

PRIN – CoPInG - Contrasting Poverty through Inclusive Governance. A Study on the Local Implementation of the National Minimum Income Scheme in Northern Italy

Deliverable WP2 – Analysing NMI's implementation at the local level

Report Comparato

Novembre 2022

Alessandro Martelli, Tatiana Saruis, Stella Volturo

Università di Bologna, Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

INDICE

<u>1.BREVE INTRODUZIONE METODOLOGICA</u>	<u>2</u>
<u>2. IL CONTESTO DELL'IMPLEMENTAZIONE DEL RDC. PREMESSE, ASSETTI E PROCESSI LOCALI DI (RI)CONFIGURAZIONE</u>	<u>3</u>
<u>3.STORIE DI VITA E DI POVERTÀ: TRAIETTORIE E STRATEGIE</u>	<u>7</u>
<u>4.IL RDC IN AZIONE.....</u>	<u>11</u>
<u>5. STRUMENTI E COMPONENTI PREVISTI NELL'IMPIANTO DEL RDC</u>	<u>15</u>
<u>6.VALUTAZIONI COMPLESSIVE DELLA MISURA</u>	<u>23</u>

1. Breve introduzione metodologica

Lo svolgimento della ricerca ha reso necessaria in tutti i territori coinvolti una condivisione del progetto e del protocollo di indagine con i referenti istituzionali degli enti locali e regionali. Una “alleanza” che in alcuni contesti è stata più proficua e accolta con interesse, in altri più faticosa, e ha richiesto ulteriori azioni di raccordo per ottenere un adeguato e indispensabile sostegno alla ricerca.

L’indagine sul campo (senza tenere conto dei colloqui svolti nell’ambito del WP1.5), si è svolta tra gli ultimi mesi del 2021 e la metà del 2022. In tutti i contesti sono state svolte tendenzialmente in una prima fase - tra la fine del 2021 e i primi mesi del 2022 – i colloqui con gli operatori, individuati con qualche rallentamento dovuto per lo più al ricambio del personale dei servizi. Le interviste con i Navigator hanno richiesto l’autorizzazione da parte di ANPAL, per la quale è occorsa una mediazione delle agenzie regionali per il lavoro. Il contatto diretto con gli operatori ha costituito l’occasione per costruire una relazione di fiducia e lo scambio di informazioni utili all’individuazione dei beneficiari per le successive interviste.

Queste infatti si sono svolte tra la fine del 2021 e il primo semestre del 2022, con qualche sporadico ritardo in alcuni contesti locali, ma senza andare oltre l’estate di quell’anno. Hanno richiesto un maggiore sforzo organizzativo e più tempo, sia per via delle modalità per la protezione della privacy particolarmente delicate (per cui sono stati necessari alcuni passaggi formali, oltre che nelle università, anche nei servizi e nelle istituzioni di riferimento), sia per i meccanismi di individuazione delle persone da intervistare attraverso la mediazione di altre figure – gli operatori dei servizi e, laddove non è stato sufficiente, anche del terzo settore.

Le interviste si sono svolte prevalentemente online con gli operatori, anche per via delle misure sanitarie ancora vigenti nell’autunno/inverno del 2021. Più spesso in presenza con i beneficiari, con i quali sono stati realizzati colloqui nei servizi e più raramente presso le sedi universitarie, il domicilio o le associazioni di riferimento degli intervistati, in luoghi pubblici. Solo alcune rare interviste con i beneficiari sono state svolte telefonicamente.

I profili degli intervistati hanno subito alcuni scostamenti, non particolarmente significativi, rispetto ai requisiti richiesti dal protocollo di ricerca. In alcuni contesti locali, è stato necessario allentarli per agevolare l’individuazione dei beneficiari da parte degli operatori, rispettare la tempistica di allineamento tra i casi studio, e raggiungere il numero minimo prestabilito di interviste.

Tab. 1 Intervistati per tipologia e per Regione

Tipologia intervistati	Operatori Servizi sociali	Operatori CPI	Navigator	Beneficiari Servizi sociali	Beneficiari CPI	Totale
Emilia-Romagna	11	5	3	17	15 [#]	51
Lombardia	7	6	3	17	14	47

Piem	11	7	6	22*	18**	6
onte						4
Vene	7	6	2	17*	11	4
to						3

Note:

* Alcuni beneficiari sono stati individuati tramite Caritas.

** A Torino, altre 7 brevi interviste sono state condotte con persone e famiglie beneficiarie di RdC nella sede del Centro per l'Impiego.

Sono inclusi per Bologna, i partecipanti a un'intervista collettiva con due beneficiarie CPI che hanno chiesto di partecipare alla ricerca per raccontare la loro esperienza nei PUC, e una beneficiaria del servizio sociale intervistata anche individualmente.

In alcuni rari casi (5 in tutto), i beneficiari non hanno acconsentito alla registrazione, si è quindi ricostruito il colloquio dagli appunti dei ricercatori. Tutti gli altri colloqui sono stati registrati e successivamente trascritti e analizzati.

2. Il contesto dell'implementazione del RdC. Premesse, assetti e processi locali di (ri)configurazione

2.1. Il territorio tra caratteristiche socio-economiche e concezioni della povertà

Nelle considerazioni degli intervistati sulle caratteristiche socio-economiche dei territori di riferimento, si rintracciano gli **effetti della crisi pandemica**, ma anche della precedente **crisi finanziaria del 2008**. Se la prima ha colpito i servizi, soprattutto quelli del turismo, la seconda ha indebolito il settore dell'industria. Nelle diverse regioni, contesti come Venezia, Riccione, il Lago di Garda o Monviso sottolineano soprattutto le conseguenze del *lockdown* su chi era occupato nelle stagioni turistiche, evidenziando comunque le difficoltà intrinseche nel mercato stagionale e le basse retribuzioni che caratterizzano questo settore. Al momento delle interviste, gli effetti della pandemia non erano peraltro ancora considerati nel loro pieno impatto: i licenziamenti e gli sfratti erano ancora bloccati e molte restrizioni ancora in vigore. Nei territori con un'economia industriale importante, le conseguenze della crisi del 2008 sono ancora evidenti nella precarizzazione dei contratti di lavoro e nella diminuzione della richiesta di personale con basse qualifiche, che in precedenza riusciva comunque a collocarsi, sia nelle grandi città, che nelle zone periferiche, come nel settore tessile del Verbanò, in quello ceramico nella zona di Scandiano, nel calzaturiero della Lomellina. L'informatizzazione e lo sviluppo dell'economia di servizi, richiede **personale più specializzato**, ma anche questo non garantisce dalla povertà, perché **le retribuzioni non sono cresciute** in rapporto al costo della vita, soprattutto nei contesti urbani dove c'è molta competizione nel mercato dell'occupazione e della casa.

I contesti urbani e quelli più periferici presentano specifiche **problematiche dell'abitare**, benché di diversa natura. **L'emergenza abitativa** è di solito segnalata nelle città più grandi, per via della scarsa disponibilità di alloggi per lavoratori e gli affitti alti. Nei contesti più periferici, soprattutto quelli di montagna, il problema dell'abitare è legato ai **trasporti**: i mezzi pubblici tendenzialmente non sopperiscono adeguatamente alla difficoltà di chi non può permettersi di sostenere i costi di un'automobile, questo rende più complicato sia trovare lavoro, sia rivolgersi ai servizi. Questo tipo di problematiche comportano una crescente **territorializzazione della povertà**, ovvero la sua

concentrazione in determinati quartieri nelle città di maggiori dimensioni o in determinati Comuni che presentano condizioni abitative più sostenibili.

Infine, vi sono le **fragilità dei servizi**, su cui pesano gli scarsi investimenti, ma anche la sfiducia da parte degli imprenditori nel caso dei Centri per l'Impiego, e degli stessi beneficiari. La scarsità del personale, il ricambio frequente, l'interruzione di relazioni d'aiuto, gli spostamenti degli operatori che indeboliscono la mappatura delle risorse territoriali che possono costituire opportunità nelle proposte di intervento.

In queste condizioni di contesto, si innestano le **fragilità individuali** che faticano ad essere accolte in un mercato del lavoro molto esigente in termini di disponibilità, tempo, specializzazione. Età avanzata, patologie non certificabili, scarsa specializzazione e carichi di cura rendono difficile trovare accoglienza e una qualche sensibilità nelle aziende. Si segnala anche la **difficoltà nel cercare lavoro**: le competenze informatiche non sono scontate, così come la capacità di individuare i canali migliori per trovare occupazione e sapersi proporre in modo adeguato.

Queste condizioni strutturali e individuali contribuiscono a definire la **platea dei beneficiari del RdC** descritta dagli intervistati, che generalmente include disoccupati con basse qualifiche che non riescono a ricollocarsi o a farlo in modo stabile e con retribuzioni adeguate, lavoratori (qualificati o meno) con un Isee basso, persone (anche qualificate) con contratti stagionali o che arrivano da altri contesti o transitano da un contratto all'altro o dalla formazione al lavoro, persone con carichi di cura, soprattutto donne.

2.2. L'organizzazione dei servizi, l'integrazione con altre misure e le reti di collaborazione per l'implementazione del RdC

In tutti i contesti, le precedenti esperienze di reddito minimo regionali o locali e le politiche regionali e locali già in atto, hanno costituito **l'infrastruttura per l'implementazione della nuova misura**. L'attenzione alla gestione delle risorse ha fatto sì che in generale si creasse una complementarietà tra l'intervento statale e quello locale a contrasto della povertà.

Rispetto all'organizzazione dei servizi, il cambiamento più evidente introdotto con il RdC è l'aumento del carico di lavoro che è gravato su servizi dove gli intervistati ravvisano non solo insufficienza di personale ma anche un ricambio frequente di operatori, per via di contratti non stabili. Sia i Centri per l'Impiego che i Servizi sociali segnalano questo tipo di problema.

Rispetto all'ambito del sociale, l'organizzazione dei servizi è localmente diversificata, senza che emergano modelli organizzativi di "stampo" regionale, conseguentemente anche le modalità di gestione dei percorsi, di distribuzione dei beneficiari della nuova misura tra gli operatori, delle opportunità fruibili nei Patti, delle interazioni tra servizi sociali e del lavoro, sono estremamente variegate. In alcuni territori, la **distribuzione dei beneficiari** è orizzontale, coinvolgendo tutti gli operatori della presa in carico impegnati a gestire anche altre misure, in altri, si sono costituite **équipe specifiche** o si sono individuati **operatori dedicati** per i percorsi in RdC. Interessanti i casi in cui il servizio sociale prevede una figura che si occupa di inclusione lavorativa - a Sona in Veneto - o un servizio specializzato per il **supporto all'inclusione lavorativa** - a Bologna, lo Sportello Comunale per il Lavoro - cui è assegnato un ruolo centrale nella gestione della misura, orientando maggiormente i Patti per l'Inclusione alla sperimentazione di percorsi orientati appunto al lavoro.

