

Report WP1.5 - Lombardia

A CURA DEL POLITECNICO DI MILANO

MARCO ARLOTTI, ALESSANDRA PERNETTI, STEFANIA SABATINELLI

Sommario

Il contesto metropolitano: Milano	3
Capitolo 1 - Caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche del contesto locale	3
Par 1.1. La dimensione socio-demografica: configurazione e tendenze	3
Par. 1.2. La dimensione socio-economica: configurazione e tendenze	4
Capitolo 2 - Il quadro delle misure locali anti-povertà nel contesto locale.....	6
2.1. L'architettura istituzional-organizzativa dei sistemi di welfare locale	6
2.2. Il contrasto alla povertà nel quadro del sistema di welfare istituzionale locale	8
Capitolo 3 – Il sistema locale di governance multi-livello	16
3.1. Le relazioni sull'asse verticale	16
3.2. Le relazioni sull'asse orizzontale.....	18
Riflessioni conclusive	22
L'ambito di Vimercate	24
Capitolo 1 - Caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche del contesto locale	24
Par 1.1. La dimensione socio-demografica: configurazione e tendenze	24
Par 1.2. La dimensione socio-economica: configurazione e tendenze	27
Capitolo 2 - Il quadro delle misure locali anti-povertà nel contesto locale.....	30
Par 2.1. L'architettura istituzionale-organizzativa dei sistemi di welfare locale	30
Par. 2.2. Il contrasto alla povertà nel quadro del sistema di welfare istituzionale locale.....	31
Capitolo. 3 - Il sistema locale di <i>governance</i> multi-livello	43
Par. 3.1. Le relazioni sull'asse verticale	43
Par. 3.2. Le relazioni sull'asse orizzontale	46
Riflessioni conclusive	51
L'ambito della Lomellina	52
Capitolo 1 - Caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche del contesto locale	52
Par 1.1. La dimensione socio-demografica: configurazione e tendenze	52
Par. 1.2. La dimensione socio-economica: configurazione e tendenze	55
Capitolo 2 - Il quadro delle misure locali anti-povertà nel contesto locale.....	58
Par. 2.1. L'architettura istituzional-organizzativa dei sistemi di welfare locale	58
Par. 2.2. Il contrasto alla povertà nel quadro del sistema di welfare istituzionale locale.....	61
Capitolo 3 - Il sistema locale di <i>governance</i> multi-livello	67
Par 3.1. Le relazioni sull'asse verticale	67
Par 3.2. Le relazioni sull'asse orizzontale	69
Riflessioni conclusive	71
Bibliografia.....	72
Sitografia.....	73

Appendice I – Codici Interviste ai testimoni privilegiati 75

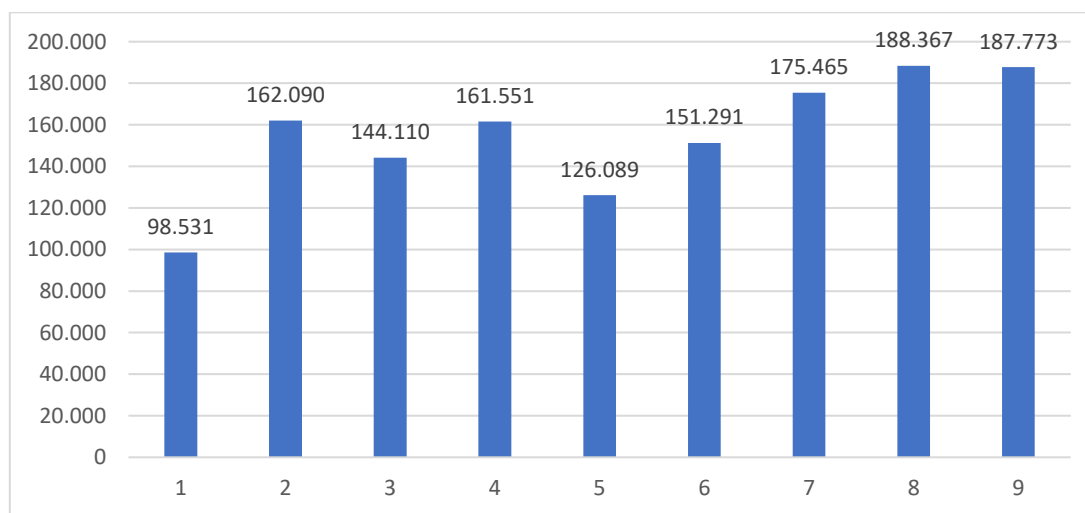
Il contesto metropolitano: Milano

Capitolo 1 - Caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche del contesto locale

Par 1.1. La dimensione socio-demografica: configurazione e tendenze

Al 31.12.2018 Milano presenta una popolazione di 1.395.274 abitanti, distribuiti in 9 municipi (vd. Par. 2.1 e mappa in fig. 3) come indicato in figura 1: i municipi più popolosi risultano essere l'8 e il 9, con un numero di residenti attorno ai 188mila. Al contrario, le aree con una popolazione più contenuta sono i municipi 5 (126mila abitanti circa) e il n.1, definito in diverse interviste come corrispondente all'area più ricca della città (al di sotto dei 100mila residenti).

Figura 1 - Distribuzione della popolazione di Milano tra i 9 municipi (al 31/12/2018)



Fonte: elaborazione dati da mediagallery.comune.milano.it

Complessivamente il Comune di Milano registra dei livelli di fragilità socio-demografica superiori al contesto regionale (**Polimi 2020**). Considerando gli indicatori di interesse (vd. Tabella 1), solamente la percentuale di famiglie con componenti di età compresa tra gli 0 e i 14 anni è inferiore al dato lombardo di 5,17 pp. (16,38% a Milano e 21,55% in Lombardia).

La percentuale di over 75 a Milano supera, invece, di 1,36 pp il valore lombardo (rispettivamente 12,06% e 10,7%), mentre il distacco tra i due dati è di gran lunga superiore per quanto riguarda la percentuale di popolazione straniera. In questo caso, infatti, la distanza è ben di 10,99 pp: se la Lombardia si attesta ad un valore pari all'8,46%, a Milano il dato è più che doppio, e arriva a raggiungere il 19,45%.

Tabella 1 – Percentuale di popolazione over75, di popolazione straniera e di famiglie con componenti in età 0-14 del Comune di Milano sul totale dei residenti – Anno 2019

Area	Popolazione over 75	Popolazione straniera	Famiglie 0-14
Milano	12,06	19,45	16,38
Lombardia	10,70	8,46	21,55

Fonte: Istat – Demo

L'invecchiamento della popolazione e l'evoluzione della composizione delle famiglie sono entrambi fenomeni analizzati nel Piano di Zona milanese 2018-2020. Oltre ad un'analisi dei dati disponibili per il quadriennio precedente (2014-17), il documento fornisce una proiezione della struttura demografica della popolazione milanese a partire dal 2017 fino al 2030 (vd. Tabella 2). Secondo questa elaborazione nel periodo di tempo preso in considerazione si verificherà una riduzione consistente della quota di popolazione minorenni (-32.228 unità e -2,7 pp), mentre gli adulti aumenteranno (+55.302 e +2,1 pp) assieme alla fascia 65-74 (+22.813 e +1,3 pp).

Tabella 2 - Residenti Città di Milano per classi di età, confronto 2017-2030 (proiezioni)

Classi di età	2017	Rapporto sul totale	2030 (prev.)	Rapporto sul totale	Δ 17-30
0-18	224.962	16,29%	192.734	13,60%	-32.228
19-64	837.759	60,67%	893.061	62,80%	55.302
65-74	138.684	10,04%	161.497	11,40%	22.813
75 +	179.468	13,00%	173.896	12,20%	-5.572
Totale residenti	1.380.873	100%	1.421.188	100%	40.315

Fonte: rielaborazione CeRGAS su dati SiSI – Sistema Statistico Integrato Comune di Milano, Comune di Milano (2018)

Par. 1.2. La dimensione socio-economica: configurazione e tendenze

Come per gli indicatori socio-demografici selezionati per l'indagine, anche quelli afferenti alla fragilità socio-economica assumono a Milano dei valori maggiori rispetto alle tendenze regionali (vd. Tabella 3). Ad esempio, la percentuale di occupati non stabili è superiore di 3,52 pp in confronto al dato lombardo, che è pari all'11,84%. È invece inferiore il distacco rispetto alla percentuale di occupati di età compresa tra i 20 e 64 anni (+1,35 pp a fronte di un dato lombardo pari al 64,04%). Le discrepanze maggiori si riscontrano, però, per gli indicatori riferiti alle famiglie: a Milano, infatti, la percentuale di famiglie con bassa intensità lavorativa supera di 4,5 pp quella regionale, pari al 16,47%, mentre la percentuale di famiglie milanesi con reddito inferiore all'assegno sociale è superiore di 5,39 pp in confronto con il valore lombardo (10,04%).

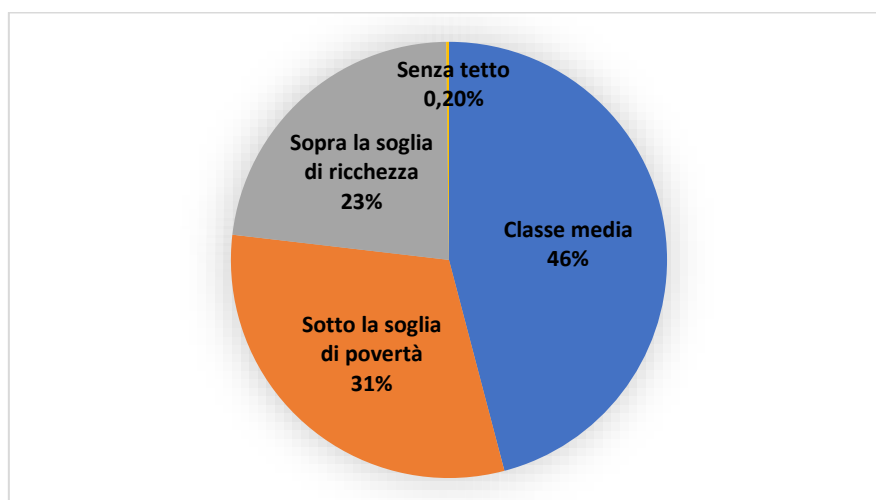
Tabella 3 – Occupati non stabili, Occupati 20-64, Famiglie con bassa intensità lavorativa e Famiglie con reddito inferiore all’assegno sociale (% sugli iscritti all’anagrafe) – Comune di Milano – Anno 2015

Area	Occupati non stabili	Occupati età 20-64	Famiglie bassa intensità lavorativa	Famiglie con reddito < assegno sociale
Milano	15,63	65,39	20,97	15,43
Lombardia	11,84	64,04	16,47	10,04

Fonte: Istat – A misura di Comune, Precarietà lavorativa, Condizioni socio-economiche delle famiglie, ARCH.I.M.E.DE (fonti amministrative integrate)

La fotografia economica di Milano restituita, invece, dal Piano di Zona 2018-2020 è quella di una città mediamente ricca rispetto al resto d’Italia, con un reddito medio pari a 23.875 € (**Comune di Milano 2018**). Nonostante questo risultato, da un’analisi più approfondita emerge un livello di disuguaglianza significativo all’interno della popolazione milanese: l’indice di Gini registra, infatti, a Milano un valore pari a 53,21%, rispetto al 38,17% nazionale (Comune di Milano 2018). Un fenomeno che si aggancia ad una significativa polarizzazione dei redditi a Milano (vd. Figura 2), per cui si riscontrano percentuali elevate sia di residenti al di sopra della soglia di ricchezza (23%), sia di popolazione al di sotto della soglia di povertà (30%) (Comune di Milano 2018).

Figura 2 - La polarizzazione dei redditi a Milano



Fonte: elaborazione CERGAS da Comune di Milano (2018)

Secondo le informazioni raccolte attraverso le interviste condotte con testimoni privilegiati, le prime modifiche consistenti nei profili di povertà intercettati dai diversi servizi sono avvenute a seguito della crisi del 2008. Fino ad allora erano, ad esempio, i pensionati ad essere considerati una categoria a rischio, mentre in seguito sono cresciute maggiormente vulnerabilità legate alla perdita del lavoro (**Mil_03**). La crisi economica ha quindi fatto emergere il disagio di chi, ritrovandosi improvvisamente disoccupato, non è riuscito a trovare in tempi brevi un’altra occupazione, oppure ha avuto accesso ad un nuovo lavoro, tuttavia con una retribuzione insufficiente al proprio sostentamento (**Mil_03**). I testimoni privilegiati hanno, inoltre, citato come categorie particolarmente fragili sempre a partire dalla crisi del 2008 i cd. Neet (giovani non occupati, che non studiano né sono in formazione), mentre per i profili tradizionali di problematicità (vedi le famiglie numerose), la condizione si è ulteriormente aggravata (**Mil_03**).

I profili di fragilità nel territorio di Milano si sono ulteriormente evoluti a causa della crisi economica derivante dalla pandemia. Nel corso dell'emergenza sanitaria, attraverso l'implementazione dei buoni spesa da parte del Comune, i servizi sociali hanno intercettato un'utenza nuova, costituita da soggetti che non si erano rivolti a loro in precedenza (Mil_01). Diversi cittadini si sono infatti ritrovati a far richiesta per la prima volta di contributi economici emergenziali a causa del venir meno di uno o di entrambi gli stipendi¹, oppure per impossibilità di accesso a sussidi o indennità perché precedentemente occupati in nero (Mil_01 e Mil_07, Mil_06, Mil_04). Viene quindi riconosciuto nel corso delle interviste il ruolo fondamentale che hanno avuto i diversi ammortizzatori sociali emergenziali (ad es. le misure di sostegno al reddito oppure il blocco dei licenziamenti) nel contenimento del disagio sociale derivante dalla crisi del 2020. Permane tuttavia la preoccupazione rispetto al manifestarsi di ulteriore disagio sociale ed economico nel momento in cui questi provvedimenti verranno meno (Mil_06, Mil_04). La pandemia ha anche contribuito a rendere evidenti alcune nuove forme di povertà, come, ad esempio, quella tecnologica, legata all'assenza o all'insufficienza di *devices* e/o strumenti di rete adatti per lo smart-working, per la didattica a distanza o per la fruizione di qualunque servizio online (Mil_04).

Capitolo 2 - Il quadro delle misure locali anti-povertà nel contesto locale

2.1. L'architettura istituzional-organizzativa dei sistemi di welfare locale

L'organizzazione istituzionale, a livello territoriale, del Comune di Milano ha subito diversi mutamenti nel corso degli ultimi 20 anni. Infatti, mentre negli anni '90 la città era suddivisa in 20 Zone, con la delibera del C.C. n.° 15/1999 questa suddivisione è stata ridimensionata in 9 Zone, disposte a spicchio, ad eccezione della prima, in modo tale da includere contemporaneamente quartieri centrali, semi-centrali e di periferia (vd. Figura 3). Nel 2016 le Zone sono diventate Municipi, dotati di autonomia amministrativa, con un proprio Presidente, un Consiglio e una Giunta con massimo 3 Assessori² (Comune di Milano 2021). In base al principio di sussidiarietà, sono di competenza dei Municipi le funzioni e gli ambiti riguardanti (Comune di Milano 2021):

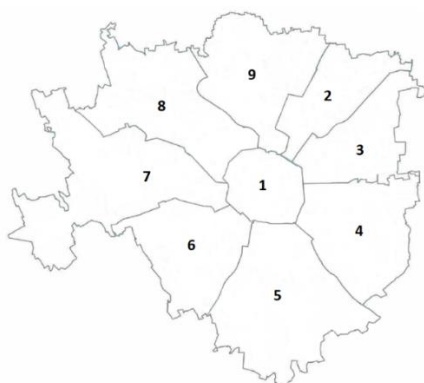
1. servizi alla persona, educativi, culturali e sportivi;
2. gestione e manutenzione del patrimonio comunale assegnato;
3. edilizia privata;
4. verde pubblico ed arredo urbano;
5. sicurezza urbana e viabilità di quartiere;
6. attività commerciali ed artigianali;
7. rapporti con i cittadini in materia di entrate e lotta alla evasione.

Pertanto, ciascun Municipio ha la responsabilità del proprio servizio sociale territoriale, al fine di garantire una migliore gestione dell'utenza cittadina.

¹ "Mentre prima i colloqui erano di persone veramente fragili o bisognose di attenzioni o dei servizi sociali, persone anche extra-comunitarie con molti figli a carico... Ecco, da questa fotografia del 2019/inizi 2020, alla fine del 2020 abbiamo visto anche richieste di questo nuovo target che non era contemplato all'inizio." (Mil_07)

² Il Presidente e il Consiglio municipale sono eletti a suffragio universale diretto dai cittadini, mentre la Giunta è nominata dal Presidente di Municipio (Comune di Milano 2021).

Figura 3 – Mappa dei nove municipi di Milano (ex-zone)



Fonte: elaborazione Polimi da Schede dei Nuclei di Identità Locale (NIL)

A partire dal 2012³, inoltre, attraverso l’approvazione del Piano di Sviluppo di Welfare (ovvero il Piano di Zona della città di Milano) 2012-2014, si è innescato un processo di ridefinizione della mission sociale del Comune di Milano al fine di fornire un welfare “universale e promozionale”, concepito come un diritto sociale e civile rivolto a tutti i cittadini, senza discriminazioni o distinzioni rigide. Fino ad allora, infatti, il sistema dei servizi sociali era organizzato, come tipicamente accadeva nei grandi comuni italiani, secondo una struttura “a canne d’organo”, sulla base della categoria d’utenza. In particolare, 4 aree d’intervento principali – anziani, disabili, minori e adulti in difficoltà – disponevano ciascuna di una quota di budget e di staff dedicata, e di sedi distinte sul territorio. Le risorse erano distribuite tra le aree di intervento secondo criteri di spesa storica ed anche, come emerge dalle interviste, sulla base di criteri di meritevolezza della categoria di riferimento (ad es. l’area anziani aveva storicamente maggiore disponibilità economica rispetto all’area minori e, soprattutto, adulti (Mil_02)). Gli effetti della crisi economica iniziata nel 2008 hanno mostrato come tale organizzazione non fosse più coerente con i profondi mutamenti sociali intervenuti negli ultimi decenni e con profili di bisogno che non corrispondevano più a categorie di stampo fordista. Al fine ampliare la platea di utenti e migliorare la capacità di risposta del servizio sociale, l’Assessorato ha pertanto introdotto una profonda riorganizzazione sia amministrativa sia della gestione dei servizi, per ridurre la frammentazione del sistema precedente, nella direzione di una visione più trasversale e più organica delle strutture e degli interventi. L’architettura del servizio sociale territoriale è stata, dunque, riorganizzata su due livelli. In ciascun municipio è presente un servizio di base, detto di “primo livello”⁴, articolato anche su più sedi e dedicato al primo accesso degli utenti, e un servizio specialistico, o di “secondo livello”, che riprende in parte le specializzazioni tematiche della precedente organizzazione (Comune di Milano 2018). Al tempo stesso, la Direzione Politiche Sociali non è più suddivisa in aree tematiche categoriali, ma per competenze trasversali ai profili di bisogno, e specifiche per tipo di intervento⁵:

- La Direzione **Territorialità** rappresenta il settore unitario di ingresso del cittadino nel sistema dei servizi, indipendentemente dal target o dalla tipologia di fragilità dell’utente, attraverso l’istituzione di un Servizio Sociale Territoriale in cui gli assistenti sociali hanno il compito di raccogliere le domande dei cittadini. In questa sede avviene la valutazione del bisogno e l’attivazione, eventuale, degli altri settori. In ciascuno dei 9 municipi sono presenti due figure a coordinamento del servizio: un responsabile con funzione gestionale e un «coordinatore tecnico-metodologico» che offre

³ L’approvazione del provvedimento avviene ad un anno dall’insediamento della nuova giunta guidata da Giuliano Pisapia, primo sindaco di centro-sinistra dall’introduzione dell’elezione diretta dei sindaci nel 1993 (Bertotti, Facchini e Rossi 2017).

⁴ Le équipe municipali di primo livello sono mono-professionali, cioè costituite da un singolo assistente sociale che si relaziona con il personale amministrativo (Mil_02). Nel Piano di Zona è sottolineata l’importanza strategica del servizio di base per l’intercettazione di tutti i bisogni dei cittadini che vi rivolgono (Comune di Milano 2018).

⁵ Link: <https://www.comune.milano.it/comune/amministrazione-trasparente/organizzazione/articolazione-degli-uffici/organigramma/direzione-politiche-sociali>

consulenza e supporto professionale agli operatori. Entrambe le figure sono individuate internamente al municipio tra gli assistenti sociali con maggiore anzianità ed esperienza. I punti di accesso a tale servizio sono 20, distribuiti tra i 9 municipi (Direzione Politiche Sociali 2019);

- La Direzione **Residenzialità** racchiude le strutture residenziali per diverse categorie e con intensità assistenziale sia alta che bassa. Alcuni servizi che rientrano in questa area di attività sono, ad esempio: le Rsa, le Rsd, o le Comunità per minori, gli appartamenti per semi-autonomi, i pensionati sociali, ecc;
- La Direzione **Domiciliarità** raccoglie, invece, servizi di diversa natura allo scopo di sostenere l'utente nel proprio domicilio, anche attraverso la collaborazione con il terzo settore. I servizi inclusi in questa area spaziano dal sostegno economico all'assistenza educativa o sociosanitaria domiciliare, oltre alle diverse forme di supporto e cura;
- La Direzione **Diritti, inclusione e progetti**, inerente ai progetti dedicati all'inclusione lavorativa, all'immigrazione, alla grave emarginazione e alla promozione del volontariato⁶;
- La Direzione **Cultura della salute, dipendenze e monitoraggio dei servizi**, che oltre alla funzione di monitoraggio si occupa di promuovere l'integrazione socio-sanitaria.

Nel corso della riorganizzazione dei servizi sono state introdotte anche ulteriori novità che hanno impattato positivamente sull'attività degli operatori sociali⁷: 1) l'introduzione della cartella sociale informatizzata per ordinare tutte le informazioni relative al singolo utente; 2) la definizione di un nuovo sistema operativo comune alle nuove direzioni; 3) la gestione centralizzata delle misure di sostegno al reddito (Bertotti, Facchini e Rossi 2017).

Questa strategia, inaugurata nella stagione precedente, è stata riconfermata nel Piano di Zona 2018-2020. In aggiunta a ciò, in questo documento la lotta alla povertà e all'emarginazione sociale è indicata come una delle quattro priorità del Comune⁸ (Comune di Milano 2018).

I testimoni privilegiati hanno sottolineato che, nonostante gli sforzi tuttora in corso per uniformare i servizi nel territorio cittadino, il primo accesso avviene in modalità differenti a seconda del Municipio di riferimento (ad es. con o senza appuntamento, ecc.) (Mil_02). Questa variabilità è venuta però meno a seguito della pandemia, che ha costretto tutti i municipi a ricevere gli utenti solo su appuntamento per assicurare un accesso al servizio nel rispetto delle norme anti-covid (Mil_02).

2.2. Il contrasto alla povertà nel quadro del sistema di welfare istituzionale locale

Secondo i dati disponibili, il Comune di Milano ha registrato nel corso del triennio 2018-2020, un aumento del valore assoluto pari a 49.133.703,6€ delle risorse dedicate alla Missione "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", nonostante la contrazione avvenuta nel 2019. Parallelamente, negli ultimi anni, si è però verificata una diminuzione della percentuale di spesa dedicata alla Missione "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", passando dal 15,13% nel 2018 al 13,99% nel 2020 sul totale della spesa comunale (vd. Tabella 4).

⁶ Link: <https://www.comune.milano.it/documents/20126/3680507/AREA+DIRITTI+INCLUSIONE+E+PROGETTI-nov2019.pdf/3a68669a-a83a-4637-6611-303604d6d060?t=1575041412865>

⁷ Pur comportando una considerevole fatica, la riorganizzazione è stata considerata rilevante dagli stessi operatori al fine di portare a realizzazione i servizi per il cittadino (Bertotti, Facchini e Rossi 2017).

⁸ Le altre priorità di azione sono: Il sostegno alle famiglie, la promozione del benessere e la promozione dei diritti e la lotta alle discriminazioni (Comune di Milano 2018).

Tabella 4 – Spesa Comune di Milano dedicata alla Missione “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”, valore assoluto e percentuale sul totale della spesa (2018/2019/2020*)

Anno	Spesa Missione diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Percentuale su totale spesa
2018	413.671.789,40	15,13%
2019	389.031.607,21	14,31%
2020	462.805.493	13,99%

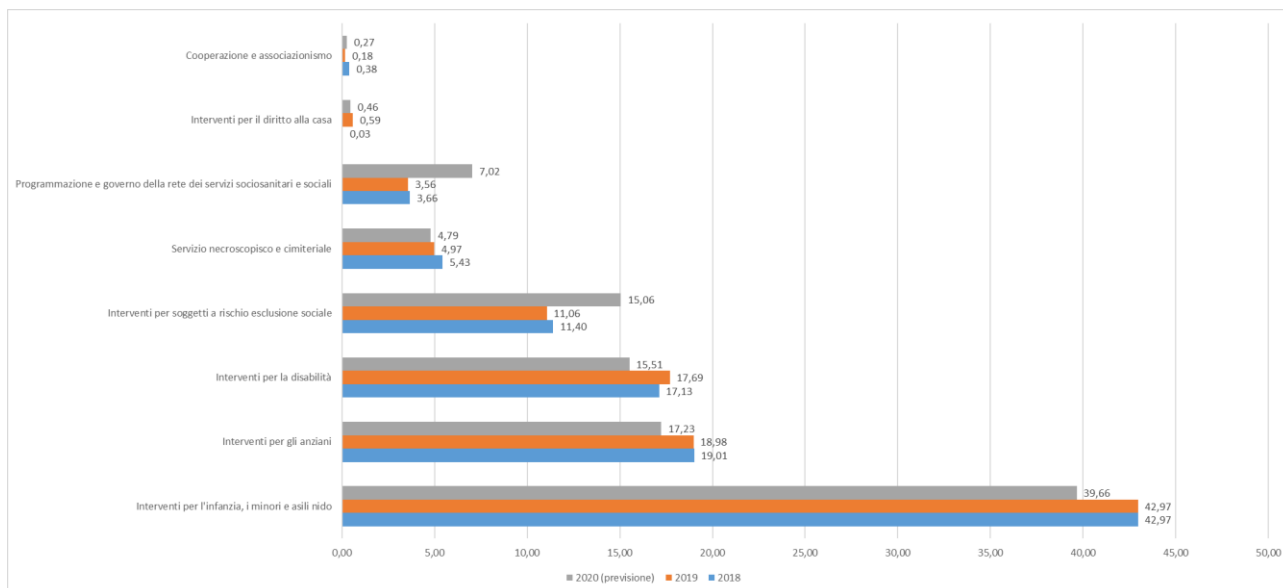
Elaborazione Polimi da dati Open Bilancio - Comune di Milano. *I dati 2020 sono indicati dalla fonte come una previsione della spesa

Dividendo tale spesa in base agli interventi di destinazione, è possibile notare alcune variazioni rilevanti nell’ultimo triennio, oltre alle differenze di distribuzione delle risorse tra le diverse voci di spesa (vd. Figura 3). Dal grafico risalta come la maggior parte della spesa (attorno al 40%) riguardi gli interventi per l’infanzia, i minori e gli asili nido, nonostante sia prevista una contrazione per l’anno 2020 (-3,31pp). Altre percentuali di spesa consistenti sono dedicate agli interventi per gli anziani (17,23% nel 2020) e la disabilità (15,51% nel 2020).

Le due variazioni principali che si riscontrano nel triennio riguardano, inoltre, la percentuale di risorse dedicate agli interventi per soggetti a rischio esclusione sociale: in questo caso, infatti, il valore è aumentato di 3,66 pp sul triennio, attestandosi al 15,06% nel 2020. Aumenta anche la spesa per la programmazione e governo dei servizi sociosanitari, raggiungendo il 7,02%, con un incremento di 3,36pp.

Infine, aumentano, anche se in misura minore, le risorse finalizzate ad interventi a sostegno del diritto alla casa, passando dallo 0,03% nel 2018 allo 0,46% nel 2020.

Figura 3 – Spesa Missione “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” del Comune di Milano per categorie di interventi (valore percentuale, anni 2018, 2019 e 2020*)



Elaborazione Polimi da dati Open Bilancio - Comune di Milano. *I dati 2020 sono indicati dalla fonte come una previsione della spesa

Approfondendo invece gli interventi messi in atto dal Comune di Milano per il sostegno al reddito, viene indicato nelle interviste che a partire dal 2012/2013, in occasione dell'introduzione delle prime sperimentazioni nazionali in tema, è stato inaugurato con il Piano di Sviluppo del Welfare 2012-2014 un percorso di riforma anche delle misure comunali, precedentemente piuttosto frammentate (Mil_01). A partire da questa riorganizzazione sono state istituite nel 2015 delle nuove misure comunali di sostegno al reddito, attualmente in essere, che si dividono in 5 target principali, riassunti in Tabella 5. Sono due i principi alla base di tali provvedimenti:

- **L'universalismo:** le uniche condizioni per accedervi sono la residenza di almeno un anno nel Comune di Milano e un ISEE inferiore ai 6mila euro. Oltre a questi criteri di accesso di base, i richiedenti sono destinati ad una specifica misura a seconda della composizione del nucleo familiare di appartenenza e della presenza o meno di disabilità;
- **La condizionalità:** per beneficiarne, i destinatari devono sottoscrivere e impegnarsi in un progetto personalizzato, definito in accordo con i servizi sociali. Le misure locali hanno quindi fatto proprio questo modello operativo, in precedenza attribuito alle sole sperimentazioni nazionali⁹.

