamente significativa per i servizi) verranno utilizzate.

*Quindi queste risorse non sono solo per il rafforzamento della struttura dei servizi – gli assistenti sociali per la gestione dei casi – ma anche per le attività progettuali?*

Certamente. Il 20% di risorse del fondo destinato ai Servizi va a finanziare l'intero sistema delle opportunità: non solo *assessment*, ma tutti i servizi connessi alla sostanza del progetto quali tirocini, lavoro educativo, progetti di gestione del bilancio familiare, sostegno alla genitorialità, ecc., progetti che attivano famiglie e territorio. Comunque è preliminare rafforzare il servizio sociale professionale, se manca *assessment* fatto bene non si sa come fare e cosa valutare.

*In conclusione, qual è la sua valutazione di questa fase?*

La sfida che abbiamo davanti è imponente, dobbiamo darci il tempo giusto per “far crescere il bambino”; ma accanto allo sguardo sui servizi è importante uno sguardo sulla società nel suo complesso, su come percepisce la lotta alla povertà. Non è mai esistita nel nostro Paese, a livello nazionale, una misura come questa, che costituisce il primo livello essenziale in termini di servizi sociali: esistono benefici economici da rivendicare, ma non il servizio sociale come soggetto che gestisce percorsi per l'autonomia entro una relazione pattizia con il destinatario. E ciò avviene in un contesto in cui, ancora, talvolta vi è timore di rivolgersi al servizio sociale, nel richiedere aiuto: quindi è necessario che cambino l'immagine e la percezione del servizio e più in generale va cambiata la cultura di come percepiamo l'amministrazione pubblica che fa da sfondo al costruito del ReI e ne rappresenta il tratto distintivo.

Quella che si vuole costruire con il ReI è un'amministrazione aperta ad un contesto di comunità, in grado di mobilitare le forze attive del territorio. È forse un disegno ideale, ma comunque è distintivo e non presente in altre misure. Insomma, il ReI invita a cambiare il modo con cui i cittadini guardano ai servizi e il modo in cui i servizi si percepiscono tra loro e nei confronti della società civile.

## CONTESTI TERRITORIALI, BISOGNI E SISTEMA DEI SERVIZI

### Valutazione del SIA e prospettive per il Reddito di inclusione

Liliana Leone [\*]

#### PREMESSA

Il focus del presente contributo riguarda i processi di rafforzamento amministrativo e i bisogni di adeguamento della rete dei servizi indispensabili per sviluppare, nei diversi contesti regionali, efficaci politiche di contrasto della povertà.

La riflessione si basa su evidenze offerte dalla valutazione del SIA realizzata nel corso del 2017 dall'Alleanza contro la povertà (Leone L. [a cura di], 2017) [1] e riguardante il 56% degli Ambiti sociali territoriali (ATS) e degli studi di caso in 8 regioni.

Il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) ha rappresentato la misura "ponte" del successivo Reddito di Inclusione (ReI). Entrambe le misure sono basate sulla prova dei mezzi e sono soggette a condizionalità comportamentali, destinate a contrastare la povertà e promuovere l'inclusione sociale e lavorativa attraverso due componenti sinergiche: un trasferimento economico ai nuclei familiari e l'attivazione di una serie di servizi connessi alla realizzazione di un progetto personalizzato. Tra i servizi sono inclusi non solo il rafforzamento del servizio sociale professionale che gestisce la fase di accesso e *assessment*, ma anche i tirocini, progetti di attivazione dei soggetti e del territorio, servizi educativi e sostegno alla genitorialità, ecc. Ricordiamo che le risorse messe a disposizione dal Fondo Nazionale per la povertà e destinate al rafforzamento dei servizi sono rilevanti e pari al 20% delle risorse (d.lgs. 147/2017, art. 8).

#### LEZIONI TRATTE DALL'ESPERIENZA INTERNAZIONALE

Numerosi studi valutativi sulle misure di reddito minimo e i trasferimenti monetari condizionali realizzati nei

Paesi OCSE (Leone, 2017) dimostrano come in tutte le realtà con sistemi di welfare più avanzati si sia verificato un crescente coordinamento tra assistenza economica, servizi sociali e sanitari e servizi per l'impiego e che l'efficacia delle misure è connessa alla sfida dell'integrazione, istituzionale e/o funzionale, tra settori di policy. Gli approcci di presa in carico integrata (mantenimento del reddito, unito a servizi ad es. nell'ambito dell'occupazione e della formazione) sono risultati più efficaci

#### IL RAPPORTO DI VALUTAZIONE DEL SIA DELL'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ



Nel dicembre 2017 L'Alleanza contro la povertà ha presentato il "Rapporto di valutazione dal SIA al REI", una ricerca valutativa coordinata da Liliana Leone che traccia un bilancio dell'attuazione del SIA al fine di trarre indicazioni utili all'implementazione del Reddito di Inclusione. La ricerca si basa su più strumenti:

- una indagine tramite questionario rivolta a tutti gli Ambiti territoriali sociali (ATS) che ha interessato 17 regioni e 332 Ambiti pari al 56% degli ATS del Paese;
- otto studi di caso realizzati in altrettante regioni (Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Lazio, Emilia-Romagna, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia) e che hanno comportato il contatto con 90 stakeholder.

È stato inoltre sviluppato con un paziente lavoro di ricostruzione un database ora liberamente utilizzabile che offre numerosi indicatori demografici e socio-economici suddivisi per Ambito. <http://www.redditoinclusione.it/rapporto-di-valutazione/>

[\*] Direttore CEVAS Consulenza e valutazione nel sociale (Roma). Ha coordinato il Rapporto di valutazione dal SIA al ReI dell'Alleanza contro la povertà – [leone@cevas.it](mailto:leone@cevas.it).

[1] Il disegno di valutazione e la composizione del gruppo di ricerca e del team dei referenti territoriali dell'Alleanza sono disponibili su: <http://www.redditoinclusione.it/monitoraggio/>.

nel medio e lungo termine di quelli tradizionali (anche considerando gli *outcome* riguardanti il benessere dei minori), in particolare per i target con livelli di istruzione inferiori e più svantaggiati. Tali approcci tendono a modificare il modello culturale alla base delle politiche di welfare, fornendo particolare rilevanza all'occupazione e alla preparazione al lavoro, e aiutano in genere i beneficiari ad affrontare più velocemente i nuovi impegni riducendo i tempi per la risoluzione dei casi. Tuttavia richiedono costi amministrativi elevati, forti capacità di monitoraggio, adeguatezza dei sistemi informativi e coordinamento orizzontale e verticale.

Per tale ragione la valutazione che ho coordinato per l'Alleanza contro la povertà, ha messo al centro dell'analisi proprio i processi di implementazione e in particolare le modalità di attivazione della rete dei servizi sociali e per l'impiego. La valutazione nasceva per aiutare a orientare alcuni contenuti dei decreti legislativi riguardanti il ReI. L'ipotesi di fondo era che i sistemi di welfare territoriale, storicamente "a macchia di leopardo", rappresentassero condizioni imprescindibili per il successo della misura e che occorresse identificare e comprendere i nessi tra contesti, meccanismi di implementazione ed effetti della misura.

## RISULTATI

### *Sistemi di welfare regionali: bisogni e squilibri territoriali*

In Italia esiste un sistema di welfare frammentato caratterizzato da un gap tra regioni del Nord e del Sud, oltre che da sistemi di offerta molto differenziati all'interno delle stesse regioni. Osserviamo alcuni dati sulle condizioni di povertà della popolazione, i tassi di occupazione e le capacità di offerta del sistema dei servizi sociali. Nell'Unione europea (28 Stati) esistono 270 territori classificati come NUTS2 (tra 8.000.000 e 3.000.000 abitanti) tra cui le regioni italiane; nel 2016 la Regione Sicilia è quella in cui in assoluto (Dati Eurostat) si registra il tasso più elevato di persone a rischio di povertà (41,8%) [2], segue la Campania (36,9%) e, con circa sette punti percentuali di differenza, la regione nord-est della Romania (36,1%), la Spagna con la Ciudad Autónoma de Ceuta (36%) e a distanza le Canarie e la Severozapaden in Bulgaria. Per avere un termine di confronto si consideri che in Italia nelle regioni del Nord-Est nel 2016 si registra un tasso del 10,5% e nel Centro del

16,8%. L'incidenza di povertà relativa familiare varia in modo estremo tra regioni diverse: dal 34,9% in Sicilia al 3,6% in Toscana (Istat 2016).

Tra tutti i 25 Stati UE il nostro Paese è quello in cui nel 2016 l'Eurostat registra la maggiore variabilità nei tassi di occupazione [3] presenti a livello regionale. In Italia è pari a 18,8 contro una media UE di 12,8. Anche l'indice di Gini nel 2016 è elevato (33,1), anche se meno di quello della Bulgaria, Romania, Portogallo, Spagna e Grecia. In genere sui temi della povertà a livello UE si confrontano solo le statistiche a livello nazionale comparando i valori medi (il pollo di Trilussa) e per tale motivo questi squilibri non emergono.

Gli squilibri territoriali italiani non riguardano solo le condizioni sociali della popolazione, ma anche il sistema dei servizi. Un indicatore rilevante del profondo divario interregionale è dato dal valore della spesa *pro capite* destinata al sociale in ciascun Comune, che può raggiungere nei due estremi il valore minimo di 25 euro *pro capite* (Regione Calabria) contro i 277 euro della Valle d'Aosta (Istat 2012). Analizzando i dati messi a disposizione dal Database dell'Alleanza sugli ATS (il primo database sugli ATS con download gratuito) osserviamo, a titolo esemplificativo, che la spesa sociale *pro capite* (Fonte Bilanci consuntivi 2014, Min Interno) degli Ambiti all'interno della Regione Campania varia da € 35,5 *pro capite* nel N24, Comune capofila Volla, a € 89,6 C03 Teano, quella della Lombardia varia da € 41 nell'ATS con Comune capofila Casteggio (Pavia) a € 527 dell'ATS Campione d'Italia, mentre in Emilia-Romagna troviamo agli estremi il Distretto di Parma con una spesa di circa due volte e mezzo superiore a quella del Distretto area di Rimini (€ 304 vs. € 127,8).

Complessivamente la spesa sociale nel Sud è mediamente pari a un terzo di quella delle regioni del Nord. Dunque, paradossalmente, nei contesti locali dove la povertà è più diffusa i servizi sociali sono più deboli.

### *La predisposizione dei progetti personalizzati*

Agli ATS si era chiesto di esprimere un giudizio circa la frequenza con cui i servizi sociali riuscivano a predisporre progetti personalizzati. Ricordiamo che la rilevazione si è svolta nella primavera 2017, quando nessun ambito aveva ricevuto né le risorse del PON, né risorse del Fondo contro la povertà e in assenza del previsto raf-

[2] La soglia di rischio di povertà è pari al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale.

[3] Si tratta del coefficiente di variazione dei tassi di occupazione della popolazione di 15-64 anni che è pari a 0 quando i tassi di occupazione in tutte le regioni sono identici, altrimenti sale.

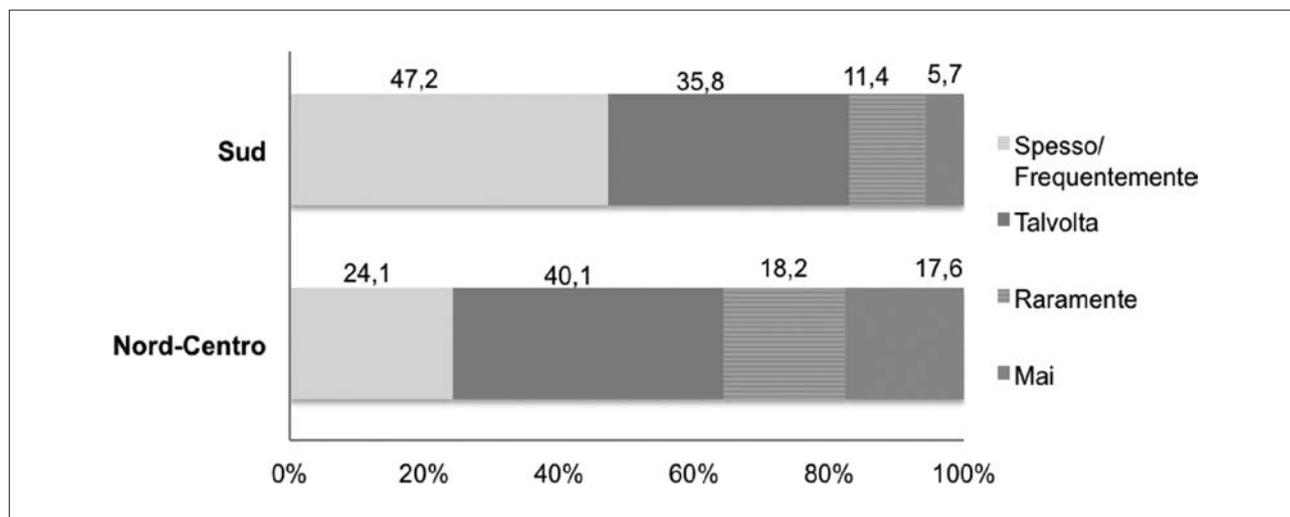


Grafico 1 – Casi in cui i nuclei avrebbero bisogno di un progetto personalizzato e in cui invece i servizi non riescono a soddisfare (spesso / frequentemente – talvolta – raramente – mai) questa esigenza per carenza di risorse

forzamento dei Centri per l'Impiego. Complessivamente in tutto il Paese, in un Ambito su tre (103 su 309 ATS campionati), i servizi sociali “spesso o frequentemente” non riescono a soddisfare l'indicazione posta nelle Linee guida del SIA di predisporre progetti personalizzati a causa della scarsità di risorse di cui dispongono. Nel Centro-Nord il 24% degli Ambiti (grafico 1) dichiara che “spesso o frequentemente” non sono stati in grado di soddisfare le esigenze dei nuclei beneficiari del SIA a causa della carenza di risorse. Nel Sud tale percentuale raddoppia e riguarda il 47% degli Ambiti, mentre solo una minima parte degli ATS meridionali, il 5,7%, dichiara di non avere problemi (circa il triplo al Nord). La differenza tra macroaree regionali è statisticamente significativa.