Nei Centri per l'Impiego, il cambiamento organizzativo più rilevante è stata l'introduzione della **figura del navigator**. Il ruolo assegnato dipende dai contesti, ma in generale, sono percepiti sia

come risorse sia come “corpi estranei” nell’organizzazione. La loro presenza a carattere provvisorio e non integrata nelle risorse del servizio ha visto un investimento riorganizzativo – per comprendere e inserire il loro ruolo nell’organizzazione e negli spazi del servizio – e nella formazione di questi operatori, che dovevano essere messi a in grado di interagire con il servizio e gli altri operatori, dunque di comprenderne il funzionamento e conoscerne le pratiche. Il **ruolo svolto dal Navigator** si è parzialmente diversificato a seconda delle diverse esigenze e delle impostazioni organizzative pregresse, andando dallo svolgimento di compiti burocratici, al reperimento dei beneficiari e svolgimento dei colloqui conoscitivi, ad azioni dirette di formazione e informazione sul RdC rivolte ai beneficiari (singolarmente o in gruppi) e, più raramente, alla ricerca di risorse sul territorio e contatto con aziende locali disponibili a offrire opportunità lavorative. Sono stati esentati dall’elaborazione vera e propria e dalla firma del Patto, rimasti compiti di pertinenza degli altri operatori del Centro per l’Impiego, come peraltro previsto dalla normativa.

Rispetto alla metodologia di lavoro introdotta dal RdC è considerata più o meno innovativa a seconda dei contesti. Gli aspetti principali che la caratterizzano, secondo l’analisi dei diversi contesti, sono: la logica del Patto, l’interazione tra ambito del sociale e del lavoro, e il trattamento di casi attraverso la piattaforma informatica. In alcuni contesti di servizio sociale, la **logica del patto** era già consolidata (non sempre come prassi dell’organizzazione, ma come parte della professionalità dell’assistente sociale), in altri, si sottolinea la potenzialità di innovazione che a partire da questa misura si potrebbe avere in generale sulla relazione con tutti i cittadini.

Altre misure di politica sociale regionale e locale hanno dato un’impronta all’implementazione del RdC, soprattutto per la parte in kind che sostiene i percorsi di inclusione sociale, come la legge 14/2015 per l’inclusione lavorativa di persone con fragilità in Emilia-Romagna, o gli operatori per il lavoro nell’ambito di Sona, in Veneto. I Patti includono, infatti, impegni per i beneficiari e, laddove ritenuto utile dai case manager, altre opportunità messe a disposizione dal welfare locale. Un esempio interessante è il progetto “Intrecci”, già presente nel Distretto di Scandiano (Emilia-Romagna) di collaborazione tra beneficiari del servizio sociale, che sostiene i Patti per l’inclusione e l’attuazione molto rapida dei PUC.

L’assistenza economica dei Comuni, salvo situazioni particolari, viene rivolta a chi non riesce per varie ragioni ad accedere al reddito minimo, andando a compensare i “vuoti” lasciati dalla misura nazionale, creando una relazione di **complementarietà tra i due livelli di erogazione statale e locale**. In generale, viene sottolineato che le risorse locali “liberate” dall’intervento nazionale sul reddito sono indirizzate altrove. Si evidenzia nel caso della Piemonte come queste siano state utilizzate per rafforzare altri servizi nell’ambito dello stesso welfare. È meno chiaro come siano state impiegate negli altri contesti.

Nei Centri per l’impiego, l’Assegno di ricollocazione è partito in ritardo o al momento delle interviste doveva ancora partire. Laddove questo è mancato, i Centri per l’Impiego hanno in alcuni ambiti, come a Milano e Vimercate in Lombardia, utilizzato le misure regionali e nazionali già a loro disposizione (DUL e GG). Non sempre però è stato ritenuto possibile applicare le altre misure previste in favore dei beneficiari RdC in Patto per il Lavoro: ad esempio, in Emilia-Romagna, i tirocini e la formazione previsti con la legge regionale 14/2015 (diversamente dal servizio sociale) sono state riservate a chi non beneficia del reddito minimo, creando complementarietà tra le due misure. In generale, nei CPI si è cercato di valorizzare il ruolo dei Navigator anche per lo svolgimento di colloqui individuali o per nucleo (e in alcuni casi collettivi) di informazione e formazione dei beneficiari sulla misura del RdC provando a compensare una carenza informativa che si è riscontrata in tutti i contesti.

Le infrastrutture regionali e locali sono state anche importanti per la predisposizione dei PUC, che ha incontrato difficoltà soprattutto nei Comuni di piccole dimensioni e nei contesti in cui è più complesso il raccordo tra Centri per l'Impiego e Servizi sociali.

Il **raccordo tra servizi sociali e del lavoro** è considerato essenziale per una implementazione efficace della misura. Nei contesti in cui c'era una strutturazione pre-esistente di questo raccordo (in Emilia-Romagna, dove la legge 14/2015 e le precedenti esperienze di reddito minimo avevano già costruito protocolli con questa finalità, ma anche nell'ambito di Belluno), ha facilmente incluso il RdC; in altri contesti, sono state costituite apposite "arene" in seguito all'introduzione della nuova misura (a Vimercate) a due anni dall'introduzione della misura, si è in fasi diverse di attivazione (a Venezia) di protocolli e sedi di confronto operativo (Lomellina e in parte Milano, nell'ambito di Sona). In mancanza di protocolli formali, sono gli operatori a costruire informalmente le relazioni e le interazioni necessarie al buon funzionamento della misura. L'esigenza di formalizzazione comunque è avvertita ovunque.

Le piattaforme che riguardano il RdC, Gepi e MyAnpal, sono state implementate e migliorate gradualmente nei due anni di realizzazione della misura e al momento della realizzazione della ricerca, presentavano ancora problemi relativi all'interoperabilità tra servizi sociali e del lavoro. Anche nello stesso contesto di servizio, l'accesso diversificato tra responsabili e operatori a diverse aree delle piattaforme, non ha agevolato lo scambio di informazioni. Il passaggio più difficile e delicato è quello dei casi dai centri per l'impiego al servizio sociale e viceversa, a seconda delle valutazioni professionali che fanno seguito ai colloqui, che ha allungato i tempi per i percorsi di inclusione. Nei contesti che gestivano già i casi tramite piattaforme locali o regionali, questo nuovo strumento ha rappresentato un effetto di ridondanza quindi un aggravio, in altri, è stata apprezzata l'introduzione di uno strumento che consente un superamento del cartaceo nella gestione delle informazioni e agevola il monitoraggio dei casi.

Un ulteriore punto di criticità evidenziato in diversi contesti è la **collaborazione con i servizi sanitari** che hanno in carico beneficiari di RdC. Non vi è la possibilità di interoperabilità nelle piattaforme e la condivisione di informazioni è limitata dalla tutela della privacy. In alcuni contesti sono in via di elaborazione protocolli per una progettualità condivisa tra servizi.

Infine, si segnalano **difficoltà di contatto con INPS**, un attore centrale nella definizione della misura ma con il quale non esistono canali specifici di informazione e comunicazione sulla misura o eventuali problematiche che possano insorgere rispetto alla sua fruizione.

1.1. L'impatto dell'emergenza pandemica e della crisi

Gli intervistati sostanzialmente concordano sul fatto che il periodo della pandemia abbia comportato nella **popolazione vulnerabile una rottura improvvisa di equilibri socio-economici** che erano già precari oltre che, per chi era già in condizioni compromesse, un peggioramento delle condizioni di povertà. Si è intravista la rilevanza del **lavoro nero** per le fasce della popolazione più fragili e l'importanza delle **reti formali e informali di aiuto** che sono state interrotte. Alcuni interlocutori hanno sottolineato che nella seconda metà del 2021 queste ricadute non avessero ancora mostrato la loro ampiezza, perché sia gli sfratti che i licenziamenti risultavano ancora bloccati. Si attendeva quindi **un ulteriore aumento della domanda** di intervento. Naturalmente la diversa

connotazione economica dei territori presi in considerazione li espone più o meno intensamente alle conseguenze della pandemia, che ha colpito alcuni settori più di altri.

Per quanto riguarda l'impatto dell'emergenza pandemica sul processo di implementazione della misura, si evidenzia un **rallentamento nella attivazione dei progetti** previsti nei Patti per il lavoro e per l'Inclusione e dei PUC, dopo una prima graduale partenza nella seconda parte del 2019. Al momento della rilevazione quindi i progetti in atto e i percorsi nei PUC erano tendenzialmente **pochi e rivolti a pochi beneficiari**. Le ragioni sono molteplici: la sospensione delle misure *in kind* da parte del livello nazionale nei mesi del lockdown; l'impegno improvviso nella rapida digitalizzazione del lavoro dei servizi per garantire modalità di contatto con i cittadini e intervento anche a distanza, e successivamente la riorganizzazione per il ritorno in presenza, inizialmente solo parziale poi gradualmente ampliato, per applicare le misure di sicurezza sanitaria negli uffici e negli incontri con la cittadinanza; ma anche l'impegno sul versante dei servizi sociali nella gestione dell'emergenza sociale causata dalla stessa pandemia (ad esempio, gli operatori del RdC sono stati dedicati alla gestione dei "buoni spesa").

In alcuni contesti, tuttavia, si evidenzia come la pandemia, rallentando la fase di attuazione della riforma, abbia consentito nei servizi di ricavare **uno spazio di riflessione** sulle modalità stesse di attuazione che non sarebbe stato possibile in condizioni ordinarie, sottolineando come questo risvolto positivo abbia parzialmente compensato il rallentamento nei percorsi con una organizzazione resa migliore da un'occasione di "pensiero" organizzativo altrimenti non previsto.

Dappertutto ci si è organizzati nel predisporre modalità di **raccordo tra operatori e di colloquio a distanza con i cittadini per quanto possibile**. Infatti, si sottolinea la specificità del target del RdC, ma in generale dei servizi rivolti a fasce di popolazione più fragili, rispetto alla **povertà digitale**, sia relativa alla disponibilità di strumenti tecnologici e della rete, sia per la capacità di accedervi e farne uso. Al momento delle interviste con gli operatori (la maggior parte svolte nella seconda parte del 2021 - inizio 2022), con l'applicazione delle norme di protezione sanitaria, gli operatori lavorano in presenza per turni, così da non affollare gli spazi degli uffici, e incontrano i cittadini in presenza solo se e quando è necessario. La **digitalizzazione della relazione** tra cittadini e operatori ha avviato una riflessione nei servizi, sui risvolti di questa modalità sulla possibilità di svolgere adeguatamente i colloqui, costruire un rapporto di fiducia e garantire il supporto nello svolgimento dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa, in particolare per i cittadini con più difficoltà e fragilità, così come sugli **svantaggi e i vantaggi** che comporta in termini di accessibilità ai servizi, da una parte infatti c'è la questione della già citata povertà digitale, dall'altra una maggiore opportunità per chi per varie ragioni fatica a recarsi ai servizi (distanza fisica e carenza trasporti, compatibilità con altri impegni, minore impatto dello stigma). Ad esempio, la modalità a distanza sembra preferita da persone giovani digitalizzate e che vivono in montagna o in altri contesti isolati.