Tabella 5 – Misure comunali di sostegno al reddito per target e numero di utenti ammessi (2019)

Nome misura	Target	Ammessi 2019
M1	Nuclei familiari con minore/i a carico	2.622
M2	Nuclei familiari senza minori a carico, con almeno un soggetto con invalidità ≤ 73%	660
M3	Nuclei familiari con almeno una persona con invalidità civile >73%	63
M4	Nuclei familiari con almeno una persona di età > 64 anni	129

⁹ Dalle interviste è emerso come l'introduzione della condizionalità a fronte dell'erogazione di un contributo monetario non sia stato un processo scontato sul territorio milanese. Tale pratica venne applicata per la prima volta dai servizi sociali comunali in occasione dell'introduzione della Carta Acquisti e allora venne percepita come una rivoluzione - "Il fatto di prendere in carico e fare dei progetti personalizzati con i beneficiari della Carta Acquisti sembrava una cosa da fantascienza!" (Mil_01). Si riteneva che questa prassi si sarebbe esaurita assieme alla sperimentazione della misura nazionale. Secondo i testimoni privilegiati, anche la sperimentazione del Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione (P.I.P.P.I.), a sostegno della genitorialità vulnerabile, ha contribuito al superamento delle resistenze degli assistenti sociali rispetto all'adozione sistematica della condizionalità (Mil_01).

M5	Interventi straordinari ed urgenti (contributo economico emergenziale)	Dato non disponibile
----	--	----------------------

Fonte: dati Direzione Politiche Sociali, Unità sostegno al Reddito e Titoli Sociali, Comune di Milano

Nel corso delle interviste è emerso come l'utenza delle misure comunali di sostegno al reddito sia costituita soprattutto da famiglie con minori, in particolare di origine straniera¹⁰: si tratta di un target diverso rispetto a quello individuato dal RdC. Questo risultato è una conseguenza dell'intenzione del Comune di Milano, formalizzata l'anno scorso, di utilizzare le misure comunali per aiutare i soggetti non rientranti nel target della misura nazionale. Già nel Piano di Zona 2018-2020 era previsto, infatti, l'obiettivo di porre l'azione del Comune in maniera complementare rispetto alle forme di sostegno al reddito previste dai livelli nazionale e regionale. Dalle interviste si ha notizia che il bando per le misure comunali più recente si sia chiuso a dicembre 2020 con 14.700 domande di accesso¹¹ registrate, a fronte, però, di una disponibilità di risorse tale da poter coprire solo 4mila beneficiari (circa 7 milioni di euro)¹² (Mil_01).

Oltre al sostegno al reddito, nel Piano di Zona 2018 sono indicati anche dei servizi di budgeting per i beneficiari delle misure nazionali, persone senza dimora o in condizione di grave disagio all'interno di percorsi di autonomia. Tale servizio, implementabile per singolo utente o per un gruppo di utenti, si divide in due fasi (Comune di Milano 2018):

1. **Io Welfare:** l'utente acquisisce consapevolezza delle proprie necessità in termini di budgeting, indebitamento, previdenza pensionistica ecc. attraverso moduli formativi con educatori finanziari;
2. **Tu Welfare:** Il cittadino viene supportato dagli educatori finanziari nella stesura di un piano finanziario, economico e patrimoniale personale.

Nel Piano di Zona 2018-2020 viene citata anche la definizione di un Action Plan dedicato alla grave emarginazione, che prevede la costruzione di un livello di governance e di coordinamento tra il Comune, il privato sociale, ATS e ASST¹³, al fine di favorire il monitoraggio dei bisogni e la definizione delle risposte in

¹⁰ Dai dati riferiti al 2019 è possibile notare un maggior apporto di risorse destinato alla misura M1, in cui rientra tale profilo di beneficiario. Inoltre, sul sito del Comune di Milano i bandi delle misure ordinarie sono disponibili, oltre che in italiano, anche in spagnolo, francese, inglese, cinese ed arabo, mostrando una particolare attenzione per l'utenza di origine straniera. Un altro target rilevante segnalato per le misure comunali, anche se dai numeri più contenuti, è quello degli over 60/65 di origine italiana (Mil_01).

¹¹ Le domande, al momento della somministrazione dell'intervista, erano appena pervenute al Comune di Milano a seguito della chiusura del bando. Pertanto, non erano ancora state oggetto di verifica del rispetto dei requisiti per l'ottenimento del beneficio comunale.

¹² Anche i titoli sociali che sono stati riorganizzati nel 2018 in 4 nuove linee di prodotto: titoli sociali per intervento educativo, per intervento socio-assistenziale, per aiuti familiari e per interventi complementari per la cura e l'autonomia (Mil_01, Comune di Milano 2018). I titoli sociali, però, non sono identificati come strumenti di sostegno al reddito, ma sono voucher e buoni che vengono erogati alle famiglie che sostengono il costo di un servizio (ad es. badante). Inoltre, si tratta di un servizio non indirizzato ad un target con elevate fragilità economiche, poiché il limite ISEE massimo per farne richiesta è 40mila euro annui. Tuttavia, i testimoni privilegiati segnalano che la maggior parte dei richiedenti si colloca nella prima fascia di contributo, al di sotto, cioè, dei 10mila euro di ISEE (Mil_01).

¹³ Il coordinamento con gli enti sanitari è centrale per l'implementazione di screening sanitari e visite mediche generali per le persone accolte nelle strutture d'accoglienza residenziali e nelle accoglienze notturne (Comune di Milano 2018a). Le Agenzie di Tutela della Salute (ATS) si occupano della programmazione sanitaria in Lombardia e hanno sostituito le precedenti ASL, secondo la riforma introdotta dalla l.r. 23/2015. Alle ATS si aggiungono le Aziende Socio Sanitarie Territoriali (ASST), che si occupano dell'erogazione dei servizi (Ghetti 2018b).

termini di interventi e delle politiche per i senza dimora (Comune di Milano 2018). Circa 8,4 milioni di euro dal PON Inclusionione sono stati utilizzati per attivare nuove unità di offerta residenziali permanenti, orientate all'autonomia delle persone (housing first, housing lead, micro-comunità, ecc.) (Comune di Milano 2018). È stato attivato anche il monitoraggio dei cittadini senza dimora e il potenziamento del Centro Aiuto Stazione Centrale (CASC)¹⁴, con *case manager* per l'attivazione di percorsi di inclusione sociale (Comune di Milano 2018). L'Action Plan ha portato anche ad un maggiore coordinamento tra il Comune e i vari servizi dedicati alla grave emarginazione adulta tra cui le Unità Mobili Notturme, i Centri Diurni, l'Unità di Pronto Intervento Sociale Diurno e Strutture residenziali o Centri di accoglienza notturna (Comune di Milano 2018a).

Rispetto alle misure regionali progressivamente introdotte per il contrasto alla povertà, l'ultima delle quali è rappresentata dal RdA¹⁵, gli interlocutori privilegiati sottolineano alcune criticità che hanno limitato il loro impatto sulla realtà milanese. In primo luogo, si osserva una limitata adesione dell'utenza potenziale rispetto alle risorse messe a disposizione, a seguito di criteri di accesso che non rispecchiano i profili di bisogno tipici del contesto milanese (Mil_01). Si rilevano, inoltre, difficoltà a livello amministrativo e burocratico a carico dei servizi sociali comunali, soprattutto per la rendicontazione delle spese alla Regione, dovute all'utilizzo di risorse europee (Mil_01). Inoltre, emerge anche una diversa interpretazione del RdA: per il Comune di Milano esso rappresenta un titolo sociale, a causa dell'elevata soglia ISEE di accesso, e non una misura di contrasto alla povertà, come Regione Lombardia la definisce (Mil_01)¹⁶.

Nonostante il RdC non abbia apportato particolari novità, poiché Milano aveva già avuto esperienza di misure nazionali di sostegno al reddito a partire dalla Carta Acquisti e perché la condizionalità era già stata assimilata nella cultura dei servizi sociali, c'è stato un forte impatto sia sul versante sociale che del lavoro a causa dell'ammontare di utenza che la misura ha attratto (Mil_02). La definizione di un progetto personalizzato efficace necessita di tempo e colloqui da dedicare a ciascun beneficiario e i numeri milanesi rendono difficoltosa questa procedura, soprattutto alla luce del fatto che la percentuale di nuovi utenti è elevata¹⁷ (Mil_02). Pertanto, non è possibile convocare tutti i richiedenti, ma la scelta viene virata verso i profili ritenuti più fragili (ad es. i nuclei con minori o che percepiscono un beneficio elevato) (Mil_02).

A livello operativo la scelta del Comune di Milano è stata quella di non creare delle equipe municipali ad hoc per il RdC, ma piuttosto sono stati assunti per ciascun municipio una o due risorse dedicate grazie al Fondo Povertà (Mil_02). Nel caso in cui i richiedenti il beneficio siano profili già conosciuti ai servizi sociali, l'operatore, di primo o secondo livello, che aveva già preso in carico l'utente o il nucleo ne diventa il *case manager* (Mil_02).

Tra le difficoltà di implementazione del RdC, anche nel territorio di Milano è segnalata la mancata attivazione di alcune funzionalità della piattaforma GEPI, il sistema operativo ad uso dei servizi sociali per la gestione dei beneficiari della misura nazionale (Mil_01). Inoltre, viene anche segnalato che a differenza della precedente

¹⁴ Il Centro Aiuto Stazione Centrale (CASC) è uno sportello di orientamento a servizi di prima necessità (pasti, sistemazione notturna). Il centro nasce dalla collaborazione tra il Comune di Milano e il privato sociale. Link: <https://www.comune.milano.it/servizi/centro-aiuto-stazione-centrale1>

¹⁵ Altre misure regionali citate dai testimoni privilegiati come rilevanti per il contrasto alla povertà sono il Bonus Nido, compreso nel RdA, e le misure dedicate all'emergenza abitativa, anche se non di competenza diretta degli intervistati (Mil_01).

¹⁶ I servizi comunali segnalano anche la conflittualità che si è venuta a creare con i richiedenti l'RdA, dovuta al fatto che la Regione pubblicizzava la misura come un contributo diretto, mentre invece si tratta di un rimborso all'ente presso cui si usufruisce di uno dei servizi previsti (Mil_01).

¹⁷ Secondo gli intervistati la percentuale di beneficiari RdC senza un precedente rapporto con i servizi sociali è cresciuta progressivamente, passando da circa il 10% in fase iniziale, fino al 50% (Mil_02). Si tratta di dati di cui, però, non è stato possibile ottenere una successiva conferma documentale.

piattaforma dedicata al Rel, GEPI può essere utilizzata esclusivamente dai case manager¹⁸, pertanto è necessario che siano direttamente gli assistenti sociali dedicati al RdC ad imparare ad utilizzarla; a tal fine il Ministero ha organizzato degli incontri formativi con cadenza bisettimanale (Mil_01). Complessivamente l'RdC è valutato come una misura dalla struttura complessa, che necessiterebbe di semplificazioni per un'implementazione più snella: ad esempio i PUC sono ritenuti non necessari da alcuni testimoni privilegiati poiché l'RdC già prevede la condizionalità¹⁹ (Mil_01). Inoltre, dati i numeri consistenti dei beneficiari afferenti a Milano, è di difficile applicazione l'attribuzione di ciascun soggetto ad un progetto specifico²⁰ (Mil_01). Ne consegue che anche i PUC hanno subito un'implementazione rallentata: durante le interviste sono stati citati solo una sessantina di progetti in corso tra novembre e dicembre 2020. La volontà dei servizi sociali è quella di coinvolgere maggiormente il terzo settore nella progettazione e gestione dei progetti, attraverso un apposito bando (Mil_02).

Nel corso della somministrazione delle interviste sembra essere stato attivato il collegamento tra GEPI e la piattaforma in capo ai CPI, MyAnpal, tuttavia solamente per il rinvio dei beneficiari dai servizi sociali ai servizi al lavoro, e non nella direzione opposta. Ciò ha portato a consistenti difficoltà nella tracciabilità degli utenti scambiati tra i due servizi (Mil_05). I testimoni privilegiati hanno anche sottolineato le difficoltà di gestione della condizionalità. Per esempio, nel caso in cui il beneficiario RdC non si presentasse a seguito di una convocazione, il servizio deve inviargli una raccomandata. Si tratta però di un costo consistente per un territorio come quello di Milano, dove le raccomandate da spedire possono raggiungere diverse migliaia (Mil_07). Un ulteriore elemento di complicazione del RdC che accomuna tutto il territorio lombardo è la coesistenza di più piattaforme utilizzate per la gestione dei beneficiari da parte dei CPI²¹. Sempre sul versante lavoro, le testimonianze derivanti da ANPAL segnalano, in riferimento alla gestione dell'intero territorio lombardo, l'impatto sulla struttura preesistente derivante dall'assunzione di circa 300 navigator per coprire l'intera Regione, di cui 30 per il CPI di Milano (Mil_06). Viene anche citata la difficoltà di Anpal a relazionarsi con 12 province invece che solamente con l'attore regionale per l'inserimento dei navigator: una caratteristica che rappresenta un unicum nel panorama italiano (Mil_06).

I dati disponibili sui beneficiari RdC in carico ai servizi sociali del Comune di Milano sono attualmente quelli forniti dalla dashboard di GEPI al dicembre 2020. La piattaforma indica un totale di beneficiari su Milano pari a 40.165: di questi 21.646, quindi circa la metà, sono stati reindirizzati ai servizi sociali per la definizione di un Patto per l'Inclusione. Sul totale dei 40.165 utenti, 31.163 hanno completato il percorso di verifica dei requisiti, con 25.993 profili idonei e 5.170 senza i necessari requisiti di residenza e soggiorno.

¹⁸ Il limite di utilizzo della piattaforma GEPI per i soli case manager è indicato anche come un ulteriore elemento di rallentamento dei lavori (Mil_02).

¹⁹ I PUC (Progetti Utili alla Collettività) si inseriscono all'interno del Patto per l'inclusione o del Patto per il Lavoro stipulati tra il beneficiario di RdC e i servizi. Sono costituiti da attività di supporto agli interventi ordinariamente svolti dai Comuni, dagli Enti Pubblici e dal Terzo Settore, per un totale di 8 ore settimanali, estendibili a 16. Nel corso delle interviste emerge come essi siano stati organizzati ed implementati solo recentemente, e non a partire dall'introduzione del RdC, e di come le realtà comunali, inclusa quella di Milano, stiano avendo delle difficoltà a predisporre questa tipologia di attività. Inoltre, la condizionalità del RdC sarebbe già garantita dalla stipula del patto e dal rispetto di tutte le attività e percorsi definiti al suo interno per accompagnare l'utente al superamento della condizione di disoccupazione e/o fragilità socio-economica.

²⁰ "A parte i numeri, vorrebbe veramente voler dire avere una persona, un beneficiario del RdC, quasi in ogni ufficio del comune di Milano [...]" (Mil_01)

²¹ Le piattaforme utilizzate dai CPI sono: 1) MyAnpal: è il sistema operativo nazionale per la gestione dei beneficiari RdC in carico ai servizi al lavoro e per i PUC; 2) SIUL: è la piattaforma regionale dei Centri per l'Impiego per la gestione di tutta la loro utenza. Si tratta del sistema operativo attivamente utilizzato per la gestione dei beneficiari RdC; 3) SINTESI: è la piattaforma provinciale dei Centri per l'Impiego lombardi. Nasce a seguito della delega di Regione Lombardia alle province per quanto riguarda i servizi al lavoro.

I testimoni privilegiati hanno anche segnalato delle difficoltà relative alla gestione delle misure emergenziali, tra cui viene citato lo strumento regionale del Pacchetto Famiglia²². Complessivamente le difficoltà relative agli interventi dedicati alla fase pandemica sono soprattutto dovute alla numerosità delle richieste pervenute al Comune di Milano, che non hanno permesso un'erogazione tempestiva dei contributi, a causa della necessità di verificare i requisiti di accesso (Mil_01). Inoltre, sia per i servizi sociali che per quelli al lavoro la pandemia ha portato all'interruzione della condizionalità per tutta la durata del primo lockdown. In seguito, le modalità di verifica dei requisiti dei beneficiari e le prese in carico sono state organizzate in modalità online²³: si tratta, però, di uno strumento difficoltoso per rapportarsi con l'utenza dei servizi, costituita da soggetti fragili che potrebbero non avere a disposizione i mezzi tecnologici necessari²⁴ (Mil_05). Lo stesso Comune di Milano ha organizzato, nel corso dell'emergenza sanitaria del 2020, alcuni interventi di risposta al disagio economico e sociale, tra cui i principali sono:

1. **La rete Milano Aiuta:** è stata coordinata dal Comune di Milano, che ha raccolto l'adesione del volontariato, delle aziende, del terzo settore e del privato sociale per supportare la cittadinanza nel corso dell'emergenza sanitaria (Link: <https://www.comune.milano.it/web/milanoaiuta>).
2. **Il Fondo Mutuo Soccorso:** il fondo si aggiunge a 3 milioni di euro precedentemente stanziati per il supporto alle fasce più deboli colpite dalla crisi economica e dalle misure di contenimento del contagio. Il nuovo fondo è costituito da 2 milioni di euro confluiti nel Fondo San Giuseppe gestito da Caritas Ambrosiana²⁵, ed alimentato anche dalle donazioni dei privati cittadini.

Rispetto, invece, alle realtà principali del terzo settore e del privato sociale incentrati sul tema della povertà, viene citato il Forum del Terzo Settore della città di Milano. I soggetti della rete del forum nel corso degli ultimi anni hanno ampliato la propria composizione e le loro azioni per affrontare tipologie di fragilità nuove e non necessariamente legate solo al disagio socio-economico: ad esempio lo sport, l'aggregazione giovanile e le attività culturali quali il teatro (Mil_04). Gli interventi principali del terzo settore riguardano:

- Il sostegno alle imprese cooperative e alle politiche di workers buyout: cioè, a seguito di un periodo di difficoltà imprenditoriale, il sostegno all'organizzazione di gruppi che possano subentrare nella proprietà dell'impresa, prendendovi parte attiva e ri-organizzandola come impresa cooperativa²⁶.
- L'erogazione dei servizi comunali (al 90% gestiti dal terzo settore) (Comune di Milano 2018). Nel corso delle interviste è stato sottolineato il coinvolgimento del terzo settore nelle attività di inserimento lavorativo attraverso le cooperative sociali di tipo B (Mil_04).

²² Il pacchetto famiglia è una delle misure emergenziali che sono state implementate da Regione Lombardia durante la prima fase della pandemia, attraverso contributi diretti per due finalità diverse: il contributo mutui prima casa pari a 500€ una tantum per nucleo familiare con almeno un figlio ≤ 16 anni oppure il contributo e-learning pari all'80% della spesa sostenuta (fino a 500€) per l'acquisto dei dispositivi elettronici per la didattica a distanza per nucleo familiare con figli di età compresa tra i 6 e i 16 anni. In entrambi i casi la soglia massima di ISEE per farne richiesta è di 30.000€ (Guidetti 2020).

²³ Viene segnalata anche l'istituzione di una piattaforma online dedicata alla richiesta dei certificati per i servizi dei CPI, myafolmet (Mil_05).

²⁴ Ad es. per compilare con il proprio computer i moduli editabili forniti dai servizi, oltre che per avere un colloquio in videochiamata (Mil_07).

²⁵ <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/servizi-sociali/fondomutuosoccorso>

²⁶ Oltre al sostegno lavorativo, le organizzazioni interne al Forum trattano temi di vario genere: ad es. la gestione di poliambulatori sanitari, di progetti specifici sui temi della violenza e della tratta di esseri umani, o ancora la residenzialità sociale temporanea (Mil_04).

Caritas Ambrosiana rappresenta un'altra realtà importante sul territorio di Milano: in particolare nella diocesi²⁷ gestisce 863 Caritas parrocchiali e 390 centri d'ascolto, oltre a tutta una serie di servizi a supporto dei soggetti più fragili quali mense, dormitori, centri per i malati di AIDS, per l'accoglienza degli immigrati, per la gestione di comunità e di appartamenti per fasce deboli e per l'accompagnamento e la ricerca del lavoro (Mil_03). Tra gli interventi principali messi in atto da Caritas per il contrasto alla povertà compaiono:

- **Il Fondo Famiglia Lavoro:** istituito nel 2008 e voluto dal Cardinale Tettamanzi, che voleva offrire un supporto tempestivo alle persone in difficoltà a causa della perdita di lavoro derivante dalla crisi economica in corso in quel periodo. Nei primi 3 anni di implementazione è stato un contributo a fondo perduto, mentre a partire dal 2012 all'erogazione economica sono stati affiancati altri servizi quali il supporto alla ricerca attiva del lavoro, le borse lavoro e il microcredito. A partire dal 2016, sempre nell'ambito di tale iniziativa è stato introdotto il "Fondo Diamo Lavoro" per aiutare i soggetti in difficoltà economiche dovute alla disoccupazione attraverso lo strumento dei tirocini²⁸;

- **I Centri di Ascolto:** situati su tutto il territorio della diocesi, hanno subito un'evoluzione a seguito della crisi del 2008, prima di tutto aumentando di numero, da 300 a 390. Inoltre, tali centri inizialmente non avevano lo scopo di distribuire pacchi alimentari, ma a seguito della crisi economica, progressivamente tutti si sono dotati di questo servizio, divenuto quasi prevalente rispetto all'obiettivo originario dei centri, l'ascolto, appunto²⁹;

- **Gli Empori e le Botteghe Solidali:** nascono nel 2015 per sgravare i Centri di Ascolto dalla fornitura di alimenti. Attualmente sono 11 e si prevede l'apertura di altri 6 empori nel corso del 2021.

Inoltre, a seguito della pandemia, gli interventi principali della Caritas Ambrosiana sono stati (Mil_03):

- **Il Fondo San Giuseppe:** attivato a marzo 2020 su ispirazione del Fondo Famiglia Lavoro, ha offerto contributi economici a chi ha perso il lavoro a causa dell'emergenza sanitaria³⁰. Ad un anno dall'istituzione del fondo sono stati erogati 5 milioni di euro per aiutare circa 3000 persone, di cui il 42% residenti a Milano (Mil_03). All'interno della diocesi, la città di Milano ha quindi assorbito la maggioranza degli aiuti a sostegno dei lavoratori nei servizi, nel turismo e nello spettacolo, che sono stati i settori più colpiti e su cui si basava l'economia della città. Il Fondo è stato finanziato per 2 milioni di euro dal Comune di Milano attraverso il Fondo di Mutuo Soccorso³¹. A Milano i richiedenti

²⁷ La diocesi di Milano, oltre alla provincia milanese, comprende anche quelle di Monza-Brianza, Lecco, Varese e una parte di quella di Como (Mil_03).

²⁸ Il Fondo Diamo Lavoro permette la definizione di tirocini retribuiti attraverso le risorse dei donatori, sgravando le aziende destinatarie degli utenti da oneri economici e amministrativi. I criteri di accesso alla misura sono: 1) avere il domicilio nell'area della Diocesi di Milano; 2) essere disoccupato in un periodo successivo al 30 giugno 2015 o avere un'occupazione con impegno fino a 12 ore settimanali; 3) essere disoccupato precedentemente a luglio 2015, ma con a seguire almeno 3 mesi di contratto non continuativo; 4) essere minore di 24 anni e vivere con la famiglia. Dal lato delle aziende, gli unici requisiti riguardano la ricerca di lavoratori e la presenza di sedi operative nel territorio della Diocesi oppure nelle sue vicinanze. Ad agosto 2020 erano state impegnate risorse pari a 1.410.634,96 € (Link: <https://www.fondofamigliavoro.it/#tve-jump-16ec736b273>).

²⁹ Durante la pandemia si sono anche modificate le motivazioni per le quali i cittadini si rivolgevano ai centri di ascolto: in particolare sono aumentati gli utenti che segnalano problematiche legate al reddito per sostenere le spese quotidiane. Sembrerebbe quindi che l'emergenza abbia virato le richieste delle persone sui bisogni primari (Osservatorio Diocesano delle Povertà e delle Risorse 2020).

³⁰ Il target dettagliato del Fondo San Giuseppe è costituito da: disoccupati a seguito dell'emergenza sanitaria, lavoratori precari e autonomi. I requisiti per farvi domanda sono: 1) avere il domicilio nell'area della Diocesi ambrosiana; 2) essere disoccupati o aver subito una riduzione del proprio lavoro dal 1° marzo 2020; 3) non essere destinatari del Fondo Diamo Lavoro; 4) far parte di un nucleo con entrate inferiori ai 400 euro mensili per persona (Link: <https://www.fondofamigliavoro.it/fondo-san-giuseppe/>).

³¹ <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/servizi-sociali/fondomutuosoccorso>

possono ottenere un contributo economico compreso tra i 400 e gli 800 euro per un massimo di 3 mesi, rinnovabile.

- **Il Fondo Diocesano di Assistenza:** Il fondo, già esistente prima della pandemia, ha raddoppiato le proprie risorse a sostegno dei soggetti e delle famiglie in difficoltà e che non possono essere segnalate per il Fondo San Giuseppe³².
- Aiuti di varia natura, analoghi a quelli implementati da altre diocesi, ad esempio per il sostegno al reddito, per la casa (per il pagamento delle bollette, dell'affitto o delle rate del mutuo), per la formazione, per il reinserimento lavorativo (borse lavoro, tirocini lavorativi, esperienze di "lavoro protetto", ecc.), per la messa a disposizione di tablet o computer.
- Il supporto al Comune per la definizione degli elenchi dei soggetti in difficoltà che necessitavano di aiuto durante il lockdown e per la distribuzione delle derrate alimentari dei 10 hub cittadini.
- Nel corso delle interviste sono stati citati anche gli interventi di housing sociale a cura della Fondazione San Carlo per la sistemazione di appartamenti da destinare a canone calmierato a soggetti in difficoltà.

Capitolo 3 – Il sistema locale di governance multi-livello

3.1. Le relazioni sull'asse verticale

Il rapporto tra il Comune di Milano e la Regione si presenta come unilaterale: dalle interviste emerge come l'attore regionale convochi gli ambiti e la Città metropolitana esclusivamente allo scopo di mostrare le nuove misure, siano esse regionali o nazionali, senza un loro preventivo coinvolgimento nell'elaborazione degli strumenti o un successivo supporto all'implementazione (Mil_01). Le convocazioni degli Ambiti dedicate al coordinamento del RdC sono anch'esse valutate come molto limitate³³ e la Regione ha dimostrato disinteresse nei confronti delle misure nazionali di contrasto alla povertà anche nel rapporto con il Ministero³⁴ (Mil_01). Anche i testimoni privilegiati afferenti ai servizi al lavoro segnalano una mancata presenza di Regione Lombardia nell'accompagnamento giuridico e metodologico delle novità introdotte dalla normativa relativa al RdC: si tratta di un ruolo che, infatti, nel caso di AFOL Metropolitana è stato demandato alla società di formazione e consulenza ISMO (Mil_05). Viene quindi confermata la tendenza di Regione Lombardia ad assumere un ruolo marginale, limitandosi a definire la convenzione con Anpal Servizi per la gestione dei 329 navigator³⁵, integrati come assistenza tecnica³⁶, che successivamente è stata gestita dalle

³² <https://prendersicura.caritasambrosiana.it/fondo-diocesano-di-assistenza/>

³³ I testimoni privilegiati hanno sottolineato, invece, il ruolo importante della Comunità di Pratiche IRS per la condivisione tra territori diversi delle procedure e della gestione del RdC e di altre misure. L'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS) ha introdotto nel 2019 la comunità di pratiche per la coprogettazione e collaborazione tra enti pubblici, il terzo settore e la società civile nell'ambito delle politiche di welfare. L'iniziativa ha permesso la creazione di un network in cui i territori possono confrontarsi sull'attuazione delle misure (De Ambrogio e Guidetti 2019).

³⁴ *"Io mi ricordo: a Roma alle riunioni del ministero, come comune di Milano ci potevamo andare perchè eravamo un grosso comune, e molte volte la Regione Lombardia non c'era! Cioè, c'erano ruoli di protagonismo da parte di altre regioni: la Puglia, l'Emilia-Romagna, la Campania, ecc... Ma la Regione Lombardia, se c'era, c'era in videoconferenza e dopo un po' si perdevano. Quindi da questo punto di vista c'è stato proprio un atteggiamento non di contrasto, ma di disinteresse"* (Mil_01)

³⁵ *"Quindi c'è stato uno scarso accompagnamento a livello nazionale e il blocco a livello regionale, dove è stata fatta una convenzione con Anpal, con tante difficoltà, per la gestione di questi navigator. Non è mai stata fatta una riunione in cui si diceva: <<il reddito di cittadinanza prevede a, b, c, questi step e questi livelli essenziali delle prestazioni>>"* (Mil_05).

³⁶ In quanto assistenza tecnica i navigator non possono attuare tutti gli step necessari per la presa in carico dei beneficiari RdC: ad esempio, la sottoscrizione del patto per il lavoro o le sanzioni devono essere necessariamente effettuate da un

single Province³⁷ (Mil_05, Mil_06). In aggiunta a ciò, i testimoni privilegiati dei servizi al lavoro ritengono limitato anche l'accompagnamento proveniente dal livello nazionale, in termini di definizione dei decreti attuativi necessari alla misura (Mil_05, Mil_06).

A livello di governance verticale, il Comune di Milano a partire dall'implementazione della Carta Acquisti ha costruito un rapporto diretto con il Ministero, essendo convocato dal livello centrale in merito alle misure nazionali di sostegno al reddito, assieme agli altri Comuni italiani più rilevanti in termini di dimensione (Mil_01). Si tratta di un rapporto che però è percepito come ridotto nell'impianto del RdC, in quanto la misura stessa, a differenza delle precedenti, è stata formulata senza alcun coinvolgimento o interlocuzione da parte del Ministero, ma semplicemente è stata comunicata nella sua forma definitiva (Mil_01). L'emergenza sanitaria sembra aver contribuito a limitare ancora di più questa relazione e le occasioni di confronto (Mil_01).