### INTEGRAZIONE TRA SERVIZIO SOCIALE E SERVIZI PER L'IMPIEGO

Dai dati dell'indagine si evince che solo nella metà degli Ambiti (53%) esistevano prima dell'attivazione del SIA forme di gestione integrata dei servizi sociali con i servizi per l'impiego in tutto l'ATS, mentre in quattro casi su dieci non esistevano esperienze del genere neanche a livello di singolo comune. Le regioni dove tali pratiche di integrazione sono più frequenti sono in ordine la Puglia (86%) e la Lombardia (78%). Le *équipe* multidisciplinari sono state costituite, con o senza atto formale, nel 58% degli Ambiti (67% al Centro-Nord e 46% al Sud), ma secondo il parere degli operatori dei comuni e dei Centri per l'Impiego (CPI) spesso il ruolo del CPI, indicato nel 93% dei protocolli di intesa, è piuttosto for-

male. In quattro ATS su dieci, al momento della rilevazione, non erano stati ancora sottoscritti e attivati accordi formalizzati con attori rilevanti della rete territoriale mirati a gestire la parte attiva del SIA. In sintesi il ruolo debole o molto limitato dei CPI da Nord a Sud emerge come costante, come pure la debolezza degli interventi destinati all'inserimento lavorativo e alla formazione professionale (FP).

### CAPACITÀ DI SPESA E PREVISIONI

La previsione di una ridotta capacità di spesa delle risorse messe a disposizione dal PON Inclusion e dal Fondo povertà degli ATS del Sud dipende, oltre che da lezioni che derivano da una storia decennale di gestione di programmi comunitari, da alcune considerazioni di seguito sviluppate. Gli ATS delle regioni in via di sviluppo (Sicilia, Calabria, Campania, Puglia e Basilicata) avranno a disposizione maggiori risorse da gestire, e tuttavia:

- hanno mediamente dimensioni più ridotte (circa 80 mila abitanti al Sud contro 120.000 abitanti al Centro-Nord), e ciò ostacola le economie di scala nello sviluppo di funzioni programmatiche e nell'organizzazione dei servizi;
- devono più frequentemente gestire bandi sopra-soglia, e, a causa anche di una debolezza delle competenze amministrative possono incorrere in difficoltà interpretative delle recenti norme del Codice degli appalti, con il rischio che le procedure di spesa siano soggette a blocchi da parte dei tribunali amministrativi;

- c) hanno carenze di personale nel settore delle politiche sociali. In Calabria, Abruzzo e Campania negli enti locali esiste un assistente sociale ogni 8.500-9.500 abitanti, in Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Liguria 1 ogni 2.500-3.600 abitanti (Fonte: database CROAS 2017);
- d) hanno maggiori difficoltà finanziarie e solo una minoranza di ATS, il 9% contro il 29% delle regioni più sviluppate, nella prima fase di implementazione del SIA, anticipando le risorse economiche attese dal PON Inclusion, si era organizzata rafforzando le risorse umane impegnate nella gestione della misura. Esiste in sintesi un effetto imbuto per cui a condizioni maggiori di bisogno corrispondono non solo più risorse, ma anche maggiori fragilità della PA e parallelamente carichi amministrativi decisamente più elevati. Le 5 regioni in ritardo di sviluppo, a cui corrispondono il 29% della popolazione italiana e il 47% dei beneficiari previsti dal SIA (1ª fase), hanno avuto nel primo semestre un tasso di *take-up* (cioè di accesso alla misura rispetto a quanto previsto dal MLPS) pari al doppio di quello delle regioni più sviluppate. Le regioni in via di sviluppo devono gestire il 71% delle risorse destinate al rafforzamento dei servizi pur disponendo di risorse professionali (assistenti sociali professionali) ridotte e pari a meno di un terzo di quelle delle regioni più sviluppate.

## CONCLUSIONI

Quanto rilevato nel corso del 2017 nel primo anno di attuazione del SIA continuerà ad essere attuale per il ReI perché ovviamente l'infrastrutturazione dei servizi e i cambiamenti organizzativi previsti dalle due misure richiedono tempi lunghi. Si assisterà ad un progressivo aumento delle risorse a disposizione, a partire dalle convenzioni per i fondi PON Inclusion, firmate in questi ultimi mesi, e alla quota del Fondo povertà vincolata al rafforzamento dei servizi (a 262 milioni di euro nel 2018), che si accompagnerà però nel prossimo semestre ad un raddoppio dei destinatari rispetto a quelli della prima fase del SIA. I temi della capacità amministrativa e della capacità di spesa diventano assolutamente centrali se si intende assicurare un livello essenziale e così garantire l'esigibilità effettiva dei diritti dei cittadini e l'accesso a una rete di servizi. Per rafforzare l'integrazione dei servizi (formazione, lavoro, sociali, educativi, supporto all'abitare...) e la messa in rete delle risorse ordinarie e non (vedi Fondi strutturali 2014-2020), occorrerà muoversi verso una scala territoriale superiore rispetto a quella locale e per tale ragione il ruolo di

regia delle regioni, e dei futuri Piani regionali di contrasto della povertà, diventerà fondamentale nel determinare il successo del ReI. Occorrerà inoltre che le regioni non sottovalutino i forti squilibri interni, come ad esempio quelli connessi alla disomogenea spesa destinata dai comuni degli ATS al sociale (Fonte Bilanci consuntivi 2014, Ministero dell'interno).

È auspicabile un programma di assistenza tecnica da parte del MLPS, attualmente coadiuvato dalla Banca Mondiale, che si differenzi nelle diverse aree territoriali in funzione degli squilibri precedentemente descritti in termini di fabbisogni e di caratteristiche del sistema di offerta, come anche delle risorse umane e organizzative (vedi il ruolo economia sociale) che possono essere mobilitate localmente.

Anche se in Italia non si sta adottando il modello denominato *one-stop-shop* tipico del Regno Unito, della Germania e dei Paesi scandinavi, l'invio del nucleo con problemi esclusivamente legati alla mancanza di occupazione direttamente ai Centri per l'impiego previsto dal ReI (d.lgs. 147/2017, art. 5, comma 5), quindi con un Patto di servizio e non il progetto personalizzato, sembra andare nella direzione di un ruolo più incisivo di questa seconda componente lavoristica. Il ReI non prevede, infatti, soluzioni istituzionali forti per l'integrazione delle politiche attive e piuttosto separa i processi in funzione degli esiti dell'*assessment* distinguendo i nuclei beneficiari sulla base della presenza di bisogni complessi o piuttosto la sola mancanza di occupazione. Occorre valutare come ciò si realizza e capire se i nuclei beneficiari del ReI, con e senza presa in carico da parte del servizio sociale dei comuni, riusciranno ad accedere alla rete dei servizi a cui avrebbero diritto (es. servizi di cura per la prima infanzia, eventuali riduzioni nella compartecipazione al costo dei servizi o agevolazioni per il pagamento di tributi).

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- LEONE L. (a cura di), *Rapporto di valutazione: dal SIA al ReI*. Alleanza contro la povertà, Roma, 8 nov 2017. <http://www.redditoinclusione.it/rapporto-di-valutazione/>.
- *Banca dati degli Ambiti territoriali sociali*. 2017 <http://www.redditoinclusione.it/database-ambiti/>.
- LEONE L., MAZZEO RINALDI F., TOMEI G. (2017), *Misure di contrasto della povertà. Una sintesi realista delle evidenze*, Franco Angeli (versione precedente 2015. Download free [http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/review\\_tmc.pdf](http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/review_tmc.pdf)).

# AMBITI E CPI

## Percorsi di avvicinamento

Luca Fanelli [\*]

Il ruolo che il legislatore assegna al lavoro nel Sostegno all'Inclusione Attiva e nel Reddito di Inclusione è centrale. Il progetto personalizzato del SIA è “finalizzato al superamento della condizione di povertà, al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale” (decreto 26 maggio 2016, art. 6, comma 1); l'art. 1, comma 2 della legge 15 marzo 2017, n. 33 che istituisce il ReI condiziona il beneficio “all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà”. Le radici di questa enfasi sul lavoro possono essere diverse, ma senza dubbio si iscrivono nell'onda lunga del “paradigma dell'attivazione” che, per quanto affermatosi in Europa a partire dagli anni Novanta, giunge evidentemente con ampio ritardo nel nostro Paese; tale paradigma “fa riferimento alla promozione di interventi volti a incentivare il più rapido ingresso o reingresso possibile nel mondo del lavoro, eliminando o prevenendo eventuali ostacoli e disincentivi” (Vesan, 2012, p. 132) [1]. Così come altrove, l'attivazione lavorativa è andata ad intrecciarsi con la condizionalità, ovvero l'introduzione di sanzioni per coloro i quali, ricevendo il beneficio, non onorano gli impegni previsti nel progetto personalizzato. Il legame tra beneficio economico e re-inserimento lavorativo si fonda sul presupposto che per un numero consistente di potenziali beneficiari la povertà sia determinata dalla mancanza o scarsità di lavoro; leggendo tra le righe sembra altresì evidente che il legislatore intenda che tale mancanza o scarsità siano dovute al fatto che i componenti il nucleo abili al lavoro *non siano capaci, non possano o non vogliano* cercare e trovare un lavoro, ovvero che le difficoltà si concentrino nel *matching* domanda/ offerta di lavoro.

[\*] Lavora dal 2011 come Local Rights Programme Manager Piemonte; ha partecipato, sempre per conto di ActionAid, alla ricerca di monitoraggio e valutazione del SIA dell'Alleanza contro la povertà. Ha esperienza decennale di project management, maturata anche nel lavoro in ambito rurale in Brasile (2004-2011). Contatto: luca.fanelli@actionaid.org.

[1] Ciò avviene quasi parallelamente all'introduzione di un sistema di condizionalità sul versante delle politiche attive del lavoro (cfr. capo II del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150).

Nei paragrafi che seguono cerchiamo di analizzare come i servizi sociali territoriali hanno risposto a questa disposizione legislativa [2].

### CENTRI PER L'IMPIEGO

La focalizzazione sul *matching* è evidente, vista la centralità data alla collaborazione dei servizi sociali territoriali con i centri per l'impiego (CPI). A livello italiano tale collaborazione non è nuova in alcuni contesti, ma è assente in altri, secondo linee di confine non scontate. A livello nazionale, secondo i dati della ricerca condotta dall'Alleanza contro la povertà (Leone 2017), il 61% degli Ambiti dichiara l'esistenza di “forme di gestione integrata tra servizi per il lavoro e servizi sociali”; sono presenti comunque situazioni molto differenziate, documentate negli studi di caso della stessa ricerca e in altri lavori: da quelle, come l'Ambito di Pordenone dove vi è una collaborazione di lungo periodo tra servizi sociali, CPI e Centro Regionale di Orientamento a casi di relazione minore, ma comunque presente, ad altre in cui – almeno nella primavera 2017, quando si è svolta la rilevazione dell'Alleanza – tale relazione era ancora assente (Brescia, Roma e Palermo).

In ogni caso il SIA è stato in questo senso un detonatore potente: nella maggioranza dei casi sopra indicati qualcosa è stato fatto per avviare o potenziare la collaborazione tra servizi sociali territoriali e CPI: ad esempio siglando protocolli di intesa tra servizi sociali e CPI (Corigliano Calabro e Palermo) o destinando quote non secondarie del budget del progetto PON inclusione all'attivazione di tirocini da parte dei CPI; definendo modelli di presa in carico “leggera” con invio diretto ai CPI

[2] La fonte principale che uso nei prossimi paragrafi è L. LEONE (a cura di) (2017), *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI*, Alleanza contro la Povertà. Un'altra importante fonte di informazioni qualitative, circoscritta al Piemonte, deriva dal lavoro svolto da ActionAid a partire dal gennaio 2016 con gli enti gestori delle funzioni socio-assistenziali, per cui cfr. ActionAid (2016), *Ci contiamo. Ricerca-azione sul tema dell'attivazione e della restituzione dei cittadini accompagnati dai servizi sociali*.

(Modugno – Bitetto – Bitritto in Puglia), o con progetti di integrazione complessiva tra i servizi sociali e del lavoro come avviene in Emilia-Romagna in attuazione della legge regionale 14/2015 (*ibidem*, p. 101).