3. Storie di vita e di povertà: traiettorie e strategie

3.1 Percorsi e traiettorie di vita pre-Rdc

I percorsi e le storie di vita sono complessi, eterogenei e sfaccettati. Emergono percorsi lavorativi frammentati, vite caratterizzate da un equilibrio precario interrotto dalla crisi pandemica. Appare degno di nota anche l'aspetto della **frammentazione abitativa**, che caratterizza le storie dei beneficiari in tutti i tre casi. L'aiuto delle famiglie d'origine non è scontato, anzi talvolta sono proprio le **rottture familiari** (con genitori o di coppia) ad aggravare situazioni di fragilità socio-economica.

Conta la dimensione di genere, soprattutto per la difficile conciliazione tra tempi di vita e di lavoro, che rende deboli sul mercato del lavoro. Tendenzialmente, la vita dei beneficiari è caratterizzata da ansia per spese straordinarie (o alte) e da una strategia volta ad una sorta di ‘bricolage’ di risorse per poter far fronte alla vita quotidiana. Prevale così l’idea e l’auto-percezione di una ‘vita povera’.

Va sottolineato, come ulteriore elemento di fragilità dei percorsi di vita che molte delle testimonianze raccolte raccontano storie di migrazione dall’estero o inter o intra regionali, con una **sensazione di sradicamento e difficoltà a ricostruire legami**.

In particolare nel contesto piemontese (caso “avverso” - Consorzio dei Servizi Sociali del Verbanò), emergono alcune dimensioni che possono offrire categorie utili a un’analisi di dettaglio. Una prima dimensione rilevante attraverso cui leggere le storie è data dalla coppia *continuità vs frammentazione*. Tanto nei percorsi lavorativi, quanto in quelli assistenziali, si alternano periodi lunghi di stabilità ed equilibrio (sia nel successo che nella povertà) a momenti in cui il susseguirsi (e di conseguenza anche la narrazione) degli eventi diventa caotico. Una seconda dimensione (ortogonale alla precedente) è quella in cui si contrappongono *successo e insuccesso*. Nelle narrazioni (ove possibile) trova spazio il racconto di un prima di successo (professionale, personale, familiare) che fa da contrappeso all’insuccesso nel narrare un’immagine di sé, ma al contempo rende la condizione attuale più dolorosa. Emerge poi soprattutto il nesso tra le trasformazioni del mercato del lavoro, i rischi di impoverimento e i profili di povertà. Si evincono rappresentazioni, da un lato, dei poveri di sempre, i cosiddetti *cronici*, e dall’altro dei poveri della crisi del 2008, perlopiù lavoratori manuali non qualificati, a cui si sono aggiunti recentemente i poveri della pandemia. I primi sono descritti perlopiù come portatori di bisogni complessi e multidimensionali, i secondi maggiormente connotati come ex lavoratori o lavoratori che hanno visto ridimensionato il proprio reddito da lavoro.

3.2 Divenire beneficiari

In generale, divenire beneficiari del RdC ha implicato non solo un percorso di informazione sulle modalità e i requisiti necessari all’accesso, ma - in chi non aveva un percorso pregresso nei servizi - anche un percorso di accettazione di sé come beneficiari di welfare e in particolare di questa misura che, come noto, è stata particolarmente stigmatizzata nel dibattito pubblico. Per chi era già in carico ai servizi, sono sorte nuove aspettative relative alla possibilità di accedere a un lavoro e intraprendere un percorso di autonomia maggiormente sostenuto.

Alcuni aspetti sembrano particolarmente interessanti del percorso di avvicinamento al welfare: il persistente pregiudizio negativo verso il Servizio sociale come servizio per casi “estremi” e la paura per i genitori di perdere i propri figli per via della condizione di povertà; il Centro per l’impiego soffre invece di pregiudizio positivo, per una diffusa convinzione, rafforzata dal dibattito sul RdC, che debba trovare un’occupazione per tutti, delusa da proposte che non arrivano o non rispondono alle aspettative; il fatto che sia considerato più accettabile lavorare in nero che fruire di un diritto sociale, mentre la legittimità dell’aiuto dai familiari anche in età adulta è più difficilmente messa in discussione (in particolare dai giovani adulti); che si tenga riservato nella propria sfera relazionale il fatto di essere beneficiario RdC, rispetto al quale si nutre un sentimento di vergogna rispetto all’opinione altrui o comunque di pudore; che la possibilità che ci si dà di presentare la richiesta di RdC possa passare per una condivisione con i familiari o gli amici più stretti, alla ricerca di accettazione da parte loro.

La mancanza di un’informazione chiara e completa sulla misura, sui requisiti di accesso e sulle sue implicazioni sembra rappresentare un ostacolo all’accesso al RdC da parte di potenziali beneficiari. Operatori dei Caf e assistenti sociali, spesso, sopperiscono a questa lacuna

informativa indirizzando gli utenti a richiedere il RdC. Se da una parte la scelta di richiedere il sussidio è maturata dai beneficiari come tentativo urgente di arginare le proprie problematiche di sussistenza, ed è quindi vissuta come diritto ad una vita dignitosa, dall'altra parte, non di rado, tale scelta si accompagna a sentimenti di vergogna e imbarazzo.

In riferimento alla “nuova” utenza, emerge la questione della **visibilità (anche mediatica) della misura**, che ha attivato anche chi non era mai stato proattivo nel rivolgersi ai servizi locali. L'estrema visibilità genera un “effetto moda” che abbassa i costi reputazionali della decisione di fare domanda, non necessariamente percepita come una cosa eccezionale. Nondimeno, in molti casi si coglie con forza la dimensione dello stigma, da cui derivano la volontà di tenere sotto silenzio la propria condizione e il tentativo di affermare la propria “meritevolezza” individuale, in forma assoluta (gravità del bisogno) o relativa (rispetto a chi ne ha meno diritto/bisogno).

In particolare, nel caso del Consorzio di Monviso Solidale (Piemonte), dalle interviste emergono alcune interessanti specificità legate al contesto territoriale relativamente ai fattori di rischio e ai profili di povertà: profili differenti di poveri, portatori di bisogni diversi, che fanno domanda di RdC (gli anziani nelle vallate, spesso soli e con poca mobilità sul territorio, in pianura i giovani studenti universitari che fanno richiesta della misura rivendicando un diritto, non avendo a disposizione un reddito proprio, famiglie trasferite dalle città per godere di affitti più bassi). Rispetto all'accesso e alla fruizione della misura, alcuni temi di interesse sono:

- il diritto all'assistenza (rivendicato perché si è in grave difficoltà, perché si è cittadini onesti che hanno pagato le tasse, ma anche inteso da alcuni operatori come una “pretesa” da respingere, avanzata in base all'abitudine ad adagiarsi sull'aiuto altrui e/o alla mancanza di un'etica del lavoro)

- la meritevolezza legata all'impegno, alla volontà di emanciparsi dalla povertà, alla costanza e ad altre attitudini personali che definiscono il “buon” utente, a cui l'aiuto non va negato.

- la misura come un'opportunità da cogliere che “apre delle porte”, in particolare per i più giovani (es. per potersi iscrivere all'università), per i quali è interessante sottolineare che ‘essere’ beneficiari di RdC sembra essere vissuto come meno stigmatizzante.

3.3. Essere beneficiari (strategie, rappresentazioni, trappole)

In generale, l'identità di beneficiario di RdC è associata ad un **disorientamento diffuso** circa il funzionamento della misura. Ad esempio, non si comprende il meccanismo decisionale rispetto a: l'accettazione o meno della domanda; ai criteri che stabiliscono l'ammontare del trasferimento monetario e le sue variazioni; all'assegnazione nel percorso sociale o nel percorso lavorativo; alle ragioni sull'inclusione o meno nei PUC; alle concrete opportunità di attivazione che possono essere fornite. Tale problema crea nei beneficiari un senso di smarrimento o rassegnazione, ma anche una silente irritazione verso un ‘misterioso’ processo burocratico. In termini di **accessibilità e trasparenza**, questo aspetto ha conseguenze significative sulla percezione della misura come diritto sociale e sulla sua efficacia in termini di promozione di empowerment. Il **dibattito pubblico** che ha accompagnato l'introduzione del RdC ha determinato nei beneficiari la percezione del RdC come misura prevalentemente volta all'occupazione lavorativa, e quindi sono delusi da non ricevere proposte di lavoro reali o dall'essere chiamati dai servizi sociali invece che dal centro per l'impiego. Da un lato, i ritardi dovuti all'attivazione della misura nelle pratiche locali e agli effetti della pandemia hanno peggiorato la delusione di non essere inclusi nel mercato del lavoro. Dall'altro lato, proprio tale aspetto ha preoccupato i beneficiari sulla possibilità di perdere il beneficio economico non avendo, di fatto, aderito agli impegni previsti nei criteri di condizionalità.

In tutti i casi, **per quanto riguarda la rappresentazione dei beneficiari di RdC l'elemento più rilevante è quello della stigmatizzazione dei beneficiari come pigri e furbi.** È interessante sottolineare come siano gli stessi beneficiari a condividere questa rappresentazione, pur prendendone fortemente le distanze in riferimento alla propria situazione personale. Nonostante l'eterogeneità delle rappresentazioni, si può fare riferimento a due diversi livelli/ambiti. Da un lato le **rappresentazioni di (e la distinzione tra) "buoni" e "cattivi" beneficiari**, costruite sulla base del livello di bisogno, dell'impegno, dell'utilizzo corretto delle risorse, dell'onestà, delle possibili alternative al RdC. L'adeguatezza dei comportamenti sembra riferita ora alle regole della misura, ora a un più alto livello di moralità e responsabilità verso la collettività. Dall'altro lato, si può fare riferimento alle rappresentazioni della categoria dei **beneficiari tout court**. In tal caso, il tradizionale e prevedibile stigma (inflitto o auto-inflitto e auto-percepito) derivante dalla dipendenza e dalla povertà in genere è affiancato da almeno due strategie discorsive alternative: (1) il riferimento all'estrema diffusione della misura, che ampliando la categoria decostruisce l'eccezionalità della situazione; (2) il riferimento all'**invidia** di chi, invece, non percepisce la misura. Quest'ultimo elemento è tematizzato in modo particolarmente interessante, evidenziando l'aspetto peculiare dell'invidia per i poveri, contro la tradizionale invidia per i ricchi

Un'ultima possibile chiave di lettura riguarda la definizione di **ingroup/outgroup**: da un lato, la necessità di qualificarsi come individui meritevoli rende complicata la creazione di un NOI, possibile semmai solo tra la parte meritevole dei beneficiari (pesa molto, qui, il *cleavage generazionale*). Dall'altro, al di fuori della sfera dei beneficiari esiste un LORO percepito come ostile e stigmatizzante e dunque da tenere lontano. Si tratta di un loro "multilivello", che va dai vicini di casa alla politica e ai mass media (particolarmente interessante il riferimento alla mancata *voice* e al fatto che il dibattito è in mano ai ricchi).