Internamente all'area della città di Milano, il raccordo tra il Comune e i municipi avviene tramite la Conferenza dei Presidenti dei Municipi³⁸, che ha la funzione di organo di iniziativa e consultivo per il Sindaco, la Giunta e il Consiglio comunale nelle materie definite dal Regolamento comunale dei Municipi³⁹ (Comune di Milano 2021). La Conferenza ha anche il fine di garantire un'azione amministrativa omogenea e di coordinare le iniziative che interessano più municipalità o l'intero territorio cittadino (Comune di Milano 2021). Il coordinamento tra i servizi sociali dei 9 municipi avviene, invece, attraverso riunioni settimanali predefinite⁴⁰ di aggiornamento e programmazione che coinvolgono i coordinatori e le posizioni organizzative municipali e comunali; analogamente è presente una relazione diretta e costante con le posizioni organizzative delle tre direzioni, elemento non sussistente al tempo in cui i servizi erano divisi per area di utenza (Mil_02). Anche all'interno di ciascun municipio il PO e il coordinatore definiscono due riunioni settimanali, una dedicata agli operatori sociali del primo livello e l'altra con gli operatori del secondo livello per la discussione dei casi e dell'utilizzo del budget attribuito a ciascun municipio⁴¹ (Mil_02).

I testimoni privilegiati afferenti al Comune di Milano dichiarano di avere rapporti di collaborazione con altre istituzioni pubbliche, soprattutto le scuole, per quanto concerne i minori, e l'ATS per i servizi socio-sanitari (Mil_01). Dalle interviste emerge un collegamento tra l'introduzione delle misure nazionali e la necessità di una maggiore collaborazione sia tra le diverse aree di policy interne al Comune sia rispetto alle istituzioni esterne, tra cui sono stati citati INPS e AFOL. Sia con INPS, che con i CPI e l'ATS esistono attualmente modalità formalizzate di raccordo e tavoli dedicati al dialogo tra le diverse istituzioni, oltre alla conoscenza precisa dei soggetti interni a ciascun ente a cui rivolgersi in caso si rendesse utile un confronto (Mil_01).

È stata anche segnalata nella fase preparatoria di implementazione del RdC, quindi nel 2019, la stipula di un protocollo di intesa tra il Coordinamento metropolitano INPS di Milano, il Comune di Milano, Città

operatore CPI in quanto pubblico ufficiale (Mil_06). I navigator si occupano delle attività di predisposizione del patto: la convocazione, l'accoglienza, la presa in carico, la verifica delle condizioni di esonero ed esclusione o delle caratteristiche per la prosecuzione del percorso, la ricerca attiva del lavoro... (Mil_06).

³⁷ Rispetto alla gestione dei navigator viene segnalata anche la difficoltà di gestione della formazione, specialmente on the job, dato il loro profilo privo di precedenti esperienze nell'area lavoro e/o proveniente da realtà regionali differenti e dunque senza familiarità con il contesto di intervento (Mil_05).

³⁸ I membri della Conferenza sono: il Sindaco di Milano o l'Assessore in deroga e i presidenti dei Municipi (Comune di Milano 2021). L'organo si riunisce almeno ogni tre mesi e/o quando ne viene richiesta la convocazione da almeno 5 Presidenti di Municipio (<https://www.comune.milano.it/comune/palazzo-marino/municipi>).

³⁹ Ad esempio, tra le diverse competenze della Conferenza compaiono la definizione delle linee guida e dei livelli standard minimi delle prestazioni dei servizi pubblici locali o la verifica dell'efficacia delle attività e dei servizi comunali che sono di interesse per i municipi (<https://www.comune.milano.it/comune/palazzo-marino/municipi>)

⁴⁰ Le giornate e gli orari di tutte le riunioni citate per il raccordo tra direzioni, direzioni-municipi e interne ai municipi sono fissi per favorire l'organizzazione interna e la cadenza settimanale (Mil_02).

⁴¹ Nonostante le risorse siano divise tra i 9 municipi, però il capitolo di bilancio è unificato per tutto il Comune di Milano e non suddiviso per singola zona (Mil_02).

Metropolitana, AFOL Metropolitana e Poste Italiane per l'istituzione di una cabina di regia per il coordinamento della misura⁴² (Mil_05). Tale arena, nata come una sperimentazione annuale, ha però visto il proprio ruolo ridimensionarsi nel corso del tempo, nonostante abbia rappresentato un punto nevralgico per l'accompagnamento sul territorio da parte di INPS (Mil_05).

3.2. Le relazioni sull'asse orizzontale

Sull'asse orizzontale, la collaborazione tra Comune e Centri per l'Impiego, gestiti da AFOL metropolitana, si sarebbe costruita e consolidata a partire dalla sperimentazione del SIA, attraverso la composizione delle équipes multidisciplinari (Mil_01). Da allora si è progressivamente strutturato un rapporto solido tra i servizi sociali e i CPI tramite momenti di formazione, riunioni e incontri che hanno permesso alle due realtà, in precedenza rigidamente separate, di conoscersi⁴³ (Mil_01). In particolare, la relazione con AFOL Metropolitana ha avuto un'evoluzione nel corso degli ultimi 10 anni, stimolata anche dall'introduzione delle misure antecedenti il RdC; questo sviluppo viene ricondotto dai testimoni privilegiati a tre fasi principali (Mil_05):

- 1) **Dal 2009 all'introduzione del SIA:** Prima dell'introduzione delle sperimentazioni nazionali di sostegno al reddito, i confronti tra AFOL e i servizi sociali erano frammentati e tradotti in convenzioni, contratti e appalti specifici a seconda del territorio e delle progettazioni;
- 2) **Sperimentazioni SIA e REI:** L'introduzione prima del SIA e successivamente del REI stimolano un avvicinamento più strutturato tra il servizio sociale e i Centri per l'Impiego, sempre attraverso la definizione di convenzioni specifiche e percorsi di accompagnamento al lavoro, ai tirocini. Presso il Comune di Milano viene definita la partecipazione di AFOL alle équipes multidisciplinari REI che costituiranno poi una base importante per la gestione del successivo RdC ai fini dell'analisi del bisogno dei beneficiari;
- 3) **Il Reddito di Cittadinanza:** inizialmente i servizi sociali e i servizi al lavoro si rapportano al RdC in modo analogo al SIA e al Rel, tuttavia diventa sempre più evidente che il modello di relazione non può essere interamente replicabile a causa dei numeri più consistenti di beneficiari e perché per la prima volta la norma include esplicitamente i CPI nella struttura della misura. In questa fase, da entrambi i servizi viene segnalata la mancanza di una regia regionale che permetta di comprendere i cambiamenti introdotti dal RdC rispetto alle misure precedenti; pertanto, le nuove relazioni si sono costruite gradualmente e con fatica nel corso dell'implementazione. Un ulteriore elemento di complicazione in questa fase è stata la mancata interoperabilità tra i due sistemi informativi afferenti ai due servizi. Attualmente, nonostante le piattaforme non permettano ancora le funzionalità correlate ai PUC, viene segnalata una convenzione tra AFOL Metropolitana e il Comune di Milano per la definizione di progetti sperimentali nei centri di formazione professionale AFOL (Mil_05). Si tratta

⁴² Il protocollo riconosceva, inoltre l'importanza della formazione e di modalità condivise per la relazione tra operatori delle parti firmatarie (Protocollo di Intesa 2019).

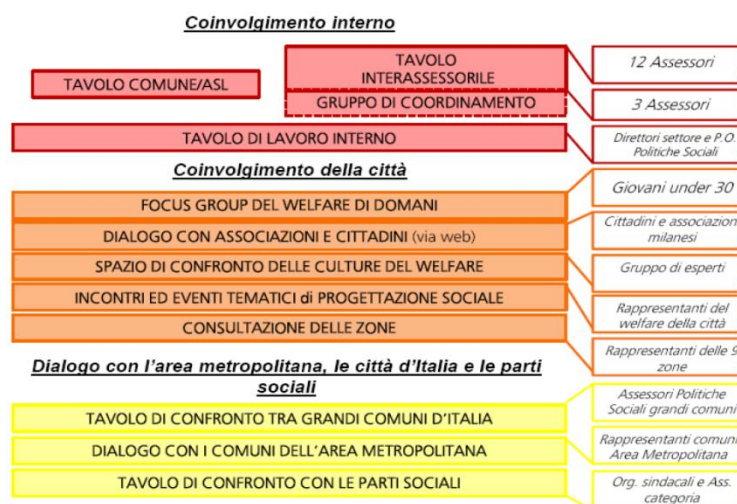
⁴³ Inoltre, il Comune di Milano ha al suo interno un proprio servizio al lavoro denominato Centro di Mediazione al Lavoro (CELAV): anche questo elemento ha favorito il raccordo tra servizi sociali e i CPI (Mil_02). Il servizio afferisce alle politiche sociali, pertanto il suo scopo non si esaurisce nell'accompagnamento degli utenti nella ricerca del lavoro, ma pone al centro lo sviluppo del loro empowerment, in partnership con aziende ed enti di formazione del territorio. Il centro nasce nel 1987 per favorire l'integrazione lavorativa dei soggetti con disabilità, per poi ampliare il proprio target ai giovani, negli anni '90, e infine la sua funzione si evolve nell'integrazione socio-economica di diversi soggetti fragili. Attualmente è organizzato in équipes dedicate a specifici target di fragilità: adulti, adolescenti e giovani, richiedenti asilo, disabilità, dipendenze o di salute mentale, detenuti e grave emarginazione sociale. Oltre alla presa in carico, il CELAV offre servizi informativi e di orientamento per tutta la cittadinanza tramite apposito sportello. (Link: <https://www.comune.milano.it/-/politiche-sociali.-dal-comune-2-6-milioni-per-l-inclusione-lavorativa>).

di una collaborazione che ha anche favorito la ricostruzione del dialogo e di tavoli di confronto tra i servizi a seguito della pandemia (Mil_05). Anche la relazione con AFOL e i municipi rimane definita, invece, tramite convenzione: una volta al mese un operatore CPI partecipa alle riunioni di equipe municipali per il coordinamento dei casi che possono essere scambiati tra i due servizi (Mil_02).

Il raccordo tra AFOL Metropolitana e ANPAL avviene, invece, a livello di singoli coordinatori e responsabili dei due enti, prevalentemente ai fini della gestione dei navigator (Mil_06). Si tratta di un confronto di natura operativa, costante, ma non formalizzato, che può assumere dinamiche differenti: può essere, ad esempio, top-down, tra posizioni apicali, oppure bottom-up in caso emergessero delle questioni da affrontare sui singoli territori (Mil_06). È Anpal che cerca di rendere il più omogeneo possibile il rapporto e la gestione dei navigator con le diverse Province lombarde, nel rispetto delle caratteristiche di ciascun territorio (Mil_06).

Complessivamente il dialogo del Comune di Milano con i diversi stakeholder sociali ha subito nel corso degli anni una continua evoluzione, a partire dalla definizione del Piano di Zona 2012-14, che prende il nome di Piano di Sviluppo del Welfare della Città di Milano (Comune di Milano 2012). Oltre alla riorganizzazione dei servizi sociali descritta nel paragrafo 2.1, il piano ha rappresentato un importante traguardo di coinvolgimento dei vari protagonisti delle politiche sociali per una costruzione condivisa del documento⁴⁴ (Comune di Milano 2012). Tale esperienza è stata organizzata attraverso la definizione di arene preposte per il dialogo sia interno che esterno all'ente comunale e ai municipi (vd. Figura 5). Pertanto, accanto a tavoli di confronto tra il Comune, la Provincia, l'ASL, i Municipi, gli Assessorati competenti, ecc., sono presenti arene espressamente dedicate al dialogo con la cittadinanza e i rappresentanti del welfare cittadino⁴⁵ (in fig. 5 indicate in arancione) o con le parti sociali (vd. tavolo di confronto indicato in giallo in fig. 5).

Figura 5 – Architettura dei tavoli di programmazione e lavoro per la stesura del Piano di Sviluppo della Città di Milano 2012-14 (Piano di Zona)



Fonte: Comune di Milano (2012)

⁴⁴ In particolare, nel Piano di Sviluppo sono citati, come stakeholder esterni al Comune, il terzo settore, la Cooperazione, l'impresa sociale, il volontariato, l'associazionismo, la comunità scientifica, l'università e i percorsi di cittadinanza attiva (Comune di Milano 2012).

⁴⁵ Sono stati organizzati anche dei focus group per coinvolgere giovani di età compresa tra i 20 e i 30 anni nella visione di sviluppo del welfare (Comune di Milano 2012).

A partire da quella esperienza, il Piano di Sviluppo milanese è sempre stato redatto in raccordo con il Terzo Settore e gli stakeholder del sociale attraverso la Cabina di Regia del Piano di Zona (Mil_04). Inoltre, nel Piano 2018-2020 tra le pratiche da sviluppare viene citata la promozione di un confronto tra gli operatori del sociale privati e pubblici al fine di costruire una visione condivisa sui bisogni dei cittadini e sulle buone prassi da applicare (Comune di Milano 2018). L'importanza del raccordo con il Terzo Settore è sottolineata non solo a livello di definizione del piano, ma anche sul piano operativo, poichè esso eroga circa il 90% dei servizi comunali (Comune di Milano 2018).

Le arene dedicate al raccordo tra il Comune e il terzo settore sono rappresentate da diversi tavoli tematici che raccolgono l'Assessorato alle Politiche Sociali e i referenti delle organizzazioni attive su territori per la condivisione dei bisogni intercettati nelle comunità di riferimento⁴⁶ (Mil_04, Comune di Milano 2018). I tavoli istituiti a tale scopo sono 10 e riguardano i seguenti temi: domiciliarità, invecchiamento attivo, cultura della salute e stili di vita, dipendenze, disabilità, minori, salute mentale, persone sottoposte a provvedimenti della autorità giudiziaria, immigrazione, senza dimora-povertà (Comune di Milano 2018). Questa divisione, nel corso delle interviste ai testimoni privilegiati, è stata però valutata come eccessivamente frammentata (Mil_04). Inoltre, il coinvolgimento del terzo settore non viene valutato lineare dai testimoni privilegiati in merito all'implementazione delle misure nazionali di sostegno al reddito: esso si occupa, infatti, dell'erogazione e della co-gestione di tutte le attività legate ai percorsi di reinserimento, di recupero, di orientamento e di formazione, ma non è inserito in un percorso di co-progettazione degli interventi (Mil_04).

Le realtà territoriali interne al Forum del Terzo Settore si relazionano, invece, con ciascun Municipio attraverso i "tavoli di rete sociale": si tratta di arene non formalizzate⁴⁷, non consolidate necessariamente in tutti i 9 Municipi di Milano, alcune delle quali sono, tuttavia, ritenute particolarmente virtuose (Mil_04). Tali contesti sono finalizzati al coordinamento delle attività e al confronto sui bisogni dei cittadini. Qualora vi partecipassero membri del Forum, i risultati emersi dai tavoli sono comunicati alla sezione cittadina dell'ente (Mil_04). Al contrario, il forum della città di Milano non ha relazioni dirette con la Regione, perché se ne occupa la sezione regionale (Mil_04).

Riprendendo i soggetti del terzo settore e del privato sociale maggiormente attivi sul territorio e discussi al paragrafo 2.2., il raccordo con Caritas Ambrosiana avviene specialmente per il reinvio dell'utenza tra i servizi sociali e i centri di ascolto. In particolare, i volontari Caritas cercano di accompagnare i soggetti fragili che intercettano ai servizi sociali, offrendo supporto all'individuazione delle misure pubbliche più consone alla situazione specifica. Analogamente i servizi sociali reindirizzano ai centri di ascolto i soggetti che non possono ricevere alcun tipo di assistenza per mancanza di criteri o di risorse (Mil_03).

La relazione tra il Comune di Milano e Caritas Ambrosiana è indicata nelle interviste ai testimoni privilegiati come solida e costante, come testimonia anche la collaborazione durante la pandemia per il Fondo San Giuseppe (vd. par. 2.2.). La relazione tra Caritas e i singoli municipi sembra invece assumere delle modalità informali, basate sui rapporti diretti tra presidenti e assessori dei municipi con il territorio e quindi anche con i parroci o le Caritas Decanali.

⁴⁶ In precedenza, il rapporto tra il terzo settore, attraverso il Forum, e il Comune era meno strutturato poiché prima del 2008/2009 esisteva solamente un forum a livello provinciale e non uno specifico per il territorio di Milano (Mil_04). Allora il forum partecipava al tavolo dello sviluppo e del confronto con la Direzione delle politiche sociali e con l'Assessorato alle politiche sociali: si trattava di un tavolo unico con successive convocazioni dedicate a temi specifici (Mil_04).

⁴⁷ Anche se ad es. il tavolo del Municipio 5 e quello del Municipio 6, che sono stati precursori di questo tipo di esperienza, in base alla quale la possibilità di istituire tavoli tematici è stata inserita nel regolamento del Comune in occasione della sua revisione nel 2018, hanno un proprio logo che utilizzano quando diffondono documentazione sulla loro attività (Mil_04).

All'interno della struttura del RdC, si segnala invece l'ingresso di Caritas Ambrosiana nell'accordo "INPS PER TUTTI"⁴⁸, che sarà successivamente esteso a tutte le Caritas lombarde, per supportare i soggetti nelle pratiche di richiesta del RdC presso i Centri di Ascolto (Mil_03).

Nel corso delle interviste, l'iniziativa di raccordo per il contrasto alla povertà⁴⁹ citata maggiormente è il progetto QuBi. Il progetto nasce su proposta della Fondazione Cariplo, che ha aperto un bando per il Terzo Settore e ha stanziato circa 25 milioni di euro⁵⁰ per il contrasto alla povertà minorile, specialmente educativa e alimentare, attraverso 23 reti in 25 quartieri di Milano selezionati sulla base del numero dei beneficiari di misure di sostegno al reddito. E' stata così facilitata la creazione o il consolidamento di reti locali finalizzate alla organizzazione di attività e iniziative⁵¹ a sostegno dei nuclei famigliari in difficoltà⁵² per supportarne il percorso di uscita dalla povertà. Gli interventi implementati nel primo biennio del progetto (2019-2020) si sono concentrano su tre aree principali (Gnan e Sabatinelli 2021):

- Azioni innovative di contrasto alla povertà alimentare;
- Incremento della capacità di spesa dei nuclei in condizione di povertà;
- Accompagnamento dei nuclei target in un percorso di uscita dalla povertà e/o dalla condizione di bisogno;

Si sono inoltre aggiunte azioni dedicate alla povertà digitale e al sostegno alla gravidanza e al parto (Gnan e Sabatinelli 2021). Gli obiettivi per il prossimo biennio sono:

- Individuazione di ulteriori soggetti in condizione di fragilità sociale ed economica non ancora intercettati dal progetto;
- Contrasto alla povertà alimentare ed educativa;
- Orientamento alle risorse e alle misure di contrasto alla povertà attivabili;

In particolare, i testimoni privilegiati sottolineano quanto tale sperimentazione abbia permesso ai servizi sociali municipali di acquisire una maggiore consapevolezza delle realtà e delle energie presenti sul territorio che era possibile coinvolgere in progettualità condivise⁵³. Il coordinamento di tali reti si basa in particolare sul rapporto tra un assistente sociale comunale e un referente della rete territoriale del Terzo Settore (Mil_02). Tale sinergia è stata realizzata attraverso una progettazione comune tra Fondazione Cariplo e Assessorato Politiche Sociali, Settore Territorialità. Il Comune ha ricevuto una quota di risorse per integrare

⁴⁸ "INPS per tutti" nasce nel 2019 per favorire l'accesso alle misure assistenziali a coloro che ne hanno diritto (Link: <https://www.inps.it/news/inps-per-tutti-nuove-modalita-per-riavviare-il-progetto-in-sicurezza>).

⁴⁹ Per quanto riguarda altre aree di attività, il Terzo Settore ha rappresentato per Milano un importante partner in veste di fornitore di servizi (ad es. assistenza domiciliare, centro diurno) e successivamente per l'acquisizione di personale (Mil_02).

⁵⁰ <https://ricettaqubi.it/ricetta-qubi/#progettoqubi>

⁵¹ "La fondazione ha fatto questa call invitando le realtà di quei territori a mettersi insieme, presentando già un progetto comune, una "ricetta di quartiere" (QuBi sta per "quanto basta" nelle ricette), dove tutti quelli che firmavano l'accordo si impegnavano in determinate azioni di contrasto alla povertà. Le azioni vanno dagli aiuti alimentari al doposcuola per i bambini, a gruppi ad attività a vario titolo di contrasto alla povertà - sia economica/alimentare sia educativa." (Mil_02)

⁵² Uno degli obiettivi principali del progetto è raggiungere i nuclei in condizione di difficoltà che non posseggono i requisiti necessari per accedere alle misure esistenti o più in generale al supporto da parte dei servizi sociali (ad. es. perché irregolari): in ogni quartiere la rete Qubi, attraverso le varie attività e iniziative, può intercettare e rispondere ai bisogni anche di queste famiglie che faticano ad essere agganciate attraverso gli strumenti "tradizionali" del servizio sociale (Mil_02).

⁵³ "[...] Non possiamo generalizzare, ma non era così scontato che un assistente sociale conoscesse quello che c'era fuori dalla porta del proprio ufficio, relativamente alle realtà che potevano essere coinvolte attivamente nelle cose da fare o per aiutare le persone che si prendevano in carico. Non era così scontato, invece questo non solo QUBI, ma in particolare grazie a questo progetto, si è visto che invece le risorse territoriali, proprio a livello di quartiere, di territorio, di municipio, possono essere importanti ed essere coinvolte nei pezzettini di presa incarico, di attività, ecc." (Mil_01)

lo staff dei servizi sociali comunali per la gestione del REI. Parallelamente otto assistenti sociali del Comune, uno per municipio escluso il Municipio 1 (un'area benestante che non presenta condizioni di bisogno sociale significative), sono state selezionati, su base volontaria e tra quelli con maggiore esperienza, ed assegnati a lavorare a tempo pieno in connessione con il programma QuBì e con le reti territoriali che si andavano creando nel proprio municipio di riferimento, contribuendo alla lettura dei bisogni del quartiere, alla definizione di modalità per mettere la persona in povertà al centro dell'intervento sociale. Gli assistenti sociali coinvolti a tempo pieno nel progetto hanno un proprio tavolo di coordinamento e si confrontano a loro volta con i servizi sociali territoriali e con i tavoli delle 23 reti locali. All'interno del progetto pubblico e privato si coordinano costruendo assieme la regia degli interventi grazie all'intervento di un facilitatore progettuale, con lo scopo di favorire la traduzione operativa delle proposte e il coordinamento tra i diversi attori coinvolti (Gnan e Sabatinelli 2021). Il progetto ha dunque contribuito a rafforzare il rapporto tra municipi e Terzo Settore nei quartieri (Mil_02).

La volontà che si evince dalle interviste sarebbe quella di trasformare il Progetto QuBì e le relazioni che esso ha contribuito a costruire tra i diversi stakeholder in una modalità di lavoro stabile che possa favorire anche un coinvolgimento lineare del terzo settore all'interno dei progetti per l'inclusione previsti per i beneficiari del RdC e delle stesse équipe multidisciplinari (Mil_01). Parallelamente, la speranza è che QuBì possa rafforzare sempre di più il principio della sussidiarietà, permettendo a chi è in difficoltà di trovare delle risposte meno rigide ai propri bisogni e all'interno della propria comunità, prima di arrivare a rivolgersi ai servizi sociali (Mil_02). Gli assistenti sociali impegnati nel progetto hanno assunto, inoltre, un ruolo cruciale durante il primo lockdown, occupandosi nei 10 hub predisposti dal Comune di stilare, assieme alle reti e alle parrocchie, le liste di coloro che necessitavano i pacchi alimentari per organizzarne la distribuzione (Mil_02). Allo stesso tempo, la fragilità emersa a causa della pandemia è stata presa in carico dalle reti territoriali nate e/o sviluppatesi grazie a QuBì (Mil_04).

Il terzo settore e il privato sociali sono inoltre indicati come partner fondamentali nel rapporto con il Comune per il supporto ai soggetti in difficoltà a causa della crisi sanitaria: attraverso la rete MILANO AIUTA (vd. par. 2.2.), istituita per l'occasione, è stato possibile, infatti, dare una risposta adeguata e in tempi ristretti ai disagi innescati dalla pandemia (Mil_01).

Riflessioni conclusive

Dall'analisi effettuata la Città di Milano si conferma caratterizzata da un'organizzazione dei servizi sociali innovativa e con l'obiettivo di rispondere adeguatamente al continuo mutamento dei bisogni dell'utenza. Nello specifico, le evidenze principali emerse nel corso della ricerca possono essere sintetizzate di seguito:

- A partire dal 2012 i servizi sociali hanno modificato la loro struttura, passando da una divisione per target, ad una distinzione per aree tematiche che ha permesso un approccio più trasversale di intervento e una minor frammentazione della presa in carico. Tale modifica ha inoltre facilitato l'accesso ai servizi per la cittadinanza;
- Le misure comunali di sostegno al reddito sono accessibili a tutti i cittadini con reddito inferiore ai 6mila euro e sono soggette a condizionalità. Tali interventi non sono accumulabili con il RdC e sono esplicitamente dedicati all'utenza che non ha potuto beneficiare della misura nazionale;

- Il contrasto alla grave emarginazione rappresenta uno degli obiettivi principali del Piano di Sviluppo del Welfare, attraverso la definizione di interventi dedicati al budgeting e ai senza dimora (ad es. l'Action Plan);
- La governance verticale risulta ben strutturata sia internamente ai singoli municipi, sia per quanto riguarda il dialogo con le 9 zone e il Comune di Milano, attraverso arene ed incontri rigidamente scadenziati;
- A livello di governance orizzontale, invece, si segnala la relazione consolidata con AFOL Metropolitana, costituitasi prima dell'introduzione del SIA e che, prima del RdC, si è tradotta nella definizione di convenzioni ad hoc;
- Risulta inoltre rilevante l'intervento del privato sociale, che si manifesta soprattutto attraverso l'operato e le misure implementate da Caritas Ambrosiana. Parallelamente, il Terzo Settore contribuisce all'erogazione di circa il 90% dei servizi comunali e partecipa alla definizione del Piano di Sviluppo del Welfare;
- Nelle interviste, viene segnalata l'importanza del progetto QuBi per la definizione e il rafforzamento di nuove reti locali a supporto dei cittadini più fragili. Il progetto ha inoltre permesso un maggiore raccordo tra le realtà locali del terzo settore e i servizi comunali, attraverso il coinvolgimento diretto di alcuni assistenti sociali nella lettura dei bisogni e nella definizione degli interventi.

Attraverso le testimonianze raccolte nel corso delle interviste, è stato possibile definire ulteriori potenzialità e spunti di riflessione per un ulteriore sviluppo dei servizi del territorio della Città di Milano:

- Emergono, da parte dei diversi servizi, delle difficoltà di gestione dell'ampio bacino di utenza che caratterizza la città;
- Dal punto di vista della governance verticale, la relazione con Regione Lombardia appare unilaterale. La Regione, infatti, non ha accompagnato e sostenuto né i servizi sociali né i servizi al lavoro all'implementazione del RdC;
- Nonostante il Terzo Settore sia direttamente coinvolto nella definizione del Piano di Sviluppo del Welfare, esso ritiene di essere ancora percepito dal Comune prevalentemente come erogatore dei servizi, senza avere la possibilità di co-progettare gli interventi. Inoltre, si ritiene che i tavoli tematici di confronto tra il Comune e il Terzo Settore contribuiscano ad una frammentazione della relazione.

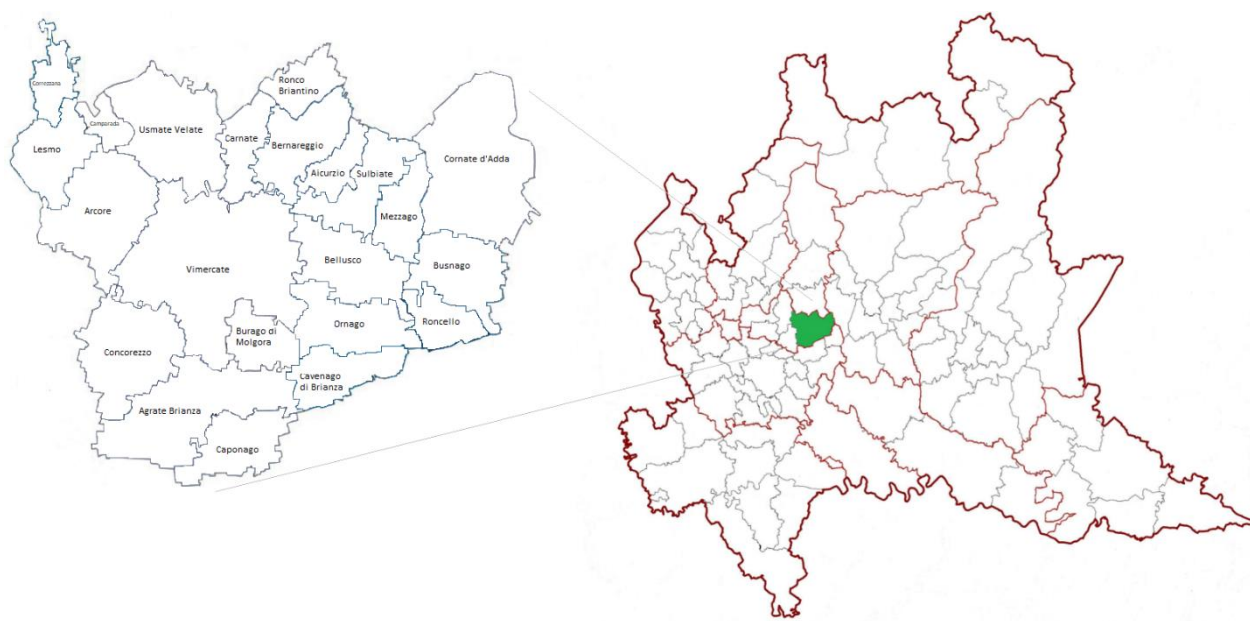
L'ambito di Vimercate

Capitolo 1 - Caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche del contesto locale

Par 1.1. La dimensione socio-demografica: configurazione e tendenze

L'ambito di Vimercate è situato nella Provincia di Monza-Brianza, a nord-est del capoluogo Lombardo (figura 1).