Il 49% di tutti gli Ambiti che hanno partecipato all'indagine dell'Alleanza contro la povertà (332), indica di avere accordi formalizzati con i CPI e il 13% con Agenzie per il lavoro. La presa in carico “leggera” grazie ad accordi tra Ambiti e servizi per il lavoro è presente nel 28% dei territori che hanno partecipato all'indagine, mentre non è presente nel 41% dei casi; significativamente, il 26% degli Ambiti afferma (tra maggio e giugno 2017) che tale modalità, pur se non ancora attiva, è prevista (mentre solo il 5% non risponde).

### AL LAVORO

Focalizzandoci sui progetti personalizzati di presa in carico predisposti, è evidente da un lato che la focalizzazione sull'inserimento lavorativo e l'avvicinamento al lavoro è forte, dall'altro che il confine tra l'inserimento lavorativo, l'avvicinamento al lavoro e l'inclusione sociale sia spesso sfumato. Questo aspetto non è negativo in sé, in quanto raramente l'esclusione dal mercato del lavoro è solo la mancanza di un “posto di lavoro”; ma andrebbe certamente messo maggiormente a tema, come indichiamo nei commenti finali. Non a caso nell'Ambito di Pordenone si segnala che la selezione di chi è indirizzato ad un percorso di inserimento lavorativo *tout court* è molto rigida e riguarda circa il 15% delle persone accompagnate; per le altre, le opportunità offerte sono diverse (*ibidem*, p. 131).

Tra coloro che hanno indicato quali progetti erano attivi o in corso di attivazione tra maggio e giugno 2017, il 57% degli Ambiti ha indicato “percorsi formativi per l'inserimento lavorativo e per la creazione di impresa”, il 42% “l'inserimento delle persone in condizioni di vulnerabilità presso le cooperative sociali (tipo B) e nel settore non profit” e il 59% “tirocini extracurricolari o finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione (accordo in conferenza unificata del 22 gennaio 2015)” [3]. Tali dati sono confermati nella domanda specifica su inserimento lavorativo e *work experience*, nella quale emergono come strumenti principali i tirocini o borse lavoro (attivi in 30% degli Ambiti e previsti nel 47%) e le prestazioni di lavoro so-

cialmente utile (attivi 21%, previsti 21%). Come emerge dagli studi di caso, questi rappresentano una pratica consolidata in molti Ambiti e vengono riproposti e potenziali per il SIA e il ReI. Interessanti sono le prospettive delineate nella Regione Puglia e nell'Ambito di Brescia; nella prima il Reddito di Dignità, che si è integrato con il SIA, prevede, oltre al sussidio, il corrispettivo monetario per il tirocinio socio-lavorativo svolto e un voucher formativo per l'accesso ai percorsi di aggiornamento professionale (*ibidem*, p. 110); nel secondo, è in corso una transizione dal Servizio Inserimenti Lavorativi ad un sistema basato su una “dote”, dell'importo medio di 2.000 euro, finalizzata a compensare la parte di lavoro sociale che l'integrazione lavorativa di fasce deboli comporta (*ibidem*, pp. 81-82).

### ALLA RICERCA DI OPPORTUNITÀ

Per quanto più volte evocata come elemento chiave per la risposta al “problema lavoro”, minore enfasi è data nelle norme e nelle Linee guida alla rete territoriale. Ciò si rispecchia nell'operato dei servizi: gli accordi formalizzati con le imprese, le imprese sociali e i centri di formazione professionale sono pochi (cfr. tabella nella pagina successiva). Diversamente va letto il dato sulle associazioni e gli enti di volontariato: tradizionalmente essi sono soggetti ricercati per attività di assistenza ulteriore, ma in molti territori iniziano ad essere visti come contesti nei quali realizzare attività di lavoro accessorio. Gli studi di caso, pur non smentendo questo quadro, ci restituiscono una situazione più ricca e articolata. Si distingue in questo senso l'Ambito di Pordenone, che ha rapporti consolidati con le agenzie formative, per offrire ai beneficiari l'opportunità di sviluppare competenze trasversali e professionalizzanti (*ibidem*, p. 134); rapporti con le cooperative sociali e altre tipologie di imprese sono attestati qui e in molti degli altri Ambiti studiati (Brescia, Modugno – Bitetto – Bitritto, Roma, Corigliano Calabro).

### COMMENTI E INDICAZIONI PER LINEE GUIDA

Dalla ricerca di valutazione del SIA dell'Alleanza e dal lavoro con alcuni Ambiti sociali territoriali emergono alcune prime indicazioni in vista dell'implementazione del ReI nel 2018.

Va premesso che ogni ragionamento deve fare i conti con un contesto in cui la domanda di lavoro è ancora molto debole, con un forte divario tra Nord e Sud; ciò determina un mercato del lavoro molto competitivo, nel

[3] Questo dato trova riscontro nei risultati delle analisi dei progetti presentati al PON inclusione (cfr. INAPP *et al.*, 2017).

Presenza di accordi formalizzati con...	Centri di formazione professionale	Imprese sociali	Esponenti del mondo delle imprese	Associazioni e fondazioni	Enti di volontariato
Italia	49	26	6	23	39
Italia – % sul tot. ambiti rispondenti	15%	8%	2%	7%	12%
Sud e Isole	23	12	4	11	14
Sud e Isole – % sul tot. ambiti rispondenti	17%	9%	3%	8%	10%
Nord-Centro	26	14	2	12	25
Nord-Centro – % sul tot. ambiti rispondenti	13%	7%	1%	6%	13%

quale sono penalizzate le figure con più basse qualifiche, i giovani e le donne con figli [4].

La prima indicazione riguarda i percorsi di attivazione per coloro che non possono verosimilmente entrare nel mercato del lavoro: i beneficiari ReI con ingenti carichi familiari, con età avanzata e basse qualifiche, ecc. Per quanto il tema sia evocato nelle Linee guida del SIA, la relativa indeterminazione genera confusione e non permette di monitorare e poi valutare adeguatamente tali percorsi. Le caratteristiche di tale attivazione andrebbero elaborate maggiormente e sarebbe utile affinare indicatori e strumenti per valutare l'attivazione della persona, anche per evitare effetti distorsivi altrimenti attività quali l'inserimento in tirocinio, anche se non appropriate al caso, sono preferite in quanto misurabili, rispetto ad altre, magari più appropriate, ma "invisibili". È inoltre cruciale in tal senso un "cambio di passo" nel coinvolgimento del Terzo settore nella programmazione e implementazione del ReI. La seconda indicazione riguarda il lavoro irregolare scarsamente remunerato [5], che interessa una percentuale elevata dei potenziali beneficiari SIA e ReI, che produce redditi (non dichiarati) necessari alla sopravvivenza, ma che, al tempo stesso, impedisce alle persone di dedicarsi ad altre attività, di ricerca del lavoro o professionalizzazione, in quanto non competitive rispetto all'attività svolta. Un approccio "manicheo" alla questione non solo rischia di colpire nuclei realmente in condizione di povertà, ma anche di lasciar fuori persone che, proprio per l'attitudine e l'abitudine al lavoro,

possono più facilmente essere inserite in percorsi di inserimento lavorativo. In questo ambito le possibili piste di lavoro riguardano la creazione di nuovi strumenti di avvicinamento al lavoro diversi dai tirocini e più "competitivi" rispetto ad attività irregolari, pur sottoremunerate; l'individuazione di strumenti più raffinati rispetto a quelli attualmente adottati (prova dei mezzi mediante ISEE e disponibilità di tempo per progetto personalizzato) per discernere tra situazioni di difficoltà e *free riding*; il rafforzamento dei percorsi di valorizzazione delle competenze acquisite anche nei lavori irregolari. La terza indicazione riguarda l'incongruenza tra competenze e professionalità richieste dal mercato del lavoro e quelle detenute prevalentemente dai beneficiari SIA e ReI [6]. In questo senso pare fondamentale una forte alleanza con il mondo della formazione professionale, ma anche il rinnovamento di quest'ultima, nella direzione di offrire più opportunità per gli adulti, percorsi più modulabili e con una forte componente di rafforzamento delle *soft skill*. Nell'inserimento lavorativo vanno previsti e vanno destinate risorse ad un accompagnamento costante sia della persona, sia dell'azienda, in particolare se di piccole dimensioni.

La quarta indicazione riguarda la dimensione di genere e in particolare la presenza di impedimenti alla ricerca e all'ingresso nel mondo del lavoro connessi al lavoro di cura (di figli o genitori anziani). In tal senso è soprattutto importante che il progetto di inclusione coinvolga realmente tutti i membri del nucleo familiare, il che ha per lo più un impatto nel tempo/lavoro richiesto per ogni progetto e pertanto rimanda alla necessità dell'aumento di organico dei servizi sociali, oltretutto ad una parziale revisione delle modalità organizzative e di processo.

[4] Cfr. ISTAT, 2016, pp. 105-106 e p. 116 e ISTAT, 2017, pp. 164-165.

[5] I dati in questo caso sono ovviamente meno facili da reperire. L'ISTAT conta nel 2014 3,7 milioni di unità di lavoro in situazione di irregolarità (cfr. ISTAT, 2016b, p. 8). Problematiche simili sono quelle relative ai *working poor*, anche perché spesso le due situazioni sono sovrapposte (lavoratori in parte regolarizzati, in parte no).

[6] Per un panorama generale sul tema, cfr. (OECD, 2016, p. 11 e ss.)

L'ultima indicazione concerne in termini più generali il rapporto tra inclusione lavorativa di persone in difficoltà e la sostenibilità e lo sviluppo delle imprese. Il quadro attuale, anche in decorrenza della riforma del Terzo settore, del Nuovo Codice degli Appalti e degli incentivi alle nuove assunzioni, presenta alcuni fattori favorevoli l'inserimento lavorativo di queste categorie di persone, con vantaggi graduali, sulla base del grado di svantaggio delle persone inserite (cfr. Marocchi, 2017); un po' di strada in questo senso è ancora da fare, ma è anche necessario definire strumenti di *governance* che consentano una maggiore convergenza tra politiche dello sviluppo e politiche sociali, affinché, nell'ottica di nuovi modelli di sviluppo, l'inclusione lavorativa di persone in difficoltà possa diventare un elemento di forza invece che di debolezza.

#### BIBLIOGRAFIA CITATA

- ACTIONAID ITALIA (2016), *Ci contiamo. Ricerca-azione sul tema dell'attivazione e della restituzione dei cittadini accompagnati dai servizi sociali*, Torino.
- FISZBEIN A. *et al.* (2009), *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*, Washington, World Bank.
- INAPP *et al.*, *Analisi proposte progettuali presentate dagli Ambiti sociali per l'attuazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (Avviso n. 3/2016)*.
- ISTAT, 2016a, *Rapporto annuale*, Roma.
- ISTAT, 2016b, *L'economia non osservata nei conti nazionali*, Roma.
- ISTAT, 2017, *Rapporto annuale*, Roma.
- MAROCCHI G. (2017), *Riforma del terzo settore: come favorire l'occupazione di lavoratori svantaggiati*, consultato online il 12 maggio 2017: <https://welforum.it/riforma-del-terzo-settore-favorire-l'occupazione-lavoratori-svantaggiati/>.
- OECD (2016), *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs*, OECD Publishing.
- VESAN P. (2012), *La politica del lavoro*, in FERRELLA M. (ed.), *Le politiche sociali: l'Italia in prospettiva comparata*, 2ª ed., Bologna, Il Mulino, coll. "Manuali Sociologia", pp. 123-184.



## Taranto 2019

Dopo **Genova 2015** e **Bologna 2017**, la terza edizione della Biennale della prossimità si terrà a **Taranto nell'estate 2019**. Perché a partire dalla prossimità le nostre città possono ripensare un futuro diverso!

Promotori nazionali e gruppo locale lavoreranno insieme alla costruzione della Biennale, un prodotto collettivo che racconta le azioni di prossimità di Enti pubblici, Terzo settore, cittadini attivi e di tutti gli altri soggetti del territorio.

Sei interessato ad essere tra i promotori nazionali? Desideri maggiori informazioni?

Scrivi a [biennaleprossimita@gmail.com](mailto:biennaleprossimita@gmail.com) e rimani aggiornato su <http://prossimita.net>

# LA PRESA IN CARICO NEL CONTESTO DELLE POLITICHE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ

Urban Nothdurfter [\*]

## LA PRESA IN CARICO COME ELEMENTO CENTRALE NELLE POLITICHE DI WELFARE (INTER-)ATTIVO

Le strategie di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa delle persone beneficiarie assumono un sempre maggior rilievo nell'ambito sia delle politiche del lavoro sia delle politiche di contrasto alla povertà così come in altri ambiti del welfare. In tale ottica diventa cruciale la presa in carico da parte dei servizi per la predisposizione e realizzazione di un progetto personalizzato sulla base della valutazione del bisogno e basato su un patto tra persone beneficiarie e servizi.

Il patto ben riassume la natura e le caratteristiche di queste strategie di intervento perché richiede da un lato la responsabilizzazione dei beneficiari nonché la previsione di condizionalità nell'erogazione delle misure di sostegno, dall'altro l'impegno dei servizi nell'offrire opportunità mirate alla capacitazione e all'inclusione sociale e lavorativa delle persone.

È quindi in questo contesto che si giunge alla definizione del patto nel quale le strategie di welfare attivo vengono concretizzate e l'equilibrio tra le diverse dimensioni viene definito e operazionalizzato su misura rispetto al singolo caso (van Berkel e Valkenburg, 2007, Eichorst *et al.*, 2008, Gilbert, 2013, Heidenreich e Rice, 2016.)