La fruizione del contributo **non** sembra rappresentare nella percezione dei beneficiari un **fattore disincentivante della ricerca di un'occupazione**, che rimane piuttosto la loro **principale priorità**. Anche per questo **l'essere beneficiari del RdC è considerata dagli intervistati una situazione provvisoria e transitoria e la misura non sembra essere alternativa o interscambiabile con una occupazione stabile.**

Quanto alle **strategie dei beneficiari**, un primo ordine di considerazioni riguarda l'*agency* nei confronti dei servizi. Il tema del rifiuto del lavoro o delle proposte di attivazione sembra riconducibile a tre ordini di motivazioni: (1) la consapevolezza dei propri diritti, (2) Le priorità personali (ad esempio la scelta di stare con i figli) (3) La logistica e la possibilità materiale (spostamenti, salute, caregiving ecc.). A questo esercizio di *agency* si affianca una modalità quasi opposta caratterizzata da **docilità**, spesso gradita ai servizi. Un secondo livello di *agency* riguarda le **strategie di fronteggiamento che esulano dalla condizione di beneficiario**. Emerge in tal senso un repertorio di comportamenti noti: dal lavoro nero a tentativi autonomi di collocarsi nel mercato del lavoro, dal ricorso alle reti personali per un sostegno economico o materiale a forme più "comunitarie" di scambio e baratto. Rispetto alla **questione del lavoro nero**, emerge in maniera trasversale che gli operatori non agiscono in maniera punitiva, piuttosto svolgono una funzione informativa e, al limite, di dissuasione rispetto alle occupazioni irregolari. In riferimento al lavoro nero, è possibile sottolineare alcuni effetti perversi. Ad esempio, **importi del RdC troppo alti finiscono, secondo alcuni operatori, per disincentivare l'offerta di lavoro**; se si trova un lavoro il conseguente aumento del reddito comporta la sospensione o riduzione della prestazione (lo sottolineano i beneficiari); una retorica diffusa nell'arena mediatica

pubblica e tra gli operatori (soprattutto del CPI) sulla misura come opportunità di riscatto attraverso percorsi di inclusione socio-lavorativa di fatto mette in ombra il ruolo del servizio sociale.

4. Il RdC in azione

4.1. Professioni d'aiuto: ruoli, saperi e relazioni e nell'implementazione della misura

Oltre all'impegno necessario per ripensare e riadattare l'organizzazione e le pratiche dei servizi alla nuova misura di reddito minimo, dopo che negli anni si erano susseguite a breve distanza una dall'altra varie versioni nazionali e locali, è **l'ampliamento del numero dei beneficiari e la diversità dei profili di bisogno** a impattare maggiormente sulle pratiche e sui carichi di lavoro degli operatori. Nel pieno delle scelte istituzionali e degli aggiustamenti organizzativi necessari all'attuazione del RdC, è cominciata la pandemia, con l'emergenza socio-economica da gestire, la rapida digitalizzazione, il ritorno graduale in presenza con l'introduzione delle misure sanitarie e le conseguenti nuove modalità organizzative del contesto di lavoro. Sono stati anni complicati, se osservati dalla prospettiva dei referenti istituzionali, sia dirigenziali che operativi, ulteriormente resi complessi da dinamiche importanti di turn over degli operatori, derivante principalmente dalla precarizzazione dei contratti di lavoro, non di rado finanziati con fondi limitati nel tempo.

Il ricambio del personale dei servizi, da un lato, comporta uno sforzo ulteriore per la formazione on the job da parte degli operatori più 'anziani' verso i colleghi appena entrati, dall'altro, presenta come elemento di positività quello di mettere a disposizione anche del RdC, esperienze pregresse in contesti diversi e saperi professionali diversificati, che possono ampliare la capacità di lettura dei bisogni e di attivare interventi multidimensionali. Inoltre, impatta anche sulla relazione tra beneficiari e operatori, che notoriamente si basa sulla costruzione graduale nel tempo di una base di fiducia reciproca, la quale di fatto viene interrotta. Lo stesso vale per la relazione tra operatori, anche di servizi diversi, la cui collaborazione viene interrotta, senza dimenticare che la conoscenza approfondita del territorio, che non ha modo di realizzarsi ci si sposta, significa la messa a disposizione di opportunità nella costruzione di percorsi più significativi per i beneficiari.

All'interno dei Centri per l'Impiego, l'introduzione della figura del **Navigator**, come professionista esterno e con un incarico a termine, come già evidenziato, non sempre è stata considerata come una risorsa utile. Inserire questa nuova figura con un ruolo specifico nel servizio, formarla, ma allo stesso tempo prepararsi a "perderla" non è apparsa una strategia efficace nell'economia del processo di implementazione. Questo ha comportato alcune resistenze verso la nuova figura. Anche gli stessi Navigator, pur essendo in generale riusciti a svolgere un ruolo che ritengono significativo per l'attuazione della misura, evidenziano di non godere di un elevato riconoscimento nell'ambito dei servizi di riferimento.

Il RdC, così come le misure di reddito minimo precedenti, hanno senz'altro incoraggiato la **collaborazione tra servizi sociali e per il lavoro** e messo in contatto le loro diverse professionalità, saperi e background professionali differenti. Nei contesti in cui i processi di integrazione tra Centri per l'Impiego e Servizi sociali sono più avanzati e hanno elaborato **protocolli e modalità formalizzate** di

collaborazione, gli operatori hanno rilevato un impatto positivo sui percorsi dei beneficiari, in termini di coerenza e ampiezza delle opportunità offerte. Negli ambiti in cui la costruzione di strumenti e luoghi riconosciuti e formalizzati di collaborazione sono in corso o non sono neppure in agenda, l'integrazione è spesso ritenuta indispensabile e **agita informalmente** dagli operatori, con la fatica nel costruire relazioni tra colleghi collocati in altri servizi, condividere informazioni protette dalla privacy, costruire valutazioni e percorsi condivisi e coerenti per i beneficiari in comune. In tal senso, se la digitalizzazione agevola le possibilità di contatto tra operatori e di équipe congiunte, dall'altro, le piattaforme messe a disposizione per l'attuazione del RdC non supportano appieno questi processi, frammentando le informazioni e rallentandone la condivisione.

Gli operatori tendenzialmente **apprezzano la maggiore disponibilità di risorse economiche** dedicate alla povertà con il RdC, anche se non sempre trovano convincente l'automatismo dell'assegnazione. Per un verso, rilevano lo sgravio di impegno per i servizi, che possono così meglio concentrarsi sui percorsi e i Patti, quindi sul lavoro sociale vero e proprio; per un altro verso, evidenziano il disorientamento dei beneficiari rispetto al funzionamento di una misura di cui, quando arrivano ai servizi, stanno già fruendo. Non incontrare fin dall'inizio un o una professionista del settore in grado di spiegare aspetti importanti del RdC, come il coinvolgimento dell'intero nucleo nel Patto o l'obbligo di aderire a un progetto, non mette le persone in condizioni di aderirvi con consapevolezza rispetto all'iter che si attiverà nei servizi e agli impegni richiesti. Gli operatori quindi si trovano a dover illustrare al primo colloquio i termini di fruizione di una misura di cui già si usufruisce e su cui "pesa" la disinformazione generata nel dibattito politico e pubblico, che la carica da un lato di aspettative (principalmente quella di trovare un'occupazione) e dall'altro dello stigma legato alla non-meritevolezza e a una presunta nullafacenza. Sono raccontati alcuni casi in cui i beneficiari, soprattutto se fruiscono di una prestazione monetaria molto limitata, rinunciano al beneficio piuttosto che firmare un Patto con il servizio, rimanendo diffidenti e non riuscendo a valutarne bene la portata.

L'indagine ha rilevato la diversa **formazione e sensibilità degli operatori** tra Centro per l'Impiego e Servizi sociali e come incidono sulle letture dei bisogni dei beneficiari e sull'elaborazione delle rispettive tipologie di Patto. Tuttavia, soprattutto laddove i percorsi di integrazione sono più avanzati, emerge una qualche contaminazione di sensibilità e linguaggi, ed è possibile cogliere interessanti segnali di una **revisione implicita del mandato professionale** degli operatori. Nel caso dei Centri per l'Impiego, le scarse possibilità reali di occupazione per una parte dei beneficiari e, nei Servizi sociali, il difficile raggiungimento, per molti, di una definitiva autonomia dai servizi, hanno tendenzialmente portato a ripensare le finalità dei percorsi e dei Patti, orientandoli a una idea di generale **"crescita" della persona e miglioramento delle sue condizioni di vita**.

In entrambi i contesti di servizio, con modalità e finalità istituzionali e professionali specifiche e adattate al tipo di beneficiari, rafforzare l'occupabilità rimane un obiettivo solo ideale o molto lontano, nella consapevolezza di un esito di collocamento improbabile per molti, in un contesto lavorativo avverso all'accoglienza di qualsiasi fragilità (età giovane e quindi esperienza lavorativa limitata, o età troppo "anziana" per il mercato, bassi titoli e scarsa specializzazione, piccole patologie, carichi di cura, ecc.). Il problema sorge nel momento in cui questa visione si scontra con le **aspettative dei beneficiari** sui servizi e in particolare sul RdC, che rimangono invece, fortemente e quasi per tutti, improntate sull'idea di ottenere, grazie alla misura e in breve tempo, un'occupazione stabile e adeguatamente retribuita. La delusione per le aspettative frustrate si ripercuote sugli operatori, il cui impegno per la rimodulazione delle aspettative è forse l'aspetto segnalato come più difficile e gravoso

nella costruzione di una relazione di fiducia e di percorsi di inclusione che siano almeno possibili nelle condizioni e risorse date.

Rispetto all'ottica del **Patto**, da parte degli operatori dei servizi emerge l'aspettativa nei confronti dei beneficiari di RdC di un approccio diverso da quello tradizionale, "un cambio di mentalità" necessario per entrare nella logica di una misura che non è assistenziale, bensì orientata all'attivazione, che come tale richiede un impegno da parte loro, consistente in primis in una effettiva volontà di emancipazione. A questa aspettativa, solo in rari casi risponde una speculare aspettativa di impegno posta ai servizi da parte dei beneficiari di prestazioni adeguate alla realizzazione di effettivi percorsi di emancipazione, per lo più la risposta è un atteggiamento di deferenza di chi "chiede aiuto" (e non di rado un aiuto vitale) e di docilità, che non corrisponde a un'idea di empowerment dominante nella retorica dei servizi. Raramente dunque emerge concretamente l'idea di Patto come scambio, ma piuttosto quella di una relazione asimmetrica che rimane, sulla quale si costruiscono anche legami significativi e relazioni di aiuto, più raramente di emancipazione. Anche perché, al di là delle prestazioni che si possono erogare, le possibilità reali di autonomia dai servizi dipendono, come già evidenziato, da un mercato poco accogliente con le fragilità.

Nella **relazione con i beneficiari**, sono gli assistenti sociali ad apparire più orientati ad un agire 'relazionale' e investire in un percorso multidimensionale, di medio periodo, empatico e orientato alla costruzione di fiducia, e nella mediazione di conflitti o resistenze da parte dei beneficiari. La visione nei CPI è in alcuni casi più amministrativa, sia per i carichi di lavoro da gestire, sia per il tipo di finalità e target di questi servizi, che non prevede un accompagnamento mirato in caso di fragilità (in caso, si prevede l'invio al servizio sociale, ma molto dipende dalla sensibilità dell'operatore stesso alle difficoltà manifestate dalle persone), ma piuttosto proposte lavorative e opportunità formative fruite altrove. Occorre precisare che a due anni dall'introduzione della misura, non sono stati ancora avviati percorsi veri e propri di monitoraggio dei percorsi proposti nei Patti, che prevedrebbero probabilmente ulteriori incontri e contatti e forse la costruzione di relazioni più significative.