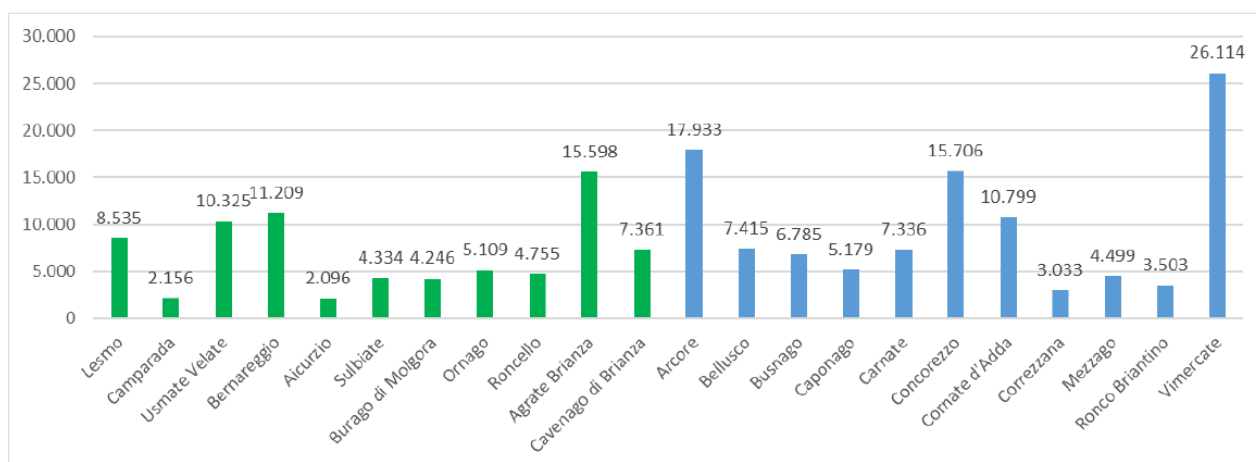
Figura 4 - Territorio dell'ambito di Vimercate



Elaborazione dell'autore da Ambito di Vimercate (2018)

L'ambito di Vimercate ha una popolazione di circa 184.026 abitanti su un totale di 22 comuni (dato 2019). La maggior parte delle municipalità incluse nell'area sono di medie o piccole dimensioni, con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (8 comuni) o compresa tra le 5.000 e le 11.000 unità (11 comuni) (vd. Figura 2). I 4 comuni rimanenti sono invece di medio-grande dimensione: Agrate Brianza e Concorezzo, attorno ai 15.000 residenti, e Arcore con quasi 18.000 unità. Infine, Vimercate, il Comune Capofila, ha la popolazione più numerosa con circa 26.114 abitanti.

Figura 5 – Popolazione per Comune dell'Ambito di Vimercate (2019)

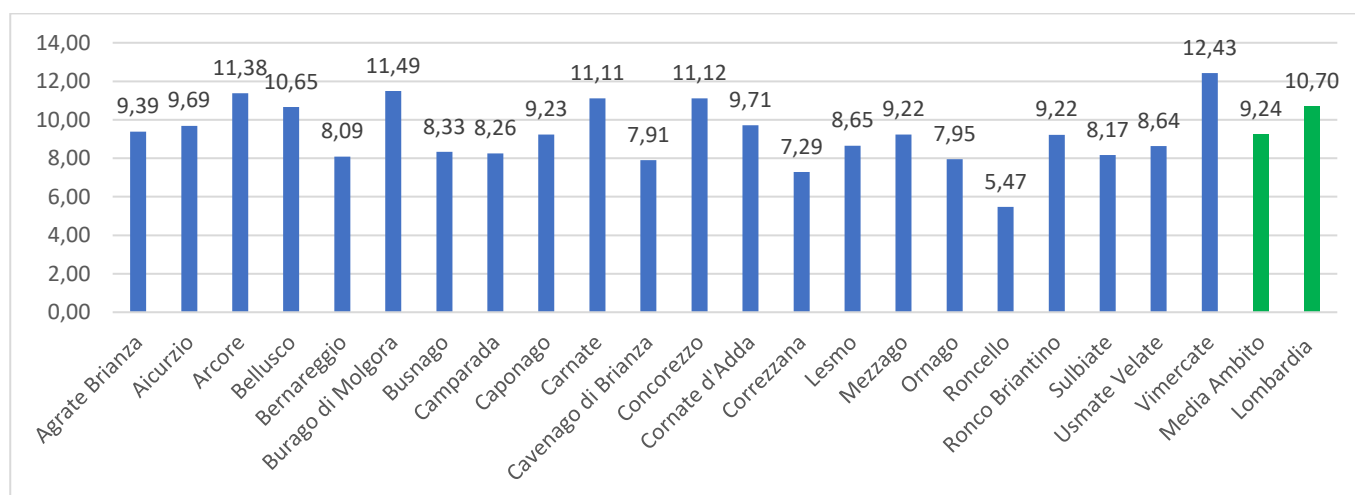


Fonte: Elaborazione dell'autore di dati Istat * I comuni indicati in verde rappresentano i più virtuosi appartenenti al cluster basso-basso.

Per una ricostruzione della dimensione socio-demografica dell'Ambito di Vimercate saranno analizzati due indicatori principali: la percentuale di soggetti con età superiore a 75 anni e la percentuale di soggetti con cittadinanza straniera sul totale della popolazione.

Per quanto riguarda il primo dato, come è possibile osservare in figura 3, l'ambito di Vimercate assume un valore medio (9,24%) che è inferiore a quello lombardo (10,7%), mostrando quindi una popolazione più giovane rispetto alla tendenza regionale. L'incidenza della popolazione over 75 è inoltre particolarmente ridotta nei Comuni di Roncello (5,47%), Correzzana (7,29), Cavenago di Brianza (7,91%) e Ornago (7,95%). Tutti gli altri Comuni dell'area si pongono comunque al di sotto della media regionale con la sola eccezione di Vimercate (12,43%). Si potrebbe quindi concludere che il territorio presenti minori livelli di fragilità legati all'invecchiamento dei residenti rispetto al resto del territorio lombardo.

Figura 6 - Percentuale residenti over 75 sul totale per Comune dell'Ambito di Vimercate e in Lombardia (2018)

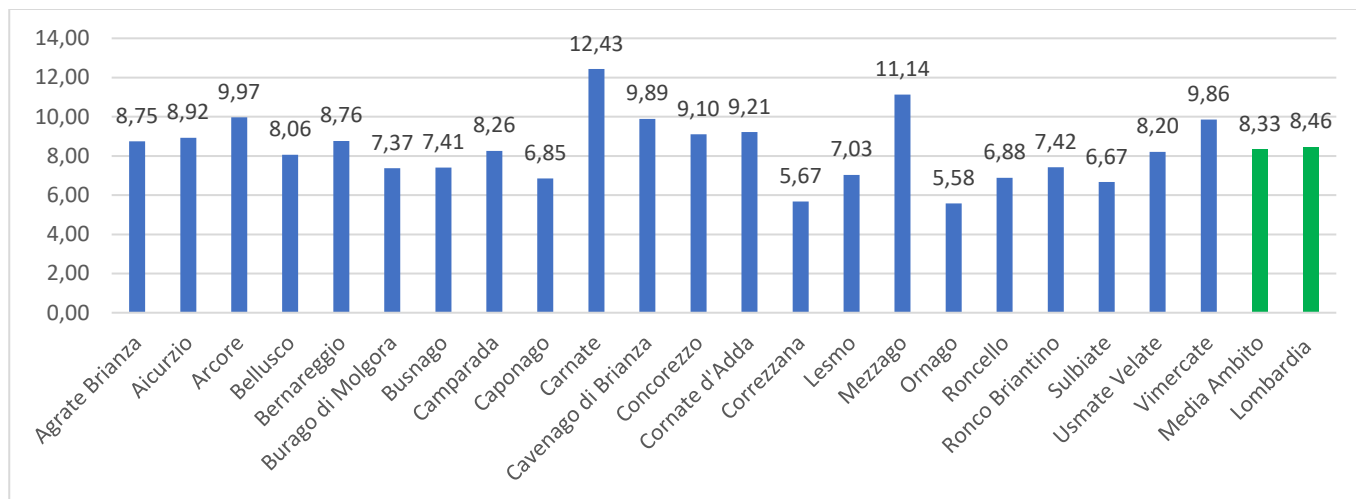


Fonte dati: Istat Demo 2019

L'incidenza della popolazione con cittadinanza straniera residente nell'Ambito (8,33%) è, invece, solo leggermente inferiore al dato regionale (8,46%) (vd. Figura 4). I Comuni di Correzzana ed Ornago si

confermano tra le municipalità con il dato più contenuto, rispettivamente con il 5,67% e il 5,58% di stranieri, mentre il contesto con la percentuale più elevata è costituito da Carnate.

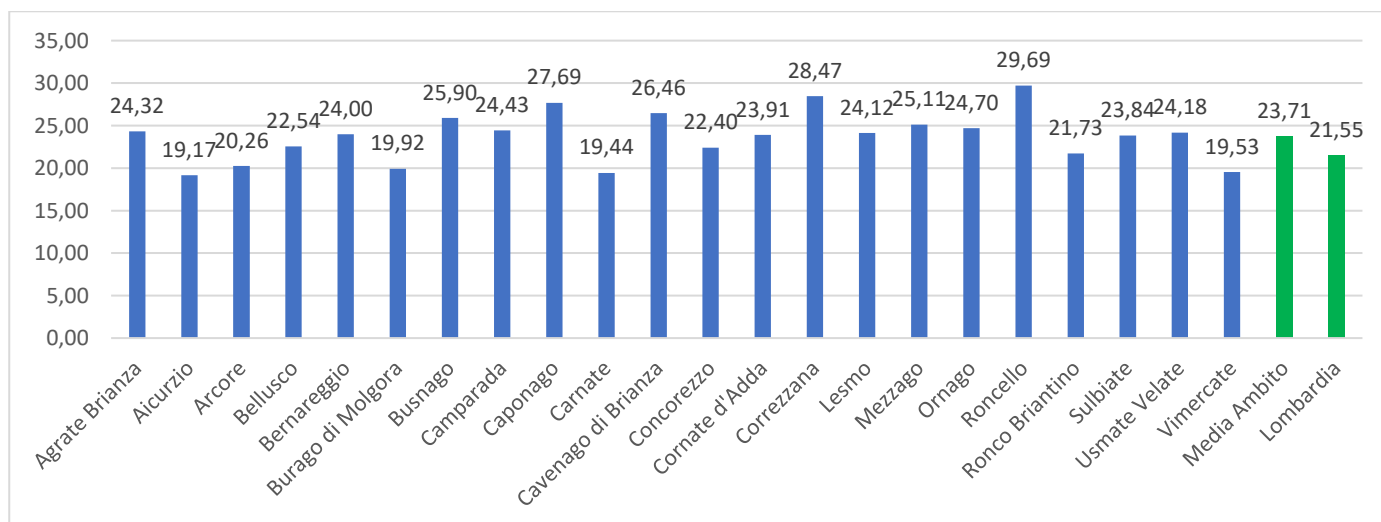
Figura 7 - Percentuale di residenti con nazionalità straniera sul totale per Comune dell'Ambito di Vimercate e in Lombardia (2018)



Fonte dati: Istat Demo 2019

Un terzo indicatore utilizzato per l'analisi della vulnerabilità socio-demografica del territorio corrisponde alla percentuale di famiglie con minori di età compresa tra 0 e i 14 anni (vd. Figura 5). Al contrario degli indicatori precedenti, in questo caso il valore medio dell'ambito (23,71%) è superiore al dato medio regionale (21,55%). I comuni di Aicurzio (19,17%), Carnate (19,44%), Vimercate (19,53%) e Burago di Molgora (19,92%) presentano i dati più contenuti, mentre i valori più elevati si riscontrano per le municipalità di Roncello (29,69%) e Correzzana (28,47%).

Figura 8 - Percentuale di famiglie con componenti in età 0-14 per Comune dell'Ambito di Vimercate e in Lombardia (2015)



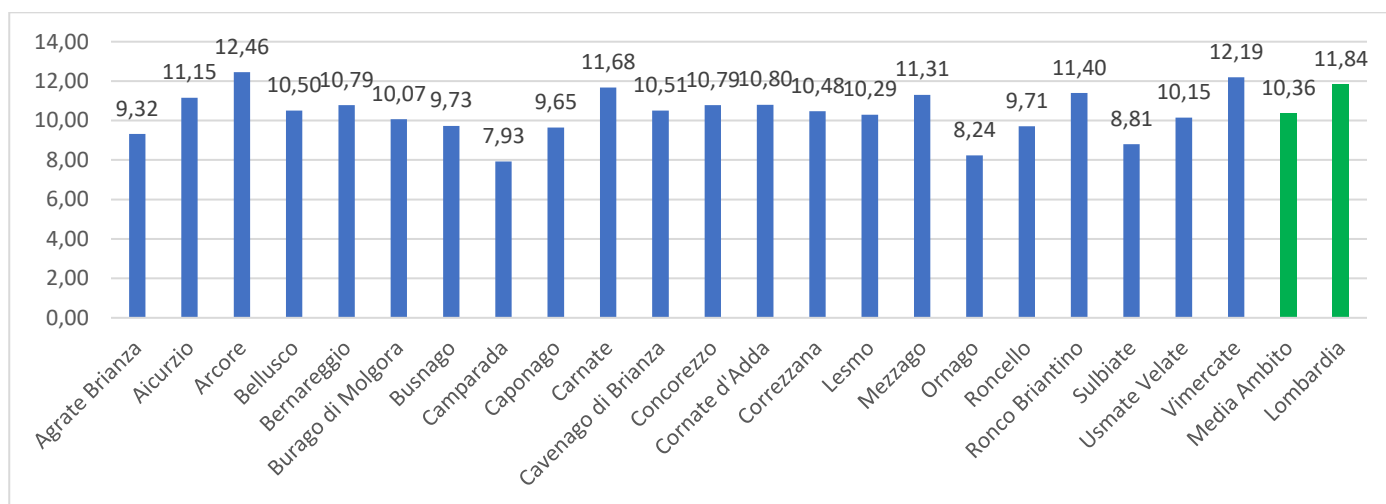
Fonte: Istat – A misura di Comune, Condizioni socio-economiche delle famiglie, ARCH.I.M.E.DE (fonti amministrative integrate)

Par 1.2. La dimensione socio-economica: configurazione e tendenze

L'Ambito di Vimercate si caratterizza anche per indicatori di vulnerabilità socio-economica inferiori alla media regionale. I dati 2015 presi in considerazione per l'analisi del territorio sono: l'incidenza di occupati non stabili, degli occupati compresi nella fascia d'età 20-64 e l'incidenza delle famiglie con bassa intensità lavorativa o con reddito inferiore all'assegno sociale.

Mediamente l'incidenza degli occupati non stabili nel vimercatese si attesta al 10,36%, a fronte di un dato medio regionale pari a 11,84% (vd. Figura 6). I comuni più performanti sono costituiti da Camparada (7,93%), Ornago (8,24%) e Sulbiate (8,81%), mentre quelli con una maggiore incidenza di questo tipo di fragilità sono Arcore (12,46%) e Vimercate (12,19%).

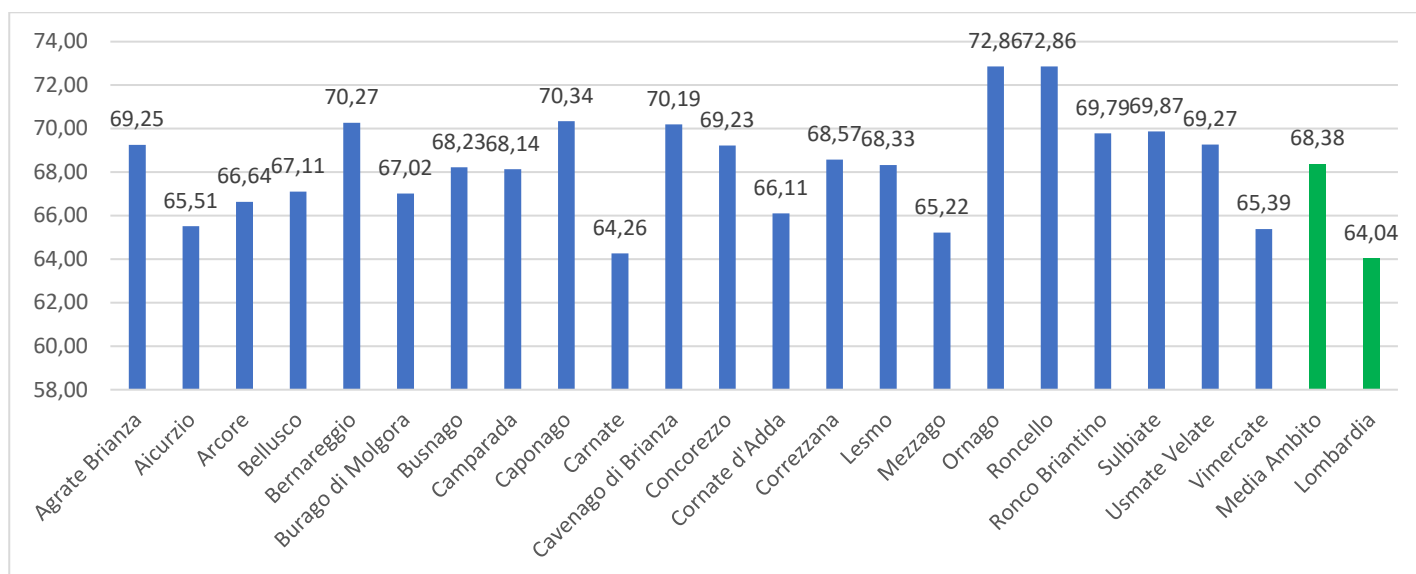
Figura 9 - Percentuale di iscritti all'anagrafe occupati non stabili sul totale degli iscritti per Comune dell'Ambito di Vimercate e in Lombardia (2015)



Fonte: Istat – A misura di Comune, Precarietà lavorativa, ARCH.I.M.E.DE (fonti amministrative integrate)

In modo complementare, l'occupazione nella fascia d'età 20-64 è elevata su tutta l'area (68,38%), con più di 4 punti percentuali di distacco dalla media lombarda (64,04%) (vd. Figura 7). Gli occupati arrivano a superare il 70% ad Ornago e a Roncello (entrambi con un valore pari a 72,86%).

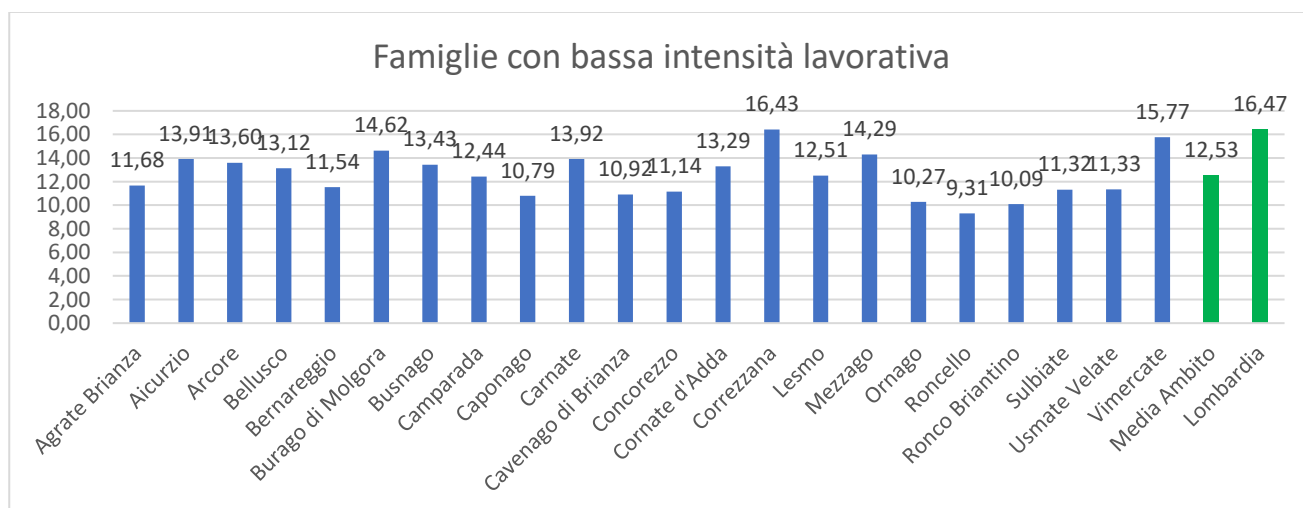
Figura 10 – Percentuale di iscritti all'anagrafe in età 20-64 occupati sul totale degli iscritti all'anagrafe in età 20-64 per Comune dell'Ambito di Vimercate e in Lombardia (2015)

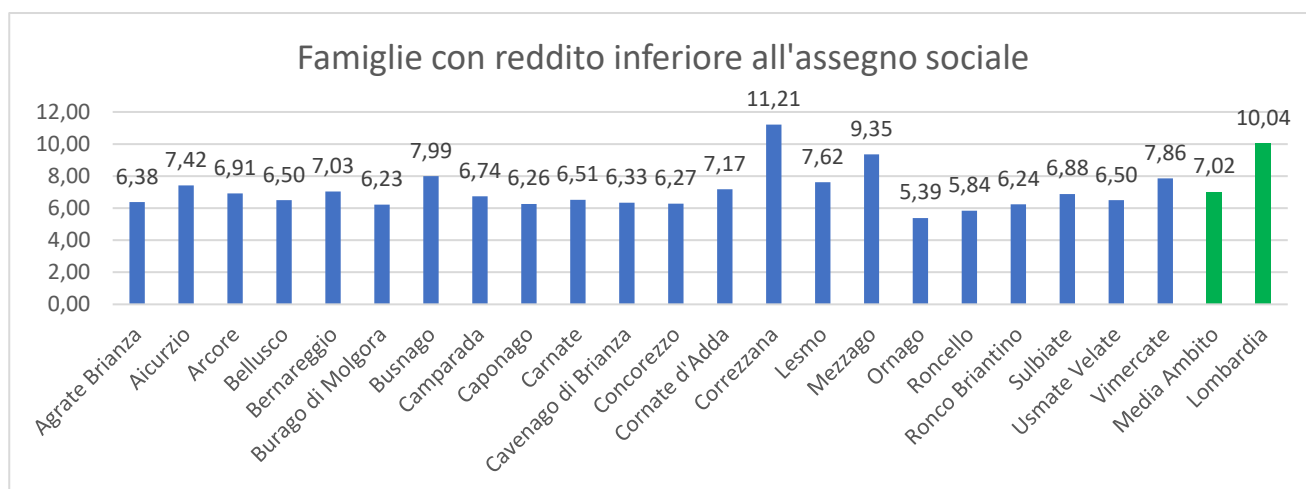


Fonte: Istat – A misura di Comune, Precarietà lavorativa, ARCH.I.M.E.DE (fonti amministrative integrate)

Dall'osservazione dei dati relativi alle caratteristiche dei nuclei famigliari, si identifica, rispetto al contesto regionale, sia una bassa incidenza di famiglie con bassa intensità lavorativa (12,53% a fronte del dato regionale del 16,47%) sia una bassa incidenza di famiglie con un reddito inferiore all'assegno sociale (7,02% con un dato lombardo pari al 10,04%) (vd. Figura 8).

Figura 11 – Percentuale di famiglie anagrafiche con intensità lavorativa inferiore al 20% del proprio potenziale e percentuale di famiglie anagrafiche con reddito lordo equivalente inferiore all'importo dell'assegno sociale sul totale delle famiglie anagrafiche (2015)





Fonte: Istat – A misura di Comune, Condizioni socio-economiche delle famiglie, ARCH.I.M.E.DE (fonti amministrative integrate)

Questa ricostruzione statica dell’Ambito attraverso l’utilizzo di dati riferiti al 2015 mostra quindi quanto la vulnerabilità socio-economica non rappresenti un fenomeno caratteristico di questa area, in linea con quella che è la tendenza dell’intera Provincia di Monza e Brianza.

Tuttavia, nonostante dai dati esposti e contenuti nell’analisi di Polimi (2020) il territorio risulti tra quelli con i minori livelli di fragilità socio-demografica e socio-economica della Regione, ciò non significa che non sia presente alcuna forma di disagio e vulnerabilità. Dalle interviste emerge l’evoluzione del disagio socio-economico a partire dalla crisi del 2008, con un aumento del tasso di disoccupazione, proseguito fino al 2013 circa, e una sua successiva stabilizzazione (Vim_06). Il Servizio Inserimenti Lavorativi (SIL)⁵⁴, per esempio, rileva un nuovo profilo target del servizio, quello del disoccupato over 50, che ha svolto spesso lavori in nero e che non è adeguatamente qualificato per un reinserimento diretto nel mercato del lavoro (Vim_05). Altri profili nuovi di fragilità intercettati dai servizi a partire dal 2008 sono riferiti all’instabilità familiare: è aumentata l’utenza SIL corrispondente da un lato a uomini separati/divorziati in condizione di emergenza abitativa⁵⁵ e dall’altro a donne sole e/o separate con figli che necessitano di trovare un’occupazione dopo anni di inattività (Vim_05).

⁵⁴ Il Servizio Inserimenti Lavorativi (SIL) è un servizio finalizzato all’inserimento o re-inserimento socio-lavorativo e alla riabilitazione di tipo sociale attraverso il lavoro gestito a livello di Ambito. Per Regione Lombardia rappresenta anche un ente accreditato per i servizi al lavoro, offrendo tramite sportello servizi di politica attiva per coloro che hanno sottoscritto la Dichiarazione di Disponibilità (DID). Il target di tale servizio è rappresentato anche da soggetti caratterizzati da particolari forme di fragilità: soggetti invalidi o in condizione di svantaggio sociale, adolescenti e giovani a rischio di emarginazione. Gli utenti sono indirizzati al SIL su iniziativa degli assistenti sociali comunali. <http://www.offertasociale.it/servizi/sil-servizio-inserimenti-lavorativi>

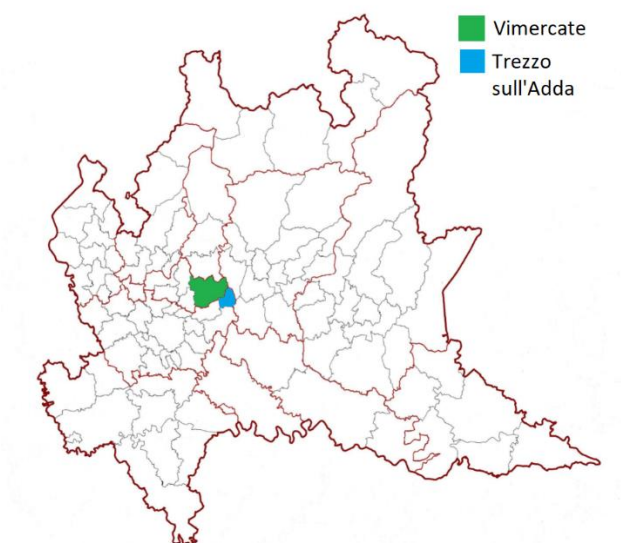
⁵⁵ L’emergenza abitativa riguarda molti padri che, a seguito di separazione o divorzio, sono tenuti a versare contributi economici per il sostentamento dei figli e a lasciare la casa familiare, faticando a far fronte ai costi di una soluzione abitativa autonoma.

Capitolo 2 - Il quadro delle misure locali anti-povertà nel contesto locale

Par 2.1. L'architettura istituzionale-organizzativa dei sistemi di welfare locale

L'ambito di Vimercate è gestito, assieme all'Ambito di Trezzo sull'Adda, dall'azienda speciale consortile "Offertasociale" (vd. Figura 9).

Figura 12 - Gli Ambiti di competenza dell'Azienda Speciale "Offertasociale" - Vimercate e Trezzo sull'Adda



Elaborazione Polimi

L'istituzione dell'azienda speciale è avvenuta nel 2003, con la volontà di definire un'organizzazione centralizzata ed efficiente dei servizi sociali che permettesse il superamento della frammentazione tipica del vimercatese e del trezzese (Vim_01). Precedentemente, i 29 comuni inclusi nell'azienda collaboravano da circa un triennio per la gestione dei servizi territoriali attraverso una Convenzione Intercomunale (2000-2003)⁵⁶. Gli obiettivi dichiarati di questa forma di gestione associata sono: lo sfruttamento delle economie di scala attraverso l'ottimizzazione delle risorse amministrative, la limitazione della duplicazione delle procedure, il maggior controllo sulle prestazioni erogate e sulla contrattazione con i fornitori di servizi (Offertasociale 2015). Gli organismi che attualmente compongono l'azienda sono:

- l'**Assemblea generale**: con funzione programmatrice e composta dai sindaci dei 29 comuni membri;
- il **Consiglio di amministrazione**: con funzione gestionale;
- il **Direttore**: responsabile del management aziendale;
- gli **Uffici di piano**: uno per ambito, costituiscono gli uffici tecnici a supporto dell'assemblea di distretto e svolgono una funzione di raccordo di tutti gli attori attivi sul territorio, coordinando la pianificazione degli interventi sociali;
- le **Commissioni tecniche**: per la rilevazione dei bisogni e delle proposte per i relativi interventi di risposta. Sono composte da operatori dei servizi sociali dei comuni⁵⁷.