La letteratura di riferimento ha ampiamente discusso le sfide legate all'implementazione delle politiche di attivazione con riferimento al disegno delle politiche, alla dimensione della governance, all'organizzazione e alla realizzazione dei progetti individualizzati. In questo contesto è stata sottolineata la necessità dell'integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro, della go-

vernance locale e della cooperazione ed integrazione tra servizi sociali, servizi al lavoro e risorse del terzo settore (van Berkel *et al.*, 2011).

È stato soprattutto con riferimento a queste dimensioni che si è tradizionalmente manifestata la distanza più grande tra il sistema di welfare nazionale italiano e i sistemi di welfare di altri Paesi europei (Ascoli e Pavolini, 2015). Sono proprio le recenti riforme in tema di contrasto alla povertà – prima SIA e adesso il ReI – a rilanciare, seppure non siano mancate le criticità, l'evoluzione dei servizi verso il paradigma di attivazione e delle pratiche di implementazione ad esso connesse; e d'altra parte il successo delle politiche di contrasto alla povertà dipenderà da come questo paradigma orienterà la *governance* del sistema, le strategie di rafforzamento dei servizi e la capacità di presa in carico e di realizzazione di progetti individualizzati di attivazione e inclusione (Gori, 2017).

## LA PRESA IN CARICO NEL CONTESTO DEL REI

Il ReI prevede (analogamente alla misura precedente del SIA) l'erogazione del sussidio economico ai nuclei in condizioni di povertà a condizione dell'adesione a un progetto di attivazione sociale e lavorativa. Per accedere alla misura sono necessarie una valutazione del bisogno e la definizione di un progetto che implica la presa in carico da parte dei servizi e, da parte dei beneficiari, l'adozione di azioni e comportamenti legati alla ricerca di lavoro, alla partecipazione di progetti orientati all'inclusione lavorativa o sociale, alla frequenza scolastica dei minori presenti nel nucleo e a eventuali percorsi individuati dai servizi specialistici. La presa in carico deve essere orientata a dare delle risposte mirate ai bisogni complessi delle persone in condizioni di povertà e richiede interventi personalizzati di valutazione, consulenza, orientamento e sostegno in collaborazione con altri servizi pubblici e privati e con le risorse del territorio. La presa in carico prevede quindi la definizione e il

[\*] Assistente sociale e dottore di ricerca in sociologia e ricerca sociale. Sta lavorando come ricercatore a tempo determinato presso la Libera Università di Bolzano dove insegna nel corso di laurea in Servizio sociale. Ha partecipato al progetto di valutazione del SIA dell'Alleanza contro la povertà su incarico della Fondazione Nazionale degli Assistenti sociali.

coordinamento di una serie di interventi per garantire che risponda in modo olistico alla situazione di bisogno e superi la frammentazione degli interventi.

Nell'*iter* specifico previsto per il ReI, il progetto viene predisposto dai servizi sociali dei Comuni che operano in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e le scuole, nonché con soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà e di inclusione sociale. Gli interventi e impegni specifici vengono individuati dagli operatori sociali, sulla base di una valutazione di bisogni e risorse. La valutazione prende in considerazione diverse dimensioni come le condizioni personali e sociali, la situazione economica e lavorativa, il profilo di occupabilità e formazione, la condizione abitativa, nonché le reti familiari e di prossimità sociale.

La valutazione è organizzata in un'analisi preliminare da svolgersi entro 25 giorni dalla richiesta del ReI e in una valutazione più approfondita, qualora la condizione del nucleo familiare sia più complessa. Se dall'analisi preliminare emerge che la situazione di povertà è esclusivamente connessa alla mancanza di lavoro, il progetto personalizzato è sostituito dal patto di servizio o dal programma di ricerca intensiva di occupazione che prevedono le varie misure di politica attiva del lavoro in capo ai centri per l'impiego.

Il progetto deve essere sottoscritto dai beneficiari entro 20 giorni lavorativi dalla data dell'analisi preliminare. Solo per il 2018, il beneficio economico può essere concesso per un periodo massimo di 6 mesi, anche in assenza della sottoscrizione del progetto. Il coordinamento e il monitoraggio degli interventi previsti nel progetto personalizzato sono affidati a una figura di riferimento, di solito individuata nella figura dell'assistente sociale dei servizi sociali del Comune.

### LA PRESA IN CARICO NELLA VALUTAZIONE DEL SIA

Anche nel contesto del SIA, la misura pilota che ha preceduto il ReI, l'*iter* specifico per la predisposizione dei progetti e la presa in carico ha seguito la stessa logica, prevedendo una fase di *pre-assessment* e distinguendo di seguito tra una presa in carico "leggera" qualora il nucleo non fosse in gravi difficoltà e l'intervento fosse orientato solo all'inserimento lavorativo, e una presa in carico "integrata" quando nel processo di progettazione e realizzazione fossero coinvolti più professionisti e/o più servizi per rispondere a bisogni multipli e più complessi.

Nella valutazione dell'implementazione del SIA promossa dall'Alleanza contro la povertà (Leone, 2017), sono emersi una serie di elementi interessanti, sia critici

che potenzialità, che sono utili per orientare e migliorare i processi di implementazione e, nello specifico, di presa in carico, nel contesto del ReI (Leone, 2017). Innanzitutto, il modello di presa in carico delineato nelle linee guida ha dovuto fare i conti con problematiche legate alle caratteristiche dei beneficiari e all'entità della misura stessa. Obiettivi e modalità della presa in carico previsti hanno trovato dei limiti nell'estrema fragilità dei beneficiari. Bisogni complessi e profili di occupabilità molto deboli e, di conseguenza, priorità di intervento spesso molto lontane da un percorso di inserimento lavorativo, hanno di fatto reso poco praticabile la strada della presa in carico "leggera". Inoltre, l'esiguità del contributo ha indubbiamente reso difficile ingaggiare i beneficiari in percorsi di attivazione strutturati con offerte, impegni e condizionalità stringenti e realistici. Oltre a queste criticità legate alle caratteristiche dei beneficiari e della misura stessa, la valutazione ha evidenziato dei forti limiti della capacità effettiva di presa in carico da parte dei servizi. Nonostante differenze significative rilevate a livello locale, e ricordando che l'indagine è avvenuta prima che ai servizi iniziassero ad affluire le risorse del Pon Inclusione, la valutazione del SIA ha dimostrato che la capacità effettiva di presa in carico è stata, quantomeno nella fase di partenza, strettamente correlata a precedenti strategie e investimenti in politiche e servizi sociali da parte di Comuni, Ambiti e Regioni. Sono state comunque evidenziate, nel concreto, diffuse criticità legate alla predisposizione dei progetti di presa in carico personalizzati, alla documentazione e al monitoraggio degli stessi nonché al trasferimento delle risorse destinate al rafforzamento dei servizi.

Un altro aspetto importante riguarda l'integrazione operativa tra il versante sociale e il versante lavoro. Nonostante una buona copertura di accordi formali e protocolli d'intesa, l'analisi della presa in carico da parte dei servizi ha spesso evidenziato – come sottolineato anche dal precedente articolo di Luca Fanelli – una scarsa (o addirittura assente) integrazione operativa con i servizi per l'impiego, dovuta senz'altro a una rara abitudine al lavoro congiunto, ma anche alla difficoltà dei diversi operatori a prendere in carico tipologie di persone utenti non usuali per i loro servizi che richiedono competenze, modalità e strumenti di valutazione e intervento molto differenti. Sfuggono da questo quadro alcuni territori (per esempio a Pordenone) dove erano già stati sviluppati degli strumenti di valutazione dell'occupabilità e si erano già consolidate dal basso buone pratiche di collaborazione tra servizi sociali e servizi per l'orientamento e l'impiego. Nella maggior parte dei casi emer-

ge invece un quadro nel quale l'enfasi data sul piano formale della politica a un'analisi multidimensionale e una presa in carico integrata ancora non corrisponde con la effettiva capacità di presa in carico integrata, soprattutto per quanto riguarda il versante del lavoro.

Nonostante queste criticità, il lavoro di valutazione ha messo in evidenza anche elementi positivi e potenzialità di fondamentale importanza per realizzare percorsi di inclusione attiva.

A livello locale si stanno sperimentando diversi approcci innovativi mirati a utilizzare e mobilitare le risorse della comunità e del territorio strategie di integrazione sociale e lavorativa. Per ampliare l'offerta di percorsi di attivazione e inclusione dei beneficiari della misura sono state attivate, per esempio, nuove forme di tirocinio formativo e di coinvolgimento attraverso lavori di utilità sociale, ma anche percorsi di inclusione attraverso la partecipazione in iniziative e progetti di lavoro di comunità sviluppati sul e con il territorio. Sono stati riscontrati, quindi, approcci che danno un'interpretazione più ampia all'obiettivo di attivazione, puntando all'inclusione sociale attraverso percorsi che creano socialità, che permettono alle persone di sentirsi parte di una comunità e di collegarsi in modo attivo con il tessuto sociale circostante. Per il processo di presa in carico questo significa che anche la presa in carico deve essere concepita e realizzata in modo ampio coinvolgendo le risorse della comunità e affiancando, in questo modo, un modello di lavoro sociale orientato alla presa in carico del singolo o del nucleo familiare con interventi di lavoro di comunità e di attivazione non sono del singolo (nucleo) ma anche della comunità e delle reti sul territorio.

### CONCLUSIONI

L'implementazione del ReI deve cercare di fare tesoro anche di quanto emerso dalla valutazione del SIA tenendo conto dell'attuabilità di percorsi di attivazione e inclusione a livello locale, legati alle capacità di presa in carico dei servizi, all'integrazione tra il versante sociale e il versante lavoro, alla mobilitazione delle risorse della comunità e del territorio. Con l'atteso progressivo rafforzamento dei servizi e dei centri per l'impiego, si potranno auspicabilmente creare condizioni concrete per diffondere le esperienze virtuose ad un più ampio numero di Ambiti.

Si dovrà inoltre tenere conto, per non compromettere la sostenibilità del sistema, che la presa in carico come elemento centrale del welfare (inter-attivo) deve rispettare l'appropriatezza e la proporzionalità delle progettazioni

rispetto alle necessità dei beneficiari in coerenza con la valutazione multidimensionale del bisogno e alla luce delle condizioni di contesto.

Allo stesso tempo va rimarcato come, nonostante le sfide ancora da affrontare, il ReI offra un'opportunità anche culturale per integrare le indicazioni operative esistenti e per (intra-)vedere e promuovere strategie di inclusione attiva che non si fermano alla singola presa in carico e che possano contrastare il rischio di interpretare l'idea di attivazione come responsabilizzazione unilaterale e "disciplinazione" delle persone in condizioni di povertà e a rischio di esclusione sociale.

### BIBLIOGRAFIA

- ASCOLI U. e PAVOLINI E. (a cura di) (2015), *The Italian Welfare State in a European Perspective: A comparative Analysis*, Bristol, Policy Press.
- EICHHORST. W., KAUFMANN O., KONLE-SEIDL R. e REINHARD H.-J. (2010), *Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies*, in W. EICHHORST, O. KAUFMANN and R. KONLE-SEIDL (a cura di), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, Berlin e Heidelberg, Springer, pp. 1-16.
- GILBERT N. (2013), *Citizenship in the Enabling State: The Changing Balance of Rights and Obligations*, in EVERS A. e GUILLEMARD A.-M. (a cura di), *Social Policy and Citizenship: The Changing Landscape*, Oxford, Oxford University Press, pp. 80-96.
- GORI C. (2017), *L'introduzione del REI, tra risultato storico e rischio di una riforma incompiuta*, "Politiche Sociali, Social Policies", 3/2017, pp. 509-512.
- HEIDENREICH M. e RICE D. (a cura di) (2016), *Integrating social and employment policies in Europe: Active inclusion and challenges for local welfare governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- LEONE L. (a cura di) (2017), *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI*. <http://www.redditoinclusione.it/rapporto-di-valutazione>.
- VAN BERKEL R., CASWELL D., KUPKA P. e LARSEN F. (a cura di) (2017), *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed*, London: Routledge.
- VAN BERKEL R. e VALKENBURG B. (a cura di) (2007), *Making it personal: Individualising activation services in the EU*, Bristol, The Policy Press.
- VAN BERKEL R., DE GRAAF W. e SIROVATKA T. (a cura di) (2011), *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

# BUCCE DI BANANA. DOVE IL REI RISCHIA DI SCIVOLARE

Maurizio Motta [\*]

Il ReI è ben lontano dall'essere solo una nuova erogazione economica, ed il sistema avviato con il ReI è una riforma tutt'altro che banale. Dunque, come tutte le innovazioni complesse, nella sua messa in opera si aprono possibili intoppi e rischi; ma le "bucce" sulle quali il "sistema REI" può scivolare vanno affrontate sia come possibili criticità da monitorare, sia come opportunità per migliorare. Con queste intenzioni si propone qui una *check list* forzosamente sintetica di snodi che meritano attenzione [1], evitando quelli connessi al progetto personalizzato (tema che *Welfare Oggi* affronterà in futuro) ed ai rapporti servizi sociali/servizi per il lavoro (perché sono già discussi in altri articoli di questo numero della *Rivista*). Le questioni sollevate afferiscono a due ambiti principali:

- aspetti tecnici applicativi, situazioni cioè in cui un obiettivo dichiarato rischia di non essere effettivamente raggiungibile se non si interviene su determinati aspetti relativi ad esempio all'organizzazione dei servizi od ai sistemi informativi;
  - temi rispetto ai quali si nota un'incongruenza tra la logica che ispira il ReI ed orientamenti condivisi in interventi sociali in qualche modo paragonabili; oppure temi che meriterebbero possibili miglioramenti per i ReI fondati su diverse scelte di politica sociale.
- 1) **Risorse finanziarie.** Per fornire una più robusta tutela ad un'adeguata platea di beneficiari è inevitabile l'esigenza di maggiori risorse. Ma altrettanto importante è non congelare il ReI entro uno statuto ingessato di "diritto finanziariamente condizionato" (come invece prevede l'attuale d.lgs. 147/2017 e s.m.i.), ossia esigibile solo nei limiti delle risorse stanziato allo scopo, vincolo che rischia di rendere troppo fragile la natura del diritto, considerando che questo limite non opera per diverse altre prestazioni contro

la povertà, anche molto più costose del ReI, *in primis* gli assegni sociali INPS.