Dal punto di vista dei beneficiari RdC, si conferma questo senso di disorientamento per una misura complessa e di recente istituzione. Anche i ruoli professionali (case-manager, navigator, assistente sociale) con cui si rapportano non sono immediatamente riconoscibili dai beneficiari e dalle loro narrazioni traspare in alcuni casi confusione: ad esempio, con l'uso del termine "tutor" per designare gli operatori del CPI, inclusi i navigator.

Sono stati intervistati in questa indagine sia **beneficiari dei servizi di lungo periodo**, sia persone che **mai in precedenza si erano rapportate** con il welfare, gruppi che hanno considerazioni diverse della loro relazione con gli operatori e con i servizi.

Chi ha una **relazione consolidata con i servizi sociali** - mentre nel CPI gli aspetti relazionali appaiono meno importanti - manifesta per lo più una maggiore accettazione e poche aspettative verso di sé e l'offerta di possibili opportunità di miglioramento delle proprie condizioni di vita, ma in diversi casi racconta anche di relazioni significative con le assistenti sociali di riferimento. Non mancano rapporti conflittuali, ma anche legami di fiducia importanti che durano nel tempo e dove le operatrici diventano riferimenti importanti per ogni tipo di difficoltà o fragilità, anche non strettamente attinenti alle funzioni del servizio. Da un lato, questa relazione può mostrare tratti di dipendenza, dall'altro si evidenzia l'importante funzione di "paracadute" che il servizio sociale riesce a svolgere nei percorsi di persone con importanti fragilità.

Le **persone di recente impoverimento** o che comunque non avevano rapporti con i servizi in precedenza presentano maggiori resistenze anche nella relazione con gli operatori e appaiono più

inclinati a ritenerla provvisoria. Il peso del pregiudizio si sente maggiormente, anche nella relazione con gli operatori, considerata una relazione obbligata e non sempre gradita proprio per lo stigma che comporta, pur riconoscendone l'importanza per le proprie condizioni e ricercando contatto e aiuto. L'aspettativa tradita per il mancato collocamento è il problema principale per la costruzione di relazioni di aiuto e percorsi di rafforzamento delle persone e miglioramento delle loro condizioni.

Il maggiore apprezzamento per i servizi si evidenzia per la fruizione di tutte le opportunità di avvicinamento al lavoro: la revisione del curriculum vitae, la formazione, i tirocini e ogni genere di proposta sono di solito accolte positivamente.

4.2. Lo spazio della tecnologia nei servizi del welfare

Come ci si attendeva, lo **spazio che la tecnologia** ha acquistato nei servizi, soprattutto a seguito della crisi pandemica, rappresenta un aspetto non trascurabile. Prima del 2020, la digitalizzazione delle istituzioni coinvolte nell'indagine era naturalmente già in corso: piattaforme per la raccolta dati, il monitoraggio e la condivisione di informazioni tra operatori e servizi, erano già piuttosto diffuse nei centri per l'impiego e nei servizi sociali; nel 2019, la riforma del RdC ne ha aggiunte di specifiche per raccogliere i dati relativi alla misura. In sostanza, le novità introdotte con il primo *lockdown* riguardano l'impiego dei mezzi informatici nella interazione tra operatori e cittadini e l'incremento del loro utilizzo nello scambio tra colleghi nel servizio e di altri servizi.

Rispetto alle **piattaforme Gepi e MyAnpal**, gli operatori sottolineano alcune criticità legate alla fase iniziale della loro introduzione: la fatica legata all'apprendimento dei questi strumenti, il fatto che la loro istituzione non abbia preceduto l'implementazione della misura ma sia andata in parallelo, obbligandoli di fatto ad imparare a utilizzarla in proprio e in corso d'opera, così come è andata in parallelo la graduale attivazione delle diverse funzioni della piattaforma stessa.

Al momento dell'indagine, rimanevano tre principali questioni problematiche per gli operatori: **l'interoperabilità** parziale e lenta tra le piattaforme, segnalata in tutti i territori; **la sovrapposizione con altre piattaforme** già in uso per la raccolta dati, che moltiplicano il lavoro di raccolta dei dati di servizio; alcune modalità di funzionamento delle piattaforme che non rispecchiando le esigenze dei servizi risultano farraginose, rafforzando la percezione di uno strumento "calato dall'alto" senza valutare quanto concretamente utile a supportare il loro lavoro. In alcuni territori si sottolinea però anche l'utilità e la portata innovativa di tali mezzi, in particolare per quanto riguarda il monitoraggio dei casi e la condivisione più agevole di dati. Da questo punto di vista, si apprezzerebbe un allargamento dello **scambio di informazioni con i servizi sanitari** per i cittadini con presa in carico condivisa.

Rispetto alla comunicazione digitale, tendenzialmente gli operatori per lo più **apprezzano la possibilità di utilizzarla tra colleghi nel servizio o di altri servizi**: l'idea è che si risparmi tempo rispetto all'interazione in presenza, e la qualità della interazione sia sufficientemente "buona" per riuscire a coordinarsi e scambiarsi informazioni sulle persone con presa in carico complessa e progettare percorsi coordinati e coerenti. Alcuni precisano che non dovrebbe essere l'unica modalità per gli incontri in équipe, perché sottrae spazi di informalità che comunque rendono più fluidi gli scambi e le procedure condivise. **L'iniziativa personale degli operatori** nel contattare informalmente i colleghi di altri servizi per scambiarsi informazioni utili rimane infatti una strategia diffusa, che va a compensare la mancanza di procedure di coordinamento tra servizi e le carenze di interoperabilità tra le piattaforme.

Infine, col primo lockdown, si sono sperimentate modalità di **comunicazione digitale con i beneficiari del RdC**. Se la fase dell'emergenza pandemica ha richiesto agli operatori molta capacità di improvvisazione, le interviste mostrano come la digitalizzazione del lavoro sociale richieda un'attenta riflessione. Prima di tutto, **richiede competenze non immediatamente acquisibili e mezzi tecnologici che non tutti possiedono**, considerato che si tratta di cittadini in condizioni di povertà, non sempre giovani e che possono avere difficoltà linguistiche o di comunicazione. Il *digital divide* può creare delle fratture nel rapporto tra cittadini e istituzioni, e rappresentare un ostacolo alla fruizione del RdC (o di altre misure) da parte di una quota di popolazione che ne avrebbe diritto. L'utilizzo dello SPID, ad esempio, può rendere difficoltoso l'accesso alla prestazione per molte persone.

Questa consapevolezza ha fatto sì che **durante la pandemia si sia fatto ricorso a molteplici canali di comunicazione** portare avanti le attività non sospese a causa della pandemia. Le videochiamate sono state considerate la modalità da preferire per i colloqui, accanto a telefonate e mail, ma anche sms, per concordare gli appuntamenti; è sempre rimasta comunque la possibilità di concordare incontri in presenza in caso di particolari difficoltà ed emergenza dei beneficiari. Accanto all'impiego dei canali autorizzati dalle istituzioni di riferimento per le videochiamate (Teams o Meet o altre), si è affiancato, quando necessario, l'uso più informale di applicazioni in uso sui telefoni, come Whatsapp. Alcuni passaggi formali richiesti, come la firma da apporre su documenti o l'invio di certificati o della carta d'identità, sono stati adempimenti particolarmente sfidanti.

In generale, è opinione degli operatori che **la qualità della comunicazione e della relazione con i cittadini** tenda a risentire della distanza, soprattutto rispetto alla possibilità di costruire un rapporto di fiducia che è alla base di una progettazione e realizzazione di un percorso condiviso. Si evidenzia però che, in particolare i più **giovani** sembrano sentirsi a proprio agio in questa modalità di comunicazione, e si ipotizza che la relazione digitale sia percepita da questi cittadini, che in genere più raramente si avvicinano ai servizi, come meno (auto)stigmatizzante di una relazione più diretta.

5. Strumenti e componenti previsti nell'impianto del RdC

5.1. Le modalità di accesso alla misura

In tutti i contesti d'indagine, l'accesso alla misura avviene prevalentemente tramite la mediazione di CAF e Patronati, mentre i beneficiari con maggiori competenze informatiche procedono con la domanda in autonomia attraverso i portali ufficiali predisposti per l'RdC. In riferimento all'accesso appare utile sottolineare che l'ISEE non fotografa con appropriatezza le situazioni di bisogno: è uno strumento rigido, che non tiene conto delle variazioni socio-economiche del nucleo in tempo 'reale'.

In alcuni contesti, ad esempio l'ambito di Venezia, **l'opportunità di richiedere il RdC è stata segnalata ai beneficiari per lo più mediante canali informali**, in genere amici, o dagli stessi operatori del Caf.

La domanda e la sua accettazione non emergono quasi mai come un momento particolarmente complicato. Anzi al contrario la sensazione prevalente è che da un lato, come rilevano gli operatori, i controlli in ingresso siano pochi, tanto da far accedere anche persone senza titoli (causando problemi di "giustizia" e tra l'altro anche un danno a loro, costretti a restituire le prestazioni monetarie ricevute,

come nel caso dei richiedenti asilo e di stranieri senza requisiti di residenza); dall'altro, che la possibilità di sedi fisiche (patronati) e di "persone in carne e ossa" abbiano facilitato gli utenti, che ricercano questo tipo di interazione diretta.

Più complessa e problematica appare invece la fase dei primi colloqui e della firma del patto. In tal caso, le principali criticità riguardano: (1) il processo di assegnazione tra Servizi sociali e CPI, e la conseguente complessità di interazione tra le piattaforme; (2) il ritardo delle prime convocazione, dovuto alla pandemia ma anche a più generali difficoltà organizzative, a cui si connette - dal punto di vista degli operatori - l'impossibilità di sanzionare le mancate risposte alle prime convocazioni; (3) le convocazioni dei singoli o di tutto il nucleo, a fronte di una carenza di informazioni sulla natura individuale/famigliare del beneficio

Nel contesti metropolitani, ad esempio a Torino, l'attenzione degli operatori dei servizi sociali ricade soprattutto sull'utenza straniera: il vincolo dei 10 anni di residenza che taglia fuori una quota importante di individui e nuclei in condizioni di bisogno e il problema di quanti, dichiarando di soddisfare quel requisito, ottengono la misura ma la perdono a seguito di un controllo.

5.2. La prestazione monetaria

Quanto alla componente monetaria, emergono aspetti interessanti riguardo **all'uso del denaro**, prevalentemente impiegato per far fronte alle spese della vita quotidiana, sottolineando la frustrazione dei beneficiari di non poter risparmiare. Appare, invece, importante per i beneficiari intervistati poter utilizzare il denaro anche per la **cura di sé**, per accedere a quelle 'amenità' che possono aiutare a vivere e a sentirsi meglio.