Da quanto emerge dalle interviste, l'ambito di Vimercate, dopo una prima fase autonoma, appena successiva all'introduzione della l.328/2000, ha iniziato a definire i propri piani di zona e i propri servizi attraverso il

⁵⁶ <http://www.offertasociale.it/content/chi-siamo>

⁵⁷ <http://www.offertasociale.it/content/chi-siamo>

confronto con gli altri ambiti della provincia di Monza-Brianza⁵⁸. Tale coordinamento tecnico tra gli uffici di piano era scaturito dalla necessità della ex-ASL di definire e omologare l'offerta e l'erogazione dei servizi socio-sanitari (Vim_01). Sono diverse le aree di intervento, tra cui, ad esempio, la violenza sulle donne o il carcere, che sono state oggetto di una strutturazione condivisa delle azioni e dei progetti, portando alla creazione di veri e propri sistemi inter-ambiti⁵⁹, al fine di uniformare le prassi, ottimizzare l'utilizzo delle risorse e superare la frammentazione territoriale⁶⁰. Ciò ha portato nel triennio 2015-17 alla definizione di un verso e proprio Piano di Zona (PdZ) inter-ambiti, con obiettivi definiti di comune accordo da tutti gli ambiti della provincia, la cui competenza era poi distribuita tra gli ambiti⁶¹ (Vim_01). Si tratta di un processo di raccordo venutosi inizialmente a scaturire dalla spontanea iniziativa dei coordinatori degli uffici di piano e successivamente formalizzato con incontri a cadenza settimanale. Parallelamente è stato istituito il Consiglio inter-ambiti (vd. par. 3.1). Questa organizzazione è presente formalmente anche per il triennio 2018-2020, ma a livello operativo risulta meno strutturata del periodo precedente: infatti gli ambiti hanno mantenuto il raccordo sulle reti che si erano già costituite, incentrando invece la maggior parte della vision sui contesti dei singoli ambiti (Vim_01). Dalle interviste la causa di questa variazione parrebbe la riorganizzazione dei servizi sanitari dovuti alla riforma introdotta con la Lr 23/2015, che ha impattato anche il sociale.

Tabella 4 - Programmazione PdZ Vimercate per triennio

Triennio	Programmazione Piano di Zona
2012-2014	Ambito
2015-2017	Inter-ambiti e ambito
2018-2020	Ambito e Inter-ambiti (prorogato causa Covid)

Elaborazione da intervista Vim_01

Attualmente il livello inter-ambiti permane poiché col tempo diverse reti si sono stabilizzate a livello provinciale, anche se a livello operativo intervengono i singoli ambiti. Attualmente non sono ancora state pubblicate le nuove linee guida regionali per il prossimo triennio, pertanto non è ancora chiaro se il prossimo PdZ riprenderà un'organizzazione completamente inter-ambiti o stratificata su più livelli.

Par. 2.2. Il contrasto alla povertà nel quadro del sistema di welfare istituzionale locale

Il Piano di Zona 2018-20 fornisce i dati relativi alla spesa sociale dell'ambito per area di intervento durante il triennio 2014-2016 (vd. Tabella 5). Nel 2016 sono stati spesi un totale di 21.810.498 €, di cui solo l'1,75% dedicato all'area "povertà - disagio adulti". Nel corso del triennio indicato in tabella la spesa dedicata all'area povertà ha subito una riduzione pari al 64%⁶². Si riscontrano contrazioni della spesa anche per l'area

⁵⁸ Gli altri ambiti territoriali della provincia di Monza e Brianza sono: Desio, Carate, Seregno e Monza.

⁵⁹ Nel corso delle interviste è stato ipotizzato che la collaborazione tra ambiti nella provincia di Monza-Brianza sia derivata dai contatti, all'interno del ATS Brianza, con gli ambiti del lecchese, che predispongono un Piano di Zona unitario, con una programmazione fortemente centralizzata a livello provinciale (Vim_01).

⁶⁰ Viene segnalata la difficoltà di collaborazione tra ambiti rispetto ai temi in cui ciascun territorio presenta delle proprie modalità consolidate di intervento, come nel caso degli interventi dell'area disabilità. Da ciò nasce la necessità di confronto a livello provinciale per uniformare le azioni e i linguaggi.

⁶¹ L'interconnessione tra ambiti è indicata anche da Regione Lombardia nelle nuove linee guida attraverso la condivisione di almeno 2 obiettivi del PDZ tra almeno 2 ambiti dello stesso distretto (DGR IX/4563 del 19/04/2021).

⁶² Si intende approfondire questa variazione sotto un profilo interpretativo attraverso un successivo riscontro con l'Ufficio di Piano.

immigrazione, mentre sono aumentate le risorse dedicate agli interventi per anziani e disabili. Queste variazioni sono avvenute tra le diverse aree di intervento, ma non hanno inciso in maniera rilevante sul totale della spesa sociale.

Tabella 5 - La spesa sociale nel triennio 2014-2016

Area di intervento	2014	2015	2016
Anziani	3.419.136	3.525.622	3.628.325
Disabili	8.463.425	8.789.894	8.866.561
Minori/famiglia	5.471.751	5.492.046	5.521.698
Immigrazione	205.765	165.066	75.342
Povertà - Disagio adulti	1.078.295	861.767	382.366
Salute mentale	237.272	214.413	230.071
Personale/spese funzionamento	2.964.441	2.966.259	3.106.134
Totale	21.840.085	22.015.066	21.810.498
Incremento % spesa rispetto all'anno precedente	/	0,8%	-0,9%

Fonte: Ambito di Vimercate (2017), dati da spesa sociale 2016 – Elaborazione ufficio di Piano

Attraverso l'ultimo Piano di Zona disponibile è anche possibile osservare l'ammontare complessivo della spesa sociale dei Comuni dell'Ambito di Vimercate per l'anno 2016. Non sorprende che i valori di spesa più elevati si riscontrano nei Comuni con una popolazione residente più numerosa (ad es. Vimercate, Concorezzo, Arcore...), con l'eccezione di Busnago che, pur registrando 6.785 abitanti, presenta una spesa simile a Concorezzo e a Cornate d'Adda, che hanno invece una popolazione compresa tra i 10-15 mila residenti. I dati raccolti attraverso il PdZ 2018-2020 mostrano anche la percentuale limitata di spesa che i comuni dedicano agli interventi dedicati all' "Area povertà – Disagio adulto": i valori più elevati sono quelli della municipalità di Ornago (8%) e Vimercate (5%), mentre solo 4 comuni spendono il 4% delle loro risorse per queste misure. In tutti gli altri casi i valori percentuali di spesa dedicata al tema della povertà sono inferiori.

Tabella 6 – Spesa sociale comunale (anno 2016) e incidenza percentuale area povertà della spesa 2016 dei singoli comuni

Comune	Spesa sociale comunale 2016	% Area povertà - Disagio adulto
Agrate Brianza	2.040.305	4
Aicurzio	187.938	4
Arcore	2.041.260	4
Bellusco	827.589	3
Bernareggio	848.858	3
Burago di Molgora	629.437	3
Busnago	1.020.076	1
Camparada	139.747	1
Caponago	271.999	3
Carnate	487.043	3
Cavenago di Brianza	658.606	2
Concorezzo	1.517.516	2
Cornate d'Adda	1.144.391	2

Correzzana	176.923	1
Lesmo	675.754	2
Mezzago	765.383	1
Ornago	375.696	8
Roncello	265.995	1
Ronco Briantino	207.658	3
Sulbiate	462.986	4
Usmate Velate	700.804	3
Vimercate	3.137.544	5
Totale	18.583.508	

Fonte: Ambito di Vimercate 2017, dati da spesa sociale 2016 – Elaborazione ufficio di Piano

Il modello di programmazione inter-ambiti descritto nel par. 2.1 non è stato utilizzato per l'implementazione delle diverse misure nazionali, anche sperimentali, di sostegno al reddito. Ciascun ambito territoriale della provincia di Monza-Brianza, tra cui quello di Vimercate, ha perciò sviluppato in autonomia il proprio modello SIA, Rel e RdC. Pertanto, gli interventi di cornice interni ai PdZ assumono tratti simili (ad es. casa, inclusione lavoro, ecc.), mentre, paradossalmente, la gestione delle misure nazionali (e dunque omogenee) di contrasto alla povertà è eterogenea. Le motivazioni che emergono nel corso delle interviste riguardano: la diversa lettura della povertà tra i territori e il fatto che si tratti di una nuova area di intervento, che per diverso tempo è stata concepita solamente a livello sperimentale. Se infatti il tema è entrato nelle agende di policy in ritardo rispetto alla crisi economica del 2008, a ciò si è aggiunta l'incertezza di proiezione nel tempo degli interventi nazionali: gli ambiti iniziavano a ricevere i fondi, anche cospicui, del Rel, ma senza che fosse offerta loro una chiara prospettiva futura sul perdurare della misura.

Rimane, però, un confronto inter-ambiti di natura operativa rispetto alle misure nazionali⁶³: questo processo, realizzatosi attraverso il dialogo tra i coordinatori Rel degli ambiti, è stato considerato fondamentale per la definizione dell'implementazione del Rel, nonostante ciascun territorio mantenesse l'autonomia programmatica.

Rispetto al singolo contesto del vimercatese, l'organizzazione non profit principale coinvolta nelle progettazioni di contrasto alla povertà e re-inserimento lavorativo è il Consorzio CS&L, che raccoglie circa una trentina di cooperative sociali di tipo A e B. Il Consorzio possiede al suo interno una propria "area lavoro" dedicata all'inserimento lavorativo di soggetti in condizione di svantaggio sociale⁶⁴. Il consorzio, oltre che nell'ambito di Vimercate, opera in altri territori limitrofi, dove ha collaborato anche con Fondazione Cariplo⁶⁵. Oltre all'implementazione di progetti correlati a bandi specifici emanati dall'ambito, il consorzio ha collaborato con Offertasociale anche per quanto riguarda l'attività di inserimento lavorativo dei beneficiari Rel (**Vim_05**). Attualmente l'azione del consorzio verte sui beneficiari RdC, non solo per l'accompagnamento al lavoro, ma anche per altre azioni quali la formazione professionale oppure l'educazione alla ristrutturazione del debito e alla gestione del bilancio familiare (**Vim_05**). Il focus degli interventi non riguarda quindi solamente il rapporto tra i beneficiari RdC e il mercato del lavoro, ma anche la costruzione della loro capacità di spesa e risparmio per prevenire uno scivolamento nella condizione di povertà nel lungo periodo. Queste progettazioni locali dedicate al tema della povertà socio-economica sono finanziate

⁶³ Gli ambiti afferenti alla provincia di Monza-Brianza si confrontano, infatti, rispetto al numero di cittadini che hanno fatto domanda di benefici economici, dei beneficiari assegnati alle equipe, dei progetti di inclusione attivati, ecc. Secondo gli intervistati, gli incontri rappresentano un'importante arena di confronto operativo e sono tenuti, in media, ogni 2 settimane (**Vim_02**, **Vim_01**).

⁶⁴ L'elenco delle cooperative interne al consorzio è disponibile al link <https://www.consorziocsel.it/cooperative-socie/>

⁶⁵ La collaborazione con Fondazione Cariplo non riguarda il vimercatese, ma nel corso delle interviste è stata citata in riferimento agli ambiti di Melzo e Cernusco sul Naviglio.

attraverso le risorse del Fondo Nazionale Politiche Sociali a partire dal triennio 2015-2017⁶⁶. Inizialmente l'obiettivo era quello di coinvolgere quella fascia di popolazione che non era ancora intercettata dai servizi già disponibili.

Nel corso delle interviste sono stati citati come sperimentazioni principali:

- La Rete per l'Inserimento (RPI), introdotta dal 2015 e proseguita per un paio di anni⁶⁷ con la collaborazione del Consorzio CS&L. Per la prima volta sul territorio il bando forniva un servizio per l'inclusione socio-lavorativa di adulti che presentavano delle difficoltà "generiche", di natura meramente socio-economica⁶⁸, dovute ad un reddito insufficiente e/o alla perdita dell'occupazione. Pertanto, le conseguenze della crisi economica sembrerebbero aver stimolato un cambiamento del target degli interventi, come tentativo di rispondere al nuovo disagio sociale, costituito soprattutto dalle problematiche economiche derivanti dalla perdita del lavoro. Il progetto non è limitato ad un contributo economico, ma offre un percorso di formazione e sostegno per rendere gli utenti autonomi (Ambito di Vimercate 2018). Questo progetto non è più attivo, ma si è interrotto in concomitanza, circa, con l'arrivo del SIA/REI;
- Sempre nel triennio 2015-2017, "Family balance" era stata un'altra sperimentazione in tema, incentrata, invece, sull'educazione finanziaria dei soggetti più fragili. Anche questa misura non è più attiva;
- SÉLF-FIT – Allenarsi per riuscire: è un progetto dedicato all'inclusione socio-lavorativa attraverso percorsi di formazione, tirocini ed empowerment occupazionale. Il progetto è attualmente in essere attraverso l'utilizzo delle risorse del POR FSE 2014-2020 per un totale di 211.334,90 euro per il 2020/2021 (Link: <http://www.offertasociale.it/servizi/self-fit-allenarsi-per-riuscire>);
- Nasce nel medesimo triennio e continua ancora ad oggi il progetto "Antenne Sociali", il cui obiettivo è quello di permettere ai diversi stakeholders presenti sul territorio⁶⁹ di intercettare preventivamente i nuclei famigliari in condizione di fragilità economica. Il programma permette a questi profili di richiedere degli aiuti evitando il ricorso diretto ai servizi sociali: si intercettano così quei nuclei che non si rivolgerebbero ai servizi a causa dello stigma⁷⁰ che ciò comporta, non ricevendo così alcuna forma di assistenza. Nonostante la fascia meno intensa di fragilità rappresenti il target preferenziale per le misure regionali⁷¹, l'Ambito di Vimercate ha investito quindi anche risorse locali per una sperimentazione dedicata a questo tipo di vulnerabilità meno gravi, con esclusivi problemi economici. Questa sperimentazione permette così di intercettare i profili di fragilità in maniera tempestiva, prima che si aggravino, rendendoli nuovamente autonomi⁷². Viene anche segnalata

⁶⁶ Nel PdZ 2015-2017 compare, infatti, come obiettivo strategico la definizione di percorsi di empowerment e gestione del budget a prevenzione dell'esclusione sociale.

⁶⁷ Gli interventi relativi alla Rete per l'Inserimento sono stati finanziati con risorse del Fondo Nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

⁶⁸ Analizzando, infatti, il periodo compreso tra il 2008 e il 2015, i bandi e le sperimentazioni del vimercatense dedicati al tema dell'inserimento nel mercato del lavoro erano rivolti ai soggetti con fragilità specifiche, considerate più "tradizionali" nell'operato dei servizi sociali (ad. es. disabilità o dipendenze).

⁶⁹ I soggetti coinvolti nel progetto "Antenne sociali" sono costituiti da associazioni di volontariato.

⁷⁰ I nuclei a cui si rivolge la misura, infatti, non presentano particolari fragilità ad eccezione di una temporanea instabilità economica, per cui non hanno avuto in precedenza la necessità di rivolgersi ai servizi sociali o di richiedere alcuna forma di assistenza.

⁷¹ Le misure regionali a cui si fa riferimento sono quelle che costituiscono il Reddito di Autonomia (RdA) con soglie di ISEE massimo elevate (si vd. WP1 Regione Lombardia).

⁷² L'attenzione alla prevenzione della fragilità attraverso interventi mirati era già presente in una sperimentazione precedente incentrata sugli sfratti esecutivi, il cui target era rappresentato dai nuclei famigliari che iniziavano ad avere difficoltà con il pagamento del mutuo, senza altre vulnerabilità. Tale misura, non più attiva, ha permesso di sostenere i soggetti a rischio sfratto e a far rientrare la situazione emergenziale dei nuclei coinvolti. Durante le interviste viene anche sottolineata la particolarità dell'iniziativa, che ha permesso agli assistenti sociali di interfacciarsi con nuovi soggetti con cui non sono soliti relazionarsi tra cui, per esempio, banche, assicurazioni, ecc. (Vim_01). I beneficiari

un'ulteriore sperimentazione di prossima attivazione, all'interno del modello operativo "antenne sociali": il voucher inclusione sociale, che prevede un supporto di circa 1.500 euro per la definizione di progetti di inclusione snelli, che non costituiscono una presa in carico strutturata dei servizi. La presa in carico avviene se dopo circa 6/8 mesi il nucleo non ha superato la propria condizione di fragilità. Il 20% del voucher può essere utilizzato per l'acquisto di beni materiali utili a favorire l'autonomia del nucleo (ad es. tablet, PC, bicicletta, ecc.) (Vim_01).

Nel corso degli anni questo maggiore interesse per la fragilità socio-economica ha modificato anche il servizio SIL, che è passato dall'aver un target principalmente caratterizzato da vulnerabilità di diversa natura (ad es. disabili sensoriali e psichici o tossicodipendenti) a rivolgersi generalmente all'"area adulti", sostenendo quindi quei soggetti in cerca di occupazione le cui fragilità, legate al rischio di emarginazione, non rendono il ricorso diretto ai servizi del Centro per l'Impiego la soluzione migliore per loro (Vim_01). Complessivamente, quindi, gli interventi e le sperimentazioni del vimercatese in rapporto alla fragilità socio-economica si concentrano sui temi dell'inserimento lavorativo e della prevenzione dello scivolamento nella condizione di povertà.

Riguardo all'innesto delle misure regionali di contrasto alla povertà, dalle interviste effettuate, il RdA (Reddito di Autonomia, cfr. WP1 Regione Lombardia) sembra essere percepito sul territorio più come una misura dedicata alle non autosufficienze – con riferimento ai voucher disabilità e anziani – invece che come un provvedimento dedicato genericamente alla prevenzione del disagio economico. Tuttavia, viene riconosciuta la capacità dei sostegni regionali, soprattutto quelli rivolti all'emergenza abitativa⁷³, di riuscire ad intercettare quella fascia di soggetti fragili non necessariamente conosciuti dai Comuni a causa dell'assenza di ulteriori complessità⁷⁴ che necessitano l'attivazione del servizio sociale. (Vim_01).

Questa caratteristica positiva delle misure regionali viene individuata nel corso delle interviste anche per quanto riguarda le novità introdotte per fronteggiare il disagio socio-economico derivante dalla pandemia (ad es. il pacchetto famiglia⁷⁵). La critica avanzata rispetto alle misure emergenziali riguarda piuttosto l'esclusivo utilizzo della modalità online per farne richiesta, poichè questa caratteristica potrebbe aver impedito a diversi soggetti e nuclei famigliari in difficoltà di accedere ai nuovi contributi a causa della mancanza di strumentazione o formazione tecnologiche adeguate (Vim_01). Si tratta tuttavia di una scelta di accesso agli interventi conseguente alle misure restrittive in vigore nel periodo in cui sono state introdotte, corrispondenti alla prima fase della pandemia.

Più complesso, invece, è stato l'innesto delle misure nazionali di sostegno al reddito. L'introduzione del Rel ha portato i territori a dover definire la loro modalità di attuazione dell'intervento, sulla base delle indicazioni del decreto legislativo, che prevedeva tre casistiche di presa in carico: una per l'utenza semplice, una seconda per l'utenza con bisogni complessi e infine una terza modalità per l'utenza con problematiche legate esclusivamente al tema del lavoro. Come indicato in figura 2, Offertasociale ha istituito un'equipe multidisciplinare di ambito dedicata esclusivamente alla presa in carico dei casi complessi segnalati dai servizi

ricevevano un contributo fino ad un massimo del 50% della spesa di affitto, per un ammontare non superiore a 300 euro (Protocollo operativo).

⁷³ Gli interventi principali di Regione Lombardia riferiti all'emergenza abitativa sono sei: Misura 1 - Reperimento alloggi per emergenza, Misura 2 - Morosità incolpevole ridotta, Misura 3 - Abitazione all'asta e supporto per alloggio in affitto, Misura 4 - Sostegno a nuclei composti da soli pensionati, Misura 5 - Contributo a proprietari per la sistemazione di alloggi da mettere sul mercato e infine la Misura 6 per fornire finanziamenti agli Ambiti per progetti dedicati alla locazione. Per un'analisi approfondita di questi interventi si veda l'appendice 1 del WP1 Regione Lombardia.

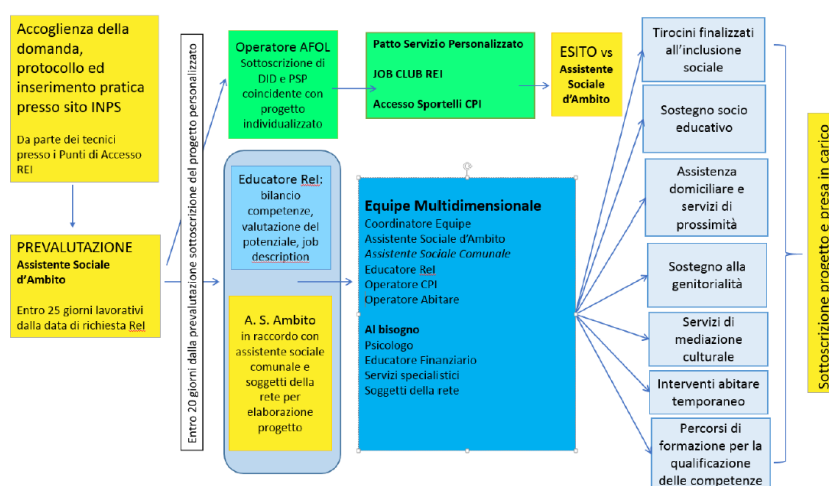
⁷⁴ Per la mancanza di fragilità complesse, nello specifico si intende che le misure dedicate all'emergenza abitativa riescono ad intercettare i nuclei che hanno solo difficoltà di tipo economiche.

⁷⁵ Il pacchetto famiglia è una delle misure emergenziali che sono state implementate da Regione Lombardia durante la prima fase della pandemia, attraverso contributi diretti per due finalità diverse: il contributo mutui prima casa pari a 500€ una tantum per nucleo familiare con almeno un figlio ≤ 16 anni oppure il contributo e-learning pari all'80% della spesa sostenuta (fino a 500€) per l'acquisto dei dispositivi elettronici per la didattica a distanza per nucleo familiare con figli di età compresa tra i 6 e i 16 anni. In entrambi i casi la soglia massima di ISEE per farne richiesta è di 30.000€ (Guidetti 2020).

sociali territoriali. Era, infatti, l'assistente sociale comunale ad avere il compito della prima valutazione di tutte le domande e del successivo smistamento degli utenti al percorso più idoneo. In aggiunta a questo compito, i servizi territoriali mantenevano la presa in carico dei casi semplici, mentre reindirizzavano all'equipe di ambito i casi complessi⁷⁶. Infine, i soggetti con problematiche esclusivamente occupazionali venivano inoltrati al Centro per l'Impiego per la sottoscrizione della Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro (DID) e del Patto di Servizio Personalizzato (PSP)⁷⁷. I beneficiari Rel reindirizzati al CPI hanno partecipato anche ad appositi percorsi di gruppo di orientamento ed accompagnamento al lavoro denominati "Job Club"⁷⁸.

Come indicato in figura 2, l'equipe multidisciplinare di ambito prevedeva: i servizi specialistici, il Centro per l'Impiego e i servizi attivati come empowerment del territorio, incentrati prevalentemente sui temi della casa, del lavoro e del reddito (Ambito di Viterbo 2018). A livello pratico l'equipe ha assunto un'architettura a geometria variabile, in cui ciascun soggetto, specialmente i servizi specialistici⁷⁹, era coinvolto al bisogno. In generale, la strutturazione del Rel allora era stata percepita dal viterboese come una sperimentazione da sfruttare come occasione per far evolvere la presa in carico dell'area adulti, meno sviluppata rispetto ad altri interventi che già presentavano l'utilizzo di un'equipe specializzata⁸⁰. L'idea che emerge dal progetto contenuto nel Piano di Attuazione Locale per la lotta alla povertà (PAL) era quindi quella di costituire un'equipe multidimensionale che con il tempo non avrebbe valutato solamente i casi complessi, ma tutta l'area adulti in maniera sistematica.

Figura 10 – Presa in carico utente Rel. Prima equipe multidisciplinare.



Fonte: Ambito di Viterbo (2018) Piano di Attuazione Locale Fondo Povertà

⁷⁶ Come indicato nel PAL (Piano di Attuazione Locale per la lotta alla povertà), elaborato dall'Ambito per il triennio 2018-2020, al fine di definire il grado di complessità del caso oggetto di analisi, viene effettuata una valutazione della "funzionalità" del richiedente/i. I casi ad "alta funzionalità" sono "semplici" e perciò indirizzati ai Centri Accreditati per il Lavoro per sottoscrivere il DID e PSP, in caso di disoccupazione, o per sottoscrivere il progetto personalizzato semplificato. Al contrario, i casi a "media o bassa funzionalità" sono "complessi" e sono reindirizzati all'equipe di ambito per una valutazione multidimensionale e una definizione di un progetto di inclusione integrato.

⁷⁷ Il coinvolgimento dei CPI all'interno della struttura del Rel è stato previsto nel viterboese da un'apposita convenzione.

⁷⁸ I Job Clubs sono costituiti da due mezze giornate in cui l'operatore CPI aveva la possibilità di studiare ciascun profilo per definirne il percorso più adeguato.

⁷⁹ Ad es. erano convocati al bisogno anche le figure di: psicologo, educatore finanziario, altri soggetti della rete (come il terzo settore).

⁸⁰ Ad esempio, nelle aree famiglia e minori era già presente un'equipe valutativa stabile per i casi complessi a livello psico-sociale, di psicodiagnostica e di valutazione specifiche, su richiesta del tribunale minorile.

La definizione dell'attuazione del Rel, nonostante prevedesse un'equipe di ambito, non era completamente centralizzata, ma manteneva un forte coinvolgimento dei servizi sociali territoriali, presentando nella sua stessa composizione un assistente sociale comunale. Questa caratteristica, nel corso delle interviste, è stata ricondotta alla cultura operativa di Vimercate, che da sempre ha cercato un bilanciamento tra la condivisione delle azioni e il rispetto delle differenze dei singoli comuni dell'ambito. Dalle interviste emerge, inoltre, come l'incompleta centralizzazione del Rel derivasse anche dal timore dei servizi comunali di perdere il controllo sulla presa in carico dei propri utenti, in un momento in cui percepivano di non aver ancora interiorizzato il nuovo livello essenziale.

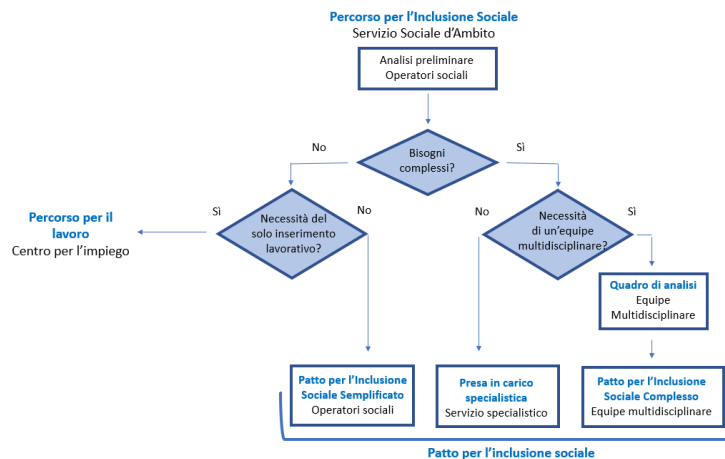
Le criticità principali attribuite nel corso delle interviste al Rel, riguardano:

- Le tempistiche ristrette di valutazione delle domande che hanno gravato sull'operato dei servizi territoriali, incaricati di tale azione. Da questa criticità è nata la proposta di centralizzare maggiormente il modello, come effettivamente è stato poi effettuato per il RdC: cioè è esclusivamente l'equipe di ambito ad occuparsi di tutta la filiera della misura, a partire dalla valutazione della domanda;
- Le verifiche periodiche delle progettualità che richiedevano una complessa sinergia di tutte le figure professionali;
- I servizi territoriali che tendevano a valutare la maggior parte delle casistiche come semplici, per cui arrivavano pochi casi complessi all'equipe di ambito. Dalle interviste, una delle motivazioni principali risiederebbe nel timore dei servizi territoriali di costruire progettualità troppo complesse, che i beneficiari non sarebbero riusciti a seguire, rischiando quindi di dover poi revocare il sostegno. Così, però, i territori si sono ritrovati oberati dalla gestione di tanti casi semplici, mentre le risorse e la equipe di ambito erano utilizzate per un numero contenuto di casi complessi;

Nonostante queste criticità, il modello di attuazione del Rel del vimercatense viene valutato complessivamente in modo positivo nel corso delle interviste, soprattutto con riferimento alle progettualità complesse: tali beneficiari sono stati coinvolti in percorsi che si sono conclusi in gran parte con l'assunzione o con il pieno raggiungimento degli obiettivi (Vim_03). In aggiunta a ciò, sono segnalati come effetti positivi della misura l'opportunità che ha rappresentato per gli assistenti sociali di avere uno spazio di confronto esterno alla propria realtà comunale e le maggiori risorse a disposizione per i servizi. Si segnala anche la definizione di progettazioni analoghe a quelle che nel RdC saranno definiti come PUC: in questo caso il target principale era caratterizzato da soggetti prossimi alla pensione o con scarsa occupabilità (Vim_03).