- 2) **L'informazione ai possibili beneficiari.** È sicuramente positivo il fatto che siano state intraprese campagne informative istituzionali sul ReI che si aggiungono all'azione informativa dei servizi sul territorio, ma vi sono specifici luoghi nei quali l'informazione sul ReI richiede iniziative specifiche, pena non essere efficace, o non intercettare possibili fruitori che i servizi sociali non conoscono e che potrebbero non ricevere informazioni per il loro contesto di vita. Ad esempio, in istituti di detenzione e pena, campi nomadi, verso persone senza dimora che vivono in luoghi variabili. Che il ReI raggiunga questi possibili beneficiari dipende perciò anche da come i servizi locali riusciranno ad informarli.
- 3) **Le comunicazioni tra Ministero, INPS ed enti gestori.** Per evitare i problemi già emersi in proposito con il SIA, sarebbe utile allestire un canale comunicativo di facile e veloce uso per tutti gli attori locali, esplicitamente dedicato a chiarire rapidamente i dubbi interpretativi di chi opera a contatto diretto con l'utenza. Anche per evitare che dubbi interpretativi non risolti si traducano in differenze locali non motivate.
- 4) **Chi può fruire del ReI.** Sino al 1° luglio 2018 (poiché da quella data questo limite sarà eliminato) i servizi dovranno fronteggiare le conseguenze di un accesso al ReI costruito su categorie di beneficiari, sino al bizzarro paradosso di non poterlo erogare a disabili che vivono con persone diverse da un genitore o tutore. Restano operanti anche dopo il 1° luglio 2018 altri vincoli di accesso problematici, in particolare il possesso di una residenza pregressa in Italia di almeno 24 mesi, e di un permesso di soggiorno UE di lungo periodo, almeno per la persona che richiede il ReI. Limiti che non servono per limitare la platea dei beneficiari (se non nei soli primi anni) e che non sono operanti per altre importanti prestazioni del welfare pubblico, come l'istruzione obbligatoria e il servizio sanitario. Perché devono dunque operare solo "per non essere poveri"?

[\*] Membro della redazione di *Welfare Oggi* e di *Welforum*, docente a contratto presso l'Università di Torino, già Dirigente nei servizi sociali del Comune di Torino.

[1] Una più organica analisi di snodi e proposte di miglioramento del sistema ReI è in M. MOTTA, *REI, Contrasto alla povertà e reddito minimo*, Maggioli editore, 2018.

### 5) **Come si misura la povertà e come si calcola il ReI.**

Un contributo contro la povertà dovrebbe innalzare a un “reddito minimo” le risorse economiche di cui la famiglia dispone nel momento della richiesta. Il ReI identifica il “reddito disponibile” del nucleo con il suo ISEE ed ISRE (che è la componente dell’ISEE relativa ai soli redditi, e non anche ai patrimoni). Tuttavia, nonostante il decreto sul ReI (d.lgs. 147/2017 e s.m.i) preveda futuri importanti miglioramenti dell’ISEE, in questo modo si considerano comunque redditi e patrimoni posseduti in periodi precedenti a quello della richiesta, col rischio di far accedere al ReI famiglie che quando lo richiedono sono più povere, o meno povere, di come il loro ISEE e ISRE le descrivono, visto che contengono redditi e beni anche di molti mesi prima.

Inoltre, nel sistema del ReI si definisce l’importo che la famiglia riceverà sottraendo dal massimale che il ReI prevede per ogni nucleo il valore del suo Indicatore della Situazione Reddittuale (ISR, che è il totale dei redditi incluso nell’ISEE, meno alcune franchigie). Ma ciò significa togliere:

- anche redditi che il nucleo non ha mai avuto a disposizione, perché l’ISR comprende i redditi al lordo delle ritenute fiscali che dunque non sono disponibili; criterio non opportuno nei test dei mezzi per valutare la povertà, che invece dovrebbero considerare le risorse che effettivamente il nucleo può davvero spendere;
- redditi “vecchi” rispetto al momento nel quale si calcola il ReI, perché l’ISR non include i redditi di cui la famiglia dispone quando richiede il ReI.

Chi svolge attività lavorative avviate dopo il primo gennaio dell’anno dei redditi inclusi nel suo ISEE, o inizia un’attività lavorativa durante la fruizione del ReI, deve comunicarlo all’INPS tramite apposito modulo, indicando qual è il reddito lordo previsto per l’anno in corso. Non è molto comprensibile come sia possibile comunicare i redditi “annui previsti” futuri per attività lavorativa, cioè dichiararli prima di riceverli, stante che in un anno possono essere molto variabili nel tempo in importo e durata, vista la frequenza di lavori a tempo determinato.

### 6) **Denaro o carta acquisti?** Il fatto che il fruitore debba usare almeno il 50% del ReI tramite una carta acquisti espone il ReI alle criticità già emerse col SIA e con la Carta Acquisti: impossibilità di comprare nei mercati rionali (a prezzi più bassi), obbligo di “farsi riconoscere come povero” in pubblico, quando si deve esibire la card nei luoghi di acquisto. Il rischio

di acquisti impropri da parte di persone fragili potrebbe invece essere gestito senza imporre un obbligo generalizzato ad usare la card. C’è un altro nodo un po’ nascosto: i prelievi di denaro eseguiti con la carta ReI costano al beneficiario ogni volta una commissione di 1,75 euro (presso istituti bancari) o di 1 euro (presso Poste Italiane). Perché far pagare ai poveri l’operazione di prelievo?

### 7) **La durata dell’intervento.** Il ReI è erogato con successive interruzioni, che tuttavia rischiano da un lato di non essere utili per evitare passività dei fruitori (la cosiddetta “trappola della povertà”, perché non è l’interruzione del contributo che genera il reperimento di reddito da lavoro) e dall’altro di generare periodi di mancata tutela di famiglie povere, che possono innescare la caduta in una più grave spirale di esclusione: se il reddito minimo serviva almeno a pagare l’affitto, dopo la sua interruzione si può perdere la casa, e si cade in un percorso verso la povertà estrema nel quale il successivo mero ripristino del ReI diventa inutile. Un possibile miglioramento del ReI potrebbe dunque prevedere di erogarlo sino a quando sono venuti meno i motivi che lo hanno generato.

### 8) **La gestione dell’accesso al ReI:**

- Per evitare successivi ritorni del cittadino, occorre che i servizi di *front office* che ricevono la richiesta del ReI possano verificare immediatamente la durata minima di una residenza anagrafica in Italia (ed il permesso di soggiorno). Il che richiede un accesso on line agli archivi anagrafici e al più presto all’Anagrafe Nazionale delle Popolazione Residente, che è in lenta costruzione.
- Il ReI resta solo una delle possibili prestazioni contro la povertà, e quindi bisogna misurarsi con almeno due importanti capacità dei punti di accesso: informare compiutamente su tutte le altre prestazioni possibili per la famiglia, poter attivare gli interventi di assistenza economica locale senza dover “inviare” il cittadino in altri luoghi.

### 9) **L’organizzazione dei servizi e del lavoro:**

- È previsto che, quando necessario, si individuino tra gli operatori coinvolti nel progetto personalizzato una “figura di riferimento”, che ne curi la messa in opera e promuova il raccordo tra servizi. Devono perciò essere fronteggiate le tipiche possibili difficoltà di questo ruolo di “case manager”: operatore con duplice mandato (dal servizio cui appartiene e verso gli altri coinvolti), con funzioni di “convincimento” collaborativo ma senza un potere gerarchico effettivo, con possibili percezioni di sta-

tus inadeguato. Sarebbe perciò utile che il *case manager* non sia costretto a “conquistarsi sul campo”, individualmente, il suo ruolo, ma che le intese tra le amministrazioni coinvolte (previste dal ReI come requisito operativo) prevedano almeno alcuni meccanismi che facilitino il suo lavoro.

- Al di là dell'enunciazione un po' immaginifica della “équipe multidisciplinare”, ciò che conterà sarà la concreta “chimica quotidiana” della relazione tra servizi differenti (primi tra tutti quelli sociali e per il lavoro). Dunque, occorre rendere solidi i percorsi di incontro servizi/cittadino per evitare agli utenti di essere solo “inviati” da un servizio all'altro, con peregrinazioni che fanno perdere i più fragili.

**10) Il lavoro professionale** dovrà adottare alcune attenzioni:

- evitare progetti che non esprimano concrete azioni gestibili ed obiettivi praticabili, considerando che gli impegni richiesti alle persone non devono essere sproporzionati, o imbrigliare le persone in cerca di lavoro in attività che impediscono loro questa ricerca.
- Attenzione a non manipolare anche inconsapevolmente gli utenti, soprattutto se sono deboli rispetto alle capacità di linguaggio e alle conoscenze dell'operatore, col rischio di imporre un percorso che l'operatore giudica appropriato, ma che invece non è di emancipazione.
- Trovare e promuovere opportunità di inserimento per i progetti personalizzati è un'attività che richiede tempo dedicato e che va prevista come una componente non casuale ed episodica del lavoro nel territorio.
- Per le persone più fragili la possibilità di “attivazione” non è un presupposto già preesistente, bensì il punto di arrivo di un lavoro (spesso non breve) di sostegno. Dunque, può emergere nel ReI il rischio di escludere *a priori* “chi non si dà da fare”, mentre la capacità di “arrivare a fare” è proprio l'obiettivo più importante da perseguire.
- Si impara anche dagli errori che si compiono, purché si possa riconoscerli in modo sistematico, attribuirli a cause identificabili, condividerli nel servizio, cambiare.

**11) Le sanzioni.** Il ReI prevede un consistente apparato di sanzioni:

- alcune attivate dai servizi che valutano inadempienze degli utenti rispetto al progetto concordato. Ma in questa valutazione è sempre in agguato

to il rischio che si arrivi a distinguere tra poveri ritenuti “meritevoli” e “non meritevoli”, pesando le inadempienze in modo poco appropriato o con giudizi di natura etica. Far crescere decisioni condivise, motivate e trasparenti è un possibile antidoto al rischio di una cattiva applicazione della discrezionalità

- Altre attivate dall'INPS, con pesanti sanzioni pecuniarie per chi ha ricevuto indebitamente il ReI a causa di dichiarazioni non veritiere nella DSU dell'ISEE. Resta da valutare se ciò non genererà un “effetto boomerang” verso i servizi sociali, ai quali i nuclei incapaci di pagare queste sanzioni si rivolgeranno per chiedere sostegno; anche per evitare loro cadute in più drammatiche spirali di emarginazione, come la perdita dell'abitazione e degli arredi. Infatti, le false dichiarazioni hanno già proprie sanzioni (dal recupero dell'indebitamente erogato con gli interessi sino alle sanzioni penali); ma ad esse si aggiunge una ulteriore multa, e richiederla ai poveri da parte dell'INPS rischia di produrre l'effetto che i poveri chiederanno ai Comuni come poterla pagare.

**12) Il potenziamento dei servizi locali** non deriva solo dalle risorse finanziarie che (molto opportunamente) il ReI dedica allo scopo. Richiede infatti anche almeno:

- efficienza amministrativa nell'usare in fretta queste risorse;
- di non limitarsi ad “assumere operatori solo per il ReI”, ma di usare il potenziamento di risorse possibile con i fondi ReI entro un modello intenzionale complessivo della rete dei servizi locali;
- di non potenziare i sistemi informativi solo con “l'acquisto di computer” o di “software per il ReI”, bensì leggendo le necessità connesse all'intera architettura dei sistemi informativi gestionali dei servizi locali (e sul tema si veda il punto 17 successivo).

**13) La governance territoriale.** Il d.lgs. 147/2017 sul ReI consegna alle Regioni ampie possibilità (ed impliciti obiettivi) per unificare meglio entro uno stesso reticolo territoriale funzioni e servizi relativi a diverse politiche sociali locali, come quelle socioassistenziali, sanitarie, per il lavoro, per l'abitazione. Attuare il ReI implica quindi anche interrogarsi su come si possa usare questa opportunità di riordino istituzionale, visto che l'integrazione verso l'utenza di diverse prestazioni ha tra le sue precondizioni un soggetto di *governance* unico, o per lo meno compatto.