Rispetto **all'adeguatezza dell'ammontare ricevuto**, appare in modo piuttosto chiaro che i giovani single siano i più soddisfatti mentre i single adulti ed in particolare le famiglie con minori reputino la somma ricevuta come scarsamente adeguata a far fronte ai bisogni materiali del nucleo. Così l'adeguatezza o meno del beneficio economico appare strettamente connessa alle aspettative legate al corso della vita. Per i più giovani, l'RdC può essere visto come la possibilità di riprogrammare i propri obiettivi di vita e di seguire le proprie aspirazioni con maggiore 'serenità'. Inoltre, l'RdC può consentire la partecipazione ad attività sociali, come ad esempio andare ad un aperitivo, che risultano rilevanti per la creazione di quei legami sociali 'deboli' utili nella ricerca di un lavoro. Appare interessante poi sottolineare il disallineamento tra reddito nominale e reale, che deriva principalmente dalla composizione e dalle dinamiche interne al nucleo: non sempre infatti le risorse all'interno del nucleo anagrafico sono condivise equamente tra i membri. Inoltre, nei casi in cui il beneficio economico sia considerato troppo basso, la partecipazione e la collaborazione dei beneficiari nelle attività previste nelle condizionalità risultano più difficili (viceversa, si osserva la possibilità di avanzare richieste ai percettori di RdC a fronte di importi considerati elevati, evidenziando un maggiore potere contrattuale rispetto al ReI).

Per quanto concerne l'impatto economico del RdC sui beneficiari, **sono in molti a rilevare che il sussidio non cambia in meglio la loro vita. Piuttosto, permette che la vita non cambi in peggio, evitando lo sprofondamento delle famiglie**, con tutte le ripercussioni materiali e psicologiche che questo comporterebbe.

Rispetto alla **modalità di erogazione**, le criticità che emergono sono la bassa quota prelevabile in contanti (anche se talvolta derivante da una sottostima delle possibilità di utilizzo della carta) e, strettamente connessa, l'impossibilità di utilizzo in contesti di informalità (condivisione di spese, reti di aiuto tra pari). A questo spesso si ovvia con il "baratto" (compro per altri con la carta in cambio di

contante). In generale, però, molte valutazioni sono positive rispetto alle possibilità ampie di utilizzo in svariati esercizi, alla sicurezza dei canali bancari, alla facilità nel tenere la contabilità. Su quest'ultimo aspetto, anche il controllo può essere rappresentato positivamente come mezzo per (1) evitare spese improprie e (2) distinguere i “buoni” dai “cattivi” utilizzi.

A margine, i seguenti aspetti offrono spunti interessanti da approfondire:

a. la **dimensione dell'incertezza**, non solo sugli importi ma anche sui possibili utilizzi, acuita da una rappresentazione di forte variabilità dei criteri. In questo quadro, si “aspetta il 27” non solo per ricevere la somma, ma anche per verificare che la somma sia costante e che “non ci siano sorprese”;

b. Il problema della definizione di **cosa è “essenziale”**;

c. Il problema di **spese**, talvolta anche ingenti, che possono però costituire **“investimenti”** per migliorare la propria posizione (auto, patente, strumenti informatici);

d. Il problema della riconoscibilità e dello stigma derivante dalla visibilità della condizione di beneficiario (tale aspetto traspare per alcuni ed è vissuto con frustrazione, mentre per altri è completamente assente);

e. Il problema (ridotto rispetto alle precedenti misure di sostegno al reddito tramite carta di debito) della discrezionalità degli esercenti.

Gli operatori dei servizi apprezzano, nel complesso, l'entità degli importi rispetto al ReI e all'assistenza economica cittadina, entità che permette agli utenti di beneficiare di una “tregua” e di soddisfare le spese di base, compreso l'affitto. Soprattutto nei contesti metropolitani (in particolare a Bologna, Torino, Milano), la questione abitativa rappresenta un'emergenza ed è motivo di forte preoccupazione. Pertanto, la possibilità offerta dal RdC di coprire le spese dell'affitto, di sanare arretrati e morosità, è valutata in termini positivi. In tempi di pandemia, poi, ancor più la misura è rappresentata come un'ancora di salvezza per molti.

Interessanti le riflessioni di alcuni operatori (contesto piemontese) in merito al RdC inteso come reddito di base che ha permesso ad alcuni di sottrarsi alla dinamica del ricatto (sfruttamento) insita nei cattivi lavori.

5.3. Il patto, le condizionalità, le sanzioni

L'implementazione dei **Patti per l'Inclusione e per il Lavoro** è stata rallentata per via della pandemia e, in generale, non sono state ancora attivate azioni di monitoraggio strutturate.

I tempi di elaborazione dei **Patti per l'Inclusione**, sono descritti come più lunghi rispetto al Patto per il lavoro. L'ambito del sociale tratta notoriamente bisogni più complessi, ma è anche in grado di proporre progetti con più prestazioni e interventi, più flessibili rispetto alle caratteristiche e alle richieste dei beneficiari, e che coinvolgono anche le organizzazioni formali e le risorse informali del territorio. I servizi sociali non considerano nuova la prassi del Patto, e mantengono nella sua elaborazione un'idea di autonomia, propria di questo ambito di intervento, graduale e flessibile rispetto alle capacità effettive dei beneficiari.

I **Centri per l'Impiego**, come da normativa, possono attivare l'Assegno di Ricollocazione, i PUC, e avevano cominciato a realizzare prima della pandemia seminari tenuti dai Navigator e rivolti a gruppi di beneficiari RdC di informazione sulla misura stessa. Il Patto per il Lavoro in alcuni contesti (ad esempio, Veneto) si configura come un mero adempimento burocratico alla stregua della DID, più che come una reale presa in carico del nucleo beneficiario. Nei casi in cui si registra maggiore flessibilità ed appropriatezza dell'intervento, si è in presenza di una pregressa collaborazione con i servizi sociali e di strumenti dedicati per l'analisi del bisogno, come nel caso emiliano romagnolo della

LR 14/2015 che, grazie all'indice di fragilità, (ri)valuta bisogni e risorse dei beneficiari indirizzandoli al percorso più adeguato. Nel contesto piemontese, l'approccio dei CPI è interpretato come incentrato prevalentemente sul modello *breadwinning*, e in particolare sulle risorse e strumenti necessari per ottenere un reddito.

L'obbligo dei Patti stabilito dalla legge, come sottolineato da diversi intervistati (sia operatori che beneficiari), riguarda anche le istituzioni che li co-firmano, si mette dunque in evidenza una maggiore attenzione dei servizi per chi è inserito in questi percorsi.

Tendenzialmente non si applicano **sanzioni e esclusioni**, a meno che non si incorra in reiterate mancanze o problemi di carattere formale. In genere gli operatori hanno prassi che prevedono di sollecitare più volte i beneficiari al rispetto di quanto stabilito dalla normativa o concordato nei Patti.

Sul versante della **condizionalità**, si ravvisa in primo luogo un *bias* informativo sugli obblighi che i beneficiari del RdC devono adempiere per poter fruire del contributo; tale informazione viene fornita in occasione della loro convocazione presso i servizi, quando essi già risultano titolari del contributo. Una circostanza che può essere all'origine di conflitti tra beneficiari e operatori. Si rileva, inoltre, che **l'unica condizionalità che effettivamente viene applicata - ma con le dovute cautele - è quella che riguarda la mancata presentazione dei beneficiari ai servizi**; gli obblighi riguardanti invece la sfera dell'attivazione lavorativa (frequenza di corsi di formazione, tirocini) sono difficilmente sanzionabili. L'accettazione delle offerte congrue di lavoro - punto cruciale dell'impianto del RdC - non trova invece applicazione, configurandosi più come un monito formale che un reale obbligo in capo ai beneficiari. La visione dei servizi è tendenzialmente positiva, soprattutto per quanto riguarda la condizionalità in entrata (presentarsi e sottoscrivere il patto). La visione è più sfumata riguardo all'accettare le proposte, principalmente per effetto di tre fattori: (1) la presenza di impedimenti giudicati legittimi dagli operatori anche se non normati (non sono diritti, ma quantomeno "scuse valide"); (2) la difficoltà di applicare le sanzioni a fronte di un mandato non sempre chiaro; (3) la difficoltà, strettamente correlata, di definire cosa sia un'offerta congrua, e in generale di quanto sia lecito/doveroso chiedere. Le motivazioni a supporto della condizionalità sono riconducibili a due macro-categorie del discorso, relative (1) all'efficacia dell'intervento (strumento di coercizione che però alla fine produce esiti positivi), e (2) a questioni di giustizia distributiva (poter sanzionare pigri e furbi a beneficio degli onesti e volenterosi). In questo senso, la percezione di legittimità delle sanzioni variano anche a seconda delle caratteristiche dell'utenza: più legittima per chi è "semplicemente povero", meno per situazioni più complesse, in cui diventa l'estrema ratio. Queste argomentazioni si ritrovano anche sul versante dei beneficiari, inclini come gli operatori a distinguere meritevoli e non. Nella pratica, però, è avvertita la pressione a dover dire di sì, talvolta più legata a un generale clima e discorso pubblico che a reali minacce di sanzione dei servizi (che non nega però del tutto la possibilità di rifiuti).

Rispetto alle precedenti misure, sembra più elevata la percezione della natura "contrattuale" del rapporto che deriva dall'ottenimento del RdC. Ciò si deve in parte al dibattito pubblico, in parte alla minor centralità dei servizi sociali, in parte allo strumento del "patto".

Sul versante dei servizi, le aree di maggior incertezza sembrano riguardare (1) la scelta delle persone a cui rivolgere il patto (entro un nucleo), (2) la realizzazione pratica di una reale presa in carico integrata (a cui si ovvia con soluzioni creative/discrezionali, soggette però a forti vincoli).

In alcuni contesti (Piemonte), emerge un apprezzamento per un nuovo stile di progettazione più formalizzato, che permette di applicare nuovi strumenti anche a vecchi casi.

La dimensione della progettualità è segnata da un inizio faticoso, soprattutto nei contesti metropolitani, dove sono più complesse le dinamiche organizzative, che costringe a una sorta di “burocratizzazione” dei contatti, per lo più telefonici con firma delegata agli amministrativi. L’impossibilità di una conoscenza approfondita dei casi porta così a risposte standardizzate.

La dimensione della progettualità è quindi valutata positivamente “sulla carta”, anche se nei servizi sociali se ne rivendica la tradizione di lunga data (“non aspettavamo certo l’RdC”). La co-decisione con l’utente è definita come unica (relativa) novità pratica, mentre in alcuni casi si sottolinea che la pratica rappresenta una possibilità per valutare le capacità residue e non soltanto lo stato di bisogno, le abilità e non solo le disabilità.

In particolare nel contesto torinese, la complicazione della macchina organizzativa determina due ulteriori esiti: (1) la difficoltà di gestire “i rimbalzi” tra servizi e CPI e (2) e quella di seguire non solo i beneficiari, ma anche ad esempio di conoscere l’esito delle proprie segnalazioni.