Con l'introduzione del RdC si consolida un'implementazione analoga, in parte, a quella del Rel: è presente un'"equipe centralizzata" di valutazione multidimensionale di Ambito, che si occupa, in questo caso, interamente del percorso dei beneficiari della misura, senza la necessità che i servizi sociali territoriali si facciano carico della prima valutazione e classificazione delle fragilità.

Figura 11 - Definizione del patto per beneficiario RdC



Fonte: Offertasociale 2021

Nella nuova equipe non è quindi più prevista la presenza di un assistente sociale territoriale, come avveniva per il Rel, ma di 4 assistenti sociali d'ambito. A questi si aggiungono, come membri fissi dell'equipe multidisciplinare, 2 coordinatori, un educatore professionale, uno psicologo e una figura amministrativa (Offertasociale 2021).

Dalle interviste, questa delega completa alla nuova equipe centralizzata è, ancora una volta, il risultato della volontà dei Comuni, preoccupati, in occasione dell'introduzione del RdC, dell'impatto che la misura avrebbe potuto avere sul loro operato in caso di un loro coinvolgimento diretto, per l'onere che avrebbe richiesto (Vim_02, Vim_03). I servizi sociali territoriali sono però resi attivamente partecipi della presa in carico esclusivamente nei casi di tutela minorile⁸¹, mentre in tutte le altre casistiche, il Comune viene semplicemente informato quando un suo cittadino è in carico all'equipe centrale. Tuttavia, i richiedenti RdC vengono sempre presi in carico direttamente dall'equipe centralizzata dopo essere stati indicati dal portale GEPI⁸² come soggetti destinati al Patto per l'Inclusione Sociale.

Se, da una parte, questa strutturazione della misura ha contribuito ad alleggerire i servizi territoriali, dall'altra parte ha suscitato la preoccupazione di un eccessivo scollamento tra questi ultimi e l'equipe centrale, con la conseguente difficoltà di strutturare delle progettazioni che includano anche i servizi comunali specialistici e le reti territoriali (Vim_02).

Nel corso delle interviste sono state segnalate anche alcune difficoltà in merito all'utilizzo di GEPI:

- Il caricamento periodico da parte di INPS di gruppi numericamente consistenti di beneficiari⁸³, a causa del quale i servizi hanno difficoltà a gestire in un'unica tranche l'insieme dei nuovi nuclei presenti in piattaforma (Vim_02);
- Il caricamento dei casi in piattaforma è effettuato, inoltre, a circa 2/3 mesi dalla presentazione delle domande, pertanto i servizi non hanno la possibilità di effettuare delle convocazioni tempestive ed operano su una profilazione degli utenti che non è aggiornata (Vim_02 e Vim_04);
- L'impossibilità di estrapolare i dati dei beneficiari dalla piattaforma. Il vimerchese si è organizzato registrando tali informazioni in un file Excel a parte. La disponibilità di tali dati è ritenuta

⁸¹ Durante le interviste viene citata anche un'altra casistica, rara, che prevede il coinvolgimento diretto dei servizi sociali territoriali, cioè gli utenti storici dei servizi comunali.

⁸² GEPI è la piattaforma nazionale sviluppata per la gestione dei beneficiari di RdC da parte dei servizi sociali.

⁸³ Circa 200 per ogni caricamento.

fondamentale per comprendere i bisogni dei beneficiari RdC e per strutturare di conseguenza gli interventi (Vim_02);

Sono segnalate inoltre delle difficoltà di spesa relative al Fondo PON Inclusione che, assieme al Fondo Povertà, finanziano la misura nazionale⁸⁴. Il Fondo PON Inclusione prevede una logica operativa non conforme al normale operato dei servizi sociali: gli Ambiti devono prima utilizzare risorse proprie per le spese e richiedere successivamente il rimborso attraverso una rendicontazione. Il procedimento potrebbe richiedere anche un anno poiché prevede due passaggi di controllo: un primo livello che verifica la rendicontazione caricata dagli Ambiti sul portale SIGMA⁸⁵ e un secondo livello di competenza del Ministero. In aggiunta a ciò, i territori hanno il timore che per motivi amministrativi l'intero ammontare non venga rimborsato o che la voce di spesa non venga riconosciuta in quelle previste per il PON (Vim_02). Ne consegue che il fondo è partito nel 2017 e al momento delle interviste è stato speso solamente il 30% nell'area di Vimercate. I testimoni privilegiati indicano che i limiti di tempo per l'utilizzo delle risorse del PON sono stati prorogati fino a dicembre 2021 e contano di riuscire ad organizzarsi per spendere il rimanente entro questa nuova scadenza (Vim_02).

Ulteriori valutazioni in merito alla misura riguardano i possibili conflitti con i beneficiari derivanti dalle loro aspettative in contrasto con l'effettiva strutturazione del RdC: spesso i beneficiari non si aspettano una convocazione dai servizi sociali, ma dai CPI, oppure non erano consapevoli che la misura prevedesse la condizionalità⁸⁶ (Vim_04). La conflittualità tra beneficiari e servizi sociali deriva anche dalle modalità di presentazione della domanda: avvenendo al CAF o alle Poste e non più in Comune, il richiedente non ha nessun contatto con i servizi prima della convocazione o un confronto diretto rispetto alle sue caratteristiche di fragilità (Vim_04). Rimane in carico alle anagrafi comunali la sola verifica dei requisiti di residenza e di soggiorno, che devono poi essere comunicati ad INPS tramite la piattaforma GEPI⁸⁷, con diverse difficoltà di reperimento dei beneficiari registratisi per il contributo.

I dati forniti da Offertasociale riferiti ai beneficiari RdC indirizzati al Patto per l'Inclusione mostrano, al 30/09/2020 un totale di 1570 richiedenti sulla piattaforma GEPI. Di questi, circa la metà (709) sono stati presi in gestione dai servizi sociali per un percorso di valutazione. Dalla figura 4 è possibile vedere come la maggior parte dei casi RdC per cui è stato effettivamente sottoscritto un patto (198) sia indirizzato ad un percorso semplificato (126), mentre in misura minore sono presenti casistiche complesse (67) o che necessitano l'intervento dei servizi specialistici (5). Infine, circa 33 utenti sono stati reindirizzati ai CPI in quanto presentavano un profilo più idoneo ad un patto per il lavoro. In aggiunta a questi dati, è stato segnalato, nel corso delle interviste, che solamente 4 comuni sui 22 del vimercatese, hanno presentato delle proposte di PUC⁸⁸.

⁸⁴ Il Fondo Povertà secondo il DL 4/2019 è destinato agli Ambiti per il potenziamento dei servizi sociali, per l'adeguamento dei sistemi informativi comunali e per gli oneri assicurativi e la realizzazione dei progetti di inclusione sociale nell'ambito del RdC.

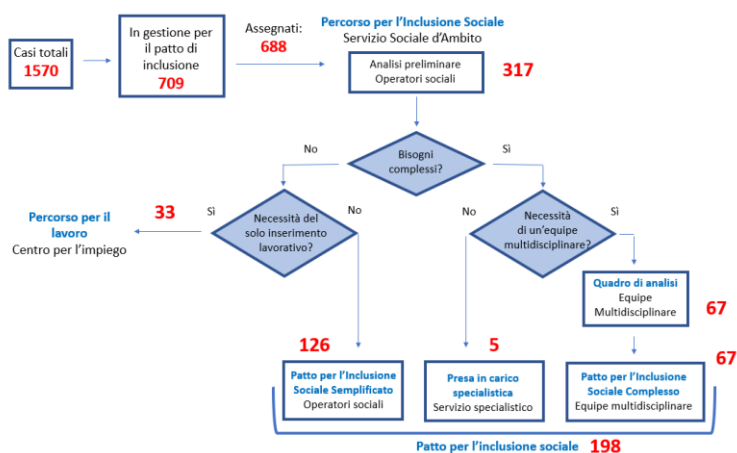
⁸⁵ SIGMA è la piattaforma dedicata alla gestione e al monitoraggio del PON Inclusione, permettendo il passaggio dei dati sull'attuazione del PON al Sistema Nazionale di Monitoraggio e garantire così il controllo dei progetti finanziati dal fondo.

⁸⁶ I richiedenti RdC sono distinti tra coloro che devono essere presi in carico dai servizi sociali o dai CPI a livello centralizzato da INPS. A seguito di questa divisione, i profili sono caricati nei due sistemi informativi: GEPI, per i servizi sociali, e MYAnpal per i CPI.

⁸⁷ Come indicato dal DL 4/2019 e confermato poi dalla comunicazione del Ministero del Lavoro del 25-20-2019.

⁸⁸ Secondo la struttura del RdC i PUC sono a titolarità dei Comuni e i beneficiari RdC, anche in carico al CPI, sono obbligati a svolgere i progetti organizzati nel proprio comune di residenza. I comuni in forma singola o associata si ricordano con l'ambito di riferimento per la definizione, l'implementazione, il coordinamento e il monitoraggio dei PUC, anche con la collaborazione del Terzo Settore e del privato sociale tramite procedura pubblica. (<https://www.lavoro.gov.it/redditocittadinanza/PUC/Pagine/default.aspx>)

Figura 12 – Casi in gestione per il Patto di inclusione per percorso (al 30/09/2020)



Fonte: Offertasociale 2021

Dalla tabella 7 si può notare come le percentuali maggiori di beneficiari di RdC presso i servizi sociali provengano dai Comuni di Arcore (12,21%), Vimercate (15,84%), Concorezzo (9,74%) e Agrate Brianza (7,85%), che rappresentano le municipalità più popolate. Nel totale del bacino di utenti, la distribuzione per genere è equa, con una leggera prevalenza delle donne.

Tabella 7 – Beneficiari RdC servizi sociali Ambito di Vimercate per Comune e genere (al 30/09/2020)

comune	uomo	donna	totale	%
Agrate Brianza	29	25	54	7,85%
Aicurzio	3	4	7	1,02%
Arcore	39	45	84	12,21%
Bellusco	12	14	26	3,78%
Bemareggio	28	25	53	7,70%
Burago di Molgora	4	9	13	1,89%
Busnago	13	14	27	3,92%
Camparada	5	2	7	1,02%
Caponago	8	7	15	2,18%
Carnate	10	14	24	3,49%
Cavenago di Brianza	20	15	35	5,09%
Concorezzo	32	35	67	9,74%
Cornate d'Adda	24	17	41	5,96%
Correzzana	5	3	8	1,16%
Lesmo	9	13	22	3,20%
Mezzago	12	12	24	3,49%
Ornago	5	5	10	1,45%
Roncello	2	1	3	0,44%
Ronco Briantino	6	4	10	1,45%
Sulbiate	4	12	16	2,33%
Usmate Velate	14	19	33	4,80%
Vimercate	53	56	109	15,84%
TOTALE	337	351	688	100,00%

Fonte: Offertasociale 2021

I beneficiari RdC sul territorio del vimeratese (tabelle 8) dal punto di vista demografico sono per la maggior parte di nazionalità italiana (72,26%) e afferiscono a nuclei familiari senza minori (64,39%) e di dimensioni ridotte (il 41,42% è monocomponente, mentre il 22,97% è costituito da 2 soggetti). Rispetto alle fasce d'età, si rileva un'alta incidenza di soggetti oltre i 54 anni (39,83%), quindi con un profilo caratterizzato da scarsa occupabilità, anche se la percentuale più elevata afferisce alla fascia 25-54 (59,74%). Inoltre, come già evidente in figura 4, la maggior parte degli utenti reindirizzati ai servizi sociali (85,90%) percepisce esclusivamente il beneficio economico, senza che avvenga una presa in carico.

Tabella 8 – Beneficiari RdC servizi sociali Ambito di Vimercate per nazionalità, fascia d'età, presa in carico e caratteristiche del nucleo familiare (al 30/09/2020)

n. componenti	uomo	donna	totale	%
1	177	108	285	41,42%
2	54	104	158	22,97%
3	29	61	90	13,08%
4	50	39	89	12,94%
5	17	25	42	6,10%
6	6	10	16	2,33%
7	3	1	4	0,58%
8	1	3	4	0,58%
9	0	0	0	0,00%
10	0	0	0	0,00%
TOTALE	337	351	688	100,00%

FASCIA DI ETA'	uomo	donna	totale	%
Persone di età compresa tra 0 e i 3 anni	0	0	0	0,00%
Persone di età compresa tra i 4 e i 15 anni	0	0	0	0,00%
Persone di età compresa tra i 16 e i 17 anni	0	0	0	0,00%
Persone di età compresa tra i 18 e 24 anni	2	1	3	0,44%
Persone di età compresa tra i 25 e i 54 anni	184	227	411	59,74%
Persone di età superiore 54 anni	151	123	274	39,83%
TOTALE	337	351	688	100,00%

PRESENZA MINORI	uomo	donna	totale	%
Si	90	155	245	35,61%
no	247	196	443	64,39%
TOTALE	337	351	688	100,00%

NAZIONALITA'	uomo	donna	totale	%
Italia	108	129	237	72,26%

In carico ai servizi sociali (contestualmente alla percezione del beneficio economico)	uomo	donna	totale	%
si	40	57	97	14,10%
no	297	294	591	85,90%
TOTALE	337	351	688	100,00%

tipologia nucleo	uomo	donna	totale	%
persona sola	82	57	139	43,85%
nucleo con figli	40	37	77	24,29%
nucleo monogenitoriale	3	39	42	13,25%
nucleo di soli adulti	24	35	59	18,61%
TOTALE	24	168	317	100,00%

Fonte: Offertasociale 2021

Attraverso le informazioni disponibili è possibile anche ricostruire altre caratteristiche dei beneficiari rispetto alle fragilità più rilevanti nell'Ambito di Vimercate (Tabella 9). Dal punto di vista della formazione, la maggior parte degli utenti possiede la licenza media (48,71%), seguiti dalla licenza media superiore (22,58%). Risulta rilevante anche l'incidenza di coloro che non posseggono alcun titolo di studio (14,84%). Rispetto al mercato del lavoro, nonostante i beneficiari siano soprattutto classificati come disoccupati (72,87), il 16,09% è occupato, e quindi corrispondente a nuclei a basso reddito.

Tabella 9 - Beneficiari RdC servizi sociali Ambito di Vimercate per titolo di studio e stato occupazionale (al 30/09/2020)

TITOLO DI STUDIO	uomo	donna	totale	%
materna	0	0	0	0,00%
elementare	13	26	39	12,58%
medie	71	80	151	48,71%
superiori	29	41	70	22,58%
laurea	1	3	4	1,29%
nessuno	32	14	46	14,84%
TOTALE	146	164	310	100,00%

stato occupazionale	uomo	donna	totale	%
Disoccupato	109	122	231	72,87%
Inoccupato	2	8	10	3,15%
Lavoratore autonomo	6	1	7	2,21%
Occupato a tempo det	3	7	10	3,15%
Occupato a tempo ind.	14	20	34	10,73%
Altro	16	9	25	7,89%
TOTALE	150	167	317	100,00%

Fonte: Offertasociale 2021

Dalla tabella 10 risulta invece che una delle vulnerabilità più rilevanti nel vimercatese sembrerebbe essere quella abitativa: circa il 21,46% dei beneficiari RdC è senza titolo di godimento dell'abitazione e circa il 24,23% è in una condizione di debito nei pagamenti della casa. Sono pochi i soggetti che dichiarano di ricevere qualche forma di sostegno economico, prevalentemente di origine familiare (67,01%).

Tabella 10 - Beneficiari RdC servizi sociali Ambito di Vimercate per situazione abitativa, pagamenti casa e sostegno economico (al 30/09/2020)

SITUAZIONE ABITATIVA	uomo	donna	totale	%
Di proprietà con ipoteca o mutuo	31	40	71	22,76%
In affitto da privato	35	61	96	30,77%
In affitto da soggetto pubblico	35	43	78	25,00%
Stanza in affitto	1	0	1	0,32%
Struttura di accoglienza	2	2	4	1,28%
Uso gratuito/Usufrutto	31	14	45	14,42%
Occupazione dell'alloggio senza titolo	0	0	0	0,00%
Alloggio di fortuna/senza dimora	7	1	8	2,56%
Altro	5	4	9	2,88%
TOTALE	147	165	312	100,00%
PAGAMENTI CASA	uomo	donna	totale	%
regolare	65	102	167	73,57%
debito	30	25	55	24,23%
citazione di sfratto	3	1	4	1,76%
sfratto esecutivo	0	0	0	0,00%
pignoramento	0	0	0	0,00%
altro	1	0	1	0,44%
TOTALE	99	128	227	100,00%
SOSTEGNO ECONOMICO	uomo	donna	totale	%
contributo economico	8	9	17	17,53%
famigliari	28	37	65	67,01%
amici	2	7	9	9,28%
privato sociale (CARITAS,...)	2	3	5	5,15%
altro	0	1	1	1,03%
TOTALE	40	57	97	100,00%

Fonte: Offertasociale 2021

Rispetto, invece, ai beneficiari RdC in carico ai CPI, risulta che al 31/12/2020 sono stati segnalati 1226 utenti in qualità di soggetti trattabili dai servizi al lavoro dell'Ambito di Vimercate. Di questi, 826 hanno ricevuto una prima convocazione entro dicembre 2020, ma si sono effettivamente presentati in numero inferiore (718)⁸⁹. Sono stati sottoscritti in totale 255 patti, di cui 162 utenti sono stati convocati per la seconda volta; sono invece 158 gli utenti esclusi e 147 gli esonerati. A questi si aggiungono 2 soggetti sospesi e 11 trasformati. Risultano inoltre, in totale, 332 i decaduti, 17 i convocati e 207 i terminati. A carico del CPI di Vimercate al 31/12/2020 sono state attivate 2 posizioni PUC con la collaborazione del Comune di Concorezzo⁹⁰ (AFOL Monza Brianza 2021).

⁸⁹ I beneficiari che non si presentano alle convocazioni senza giustificato motivo sono esposti alle seguenti sanzioni:

- decurtazione di una mensilità del RdC alla prima mancata presentazione;
- decurtazione di due mensilità alla seconda mancata presentazione;
- decadenza dalla prestazione, all'ulteriore mancata presentazione (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2019a)

⁹⁰ Complessivamente su tutta la Provincia di Monza e Brianza, ad opera di AFOL sono stati attivati in tutto 15 PUC al 31/12/2020 (AFOL Monza Brianza 2021).

Capitolo. 3 - Il sistema locale di *governance* multi-livello

Par. 3.1. Le relazioni sull'asse verticale

Dalle interviste emerge la percezione di una Regione incentrata sulla definizione delle proprie misure di contrasto alla povertà e che interpreta il ruolo degli Ambiti prevalentemente come operativo/amministrativo, senza un loro coinvolgimento diretto nel processo di policy-making. Ne consegue che le misure non sempre appaiono in linea con i bisogni dei territori: viene fornito l'esempio della prima dote infanzia, introdotta in via sperimentale nel 2019, con un ISEE massimo elevato (fino a 40.000€) e finalizzata per l'acquisto di servizi o componenti per la cameretta per i bambini che nel 2020 avrebbero compiuto 4 anni⁹¹. È rilevato quindi uno scollamento tra la percezione della povertà da parte della Regione e di quella da parte dei servizi territoriali, a stretto contatto con i soggetti in condizione di fragilità socio-economica. (Vim_01)

Manca anche un ruolo di regia forte da parte della Regione con la quale l'unico livello di raccordo che viene nominato è quello dell'ATS⁹², ma anche questa relazione, per come è attualmente definita, viene ritenuta insufficiente ai fini di una programmazione efficace, se non a livello regionale, almeno a livello provinciale. (Vim_01)

Nonostante queste caratteristiche tipiche del rapporto tra gli Ambiti e Regione Lombardia, l'Ufficio di Piano ha percepito un accompagnamento da parte dell'attore regionale rispetto all'implementazione del RdC, che si è manifestato attraverso l'organizzazione di incontri dedicati alla discussione sulle difficoltà di implementazione della misura e, successivamente, attraverso il rapporto diretto con il consulente di Banca Mondiale, che permette anche il raccordo con il livello nazionale.

Le difficoltà di dialogo e di raccordo con il livello regionale rispetto al RdC sono sottolineate piuttosto sul piano amministrativo: nel corso di un'intervista è stato fornito l'esempio degli atti richiesti per effettuare delle modifiche di budget sul PON Inclusion. Queste procedure sono considerate troppo lunghe e macchinose ed impattano inevitabilmente sull'operatività dell'Ufficio di Piano e dei servizi e disincentivano l'utilizzo delle risorse, specialmente del PON⁹³ (Vim_01).

Il supporto della Regione rispetto a questi disagi amministrativi era ritenuto maggiore ai tempi dell'implementazione del SIA e del Rel. Con l'arrivo della nuova misura sono state organizzate delle forme di coordinamento e di interscambio a livello regionale per la condivisione di informazioni circa l'andamento delle attività e queste problematiche, ma con il tempo sono venute meno. In assenza di un coordinamento dall'alto, anche il dialogo inter-ambiti rispetto al RdC si è progressivamente esaurito (Vim_01)⁹⁴.

Rispetto, invece, ai rapporti verticali con gli altri livelli istituzionali coinvolti nell'implementazione del RdC, dalle interviste emerge una presenza meno rilevante dell'INPS rispetto, invece, al periodo Rel. Nella precedente misura, infatti, il sistema operativo utilizzato per le procedure di selezione e presa in carico dei

⁹¹ L'importo massimo rimborsabile è compreso tra i 200 e 500 €. Sono compresi i servizi di consulenza ai genitori per l'educazione del bambino, attività ludiche per lo sviluppo socio-emotivo e cognitivo del bambino e a favore del legame con il genitore o il caregiver, attività creative, musicali e sportive o per l'apprendimento linguistico precoce. Oltre ai servizi è possibile farne richiesta per il rimborso delle spese sostenute per componenti d'arredo per la cameretta.

⁹² Le Agenzie di Tutela della Salute (ATS) si occupano della programmazione sanitaria in Lombardia e hanno sostituito le precedenti ASL, secondo la riforma introdotta dalla l.r. 23/2015. Alle ATS si aggiungono le Aziende Socio Sanitarie Territoriali (ASST), che si occupano dell'erogazione dei servizi (Ghetti 2018b).

⁹³ *La volta dopo se hai bisogno di una modifica ci pensi 80 volte o dici "la tengo lì fino a quando ne ho delle altre e faccio un'unica richiesta - ma va ad impattare sull'operatività. Ho sentito X che diceva "sul PON piuttosto perdiamo le risorse!". È bruttissimo! Quando saremo così vuol dire che la modalità è troppo, troppo complessa in termini amministrativi, per cui non ti dà la possibilità di lavorare in maniera fluida e sulle cose, proprio, sulle attività!"* (Vim_01)

⁹⁴ *"Non abbiamo una sovra-struttura che ci fa ragionare. Se mancano questi luoghi di coordinamento e gli altri, non senti neanche la necessità di un confronto, paradossalmente. Vai avanti sul tuo pezzettino e ti arriva il mandato dall'alto. Lo condividi a livello territoriale e fai il pezzo che ti è stato richiesto."* (Vim_01).

beneficiari era dell'INPS, rendendo quindi necessario un dialogo con l'ente. Questo elemento è decaduto, ad opinione degli intervistati, con l'introduzione di GEPI. Inoltre, durante l'implementazione del Rel sono segnalate da parte dei servizi sociali diverse difficoltà operative dell'INPS territoriale per ricostruire le motivazioni per cui il livello centrale avesse rifiutato il contributo ai richiedenti (Vim_03). Parallelamente, si è ridefinito il confronto con il Ministero, che avviene attraverso la presenza delle task force regionali dedicate.

Precedentemente, il Rel sembrava aver rappresentato un'opportunità per lo sviluppo della governance vimercatese, soprattutto orizzontale attraverso l'istituzione di incontri con il terzo settore ed il privato sociale per la progettazione degli interventi per i beneficiari, ma ha portato con sé anche alcune difficoltà. Parallelamente alla necessità di costruire la modalità di implementazione più congeniale al vimercatese, il territorio ha cercato di rispondere alle mancanze che derivavano dall'assenza di dialogo e di organizzazione da parte del livello nazionale. Nel corso delle interviste è stato citato, ad esempio, il grande sforzo effettuato dall'ambito nella definizione di una propria modulistica per implementare il Rel nei primi 5 mesi della misura, poiché non era stata ancora fornita dal Ministero alcuna indicazione in merito⁹⁵(Vim_03). Analogamente, il decreto legislativo del Rel, pur fornendo una guida per la presa in carico dei casi semplici, complessi o con semplici problematiche lavorative, non definiva i criteri utili alla definizione di queste tre casistiche. Pertanto, il territorio ha investito diverse energie nella definizione della "complessità" dei profili e delle aspettative rispetto a come dovesse essere strutturata la presa in carico di un caso complesso.

Sempre in riferimento all'analisi della governance verticale, ma passando alle relazioni tra l'Ambito e le municipalità, dai PdZ emerge che il dialogo tra Ufficio di Piano e servizi sociali territoriali è garantito, a partire dal triennio 2015-2017, dalla presenza delle **Commissioni tecniche degli assistenti sociali**. Le commissioni erano divise per 4 aree tematiche, tra cui compariva anche quella relativa ad "adulti e nuove povertà"⁹⁶, elemento che lascia trasparire una sensibilità del territorio rispetto alle nuove fragilità socio-economiche derivanti dalla precedente crisi del 2008. Attualmente sono 2 le commissioni tecniche attive, sui minori e le non autosufficienze; a queste arene si aggiunge un Coordinamento Inclusione Sociale, sempre con funzione di confronto e raccordo con gli assistenti sociali (Vim_01). Le commissioni tecniche rappresentano un luogo di incontro e passaggio informativo per tutte le attività che necessitano un confronto tra i Comuni e l'Ufficio di Piano. Ciascun assistente sociale comunale sceglie liberamente la commissione a cui partecipare. Le commissioni hanno due rappresentanti che entrano direttamente a far parte dell'Ufficio di Piano.

La rappresentanza dei Comuni è garantita attraverso la **Conferenza dei sindaci** articolata in:

- **Assemblea dei Sindaci di Distretto:** con relativo Presidente e Vice-Presidente. È composta dai Sindaci dei Comuni interni al Distretto o loro delegati, di cui uno con funzione di Presidente e uno di vicepresidente. Ha funzioni di programmazione dei servizi socio-sanitari⁹⁷;
- **Assemblea dei Sindaci di Ambito Distrettuale:** supporta l'Assemblea dei Sindaci di Distretto e pone attenzione alle specificità del proprio territorio, approva e aggiorna il PdZ e contribuisce alla definizione degli interventi e del raccordo sovra-ambito. È composta dai Sindaci dei Comuni dell'Ambito Distrettuale, di cui uno con funzione di Presidente e uno di Vicepresidente⁹⁸;

⁹⁵ "Mi ricordo, perché ero uscita 20 giorni prima con la nostra modulistica... Quindi abbiamo fatto 5 mesi di produzione della nostra modulistica, per poi ritrovarci quella del governo. I casi già arrivavano, le domande iniziano ad arrivare e c'è stata la necessità, proprio come se si iniziasse a costruire un muro senza mettere l'impalcatura." (Vim_03)

⁹⁶ Le altre 3 commissioni tecniche riguardavano le aree tematiche: minori e famiglia, anziani e disabili.

⁹⁷ Possono inoltre partecipare, senza diritto di voto: il Presidente del Consiglio di Rappresentanza dei Sindaci, la direzione strategica ed il Direttore di Distretto dell'ATS, il Direttore Generale e il Direttore Socio Sanitario dell'ASST, altri possibili Dirigenti e funzionari dell'ATS o dell'ASST, il Presidente della Provincia o suo delegato, i Presidenti degli Ambiti Distrettuali, i Responsabili degli Uffici di Piano e i Responsabili delle gestioni Associate dei servizi (Ambito di Vimercate 2018).

⁹⁸ All'Assemblea dei Sindaci di Ambito Distrettuale possono partecipare, senza diritto di voto, anche: il Presidente dell'Assemblea dei Sindaci del Distretto, il Direttore del Distretto ATS, il Direttore Generale e il Direttore Socio Sanitario

- **Il Consiglio di Rappresentanza:** Supporta la Conferenza dei Sindaci ed è composto da 5 membri eletti dalla Conferenza stessa, dai Direttori ATS, dai Presidenti di Distretto e eventualmente dai Presidenti degli Ambiti.

Nell'attuale sistema di governance verticale dell'ambito per la programmazione dell'area sociale assumono particolare importanza i seguenti organi e arene:

- **Il Gruppo Politico:** composto da amministratori rappresentanti i Comuni dell'Ambito, per favorire le comunicazioni della parte politica e la sua vicinanza ai processi;
- **Il Tavolo di Sistema:** assicura la programmazione partecipata per l'attuazione degli obiettivi del PdZ, formulando scenari di intervento e di gestione dell'implementazione. Si tratta dell'arena ultima di passaggio delle proposte prima della loro votazione da parte dell'Assemblea Distrettuale. Il Tavolo di Sistema è presieduto dal Responsabile dell'Ufficio di Piano ed è costituito da: i tecnici dell'Ufficio di Piano, i rappresentanti del Terzo Settore, del privato sociale e dei sindacati, il Direttore del Distretto Sanitario, il rappresentante della Provincia, il Presidente dell'Assemblea dei Sindaci, il Presidente del Consiglio di Amministrazione e il direttore di "Offertasociale". Potrebbe pertanto essere indicata come un'arena centrale sia di raccordo tra i diversi livelli istituzionali interni all'ambito, sia per i soggetti esterni, avendo quindi una valenza anche per la governance orizzontale.
- **Ufficio di Piano:** rappresenta l'ufficio tecnico che raccorda di tutti gli attori attivi sul territorio e gli interventi sociali;

È inoltre presente una **Cabina di Regia** per il raccordo tra il sistema sociale e quello sanitario. La Cabina ha funzione consultiva e agisce con gli Uffici di Piano ed i Sindaci.