#### 14) I Piani contro la povertà:

- quale sarà "l'indice" di questi atti? Ossia, riusciranno ad assumere un orizzonte che includa i molti temi di cui occuparsi per il contrasto alla povertà (riduzioni tariffarie, abitazione, degrado territoriale concentrato, e così via), oppure rischieranno un appiattimento sulle sole erogazioni economiche?
- La "Rete della protezione e dell'inclusione sociale" che il decreto ReI (il d.lgs. 147/2017 e s.m.i) prevede avrà il compito di definire anche un Piano per la non autosufficienza; ma questo tema richiede specifici attori e competenze, diversi da quelli necessari sui temi della lotta alla povertà. Ed impone importanti scelte e riordini da mettere in agenda. La "Rete" che nasce per il ReI sarà in grado di occuparsi di questo tema in modo non riduttivo?

#### 15) I raccordi tra ReI e assistenza economica locale. Il ReI non elimina la competenza obbligatoria dei comuni di mettere in atto sostegni del reddito (attiva sin dal d.P.R. 616/1978). Dunque, il tema è come raccorderla col ReI:

- per evitare ai poveri diversi e defatiganti percorsi di accesso ai diversi sostegni;
- per utilizzarla ad integrazione di ciò che il ReI non tutela: negli importi, nella platea dei fruitori, nei criteri di accesso, nella durata. Ma evitando di importare nell'assistenza economica locale, visto che non esiste obbligo giuridico in merito, i meccanismi più critici del ReI.

#### 16) La ricomposizione delle prestazioni nazionali di sostegno al reddito. Anche dopo il ReI resta operante un caotico mix di prestazioni nazionali, che obbliga utenti e servizi ad essere sempre ben informati di che cosa si può chiedere, dove e come. Col rischio ormai confermato di famiglie povere che neppure riescono conoscere cosa potrebbero richiedere. La legge 33/2017, la legge Delega per il contrasto alla povertà, ha affrontato questo tema strategico con spunti di grande interesse, ma il ReI ricomponne al suo interno solo l'ASDI e in parte la Carta acquisti e facilita l'accesso all'assegno per i nuclei familiari con tre o più figli di età inferiore ai 18 anni ed alle riduzioni delle tariffe elettriche e del gas. È dunque un passaggio ancora insufficiente verso una ricomposizione delle prestazioni esistenti, mentre la sfida di riordino nazionale complessivo resta tutta da gestire.

#### 17) I sistemi informativi. Quand'anche il sistema che gestisce il solo ReI fosse perfetto, ciò non risolverebbe due strategiche necessità:

- a) consentire ai servizi di *front office* di aprire sugli utenti una cartella informatizzata organica, entro la quale si vedano subito tutte le prestazioni che la famiglia già riceve, e nella quale attivare sia il ReI che tutte le altre prestazioni, anche locali, e non solo per la povertà.
- b) Evitare che il database nazionale che descrive tutte le prestazioni attivate su una stessa persona (e meglio sarebbe famiglia) sia costruito obbligando comuni ed ambiti ad inviare dati all'INPS sui propri interventi (come richiesto per il Casellario dell'assistenza), con pochissime speranze di successo di questo meccanismo, a causa dei notevoli costi anche organizzativi che ciò implica per i territori.

Dunque è cruciale che il nascente Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali (SIUSS), che il decreto d.lgs. 147/2017 prevede, inneschi da subito un'architettura informatica con questi obiettivi. E non è una strategia impossibile.

Questo pur parziale elenco di criticità applicative potenziali o già esistenti non deve stupire, data la complessità di una riforma di ampio respiro come il ReI, né tantomeno indurre al pessimismo, alla convinzione che cioè la riforma sia destinata a fallire.

Rappresenta invece un invito alla consapevolezza, affinché dalla considerazione delle difficoltà si possa partire per un progressivo miglioramento della misura.

E ciò richiede, oltre alla determinazione e alla pazienza nell'affrontare aspetti tecnici e organizzativi, anche la capacità - culturale, politica - di assumere fino in fondo uno dei presupposti del ReI, che marca un distacco da convinzioni diffuse sia nella nostra società che nei servizi: che il povero sia un destinatario un po' diverso dagli altri, meno "meritevole" e un po' più "colpevole" della propria condizione, da supportare se e solo se si verificano situazioni molto particolari (la presenza di specifiche categorie di persone nel nucleo, come i minori "incolpevoli" o i residenti da almeno due anni, oppure la capacità di reggere comunque attività lavorative). Questa convinzione, da cui sicuramente la legge Delega contro la povertà prova ad allontanarsi, riemerge di tanto in tanto negli aspetti applicativi del ReI e rappresenta una delle questioni trasversali da tenere sotto controllo per evitare esiti contraddittori.

# ALLEANZA: COSÌ VORREMMO VEDERE CRESCERE IL REI

Roberto Rossini [\*]

Il perdurare della crisi economica ha in questi anni contribuito ad aumentare in modo preoccupante il numero di persone che non hanno le risorse economiche necessarie per conseguire uno standard di vita definito dall'Istat "minimamente accettabile".

L'Alleanza contro la povertà in Italia – alla quale aderiscono 37 organizzazioni, tra associazioni, rappresentanze dei comuni e delle regioni e sindacati – è nata nel 2013 proprio per cercare di dare una risposta al ritardo con cui il nostro Paese ha affrontato il tema dell'esclusione sociale e in tutti questi anni ha lavorato per promuovere innovative ed efficaci politiche contro la povertà assoluta. L'Italia era l'unico Paese europeo ancora privo di una misura nazionale universalistica a sostegno di chiunque si trovi in condizione povertà assoluta: questa condizione nel 2016 interessava 1 milione e 619mila famiglie e 4 milioni e 742mila individui (il numero più alto dal 2005 ad oggi). Sempre nel 2016 erano a rischio di povertà ed esclusione sociale 17,5 milioni gli individui (il 28,7% degli italiani). All'interno di questa ampia fascia della popolazione convivono ovviamente situazioni dalla diversa intensità di deprivazione materiale. Peraltro, il rischio di cadere nella povertà riguarda una quota sempre più significativa di italiani: non esistono più categorie o luoghi più svantaggiati di altri, perché la povertà è diventata trasversale alle aree geografiche, alle generazioni, alle tipologie familiari, alle nazionalità e finanche alle condizioni occupazionali. In altre parole, negli ultimi anni la crescita dei poveri non si è concentrata tra i gruppi già più colpiti, ma si sono allargati i confini dell'indigenza e dell'esclusione.

Con l'introduzione del Reddito d'Inclusione (ReI), anche l'Italia si è finalmente dotata di una misura nazionale, strutturale, contro la povertà assoluta. Si tratta di un provvedimento cruciale per il nostro Paese: l'Alleanza contro la povertà in Italia non si è limitata ad elaborare e a proporre un piano strutturale e universale rivolto a chi versa in condizioni d'indigenza ma, attraverso un

dialogo costante e costruttivo con le forze politiche e le istituzioni competenti, ha raggiunto l'obiettivo di rendere il tema della lotta alla povertà una questione prioritaria per il Paese.

Non solo si è tenuta alta l'attenzione sul tema della povertà, ma si è contribuito alla definizione di un nuovo modello di *welfare*, che fa leva sul protagonismo delle reti sociali, della società civile, del terzo settore e dei sindacati. La vera novità introdotta dal ReI è rappresentata dal nuovo modo di pensare l'intervento pubblico in tema di povertà, finora fatto di misure sperimentali e quindi revocabili.

Molta strada è stata fatta, dunque. Ma i passi da compiere sono ancora molti, se si vuole evitare che la riforma rimanga incompiuta.

Innanzitutto c'è un problema di **risorse**, ancora insufficienti per raggiungere tutta la platea di persone in povertà assoluta e per rendere la misura adeguata sia per quanto riguarda l'importo dei contributi economici erogati ai beneficiari, sia relativamente alla disponibilità di servizi. Rispetto ai **destinatari**, è vero che dal 1° luglio sarà superato il vincolo della categorialità a favore di una logica universalistica e potranno ricevere il ReI tutti i soggetti al di sotto delle soglie economiche attualmente previste (circa uno su due tra coloro in condizione di povertà assoluta) [1]. Al tempo stesso bisogna però evitare che si incrementi l'utenza senza prevedere risposte adeguate nell'importo dei contributi economici e nei percorsi d'inclusione sociale. Raggiungere sempre più persone è certamente un fattore positivo, ma si rischia di non dare loro una reale possibilità di migliorare le proprie condizioni di vita, che è esattamente la vera sfida del ReI.

[1] Secondo le stime del Governo in sede di prima applicazione, le famiglie beneficiarie potenziali del ReI sono oggi circa 500 mila, di cui 420 mila con minori (complessivamente quasi 1,8 milioni di persone). Da luglio potranno crescere a oltre 700 mila (quasi 2,5 milioni di persone). I calcoli fanno riferimento a platee potenziali, quantificate sulla base di coloro che hanno presentato l'ISEE nel 2016. La soglia reddituale prevista nel ReI è pari a 3.000 euro di reddito disponibile calcolato ai fini Isee, riparametrata secondo la numerosità del nucleo familiare.

[\*] Portavoce dell'Alleanza contro la povertà in Italia e Presidente nazionale delle ACLI.

Difatti, gli importi che andranno a percepire gli utenti del ReI, pur rilevanti per chi ha redditi estremamente bassi, non consentono ancora ai beneficiari di oltrepassare la soglia di povertà e quindi di soddisfare adeguatamente le proprie esigenze primarie, che riguardano l'alimentazione, la casa, il vestiario, i trasporti ed altre necessità di base.

I trasferimenti monetari assicurano le risorse economiche necessarie a tamponare l'indigenza e a raggiungere uno standard di vita minimo, ma è fondamentale potenziare i **percorsi di inclusione sociale e lavorativa**, fondamentali per rendere disponibili le competenze e gli strumenti per ri-progettare l'esistenza dei beneficiari, consentendo loro di uscire dalla povertà o quantomeno di massimizzare l'autonomia personale. Senza un finanziamento adeguato dei servizi, difficilmente il ReI potrà incidere positivamente sulle condizioni di vita delle persone: è questa la vera sfida del ReI, perché è così che è stato pensato e disegnato. I servizi sono parte integrante della misura, che altrimenti si ridurrebbe ad un mero trasferimento monetario. Il carattere inclusivo del ReI è il vero punto di svolta nella lotta alla povertà e all'emarginazione sociale.

Il ReI non è stato disegnato per assistere le persone, ma per aiutarle a superare l'esclusione sociale e a partecipare alla vita attiva di una comunità. L'inserimento nel mercato del lavoro e un'occupazione dignitosa sono strumenti essenziali per proteggere le persone dal rischio di povertà: l'attivazione degli utenti nei patti di inclusione deve poter offrire delle opportunità reali e le condizionalità poste ai destinatari della misura devono tradursi anche in impegni da parte delle amministrazioni pubbliche coinvolte.

È, dunque, quanto mai urgente rafforzare l'**integrazione tra politiche attive del lavoro, istruzione, formazione professionale, salute e politiche sociali** per sostenere i comuni a cui è affidata la gestione operativa della misura. "Ricostruire *welfare*" in tutti quei contesti territoriali che hanno subito processi di impoverimento istituzionale e sociale rappresenta la vera sfida nella lotta alle povertà. Non bisogna, infatti, dimenticare che l'Italia è un Paese profondamente diseguale da Nord a Sud, con un profondo *gap* nei sistemi di *welfare* delle diverse regioni. Oggi si prevede che il 15% dei finanziamenti statali contro la povertà sia destinato ai Comuni per la costruzione di percorsi d'inclusione da realizzare insieme al terzo settore, ai Centri per l'impiego, alle parti sociali e ad altri soggetti sociali. Tuttavia, si tratta di una percentuale insufficiente per garantire l'attivazione di specifici interventi definiti in base ai bisogni manifestati dai

beneficiari e solo a partire dal 2020 verrà portata almeno al 20%.

La riuscita del ReI andrà quindi valutata tenendo conto del contesto complessivo dei servizi di *welfare* e **funzionerà se anche il terzo settore, le parti sociali e tutta la società civile saranno pienamente coinvolti**. La vera posta in gioco è dunque il nuovo *welfare* che vogliamo costruire nel nostro Paese e le risorse da stanziare costituiscono un elemento fondamentale, anche se non decisivo. L'Alleanza è ben consapevole che l'introduzione del ReI incontrerà significative difficoltà attuative, specie nella sua fase iniziale. Se così non fosse, non si tratterebbe di una riforma innovativa. Il punto è disegnare un percorso nel quale le inevitabili criticità realizzative possano essere affrontate nel modo migliore e risolte progressivamente.