Tali criticità, unite a limiti di impegno, capacità e consapevolezza dei beneficiari, fanno emergere una maggior consapevolezza dei limiti dei percorsi e il loro carattere talvolta ritualistico, e una maggior disillusione rispetto ad alcuni dei capisaldi della progettazione (presenti qui come altrove) come la formazione e la costruzione di competenze, che rimangono comunque centrali. Si apre però maggiormente all’idea che anche il solo reddito può avere funzione “attivante” o quantomeno “preventiva” (ad esempio in materia di casa). Un elemento interessante, a fronte delle aspettative irrealistiche, è la visione di una “via bassa” alla progettazione finalizzata più a far rimanere nella misura i beneficiari che a cambiare la loro situazione. Le progettualità appaiono spesso frammentate, saltuarie e complicate dalla difficoltà di accesso agli sportelli (soprattutto dei CPI, descritti come ambiente svalutante ma soprattutto irritante), e emergono diversi impedimenti a seguire i percorsi (tra cui quelli di tipo psicologico). Tuttavia non mancano le storie di successo, e qui come altrove le valutazioni sono eterogenee.

5.4. I Progetti di Utilità Collettiva (PUC)

I **PUC**, essendo una misura del tutto nuova, hanno richiesto dispositivi organizzativi non banali e dunque un periodo di progettazione e di implementazione più lungo del previsto e reso ancora più complesso per via della pandemia. Rispetto a questi progetti, si ravvisa una certa resistenza nei beneficiari che percepiscono una prestazione economica modesta o che hanno l’aspettativa di trovare rapidamente un’occupazione. In alcuni casi, il PUC è interpretato come un lavoro o gli viene riconosciuta una certa importanza in un percorso verso una nuova occupazione.

Uno dei temi più rilevanti che emerge sia dalle riflessioni degli operatori sia dei beneficiari è il **tema della obbligatorietà dei PUC**. Il rapporto tra questo obbligo e la segnalazione del beneficiario che rifiuta di fare il PUC rappresenta un elemento di interesse: da una parte infatti gli operatori dei CpI e del servizio sociale sentono di poter segnalare più facilmente i beneficiari inadempienti a fronte del netto rifiuto di partecipare al PUC, rispetto ad altre forme di scarsa partecipazione ai percorsi di inclusione e lavorativa. Il PUC, così come la stipula del Patto o ancora il presentarsi o meno agli appuntamenti, è un elemento concreto su cui basarsi per una eventuale segnalazione. D’altra parte, gli operatori segnalano anche i vincoli della normativa, che non permetterebbero di escludere dalle segnalazioni casi particolari che pure hanno ragione di essere esonerati. In questo caso la valutazione dell’operatore, in particolare dell’assistente sociale, permette di applicare un certo margine di discrezionalità alle situazioni, previsto sì a livello professionale ma non dalla normativa sul RdC che

vorrebbe invece una segnalazione automatica. Nelle narrazioni degli operatori, l'esperienza del PUC è giustificata sulla base di due differenti argomentazioni: (1) la prima è quella dell'attivazione, del "rimettersi in pista", del costruire legami e del misurarsi con il mondo esterno (*visione strumentale*); (2) la seconda è quella della dimostrazione di impegno e della sua gratuità e genuinità, della reciprocità, e della restituzione (*visione morale*).

Questa doppia retorica si ripercuote sull'implementazione in vari modi.

a. Giustificazione all'utente: in mancanza di una possibilità di sperimentare l'efficacia in termini occupazionali, il discorso slitta dall'interesse/utilità al dovere di restituzione;

b. Scelta dei progetti: La visione strumentale finalizzata al lavoro restringe di molto i progetti sensati, utili e dunque accettabili. Per contro, se l'obiettivo è restituire, quasi tutte le occupazioni possono essere funzionali allo scopo

c. Scelta dei beneficiari: se l'obiettivo è inserire si privilegeranno utenti con maggiori chance occupazionali e capacità. Se la visione è quella della restituzione si preferirà coinvolgere chi riceve importi più alti, e dunque ha un "debito" maggiore con la società.

Guardando ai beneficiari, emergono due aspetti. Il primo, più generale, riguarda il fatto che il PUC funziona laddove **chi vi partecipa riesce a riempire di senso la propria adesione**. Quelli di adesione positiva riscontrati sono legati al desiderio di **restituire qualcosa alla comunità** (ma anche ai singoli servizi e agli operatori) a fronte del reddito ricevuto, al **sentirsi utili in un dato contesto relazionale**, all'**uscire di casa dal proprio isolamento** personale o familiare. In questo, aiutano quei momenti di compromesso in cui servizio proponente e persona aderente trovano insieme la modalità migliore per lo svolgimento e la ricerca di un'attività ritagliata sulle attitudini e sugli interessi del beneficiario. Al contrario, il PUC è generalmente percepito come degradante nelle situazioni in cui le persone non ne vedono nessuna utilità e vi aderiscono comunque per mero obbligo, nel timore di perdere il reddito di cittadinanza. Il secondo aspetto è più specifico e riguarda solamente una parte dei beneficiari di RdC. Tra coloro infatti che leggono il PUC come maggiormente privo di senso e degradante ci sono le persone vicine al mondo del lavoro, che fanno ricerca attiva e autonoma, che hanno ricoperto ruoli o mansioni rilevanti in passato. Queste persone spesso non trovano particolare aiuto nei servizi per l'impiego o sociali, che sono meno strutturati per supportare profili lavorativi qualificati. Sono comunque in grado di muoversi in autonomia, di trovare le offerte giuste, candidarsi o definire progetti in autonomia. Per loro l'obbligo di partecipare al PUC cade come una **assurda perdita di tempo** che non solo li rallenta nella riemersione dalla situazione difficile in cui si trovano, ma veicola un messaggio di fallimento: sono ormai poveri e per questo devono sottostare agli obblighi imposti, PUC o lavori socialmente utili che siano. Avviene così una riduzione dello spazio di agency.

La confusione tra PUC e lavoro è un problema in tutte le sue forme. Da quelle più estreme, come la sovrapposizione del PUC ad altre forme di avvicinamento al lavoro, quali i tirocini o i lavori socialmente utili. Questa sovrapposizione è frequente nelle idee dei beneficiari, a volte in quella degli operatori e raramente diventa anche realtà. I problemi emergono, però, anche in situazioni diverse, come ad esempio nel momento in cui i beneficiari hanno **carichi di cura rilevanti**, oppure **lavorano nel sommerso**. In quest'ultimo caso, uno sguardo più ampio potrebbe aiutare a capire se l'obbligo di adesione al PUC vincola i beneficiari costringendoli ad interrompere o modificare le proprie attività nel sommerso o se, come sembra da alcune rilevanze empiriche in Veneto, nei territori dove il lavoro nero è frequente sono i servizi e le persone a adattarsi ai vincoli di orario presenti.

Infine, si sottolinea che le esperienze di PUC più interessanti sono quelle dove è stata possibile **l'adesione del Terzo settore e più in generale nei contesti in cui i PUC** hanno contribuito ad accrescere i rapporti di rete tra gli Enti coinvolti.

5.5. Le 'altre' misure di attivazione nella pratica e supporti pubblici extra-RdC assegnati ai beneficiari

Riguardo alle **"altre misure di attivazione"**, una prima considerazione da fare è che gli sforzi elaborati dai servizi si scontrano con un mercato poco sensibile e accogliente rispetto alle fragilità. I Centri per l'Impiego raccontano di essere in difficoltà nell'incrocio tra domanda e offerta, perché le aziende si rivolgono a diversi canali nella ricerca del personale e non esiste un database unico che supporti questa funzione¹.

In linea generale, le misure di attivazione presenti nei percorsi dei beneficiari di RdC sono le stesse che venivano offerte dai CpI e dai servizi sociali prima della sua introduzione.

Vi sono poi alcune specificità basate sulle caratteristiche territoriali. È il caso di Sona (caso 'avverso' in Veneto), in cui emergono tensioni contrapposte: da una parte **servizi per il lavoro strutturati**, che fanno proposte originali quali ad esempio i laboratori di orientamento o addirittura implementano figure altrove assenti quali **l'operatore del mercato del lavoro dentro il servizio sociale**. Dall'altro, tra le proposte possibili, **l'enorme mole di lavori mal pagati o con contratti discontinui o a breve scadenza o ancora di tirocini**, che porta i beneficiari ad un generale senso di fatica e frustrazione, che li costringe ad una partecipazione forzata alle misure di attivazione.

Nei contesti lombardi la "dote unica lavoro" rappresenta uno degli strumenti più utilizzati rispetto al tema dell'attivazione.

Sempre in considerazione delle specificità del contesto, appare piuttosto evidente che nei contesti metropolitani la 'mappatura' delle 'altre' misure di attivazione risulta più complessa in ragione di un'architettura di welfare locale più variegata e ricca. In tale eterogeneità, è possibile discernere il ruolo dei servizi secondo tre diverse declinazioni: (1) gli 'altri' servizi come alternativa all'RdC, come nel caso della disoccupazione o dei servizi locali per chi è escluso; (2) gli 'altri' servizi come risorse per la progettazione, da integrare nel percorso del RdC, (3) gli 'altri' servizi come integrazione all'aiuto offerto dal RdC, ma "slegati" dal percorso nella misura. Nel muoversi tra queste alternative, gli operatori mettono in campo una buona dose di creatività e discrezionalità, contemplando anche usi impropri o strumentali di alcuni servizi locali. In linea generale, emergono due diversi approcci da parte degli operatori: (1) quello "leggero" di informazione segretariato sociale, (2) quello "pesante" di invio o richiesta diretta di attivazione.

Riguardo alle **rappresentazioni di attivazione**, emergono elementi interessanti sia nella prospettiva degli operatori sia in quella dei beneficiari. Rispetto ai primi, non sempre l'attivazione è assimilabile al concetto di occupabilità, mentre per i beneficiari appare decisamente più circoscritta e focalizzata sul lavoro. Il focus sull'attivazione intesa soprattutto in senso lavorativo crea aspettative nei beneficiari sulla possibilità di un reale inserimento lavorativo, influenzando in maniera negativa la percezione di utilità delle "altre" misure di attivazione. Come efficacemente riportato nel rapporto di

¹ Nel contesto emiliano-romagnolo, la legge regionale 14/2015 riesce a supportare tirocini e corsi di formazione per le persone con maggiori difficoltà: questa misura è applicata anche ai beneficiari di RdC indirizzati ai Patti per l'Inclusione, non è invece possibile per i Centri per l'Impiego assegnarla a chi è nel Patto per il Lavoro, per i limiti imposti dalla normativa nazionale.

ricerca UNITO, “per i **beneficiari l’attivazione è sostanzialmente la promessa di un lavoro**, a cui è assegnata la possibilità di soddisfare il bisogno di reddito. **E’ il lavoro (e non il reddito) quello che vogliono**. L’insistenza con cui ribadiscono di attendersi un lavoro stride con la consapevolezza diffusa dei propri limiti di età, di condizioni di salute, di bassa qualifica”.