Sono stati predisposti anche degli organi per il raccordo inter-ambiti interno alla Provincia di Monza-Brianza per le politiche sociali (vd. Figura 13) (Coordinamento degli Uffici di Piano di Monza Brianza 2015):

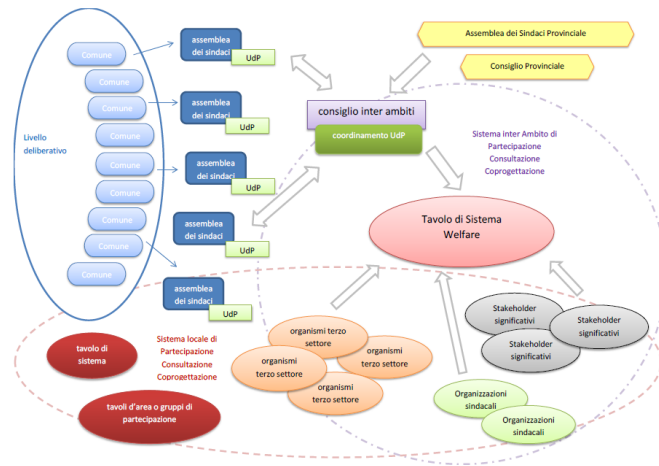
- **Il Consiglio inter-ambiti (CIA):** rappresenta il tavolo politico di coordinamento ed è composto dal Presidente del Consiglio di Rappresentanza dei Sindaci, dai 5 Presidenti delle Assemblee dei Sindaci, dai 5 Responsabili degli Uffici di Piano dei 5 Ambiti della Provincia⁹⁹, di cui uno incaricato di funzioni di segreteria, ed integrato, per ciò che concerne gli argomenti di interesse del Patto per il welfare, dal Presidente della Provincia o da un suo delegato. Tra le sue funzioni principali compaiono: la definizione di linee di indirizzo comuni per gli ambiti e linee guida di utilizzo delle risorse disponibili e per il rapporto con il Terzo Settore e il privato sociale;
- **Il Coordinamento degli Uffici di Piano:** supporta il consiglio inter-ambiti per le funzioni tecniche e amministrative ed è composto dai 5 direttori o responsabili degli Uffici di Piano. Si occupa della cura del raggiungimento degli obiettivi del Piano di Zona Inter-ambiti, quando presente.

È presente, inoltre, il Tavolo Sistema Welfare, per il raccordo con il Terzo Settore e il privato sociale (si veda paragrafo 3.2)

dell'ASST, altri possibili Dirigenti e funzionari dell'ATS o dell'ASST, i componenti degli Uffici di Piano e i Responsabili delle gestioni Associate dei servizi (Ambito di Vimercate 2018).

⁹⁹ È prevista anche la partecipazione del Presidente della Provincia o di un suo delegato per i temi relativi al Patto per il Welfare.

Figura 13 – Governance inter-ambiti della Provincia di Monza-Brianza



Fonte: Coordinamento degli Uffici di Piano di Monza Brianza (2015)

Par. 3.2. Le relazioni sull'asse orizzontale

La collaborazione con i servizi al lavoro del Centro per l'Impiego è iniziata precedentemente all'introduzione del SIA, attraverso rapporti di natura informale. Allora, nel momento in cui un utente CPI mostrava dei bisogni ulteriori rispetto alla ricerca del lavoro, veniva verificato attraverso il confronto tra singoli operatori se il soggetto era già conosciuto ai servizi sociali e, in caso contrario, vi veniva reindirizzato (Vim_06). Si trattava quindi di una relazione informale prevalentemente incentrata a segnalare ai servizi sociali gli utenti pervenuti al CPI con particolari fragilità, senza però che ci fosse una effettiva richiesta di presa in carico ai Comuni.

A partire dal 2016, con l'introduzione del SIA, è stato invece sottoscritto un accordo quadro provinciale per formalizzare le modalità di collaborazione tra CPI e servizi sociali all'interno delle attività previste dalla nuova misura nazionale. Successivamente, a livello di singolo ambito, sono stati elaborati i dettagli per una prima forma di presa in carico integrata (per quanto non ancora formalizzata come all'interno del RdC): si trattava di una segnalazione unidirezionale, in cui diventava possibile per i servizi sociali segnalare e richiedere la presa in carico ad un operatore CPI di eventuali utenti SIA che necessitassero di percorsi di ricerca del lavoro. È quindi iniziata l'organizzazione di momenti dedicati a questa utenza come i Job Clubs (vd. Par.2.2). In queste relazioni, poiché non era presente un apposito sistema informativo, i CPI e i servizi sociali si scambiavano le informazioni sugli utenti di interesse attraverso semplici documenti Excel. Questo sistema è proseguito per tutto il periodo precedente all'introduzione del RdC: i job clubs facevano infatti parte di quelle progettualità presentate dagli ambiti a valere sul PON inclusione come interventi di attualizzazione sia del SIA che del REI¹⁰⁰. Secondo la struttura del SIA e il REI anche i CPI possono segnalare eventuali utenti fragili ai servizi sociali, ma senza un'ufficiale richiesta di presa in carico per il Comune: non è un passaggio automatico tra servizi di natura diversa, per cui è il singolo utente a dover presentare autonomamente la domanda per queste misure per essere preso in considerazione dagli assistenti sociali. Con l'introduzione del Rel è stato anche sottoscritta un'apposita convenzione per la collaborazione tra servizi sociali e CPI per la valutazione dei casi complessi (Vim_03).

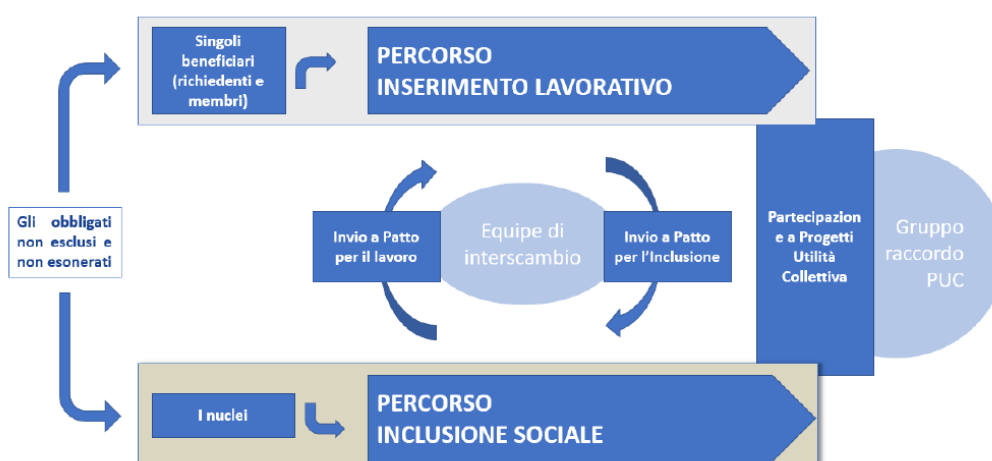
¹⁰⁰ Dalle interviste sono state segnalati 99 job clubs per un totale di 532 utenti coinvolti al 31/12/2019.

Nel 2019, con l'introduzione del RdC, il ruolo dei CPI e la loro relazione con i servizi sociali diventano formalizzate per il funzionamento della stessa misura. I CPI per la prima volta diventano un attore coinvolto direttamente nella governance dello strumento nazionale di sostegno al reddito, prendendo in carico quei beneficiari RdC segnalati dall'INPS in quanto bisognosi di un percorso per la ricerca di un'occupazione. Tuttavia, è possibile che, una volta analizzate le condizioni di ciascun beneficiario indicato dal livello centrale, emergano dei bisogni complessi, che necessitano, invece, di un patto per l'inclusione presso i servizi sociali: in questi casi è previsto il reindirizzamento ai servizi sociali - e viceversa - attraverso gli appositi sistemi informatici, cioè le piattaforme GEPI (per i servizi sociali) e MYANPAL (per i CPI). Tuttavia, le due piattaforme non hanno ancora la possibilità di dialogare, pertanto sul territorio del vimercatese i servizi si sono organizzati condividendo le informazioni attraverso supporti excel. Con l'arrivo del RdC, nel vimercatese sono state inoltre istituite due equipe dedicate al dialogo tra i servizi sociali e i servizi al lavoro (vd. Figura 14):

- **Equipe di interscambio:** è la sede in cui i servizi si confrontano sulle reciproche segnalazioni¹⁰¹ di casi complessi e multidimensionali che necessitano l'attivazione di più operatori. Sono convocate una o due volte al mese e prevedono il coinvolgimento degli operatori CPI, degli assistenti sociali e dei navigator.
- **Gruppo raccordo PUC:** per il coordinamento utile ad attuare i PUC previsti dalla misura. All'interno di questa arena sono discusse le postazioni disponibili e le caratteristiche che devono avere i beneficiari per essere inseriti all'interno dei progetti. Infine, in questa sede è identificata per ogni postazione la persona più idonea, in base ai criteri indicati dalla normativa.

Anche nel caso dei PUC, l'attribuzione dei progetti dovrebbe avvenire direttamente tramite il sistema operativo, ma al momento della somministrazione dell'intervista questa funzione è stata implementata da poco. Di conseguenza, in precedenza i CPI segnalavano all'ambito, tramite file excel, i beneficiari RdC che avevano in carico e che erano considerati idonei per un progetto di pubblica utilità. Successivamente era ed è tuttora l'ambito a confermare i PUC, destinandoli per il 50% a soggetti che hanno sottoscritto il patto d'inclusione e il restante 50% a chi ha sottoscritto un patto per il lavoro.

Figura 14 – Modello RdC vimercatese. Raccordo CPI e servizi sociali.



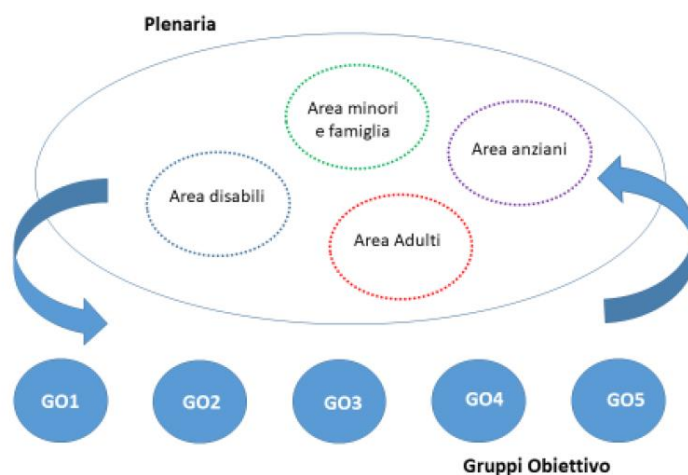
Fonte: CPI Vimercate (2019)

¹⁰¹ I casi segnalati possono vertere non solo sul soggetto richiedente il RdC, ma su un altro membro del suo nucleo familiare.

A prescindere dalle misure nazionali, la presenza dei CPI sul territorio del vimercatese appare capillare, grazie alla collaborazione con i servizi sociali: a partire dal 2010 diversi comuni della provincia e anche dell'Ambito di Vimercate hanno sottoscritto delle convenzioni specifiche per avere al proprio interno degli sportelli AFOL Monza-Brianza¹⁰² con un operatore CPI di riferimento (**Vim_01**), per arrivare ad un totale odierno di 28 sportelli. Questa organizzazione del servizio ha favorito, nelle singole sedi, il dialogo tra l'operatore CPI e gli assistenti sociali. I vantaggi sono rilevanti anche per gli utenti più fragili che non devono necessariamente recarsi al CPI di Vimercate, ma possono trovare il servizio presso il proprio comune o uno limitrofo e che si rivolgono sempre al medesimo operatore.

Nel vimercatese non è presente un tavolo dedicato esclusivamente al dialogo con il Terzo Settore e il privato sociale, ma a partire dal triennio 2015-2017 tali soggetti sono coinvolti all'interno di quattro **Tavoli d'Area** plenari¹⁰³, classificati per area tematica: area minori e famiglia, area anziani, area disabili e area adulti (vd. Figura 15). Ciascuna tavolo definisce i propri obiettivi, attraverso una struttura a geometria variabile che permette il coinvolgimento dei diversi stakeholders locali interessati ad un tema specifico e che non riescono a rientrare nei gruppi tecnici. A partire dalle riflessioni emerse dai tavoli, sono convocati i **Gruppi Obiettivo (GO)**¹⁰⁴, di natura tecnica e multidisciplinare, per il perseguimento degli obiettivi concordati. Anche all'interno dei GO il terzo settore e il privato sociale sono direttamente coinvolti¹⁰⁵ in rappresentanza dei Tavoli d'Area. Non esiste un GO incentrato sul tema della povertà, ma sull'area adulti, con lo scopo di realizzare interventi sociali all'interno della rete territoriale per contrastare l'impoverimento e la vulnerabilità.

Figura 15 - Tavoli d'Area e Gruppi Obiettivo



Fonte: PdZ 2018-2020

¹⁰² AFOL Monza-Brianza è un'azienda speciale partecipata interamente dalla Provincia di Monza e Brianza e con il compito di promuovere il diritto al lavoro tramite la gestione dei centri per l'impiego e la relativa fornitura di servizi e attività per l'inserimento lavorativo e la formazione (<https://www.afolmonzabrianza.it/chi-siamo/>).

¹⁰³ Dal PdZ 2018-2020 i Tavoli d'Area dovrebbero essere convocati ogni due/tre mesi.

¹⁰⁴ I Tavoli d'Area e i GO sono introdotti dal PdZ 2015-2017 e nascono dall'evoluzione dei precedenti Tavoli di Piano, con lo scopo di formulare un confronto tra i diversi stakeholders maggiormente incentrato per obiettivi con tempistiche ben definite.

¹⁰⁵ Come indicato nel PdZ 2018-2020, ciascun GO è costituito da tecnici rappresentanti di enti di diversa natura: ad es. Offertasociale, Istituti scolastici, Terzo settore, sindacati, ecc. Dalle interviste emerge una precedente presenza, in tali gruppi tecnici, dei servizi sociali territoriali.

Il Terzo Settore e il privato sociale sono coinvolti nella governance locale anche attraverso la partecipazione di un loro referente¹⁰⁶ al **Tavolo di Sistema**, che include anche due membri del **Gruppo Politico**, e che ha lo scopo di elaborare una strategia condivisa per la realizzazione degli obiettivi strategici indicati nel PdZ. La strategia viene poi riportata all'**Assemblea di Ambito Distrettuale** per la sua approvazione e la successiva declinazione della programmazione partecipata in attività ed interventi. Anche l'Assemblea coinvolge membri del Terzo Settore e dei sindacati, ma solo in qualità di uditori.

A livello inter-ambiti, l'organo preposto alla governance orizzontale è il **Tavolo di Sistema Welfare**, costituito dai soggetti del terzo settore e del privato sociale più attivi sul territorio provinciale, assieme a rappresentanti dei 5 ambiti e della Provincia.¹⁰⁷ L'obiettivo del tavolo è favorire la co-progettazione relativa alla definizione del Patto per il welfare territoriale, ma può riunirsi anche in seduta tecnica per l'elaborazione di proposte o progetti e per l'analisi dei dati e delle informazioni ricevute dai territori. Infine, l'organo inter-ambiti svolge anche la funzione di Tavolo di Consultazione del Terzo Settore.

Inoltre, un ulteriore raccordo con il Terzo Settore avviene all'interno della struttura della progettazione "antenne sociali" (vd. Par.2.2) che prevede un'equipe di ufficio di piano. L'equipe include anche le associazioni "antenne" nella valutazione dei casi, assieme agli assistenti sociali di ambito e comunali¹⁰⁸. Il Terzo Settore nell'intercettazione della fragilità interviene quindi sia all'interno di questa equipe, sia rinviando gli utenti alle misure e ai sostegni più adeguati (Vim_01).

Durante le interviste è stata citata l'importanza che l'Ambito di Vimercate attribuisce alla costruzione partecipata della programmazione e degli interventi, fornendo come esempio il percorso di approvazione del PdZ 2018-2020: per tale occasione Regione Lombardia aveva inserito nelle Linee Guida delle premialità vincolate al periodo di approvazione del documento¹⁰⁹. A differenza degli altri ambiti della Provincia di Monza-Brianza, Vimercate ha presentato il proprio PdZ più tardi al fine di rispettare tutti i passaggi necessari per ottenere una programmazione partecipata con gli stakeholders del territorio, rinunciando così alla premialità.

Rispetto a tale occasione viene segnalato un maggiore coinvolgimento del settore del volontariato attraverso la creazione di un tavolo specifico, già coinvolto all'interno del progetto "antenne sociali" (vd. Par. 2.2). Il maggiore coinvolgimento del volontariato è parte dell'obiettivo strategico n.3 del Piano di Zona: "approvazione di progetti e percorsi di innovazione sociale per sperimentare nuovi modelli di intervento ai bisogni emergenti, facendo leva sulla rete sociale e sui principi di personalizzazione, tempestività, temporaneità e corresponsabilità".

Rispetto all'evoluzione della governance orizzontale, dalle interviste emerge la percezione che il dialogo con il terzo settore e il privato sociale abbia vissuto una dinamica altalenante. Il vimercatese e il trezzese hanno sempre avuto un contatto con il territorio e con il terzo settore, per comprendere l'evoluzione dei bisogni sociali ed elaborare iniziative efficaci di risposta. Questo dialogo tra l'ambito e gli altri attori del sociale era garantito, tra gli altri, dalla forte presenza del Forum del Terzo Settore sul territorio, che però è venuta ad affievolirsi nel tempo (Vim_01). Parallelamente l'Ufficio di Piano sembrerebbe essersi ritrovato a dover investire di meno nel confronto con il territorio a causa del periodo ricco di cambiamenti legislativi e di richieste da parte dei diversi livelli istituzionali, Regione compresa (Vim_03). In occasione del Rel si è cercato

¹⁰⁶ Ad es. un referente del Forum del Terzo Settore, CSV, Consorzio CS&L, Consorzio Comunità Monza Brianza, Caritas o dei sindacati.

¹⁰⁷ Nel dettaglio, il Tavolo di Sistema Welfare è costituito da: gli Enti di Secondo livello del Terzo Settore, i sindacati, la Caritas, il CSV di Monza, La Fondazione della Comunità di Monza e Brianza, i Responsabili degli Uffici di Piano, l'ASL di Monza e Brianza, la Provincia di Monza e Brianza, il Presidente del Consiglio di Rappresentanza dei Sindaci e dai Presidenti delle 5 Assemblee dei Sindaci e il Presidente della Provincia di Monza e Brianza o suo delegato. La composizione del tavolo può essere integrata con la partecipazione di ulteriori stakeholder significativi per i temi affrontati.

¹⁰⁸ Si tratta di una modalità operativa ereditata dalla progettazione precedente SELFIT (par. 2.2).

¹⁰⁹ DGR X/7631 del 28 dicembre 2017

di ricostruire questa relazione attraverso la definizione incontri finalizzati al confronto e alla co-progettazione dei servizi che avrebbero potuto affiancare il provvedimento nazionale, in base alle esigenze che il terzo settore e il privato sociale avevano intercettato sul territorio. Sia il terzo settore che il privato sociale hanno partecipato con entusiasmo e volontà di riconnettere le risorse territoriali: si sono ricostituite quindi forme di confronto più strutturate anche sul resto delle attività, tanto che in quel periodo sono stati convocati in maniera sistematica tavoli di confronto per discutere della nuova misura nazionale. Ne è conseguita una ripresa del coinvolgimento di tali attori attraverso la strutturazione delle arene apposite fino ad arrivare alla stesura del nuovo PdZ assieme all'Ufficio di Piano (Vim_03).

Con l'introduzione del RdC, al contrario, il dialogo con il terzo settore e il privato sociale sembrerebbe aver vissuto una nuova fase di rallentamento: le interviste suggeriscono che tali soggetti si siano sentiti sempre più coinvolti in quanto erogatori di servizi, ma non sulla progettazione come invece era accaduto nel periodo di attuazione del Rel. Permangono dei tavoli di confronto con l'ambito di Vimercate, ma vengono attualmente valutati come troppo sporadici e non focalizzati sulla co-progettazione. Analogamente, da alcune interviste si è valutato che il terzo settore collabori su mandati e su bandi eccessivamente strutturati, dove viene lasciata poca possibilità di manovra e di co-progettazione: un elemento che viene percepito da tali soggetti come un'occasione persa di valorizzazione della loro esperienza pluriennale per incentivare invece, misure nazionali che non rispecchiano sempre le specificità del territorio (Vim_05). Anche per quanto riguarda l'attuazione dei PUC il loro coinvolgimento è riferito all'implementazione dei progetti, ma non nella loro progettazione (Vim_02).

Il terzo settore e il privato sociale riscontrano un'ulteriore fatica nell'implementazione del RdC, derivante dalla diversa attuazione della misura sul territorio rispetto al Rel. Mentre con il Rel, i beneficiari erano segnalati dai servizi sociali territoriali, e quindi inseriti all'interno di una rete di servizi consolidata, con il RdC i beneficiari arrivano al terzo settore tramite segnalazione degli assistenti sociali di ambito. Nel caso in cui l'operatore del terzo settore considerasse necessarie delle integrazioni al patto di inclusione, dovrebbe interfacciarsi, quindi, con gli assistenti sociali di ambito che, tuttavia, a causa della numerosità dei beneficiari e del tempo limitato che possono dedicare a ciascuno, non hanno una conoscenza approfondita delle condizioni delle prese in carico (Vim_05). Allo stesso modo gli assistenti sociali di ambito sono considerati meno integrati nella rete territoriale dei servizi, al contrario degli assistenti comunali, che hanno maggiore consapevolezza delle opportunità attivabili per i beneficiari (Vim_05). Questo "scollamento" dell'equipe di ambito con le realtà territoriali sembrerebbe aver limitato nel vimerchiese sia le occasioni di co-progettazione sia la possibilità di fare rete (Vim_05).

Nelle interviste, oltre alle difficoltà collegate all'introduzione del RdC, è stata citata anche l'eccessiva frammentarietà dei fondi all'interno di singoli bandi come causa del progressivo indebolimento del confronto tra ambito e terzo settore (Vim_05). Cioè, all'interno di uno stesso bando a cui il terzo settore partecipa, possono coesistere risorse derivanti da fondi diversi, con scadenze ed utenze non sempre corrispondenti: ne consegue una considerevole difficoltà di rendicontazione di tali attività e spese, che inevitabilmente assorbe tempo e risorse alla progettazione degli interventi e al dialogo¹¹⁰ (Vim_05).

La pandemia ha avuto l'effetto di diminuire ulteriormente le occasioni di confronto con il terzo settore e il privato sociale: al momento della somministrazione delle interviste i tavoli tematici non sembrano essere ancora stati convocati dall'inizio dell'emergenza sanitaria, nemmeno in modalità online (Vim_05). Analogamente, si sono dovuti interrompere tutti i progetti in collaborazione con il terzo settore che richiedessero attività in presenza con soggetti fragili¹¹¹. In aggiunta a ciò, oltre alla complessità di

¹¹⁰ "Il fatto di dover gestire contemporaneamente più fondi sulla stessa progettazione, fondi che arrivano frammentati e che chiedono un rendiconto puntualissimo e esigentissimo - secondo me hanno rubato pensiero, tempo e qualità agli interventi" (Vim_05)

¹¹¹ Alcune progettazioni, come quella delle "Antenne sociali", invece, sono state riorganizzate in modo tale da permettere un loro proseguimento da remoto.

rendicontazione e strutturazione delle diverse misure nazionali e regionali che normalmente gravano sull'operato dei servizi sociali, si sono aggiunti i provvedimenti emergenziali.

Riflessioni conclusive

L'analisi dell'ambito di Vimercate effettuata attraverso l'utilizzo delle interviste ai testimoni privilegiati assieme all'analisi della documentazione relativa alla gestione dei servizi e della programmazione sociale conferma la "virtuosità" del territorio. Alcuni punti di interesse per sintetizzare le particolarità dell'area sono:

- La presenza di un modello consolidato di gestione dei servizi sociali di Ambito, grazie all'Azienda Speciale Offertasociale, istituita nel 2003 a seguito di una triennalità di Convenzione inter-comunale;
- La programmazione sociale si avvale anche di una consolidata relazione tra gli ambiti della Provincia di Monza e Brianza, che si manifesta sia con parti dei Piani di Zona delle ultime triennalità dedicate al coordinamento inter-ambiti, sia con la definizione di arene dedicate quali il Consiglio inter-ambiti e il Coordinamento degli Uffici di Piano;
- Il raccordo strutturato tra i servizi sociali e il Centro per l'Impiego per l'implementazione del RdC, che ha permesso il superamento delle difficoltà di gestione della misura derivanti da alcune disfunzionalità dei sistemi informativi. Sono così state create delle arene apposite: l'equipe di interscambio e l'equipe per i PUC. Le relazioni tra i due enti sono però precedenti all'introduzione della misura naturale e hanno portato ad alcune novità, tra cui la presenza di sportelli del CPI presso diverse sedi comunali e non solo nel Comune capofila;
- Il territorio ha formulato delle progettazioni dedicate agli adulti in difficoltà economica precedentemente all'introduzione delle misure nazionali di sostegno al reddito (ad es. la Rete per l'inserimento, vd. par 2.2.). Attualmente la sperimentazione principale implementata sul territorio è costituita dalle "antenne sociali", che attiva le associazioni di volontariato del territorio per intercettare i soggetti in difficoltà economica temporanea prima che sia necessario l'intervento dei servizi sociali.

Nel corso delle interviste sono emersi ulteriori elementi di interesse per un ulteriore sviluppo dei servizi e della programmazione sociale:

- È stata confermata la difficoltà di spesa dei fondi PON che era stata precedentemente riscontrata nell'indagine regionale (vd. WP1 Regione Lombardia);
- Viene segnalata la volontà dell'Azienda speciale di ristrutturare l'equipe RdC per permettere un maggiore coinvolgimento dei servizi sociali territoriali;
- La relazione con il Terzo Settore, in termini di co-progettazione, appare poco stabile, alternando periodi di maggiore coinvolgimento ad altri di minore dialogo. La pandemia sembrerebbe aver contribuito a limitare la convocazione dei Tavoli d'Area.

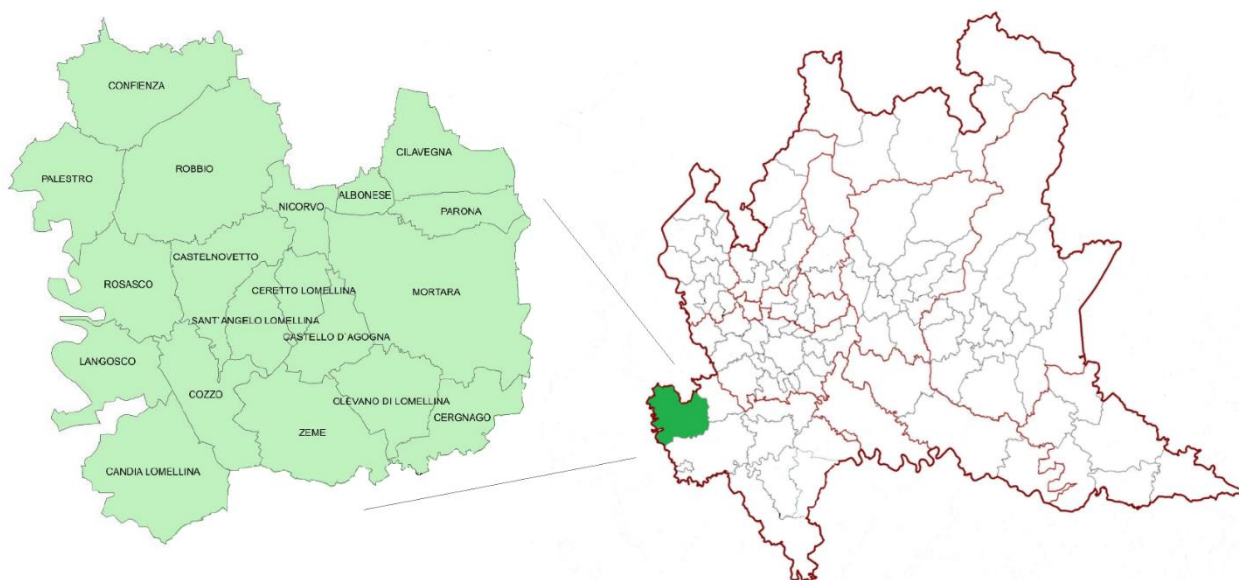
L'ambito della Lomellina

Capitolo 1 - Caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche del contesto locale

Par 1.1. La dimensione socio-demografica: configurazione e tendenze

Il territorio di Mortara è costituito da 19 comuni situati a nord-ovest della provincia di Pavia (vd. Figura 1). L'area non costituisce più un ambito indipendente poiché dal 2018 è andato a costituire l'Ambito distrettuale della Lomellina assieme ai comuni che precedentemente erano afferenti ai contesti di Vigevano e di Sannazzaro De Burgundi (vedi par 2.1).