Perché il percorso iniziato con l'introduzione del ReI giunga ad effettivo compimento, l'Alleanza propone di adottare un Piano nazionale triennale (2018-2020) contro la povertà, che consenta la definizione di una misura adeguata e che arrivi a tutti i poveri assoluti. A regime il Piano necessita di 7 miliardi di euro annui. È evidente che la strada da compiere è ancora lunga. Infatti, anche se la legge di bilancio prevede fondi aggiuntivi (300 milioni di euro nel 2018, 700 milioni per il 2019 e 900 milioni per gli anni successivi; tenuto conto delle risorse del PON Inclusione, dal 2020 si arriva a quasi 3 miliardi di euro) e a partire dal 2020 la quota strutturale da destinare ai servizi dovrebbe passare dal 15 per cento al 20 per cento del Fondo povertà, il ReI può e deve essere ancora migliorato. La sostenibilità del Piano è garantita proprio dal suo carattere graduale che assicura: 1) adeguati tempi di apprendimento e di adattamento organizzativo ai soggetti chiamati a fornire la misura nei territori (Comuni, terzo settore, Centri per l'impiego, ecc.); 2) la possibilità di sviluppare in base a risorse certe la necessaria rete dei servizi locali; 3) la possibilità di diluire nel tempo lo stanziamento dei 5,1 miliardi ancora necessari a raggiungere la soglia dei 7 miliardi annui che garantirebbero una risposta adeguata contro la povertà assoluta in Italia [2].

[2] I 7 miliardi annui complessivi richiesti non rappresentano una cifra collocata intenzionalmente ad un livello più alto del necessario allo scopo di condizionare il dibattito politico, sapendo che poi si ragionerà su cifre più basse. Come sempre, invece, le posizioni dell'Alleanza si basano su risultati di ricerca. 7 miliardi annui sono il risultato delle nostre stime scientifiche, avvalorate dal confronto con le altre analisi ed elaborazioni prodotte. È inoltre significativo sottolineare che i 5 miliardi necessari per portare la misura a regime equivalgono all'1% della spesa pubblica totale italiana.

Mettere in sicurezza le persone in povertà assoluta significa iniziare a costruire un nuovo *welfare* per tutti, poveri e non: la povertà non è un fatto individuale, c'è una responsabilità che deriva da come funziona il sistema. Con il ReI si sta provando a resettare il sistema; si apre la strada ad un *welfare* più ordinato, che parte dagli ultimi fino a risalire. Un *welfare* più moderno e più attento all'au-

mento delle disuguaglianze. Non è solo questione di giustizia sociale. Sconfiggere la povertà significa promuovere la crescita economica e migliorare le condizioni della società nel suo complesso. L'Alleanza non considera dunque esaurito il suo percorso, iniziato nel 2013, e continuerà a chiedere le risorse necessarie alla definizione di un Piano di contrasto alla povertà in tempi ragionevoli.



## Strumenti per l'amministrazione collaborativa

### **Percorso formativo e di accompagnamento per Enti pubblici che vogliono collaborare con il Terzo settore**

È possibile **coprogrammare**, **coprogettare** e in generale utilizzare strumenti amministrativi basati sul principio di **collaborazione** anziché i tradizionali strumenti fondati sulla competizione come le gare d'appalto.

**Strumenti per l'amministrazione collaborativa** è un percorso formativo e di affiancamento per Enti locali che vogliono adottare strumenti amministrativi collaborativi pienamente compatibili con le vigenti normative per relazionarsi con il Terzo settore; un percorso che accompagna gli Enti sia nella predisposizione degli strumenti amministrativi (bandi, deliberazioni, ecc.), sia nella gestione del percorso sociale di coprogettazione.

**Strumenti per l'amministrazione collaborativa** è condotto da Gianfranco Marocchi, Direttore di Welfare Oggi, e Luciano Gallo, avvocato amministrativista.

Per contatti e informazioni: [blu@co-blu.it](mailto:blu@co-blu.it) – <http://www.co-blu.it>

# UNA GRANDE RIFORMA ALLA SFIDA DELL'ATTUAZIONE

*Welfare Oggi* intervista Cristiano Gori

*Cristiano Gori, oltre che essere stato il fondatore e il direttore di Welfare Oggi fino all'inizio del 2016, è ideatore e coordinatore scientifico dell'Alleanza contro la povertà in Italia. Welfare Oggi lo ha intervistato per comprendere sia le circostanze che hanno permesso di giungere all'approvazione del ReI, sia le prospettive future.*

«Nel 2011, quando la crisi economica ormai si manifestava appieno, vi era – già da tempo – un sostanziale consenso tra gli studiosi su cosa sarebbe stato necessario fare: una misura universale di sostegno al reddito, non categoriale, che fosse un diritto (livello essenziale) ed articolata in un mix tra contributi economici e servizi alla persona, in grado di agire direttamente sul fenomeno della povertà. Ma la domanda per me diventava allora: perché, se tutti gli esperti convengono sull'opportunità di introdurre un reddito minimo, allora non si fa? E io cosa posso fare per incidere su questa situazione?»  
*Così Cristiano Gori ricorda l'inizio del percorso che lo ha portato ad avere un ruolo decisivo in una delle esperienze sociali più originali del nostro welfare e che ha portato lo Stato italiano, in una fase di bilancio tutt'altro che facile, a destinare al welfare una quantità di risorse che, seppure ancora parziali, era difficilmente immaginabile pochi anni fa; e che ha portato all'introduzione di una politica prima inesistente, una politica organica di contrasto alla povertà che trova nel ReI – e ancor più nel ReI del secondo semestre 2018, non più categoriale – la sua prima attuazione.*

*Cristiano, come è stato possibile che questa esperienza di riformismo così originale per il nostro Paese abbia avuto luogo?*

Vi è stata la coincidenza non scontata di alcuni elementi che si sono combinati insieme rendendo tutto ciò possibile. Il primo è stato un elemento di pressione politica esterna. La maggiore forza politica di opposizione, il Movimento 5 Stelle, ha fatto della povertà uno dei temi portanti della propria proposta, a partire dalla campagna elettorale dell'inverno 2012-2013. Il merito della

soluzione avanzata da questa forza politica poteva avere elementi non del tutto condivisibili, ma essa ha contribuito in modo decisivo a mettere la povertà al centro dell'agenda politica, rendendo poco praticabile per la maggioranza l'ipotesi di accantonare il tema.

*Quindi, la pressione politica esterna. E poi?*

Poi vi è un fattore che riguarda le dinamiche del fenomeno. Non mi riferisco tanto all'aumento del numero di persone in povertà – più che raddoppiate nel periodo della crisi e giunte ora a circa 4.7 milioni di persone –, ma al fatto che la povertà ha sfondato gli argini nei quali era tradizionalmente collocata; da fenomeno concentrato su fasce escluse, chiaramente separate dal resto della società, è diventato un rischio sociale avvertito anche dalla classe media. Ciò che è accaduto in questi anni è che i poveri assoluti, coloro cui mancano le risorse minime necessarie per vivere, non sono solo più al Sud ma anche al Nord; non sono solo più tra i disoccupati, ma anche tra gli occupati; non solo più tra le famiglie molto numerose. E di conseguenza cambia la percezione sociale del fenomeno, la classe media lo avverte come “qualcosa che potrebbe succedere anche a me”. Se lo stesso numero di poveri fosse stato concentrato nel bacino sociale in cui la povertà era più diffusa, non vi sarebbe stato lo stesso effetto di consapevolezza collettiva del problema.

*A fronte di questo, passando al successivo elemento, vi è stata una capacità di pressione sociale inedita, con la formazione dell'Alleanza.*

Sì, l'Alleanza si contraddistingue tanto per la capacità di aggregare su un tema specifico una pluralità di sog-

getti tra loro diversi per storia e per visione, quanto per l'aver tradotto istanze di principio in termini concreti e tecnicamente documentati. Ma, come dico sempre, l'“Alleanza non sono i buoni che arrivano su un cavallo bianco”. Oppure, in altre parole, 10 anni prima l'Alleanza non sarebbe mai potuta nascere.

Tutto ciò è stato possibile anche grazie ad un cambiamento di prospettiva, non scontato, da parte dei soggetti che l'hanno animata. Consideriamo ad esempio il sindacato: solo non molti anni fa avrebbe avuto una certa difficoltà impegnarsi in una battaglia di questo genere; il sindacato nasce per tutelare le condizioni dei lavoratori e peraltro sino ad anni molto recenti la tutela del lavoro era considerata la strada per una tutela sociale in senso ampio. Il fatto di impegnarsi in una battaglia rivolta a cittadini (i poveri) e non esclusivamente a lavoratori è un cambio di passo assolutamente non scontato. Così come il Terzo settore – e il Forum del Terzo settore *in primis* – ha accompagnato alle istanze di tutela di categoria (es. migliori condizioni fiscali per le organizzazioni di Terzo settore) la scelta di farsi interprete dell'interesse dei cittadini. Insomma, fatto non scontato, è nato un soggetto sociale di rappresentanza dei poveri.

*E siamo a tre: pressione politica esterna, mutate condizioni sociali, pressione sociale... E il Governo come ha reagito a tutto ciò?*

Questo è stato un quarto elemento decisivo. Vi è stata la possibilità di interloquire con un gruppo dirigente – prima intorno al Presidente del Consiglio Renzi poi a Gentiloni – fatto di persone serie e preparate che hanno considerato con estrema attenzione le nostre proposte. Non era scontato, l'Alleanza non era un soggetto riconosciuto *a priori* per contrattare le politiche sociali con il Governo. È stato attento il Ministro Giuliano Poletti, che ha interloquito costantemente con l'Alleanza, è stato attento il Direttore Generale del Ministero Raffaele Tangorra, che ha letto e approfondito le proposte dell'Alleanza, le ha valutate, vi ha attinto ogni volta che le ha ritenute buone. Questo è stato il quarto elemento decisivo. E poi forse ve ne è stato un quinto, di tipo culturale.

*A cosa ti riferisci?*

Probabilmente non è stato marginale il cambiamento di prospettiva della Chiesa italiana; nell'epoca precedente a Papa Francesco, i temi sui quali si identificava il ruolo della Chiesa nella politica nazionale erano prevalentemente connessa quelli “eticamente sensibili” come la famiglia, la tutela della vita sin dal suo concepimento o il

fine vita; le posizioni assunte a livello di politica nazionale con maggior enfasi riguardavano questi argomenti, mentre il terreno sociale era lasciato all'azione delle Caritas e del volontariato sul territorio. Papa Francesco riporta al centro la giustizia sociale.

Poi vorrei aggiungere un altro aspetto. I cicli riformatori sono sempre accidentati, alcuni seminano e altri raccolgono. L'Alleanza raccoglie i frutti della semina dei tanti esperti, studiosi, associazioni, politici, operatori che da oltre 20 anni chiedono migliori politiche contro la povertà in Italia. Basta un nome, quello di Livia Turco, Ministra per la solidarietà sociale nei Governi di centro-sinistra 1996-2001, che investì a fondo nella lotta alla povertà in un contesto ancora poco sensibile all'argomento.

*Questa sorta di congiunzione astrale favorevole ha creato le condizioni politiche per far avanzare le proposte in tema di povertà, ma accanto a questo un fattore chiave è stata l'attenzione alla dimensione attuativa dell'intervento.*

Sì, questo è stato un fattore decisivo che ha consentito di arrivare a risultati concreti. Abbiamo provato sia a definire i nostri valori e principi, sia ad individuare gli strumenti per tradurli in pratica, strumenti di cui il decisore ha necessità per scrivere una legge. A ben vedere il li-



bro “Il reddito d’inclusione sociale. La proposta dell’Alleanza contro la povertà in Italia” – costruito insieme da un *pool* di studiosi e dai soggetti sociali dell’Alleanza – è quello che altrove sarebbe definito un “Libro bianco”, uno strumento che tratteggia anche in termini operativi il contenuto di una policy prima che diventi legge e ne favorisce così la traduzione operativa.

*Bene, Cristiano. Ora guardiamo al futuro. Il ReI oggi è operativo, da luglio è destinato a perdere le sue caratteristiche categoriali diventando uno strumento effettivamente universalistico. Più volte l’Alleanza ha sottolineato la necessità di aumentare progressivamente le risorse per giungere ad una copertura più ampia in termini di destinatari e con importi dei contributi più significativi. Ma accanto a ciò, quali sono le sfide che attendono?*

Confesso che ho già pronto un regalo per il primo che mi inviterà ad un convegno sul “fallimento del ReI”. Sì, in Italia manca la cultura dell’attuazione e il ciclo delle politiche sembra concludersi con la prima applicazione di una legge. Il dibattito generalmente passa dai toni dell’euforia per l’approvazione di una norma allo sconcerto per i primi problemi, a una valutazione complessiva di fallimento, e tutto ciò in tempi relativamente brevi. Le riforme importanti e ambiziose hanno invece un ciclo attuativo che va misurato sui tempi lunghi; generalmente ci vogliono anni perché un provvedimento riesca effettivamente ad essere messo bene a punto, per affrontare ad uno ad uno i problemi. Non a caso circa metà del Memorandum firmato tra Governo e Alleanza è dedicato proprio all’accompagnamento operativo dei territori. Concentrarsi sulla dimensione attuativa è una sfida enorme, ma è anche al tempo stesso il passaggio obbligato perché una grande riforma come questa riesca a radicarsi.

*Non ti sei mai sentito dire “tanto non funzionerà mai!”?*

Eccome! Ci sono almeno due temi che periodicamente vengono riproposti: il primo è che la pubblica amministrazione in Italia funziona male e che quindi non si riuscirà mai a gestire la complessità di questa misura; il secondo è che con un sussidio contro la povertà i soldi finiranno anche a chi non dovrebbe averne, ci saranno i falsi poveri, le frodi, gli opportunismi.