La **dimensione formativa** degli interventi, non solo quelli esplicitamente qualificati come tali, appare centrale in tutte le rappresentazioni degli operatori e dunque nella progettazione e descrizione degli interventi (ad esempio quelli finalizzati a supportare l’imprenditorialità). Emergono su questo punto due elementi di interesse:

a. l’enfasi sulla mancanza di competenze sembra sostenere discorsi (noti in letteratura) che riportano **l’attenzione dalle criticità del contesto alle mancanze degli “individui per difetto”**, marcando una distanza che giustifica atteggiamenti paternalisti o disciplinanti.

b. Al netto della sua utilità, l’intervento formativo sembra costituire una risorsa preziosa per costruire percorsi di attivazione con risorse scarse, adattandosi sostanzialmente a tutti i tipi di utenza (nonostante esistano barriere di ingresso anche in quest’ambito, soprattutto tra gli stranieri): una sorta di “ultima spiaggia” o di categoria residuale da mettere in campo in mancanza di alternative migliori.

c. *Il cleavage generazionale e le sue declinazioni*. Se, da un lato, la sfiducia negli esiti è maggiore tra i beneficiari più avanti con l’età, alcuni operatori rilevano una maggiore disponibilità tra i “vecchi” piuttosto che tra i “giovani”, meno inclini ad accettare ogni proposta (immagine che stride con l’idea che a formarsi debbano essere proprio questi ultimi).

Infine, appare interessante un elemento trasversale a tutti i casi concernente la **riflessione sul lavoro come dignità**, la stessa dignità che autorizza in qualche misura a rifiutare offerte non congrue.

Rispetto ai **supporti pubblici extra-RdC assegnati ai beneficiari** si evidenziano il segretariato e l’orientamento, che sono rivolte a tutti, inclusi gli esonerati e gli esclusi dal Patto. L’essere beneficiari di un Patto non esclude inoltre l’attivazione di altri benefici economici laddove se ne ravvisi la necessità (ad esempio nel periodo di rinnovo del RdC allo scadere dei 18 mesi). Tra questi emergono buoni spesa, contributi per il pagamento delle utenze, assegno per il lavoro (Veneto)², pagamento dell’affitto e delle utenze.

Le considerazioni sugli altri supporti pubblici trovano uno spazio molto limitato nelle interviste: per ragioni forse imputabili non solo alla traccia d’intervista, ma – soprattutto nel contesto lombardo e piemontese - anche alla progressiva perdita di centralità dell’attore pubblico

5.6. Gli “altri aiuti”: comunità, solidarietà corte, di vita quotidiana, della società civile

Rispetto agli altri aiuti, in alcuni contesti (ad esempio i casi emiliano-romagnoli), appare abbastanza evidente che l’aiuto proveniente dalle **reti familiari** è da intendersi come relativo alla sola famiglia nucleare e che non rappresenta una fonte di aiuto scontata, sia perché non sempre sono presenti legami significativi, sia perché non sempre le persone vogliono e ritengono dignitoso rivolgersi ai parenti e sia infine perché non sempre vi è la possibilità che possano dare aiuto economico.

Il **terzo settore** è presente, spesso è rilevante nella vita dei beneficiari, e ben coordinato con le istituzioni pubbliche. Riesce a intervenire ed è chiamato dagli operatori a contribuire dove il pubblico

² L’assegno per il lavoro consiste in un titolo di spesa, di valore massimo di 5.242 euro a seconda del profilo del lavoratore, che potrà essere utilizzato per ricevere servizi di orientamento, counseling, supporto all’inserimento o reinserimento lavorativo e corsi di formazione.

non arriva, anche su questioni molto rilevanti come il bisogno abitativo. La rappresentazione da parte dei beneficiari di questo attore oscilla tra una concezione di 'informalità' e una che vede il terzo settore come istituzione.

Riguardo alle **risorse informali**, non ovunque sono raccontate dai beneficiari forme intermedie di supporto relative a reti amicali e di vicinato. Ve ne sono di molto significative sia dal punto di vista relazionale che di sostentamento, ma ci sono anche casi di isolamento estremo. La loro presenza è aleatoria e tuttavia preziosa quando c'è.

Quanto alla funzione delle reti, è possibile cogliere tre diverse declinazioni:

- a. la rete come canale di reperimento risorse materiali;
- b. la rete come canale di reperimento di informazioni, che si declina tra informazioni tra pari sui servizi e informazioni da "saperi esperti" (ad esempio in caso di controversie legali);
- c. la rete come canale di accesso a servizi o prestazioni, sulla base dell'idea che i diritti si ottengono "se hai le conoscenze".

6. Valutazioni complessive della misura

Punti di forza

Pur nel quadro di una inevitabile eterogeneità, la valutazione generale della misura si può dire sostanzialmente positiva sia sul versante degli operatori che su quello dei beneficiari. L'elemento trainante di una simile valutazione è sicuramente la componente economica, in grado di offrire un sollievo (non una soluzione) a persone in difficoltà in un momento storico complesso. Tale valutazione appare trasversale a tutti i contesti, sebbene non manchino elementi di criticità.

In maniera diffusa è assegnata grande enfasi alla progettazione nell'ambito dei servizi sociali: se è vero che il lavoro sociale da tempo si basa su una dimensione progettuale, gli strumenti offerti dal RdC permettono di delineare uno stile di progettazione più rigoroso e sistematico, caratterizzato da procedure tendenzialmente più standardizzate. A tal proposito, la natura maggiormente contrattuale della relazione che si intrattiene con i beneficiari viene valutata prevalentemente in termini positivi.

Da parte degli operatori (sia dei servizi sociali sia del CpI) è segnalato come positivo il rafforzamento del lavoro di rete e la previsione di percorsi di reinserimento lavorativo per i beneficiari. Gli operatori inoltre segnalano la dimensione importante del 'restituire dignità' ai percettori di RdC e l'aver introdotto figure come Navigator e case manager, che fungono da raccordo con gli altri servizi del territorio, ancor più nei contesti in cui tale raccordo risultava complesso.

Da parte dei beneficiari viene evidenziata invece la rilevanza del RdC nell'aver garantito loro il soddisfacimento dei bisogni essenziali. Inoltre, l'importanza concreta e simbolica della **prestazione monetaria** è ribadita dalla gran parte degli intervistati, sia sul versante dei beneficiari che dei referenti istituzionali. Da tutti è considerato un provvedimento essenziale nelle condizioni di povertà attuali e per far fronte a crisi inaspettate come la recente pandemia.

Punti di debolezza

In riferimento alla criticità, si evidenzia trasversalmente un **forte disorientamento dei beneficiari** rispetto a una misura complessa come quella del RdC: non se ne capiscono i meccanismi e il funzionamento e gli obblighi che comporta, le aspettative create dall'informazione non sempre

sono realistiche, e a volte si percepisce una sensazione di incontrollabilità (con conseguenti ansia, rabbia o rassegnazione) della propria condizione di beneficiari. Inoltre, l'eccessiva distanza temporale che intercorre tra presentazione della domanda e convocazione degli utenti presso i servizi genera incertezza e un disallineamento importante tra dimensione cash e in-kind della misura. A tal proposito, la **componente in kind** è quella che rimane al momento più opaca, nel senso che l'implementazione è complessa e non pienamente realizzata, e l'attuazione di un monitoraggio strutturato appare precoce. Tuttavia, sono molte le testimonianze di soddisfazione dei beneficiari per i percorsi nei quali sono coinvolti e i racconti di progressi grandi o piccoli passi verso una autonomia che non è sempre quella totale e definitiva, ma quella possibile per la persona e per le condizioni attuali del contesto in cui è collocata.

Rispetto alla **prestazione monetaria**, da parte dei beneficiari il **limite al prelievo di contanti** crea dei problemi nella gestione e nella destinazione del denaro, così come il fatto di **non poter risparmiare** rappresenta un elemento criticato, soprattutto da coloro che vorrebbero utilizzare il denaro del RdC per investimenti futuri (formazione o anche acquisto di beni non necessariamente di prima necessità, come l'auto).

Si coglie nei colloqui svolti tutto il **“peso” del pregiudizio** generato dal dibattito pubblico e politico sulla misura. Emergono con chiarezza idee di meritevolezza, che - ad esempio - vedono i più giovani percettori di RdC come meno meritevoli, addirittura auspicando una loro esclusione dalla platea dei beneficiari, poiché più 'idonei' rispetto agli adulti a ri-qualificarsi e ad attivarsi sul mercato del lavoro.

L'aspettativa di ricevere una proposta di lavoro crea difficoltà agli operatori, chiamati a ridefinire questa idea rispetto alle effettive possibilità dei servizi di offrire percorsi di inclusione sociale e lavorativa. Non mancano poi criticità legate all'utilizzo delle piattaforme digitali, ad esempio GePI, e alla inter-comunicabilità delle diverse piattaforme.

Infine, il limite più grande per le prospettive occupazionali dei beneficiari di RdC è quello di un **mercato del lavoro** non accogliente con le fragilità e le esigenze delle persone. Anche in questo senso, un risultato importante del RdC è di sottrarre almeno in parte queste persone da **condizioni di ricattabilità insostenibili**.

Proposte di miglioramento

Rispetto alle proposte migliorative, quelle di una **comunicazione più efficace a tutti i livelli** sono le più rilevanti. Altre riguardano il rapporto tra pubblica amministrazione e utenti, anche mediato dai Caf all'accesso e dai servizi per l'impiego e sociali nelle fasi di attivazione. O ancora il rapporto tra i servizi sociali e per l'impiego o di questi con INPS. Sono aspetti che non sono normati all'interno del provvedimento del RdC e che per questo sono soggetti a rilevanti differenze a seconda degli attori in gioco.

Emerge poi la necessità di un **potenziamento dei servizi**, in particolare quelli per l'impiego, in modo che riescano a costruire interventi più personalizzati per i beneficiari in cui sia presente una componente più forte di lavoro di rete e allo stesso tempo gli obblighi e le sanzioni possano esprimersi in modo coerente con questi percorsi personalizzati.

Da parte degli stessi beneficiari emerge poi la richiesta di **adeguamento dello strumento alle reali necessità delle persone in stato di bisogno** e che vi siano più **controlli sui beneficiari di RdC**, come se si fosse interiorizzato il pregiudizio del beneficiario come pigro e 'imbroglione' e da qui si generasse l'esigenza di distinguersene. Coerentemente con questa visione, tutti i beneficiari ritengono

che la modifica più urgente da attuare sia il **rafforzamento dei controlli** per evitare che ci si approfitti del beneficio se non se ne ha diritto.

La centralità della **questione generazionale** si traduce nella **proposta di approcci differenziati** (escludere l'attivazione per i più anziani e educare i più giovani al lavoro) o addirittura di **esclusione delle fasce d'età più basse**.

Altre proposte che emergono sono quelle di un **RdC più flessibile nelle possibilità di spesa** (includendo anche l'online) e con quote calcolate secondo il costo della vita del territorio in cui la persona vive.

Infine, il mercato del lavoro, connotato da una percezione di ingiustizia in quanto poco inclusivo, rappresenterebbe per alcuni uno dei primi settori da riformare³. In quest'ottica, si tende in parte a deresponsabilizzare i servizi e gli attori delle politiche pubbliche, in quanto 'esterni' all'andamento del mercato del lavoro e delle sue logiche di inclusività.

³ Tale riflessione emerge in particolare nei contesti piemontesi, lombardi ed emiliano-romagnoli.