*E non sono vere, queste cose?*

Sono aree problematiche reali, ma devono essere inquadrate come questioni da gestire – al meglio, con i tempi che saranno necessari e sicuramente non senza qualche passo falso intermedio – e non come argomentazione

ostative al pensare di introdurre uno strumento di politica di contrasto alla povertà. I problemi, anche quelli reali, non possono essere un alibi per non fare le riforme. Semplicemente alla dimensione attuativa va dedicata la stessa attenzione e passione (e forse un po’ più di pazienza) rispetto a quella in cui si giunge alla prima definizione di una legge. Infatti tutta la nostra proposta del ReI, che è stata in misura significativa assorbita nel ReI, mette al centro la dimensione attuativa.

*Tra i timori, anche a partire dalla prima applicazione del SIA, spesso è richiamato il fatto che il ReI possa risolversi in una mera erogazione economica, che la parte dei servizi, quelli che dovrebbero portare le persone all’autonomia, stenti a decollare.*

Sicuramente quello dei servizi è un tema cruciale, ma ciò non deve far sottovalutare la rilevanza del ReI come misura di trasferimento monetario. Nel nostro Paese sia la distribuzione complessiva della spesa sociale, sia anche nello specifico gli interventi mirati a contrastare la povertà con approcci categoriali hanno avuto tradizionalmente caratteristiche di iniquità, sintetizzabili nel semplice fatto che le risorse, anche quelle per la povertà, non sono finite (prevalentemente) ai poveri. Assicurare un livello minimo di consumo per chi è povero è una misura fondamentale di civiltà che ci mette al pari con gli altri Paesi europei e che ha un valore positivo profondo in sé. A questo proposito, peraltro, bisogna ricordare che gli attuali importi del contributo economico sono inadeguati e che dovranno essere aumentati. Inoltre bisogna considerare che – come opportunamente il decreto sul ReI prevede – non per tutti i destinatari è appropriato un progetto multidimensionale. Adottando percorsi differenziati a seconda dei bisogni si evita di sprecare risorse e di congestionare i servizi.

*A questo proposito il SIA ha insegnato qualcosa?*

Certamente la scelta di ricorrere ad una prima valutazione da parte dell’assistente sociale e di avviare ad una presa in carico complessa e multidimensionale solo chi ne ha bisogno è un’impostazione già sostenuta in passato e che l’esito della gestione di un anno di SIA conferma; infatti è apparso evidente come la presa in carico multidisciplinare non meramente formale sia poco proponibile e di fatto non utile per tutti i destinatari. Dunque, come previsto nel ReI, è utile indirizzare alla presa in carico multidisciplinare chi ne ha effettivamente bisogno.

Altra scelta da tempo auspicata che l’esperienza del SIA ha confermato – e che è stata opportunamente inserita nel Memorandum con il Governo – è quella di investi-

re risorse per servizi, rafforzamento dei servizi sociali, strumenti, monitoraggi, arrivando nel 2020 a destinare il 20% delle risorse del Fondo per la povertà a queste finalità; questo evidenzia come la consapevolezza circa la necessità di lavorare su questo aspetto sia condivisa. Poi vale il discorso di prima: bisognerà darsi il tempo per migliorare progressivamente, imparando dall'esperienza. Complessivamente, a mio parere, l'esperienza del SIA ha confermato la necessità di agire nella direzione indicata dal ReI. Poi, appunto, sarà l'attuazione a decidere.

*In questo percorso vedi anche dei possibili fattori di rischio? Hai dei timori guardando alla fase che si aprirà dopo le future elezioni?*

Il rischio è che chiunque sarà al Governo voglia fare la "riforma della riforma": magari con le migliori intenzioni, magari per lasciare il proprio segno su questo capitolo importante del welfare italiano. Questo è un rischio perché sfide come la lotta alla povertà hanno bisogno di tempi che vanno oltre le specifiche maggioranze politiche. L'esperienza dimostrerà che l'attuale impianto richiede aggiustamenti, certamente significativi, ci saranno errori da correggere – alcuni sono già evidenti, altri emergeranno via via durante l'implementazione –, ma una cosa è lavorare nell'ottica di attuare e implementare una riforma, un'altra è partire ogni volta da zero. Questo è un rischio da evitare.

*Siamo alla fine. Spesso hai evocato come l'introduzione del ReI rappresenti un cambiamento strutturale per il welfare italiano, e ciò implica anche una trasformazione del modo di pensare e concepire il problema della povertà. Quali tratti culturali a tuo avviso accompagnano questa riforma?*

Ripartirei da una cosa che affermavo all'inizio. La diffusione della povertà anche al di fuori delle fasce sociali in una consolidata condizione di marginalità ha cambiato la visione di chi si trova in tale condizione. Non più

lo straccione, l'emarginato; ma un cittadino come tanti altri, che va incontro a vicende avverse nella sua vita, ritrovandosi a vivere una situazione che probabilmente sino a pochi anni prima non immaginava per sé possibile. Ma questo produce immedesimazione, il "potrebbe capitare anche a me", fattore che, come detto, ha "aiutato" politicamente l'introduzione del ReI. Oggi bisogna considerare la povertà una eventualità delle vicende biografiche di un cittadino e l'intervento sociale come una risposta di un sistema dei servizi che sceglie di prendersi cura di questa circostanza. Da questo punto di vista anche lo spot che si vede in televisione o in altri luoghi pubblici – ad esempio sui bus – è molto azzeccato, rappresenta i fruitori del ReI in termini non estremi, come una qualsiasi famiglia del nostro Paese, semplicemente con la differenza che si trova ad affrontare in una certa fase un problema sociale in più.

*E rispetto ai servizi, il fatto di confrontarsi con il ReI cosa cambia?*

Sicuramente i servizi acquisiscono una nuova centralità che avevano perduto in questi anni, ritrovano un ruolo sociale di grandissima rilevanza e per questo sono destinatari di investimenti consistenti. Ma l'aspetto che vorrei in chiusura sottolineare è che 18 anni dopo la 328/2000 e soprattutto dopo innumerevoli dibattiti e tentativi di lavorare sui livelli essenziali delle prestazioni sociali in campo socioassistenziale, il ReI è il primo livello essenziale dei servizi di welfare del nostro Paese (mentre l'altro livello essenziale esistente, l'ISEE, è uno strumento). Chi vive in Italia, dalla Valle d'Aosta alla Sicilia, se si trova in condizioni di povertà, sa di poter richiedere una prestazione di sostegno economico e un aiuto per la propria reintegrazione sociale. Una parte importantissima del welfare si colloca finalmente in un equilibrio corretto tra la territorialità dell'azione concreta, assicurata dai Comuni e dagli Ambiti, entro però un sistema di diritti uniforme, garantito dallo Stato. Non era mai accaduto prima nel welfare sociale.

## Cosa troverete in questo numero di Welfare Oggi

Innanzitutto una nuova grafica, che accompagna l'evoluzione della rivista, rafforzando la sua vocazione a spazio di riflessione che non corre dietro alla quotidianità, ma cerca di coglierne tendenze e sviluppi che ci permettono di interpretarla e comprenderla.

E poi il tentativo di collocare Welfare Oggi come un tassello di un progetto che mira a comprendere, comunicare e diffondere idee sul sociale. La rivista quindi come elemento che si colloca in un sistema fatto di formazione, consulenza, eventi, web (visitate il nuovo sito [www.welfareoggi.it](http://www.welfareoggi.it)) diventando sede di elaborazione di pensiero in relazione con altri strumenti; e in questo orizzonte si pone anche la collaborazione intrapresa con il network professionale **BLU**; questi temi sono oggetto dell'editoriale di **MAROCCHI**.

### FOCUS – IL LUNGO CAMMINO DEL REI



Un anno dopo l'introduzione del SIA, cui Welfare Oggi aveva dedicato un approfondimento nel numero 1/2017, le misure di contrasto alla povertà compiono nel nostro Paese un passo decisivo verso l'universalismo con l'introduzione del Rei, destinato a superare dal luglio 2018 le residue impostazioni categoriali. **MESINI** ricostruisce i tratti più significativi di questa misura mentre **TANGORRA** evidenzia come essa costituisca anche un elemento decisivo di rilancio per il sistema dei servizi sociali. **LEONE** affronta il tema della strutturazione dei servizi che dovranno gestirla, a partire dalle differenti situazioni territoriali che caratterizzano il nostro Paese, mentre **FANELLI** si concentra sulla relazione tra servizi sociali e centri per l'impiego, centrale nell'impianto del Rei; oltre a questo, come spiega **NOTHDURFTER** nel Rei è centrale la dimensione del patto che impegna insieme i servizi e i destinatari entro un paradigma (inter)attivo. Ma una misura di questa complessità, ricorda **MOTTA**, è sempre esposta al rischio di scivolare su inconvenienti di tipo amministrativo e non solo dei quali è necessario acquisire consapevolezza. Dal punto di vista delle politiche, come sostiene **ROSSINI**, è necessario inserire questo importante passaggio in un'agenda politica che dispieghi pienamente le potenzialità di questa Riforma. Infine **GORI** ripercorre i fattori che hanno portato all'approvazione del Rei e sostiene con forza la necessità di proseguire su questa strada apportando tutte i miglioramenti che la pratica potrà suggerire, ma senza stravolgimenti o passi indietro.

### POLITICHE

Difficilmente le risposte ai bisogni di welfare ancora insoddisfatti potranno venire da incrementi della spesa pubblica; d'altra parte, scrive **MAINO**, in questi ultimi anni si è invece assistito allo sviluppo di iniziative di secondo welfare, in particolare nell'ambito del welfare aziendale e delle fondazioni. Il **secondo welfare**, sostenuto sia dalle istituzioni che da iniziative delle società civile, presenta oggi grandi opportunità, ma deve al tempo stesso fare i conti con potenziali criticità, soprattutto rispetto all'integrazione con il primo welfare.

## ESPERIENZE

Utenti, loro familiari, operatori: punti di vista diversi e complementari per riflettere sullo stato dei **servizi per la salute mentale laziali**, tra mancanza di risorse e rischi di ripiegamento. Ma accanto al necessario rilancio da parte delle Aziende sanitarie, evidenziano **DOMINICI** e **FRISANCO**, è necessario ripensare il ruolo dei Comuni, verso un possibile patto territoriale per la salute mentale con la partecipazione sussidiaria di volontariato e associazionismo.

**CHIAF** ritorna sul tema **dell'impatto sociale** già proposto nel precedente numero di "Welfare Oggi". Qui la scelta è di partire da un caso concreto di valutazione – un progetto formativo realizzato in Provincia di Brescia e teso a diffondere un approccio ispirato ai principi del Recovery – illustrandone esiti e aspetti metodologici, per poi ricavarne alcune riflessioni più generali.

Gestire una **malattia rara** è impegnativo sul fronte delle cure mediche, ma richiede al tempo stesso, spiegano **GALAVOTTI** e **SIMONETTI**, la capacità di attivare un intervento sociale che accompagni le famiglie nel difficile percorso che porta prima all'accettazione della situazione e poi a reimpostare la propria esistenza. L'obiettivo è il superamento della segregazione e degli interventi standardizzati, verso pratiche di *welfare community* che coinvolgano il malato e i suoi familiari.

## STRUMENTI

**EMMOLO** illustra come il nuovo **Codice dei contratti pubblici** introduca importanti strumenti per l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate che si aggiungono a quelli esistenti. In particolare, gli appalti riservati e le concessioni riservati, nella formulazione del nuovo Codice, offrono alle amministrazioni un'opportunità versatile ed equilibrata per fare del *public procurement* uno strumento per favorire l'integrazione.

Anche l'analisi di **PESARESI** riguarda il nuovo Codice degli appalti e si concentra sulla previsione che i servizi sociali siano aggiudicati con il criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**; ciò presuppone quindi di valutare in modo trasparente ed equilibrato gli aspetti qualitativi e quantitativi (tra cui il prezzo) che caratterizzano l'offerta. L'articolo mira ad offrire strumenti tecnici e metodi utili ad una scelta consapevole delle modalità di calcolo dei diversi elementi.

**Come comunicare il sociale nell'Italia del rancore**, si chiede **SENSI**? In un Paese in cui spesso gli interventi sociali sono oggetto di polemiche infinite, tra rincorse ai benefici da parte dei diversi gruppi sociali e un *sentiment* incline a fomentare l'intolleranza ("danno agli stranieri e non agli italiani")? Comunicare il sociale è possibile, se si ha la capacità di non giocare "in difesa" a fronte di contestazioni, ma di governare l'agenda comunicativa, facendo del sociale uno dei punti qualificanti delle politiche pubbliche.

## VOCI DAL SOCIALE

Hanno vissuto attraversando il Novecento ostinati e indocili. Adriano Olivetti, Danilo Dolci, Aldo Capitini, Angela Zucconi, Lorenzo Milani e molti altri: maestri umili ed esigenti, certamente eretici, perché ognuno di noi, "per essere libero, per essere fedele alla propria dignità, deve essere sempre un eretico". Sono, come insegna **DEVASTATO** i **maestri del pensiero e dell'azione di comunità**, che a metà del secolo scorso, in un'Italia che si risvegliava dalla catastrofe del fascismo e della guerra, sognavano un Paese diverso. Anche se relativamente poco conosciuti, hanno molto da dire a chi oggi opera nel sociale.