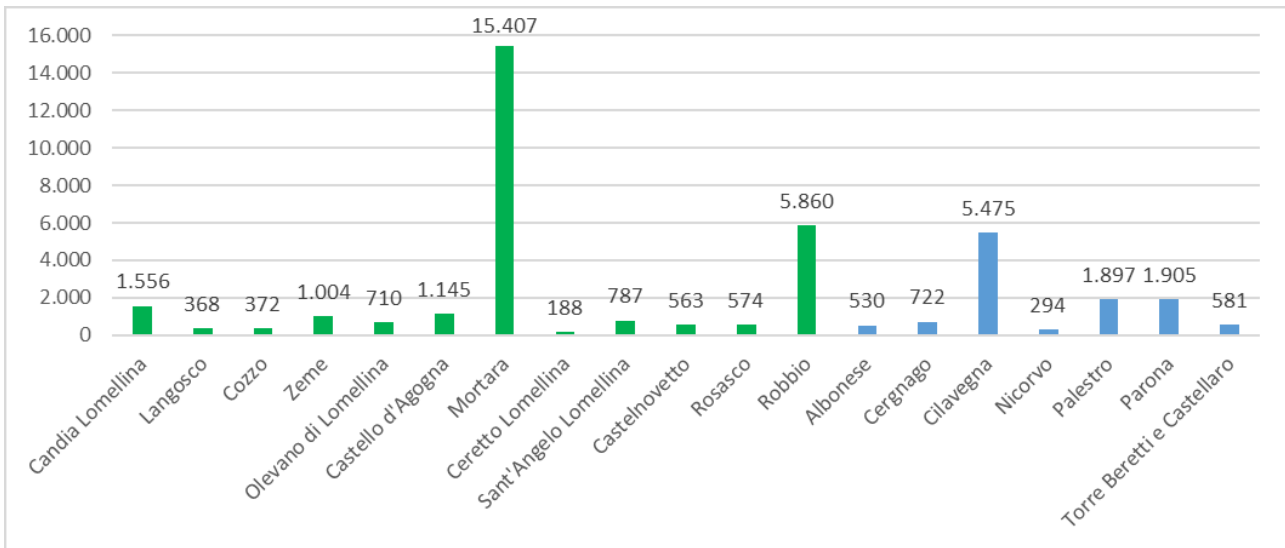
Figura 13 - Territorio dell'ex-ambito di Mortara



Elaborazione dell'autore da Ambito della Lomellina (2018)

La dimensione della maggior parte dei comuni afferenti all'area dell'ex-ambito territoriale di Mortara è contenuta (vd. Figura 2): sui 19 comuni della zona, 11 hanno una popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, tra cui Ceretto Lomellina risulta il più piccolo, con 188 abitanti. Delle municipalità rimanenti, 5 hanno una popolazione compresa tra i 1.000 e 2.000 abitanti, mentre Robbio e Cilavegna sono sopra i 5.000 abitanti. Il comune più popoloso è l'ex-capofila d'ambito Mortara, con una popolazione di 15.407 residenti. L'intera area dell'ex-ambito registra 39.938 abitanti.

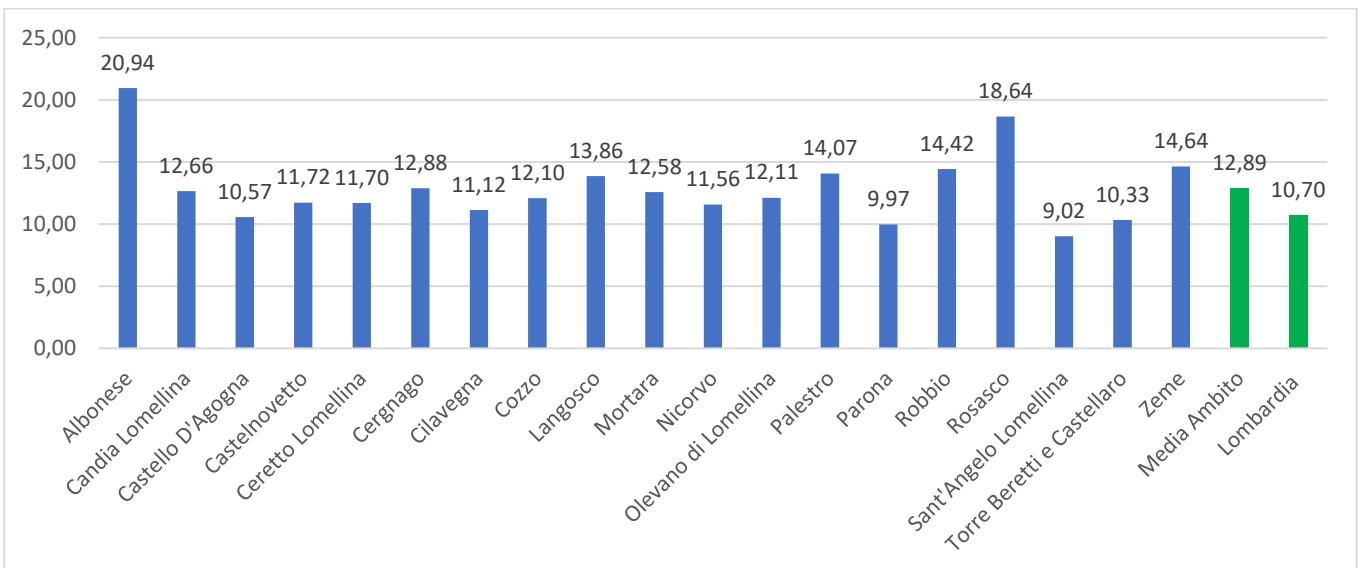
Figura 2 - Popolazione per comune. Ex-ambito territoriale di Mortara (2019).



Fonte: Elaborazione POLIMI di dati Istat *in verde: comuni appartenenti al cluster alto-alto

Dal punto di vista della fragilità socio-demografica, il territorio dell'ex-ambito di Mortara presenta una maggiore fragilità in termini di anzianità della popolazione, rispetto all'incidenza di popolazione residente con nazionalità straniera. Infatti, gli over 75 dell'ex-ambito rappresentano in media il 12,89% sul totale della popolazione residente, ponendosi al di sopra della media lombarda (10,7%) (vd. Figura 3). Analizzando il dato per singolo comune, è possibile trovare dei risultati molto differenziati: infatti, diversi comuni presentano dei valori di gran lunga più elevati, fino ad arrivare al 20,94% di over75 di Albonese e al 18,64% di Rosasco. Sul versante opposto, i comuni che presentano una minore percentuale di over 75 sono Parona (9,97%) e Sant'Angelo Lomellina (9,02%).

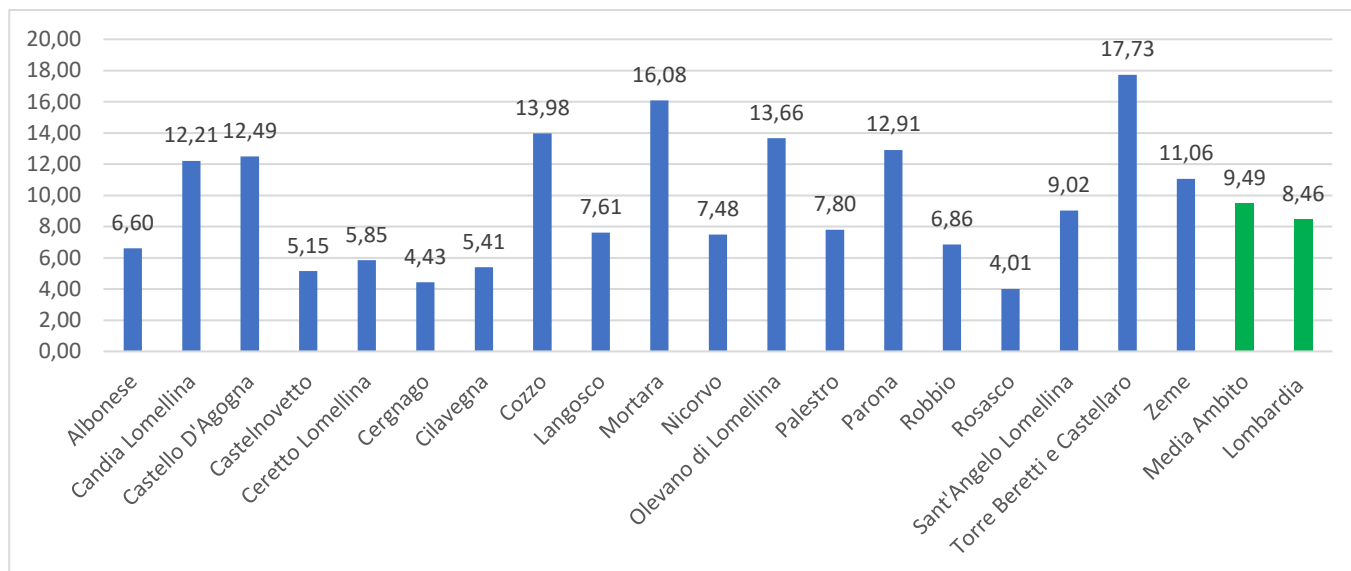
Figura 3 - Percentuale residenti over 75 sul totale per Comune dell'ex-Ambito di Mortara e in Lombardia (2018)



Fonte dati: Istat Demo 2019

Analogamente, la popolazione straniera è per tutto l'ex-ambito pari al 9,49% sul totale dei residenti e quindi superiore alla media regionale (8,46%) (vd. Figura 4). Anche in questo caso i valori variano molto tra i 19 comuni di interesse: si segnalano in particolare le percentuali contenute di Rosasco (4,01%), Cernago (4,43%) e Castelnovetto (5,15%) e quelle elevate di Torre Beretti e Castellaro (17,73%) e di Mortara (16,08%).

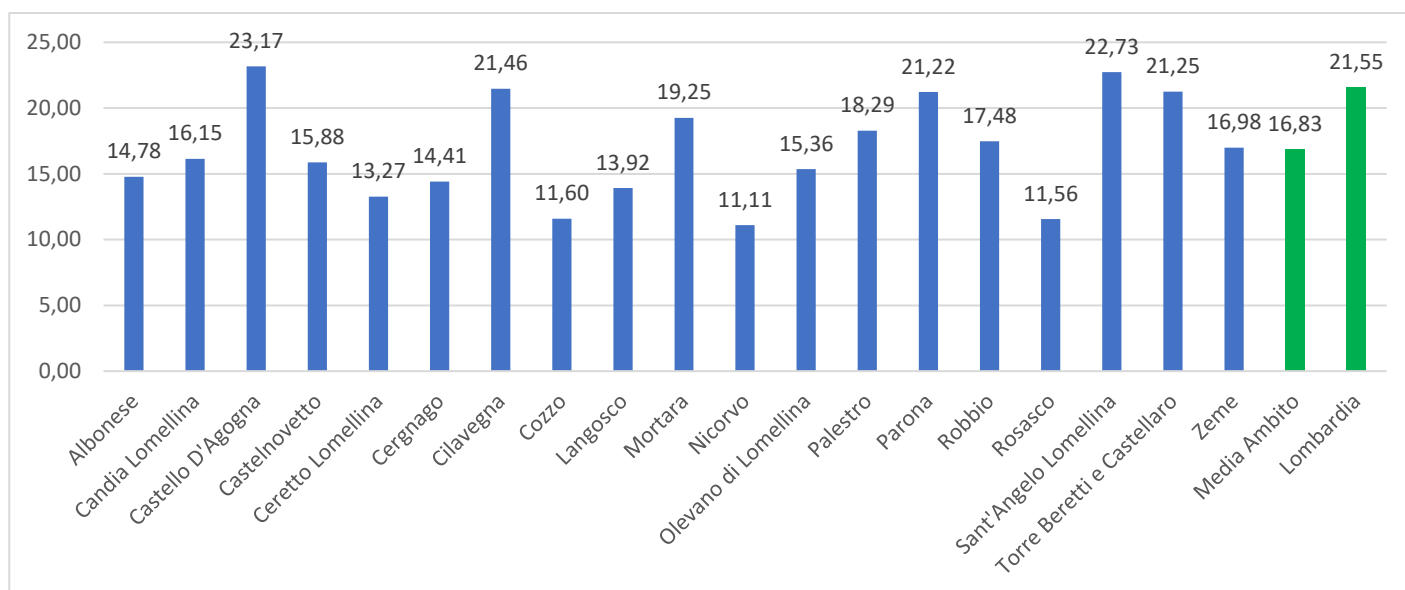
Figura 4 - Percentuale di residenti con nazionalità straniera sul totale per Comune dell'ex-Ambito di Mortara e in Lombardia (2018)



Fonte dati: Istat Demo 2019

Un altro dato utilizzato per la ricostruzione del contesto socio-demografico del territorio corrispondente all'ex-ambito di Mortara è la percentuale di famiglie con componenti in età 0-14 sul totale della popolazione residente per ciascun comune (vd. Figura 5). In questo caso, analizzando la media dell'ex-ambito, si riscontra un valore inferiore a quello regionale (16,83% a fronte di una percentuale del 21,55%), mostrando quindi una minor incidenza di questo target di vulnerabilità rispetto al resto della Lombardia. Questo risultato sembrerebbe essere anche un'ulteriore conferma ad una ricostruzione che vede una popolazione mediamente più anziana in questa area. I comuni che presentano i dati più contenuti sono Nicorvo (11,11%), Rosasco (11,56%) e Cozzo (11,60%), mentre le municipalità con la maggiore percentuale di famiglie con componenti in età 0-14 sono Castello d'Agogna (23,17%) e Sant'Angelo Lomellina (22,73%).

Figura 5 - Percentuale di famiglie con componenti in età 0-14 per Comune dell'ex-Ambito di Mortara e in Lombardia (2015)

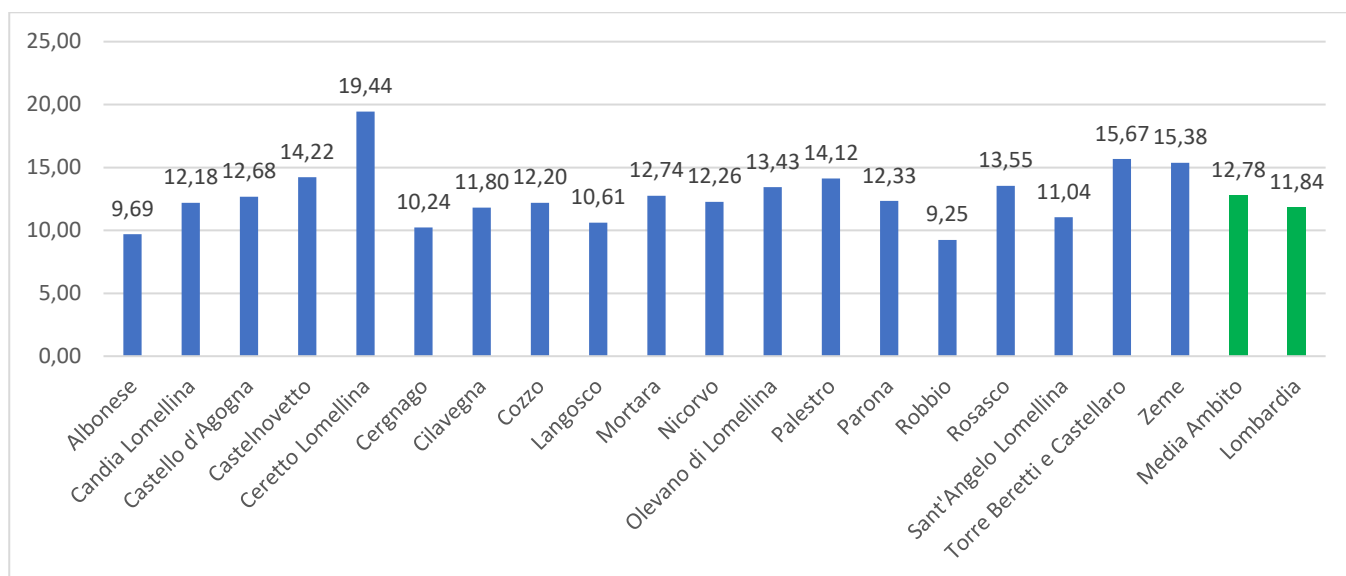


Fonte: Istat – A misura di Comune, Condizioni socio-economiche delle famiglie, ARCH.I.M.E.DE (fonti amministrative integrate)

Par. 1.2. La dimensione socio-economica: configurazione e tendenze

Il territorio della Lomellina, e nello specifico l'area corrispondente all'ex-ambito territoriale di Mortara, è caratterizzato da elevati livelli di fragilità socio-economica rispetto a tutti gli indicatori di riferimento. Ad esempio, come indicato in figura 6 gli occupati non stabili nell'ambito rappresentano il 12,78% sul totale degli iscritti all'anagrafe occupati, mentre tale dato a livello regionale si attesta al 11,84%: in particolare, l'instabilità occupazionale assume livelli elevati nei comuni di Torre Beretti e Castellaro (15,67%), Zeme (15,38%) e Castelnovetto (14,22%), mentre è più contenuta a Robbio (9,25%) e Albonese (9,96%)

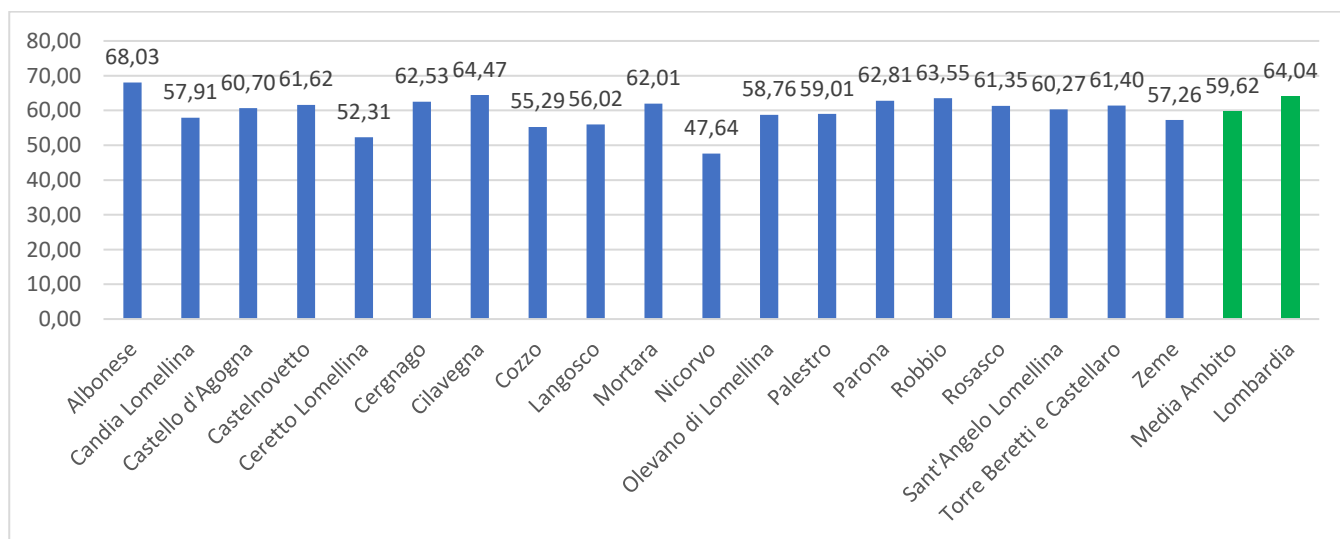
Figura 6 - Percentuale di iscritti all'anagrafe occupati non stabili sul totale degli iscritti per Comune dell'ex-Ambito di Mortara e in Lombardia (2015)



Fonte: Istat – A misura di Comune, Precarietà lavorativa, ARCH.I.M.E.DE (fonti amministrative integrate)

La percentuale di occupati in età 20-64 sul totale degli iscritti all'anagrafe in quella fascia d'età è pari (vd. Figura 7), invece, al 59,62% all'interno dell'intero ex-ambito territoriale di Mortara: un'incidenza di occupati significativamente inferiore al contesto lombardo, che presenta invece una media pari a 64,04%. I valori che si discostano maggiormente dalla media locale sono quelli di Albonese (68,03), Cilavegna (64,47%) e Nicorvo (47,64%).

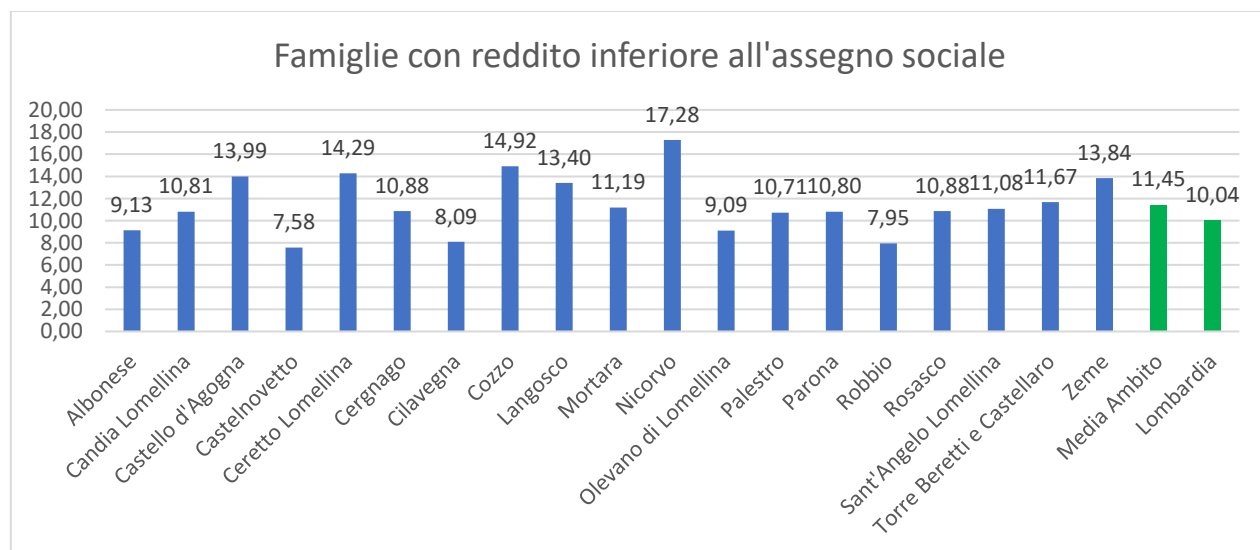
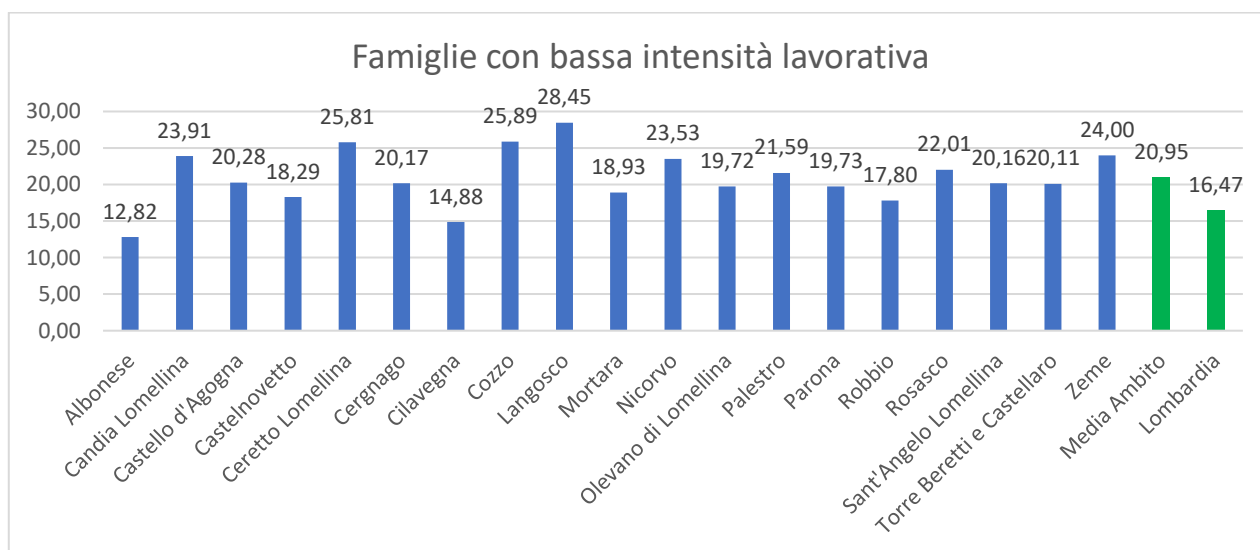
Figura 7 – Percentuale di iscritti all'anagrafe in età 20-64 occupati sul totale degli iscritti all'anagrafe in età 20-64 per Comune dell'ex-Ambito di Mortara e in Lombardia (2015)



Fonte: Istat – A misura di Comune, Precarietà lavorativa, ARCH.I.M.E.DE (fonti amministrative integrate)

Rispetto agli indicatori socio-economici relativi alle famiglie, si riscontrano percentuali elevate soprattutto rispetto ai nuclei con bassa intensità lavorativa (20,95% contro il 16,47% lombardo), ma anche a quelli con un reddito inferiore all'assegno sociale (11,45% a fronte del 10,04% regionale) (vd. Figura 8). Per il primo dato, le performance si aggravano nelle municipalità di Langosco (28,45%), Cozzo (25,89%) e Zeme (24%), mentre il fenomeno risulta più contenuto ad Albonese (12,82%) e Cilavegna (14,88%). L'incidenza delle famiglie con reddito inferiore all'assegno sociale è invece particolarmente elevata a Nicorvo (17,28%) e Cozzo (14,92%) e contenuta a Castelnuovo (7,58%) e Robbio (7,95%).

Figura 8 – Percentuale di famiglie anagrafiche con intensità lavorativa inferiore al 20% del proprio potenziale e percentuale di famiglie anagrafiche con reddito lordo equivalente inferiore all'importo dell'assegno sociale sul totale delle famiglie anagrafiche (2015)



Fonte: Istat – A misura di Comune, Condizioni socio-economiche delle famiglie, ARCH.I.M.E.DE (fonti amministrative integrate)

I testimoni con cui sono stati condivisi i dati socio-economici del contesto dell'intera area della Lomellina hanno confermato la ricostruzione. Nel corso delle interviste sono state indicati anche diversi fattori che influenzano negativamente lo sviluppo socio-economico della zona: in particolare i problemi di viabilità dell'area, che nonostante si collochi a circa 30 km da Milano, presenta un collegamento ferroviario scadente

che rende difficoltoso e lungo il raggiungimento del capoluogo lombardo. I testimoni privilegiati hanno sottolineato, inoltre, come la crisi del 2008 abbia rappresentato il principale trauma per l'economia locale e come essa abbia impattato tutte le aree attualmente rientranti sotto l'ambito della Lomellina: a Vigevano è stata colpita duramente l'industria scarpiera, mentre nel resto del territorio il settore prevalente, che ha risentito dello shock economico, è quello agricolo (Lom_06). In particolare, nel vigevanese la percezione che emerge dalle interviste è quella di una disoccupazione precedente alla crisi del 2008 molto contenuta, che invece è poi esplosa (Lom_06). La crisi ha quindi contribuito a far emergere una nuova tipologia di fragilità correlata alla perdita del lavoro e dovuta alla chiusura di molte aziende medio-piccole del vigevanese o attività artigianali, con un conseguente aumento dell'utenza per i servizi sociali (Lom_04). I dati di Caritas indicano nell'area, a partire da quel periodo, un aumento degli italiani in difficoltà, mentre in precedenza i principali beneficiari delle misure Caritas erano stranieri; analogamente si sono ritrovate in povertà anche famiglie di ceto medio-basso, per la mancanza di uno stipendio o per il dimezzamento delle risorse a fronte del licenziamento di uno dei propri membri¹¹² (Lom_06). La percezione della crescita del disagio socio-economico derivante dalla perdita del lavoro a partire dal 2008 è anche confermata dai testimoni privilegiati dell'area lavoro, disagio aggravato ulteriormente dalla minor disponibilità delle poche aziende rimaste ad assumere, che ha reso particolarmente difficoltoso il riassorbimento della disoccupazione (Lom_07, Lom_08).

Rispetto, invece, all'impatto della pandemia, il dato che emerge in tutte le interviste è quello che il disagio¹¹³ derivante dall'emergenza sanitaria e dalla conseguente perdita di lavoro non si sia ancora pienamente manifestato: infatti le misure emergenziali e soprattutto il blocco degli sfratti e dei licenziamenti sembrerebbero avere contenuto, in parte, i principali effetti negativi. Si percepisce, perciò, grande timore rispetto ai risultati dello sblocco dei licenziamenti (Lom_02, Lom_04, Lom_01, Lom_06). L'arrivo della pandemia ha anche inasprito l'emergenza abitativa; nel corso del primo lockdown si sono registrate alcune occupazioni abusive di patrimonio ERP a Vigevano e si registra il timore che questo fenomeno possa crescere ulteriormente¹¹⁴ (Lom_01).

Capitolo 2 - Il quadro delle misure locali anti-povertà nel contesto locale

Par. 2.1. L'architettura istituzional-organizzativa dei sistemi di welfare locale

I servizi sociali dell'area afferente all'ambito della Lomellina sono stati organizzati nell'attuale struttura a partire dal 2018, mentre precedentemente il territorio era suddiviso in tre ambiti distinti (vd. Figura 9):

- L'ambito di Mortara
- L'ambito di Garlasco (con Sannazzaro de' Burgondi come comune capofila)
- L'ambito di Vigevano

¹¹² Viene sottolineata in questa fase anche la fragilità delle famiglie monoparentali, con genitori separati/divorziati arrivati a rivolgersi ai dormitori della Caritas (Lom_06).

¹¹³ Nel corso delle interviste è stata anche manifestata grande preoccupazione per il disagio psicologico causato dall'emergenza sanitaria e la necessità di predisporre degli strumenti specifici (Lom_04).

¹¹⁴ "A Vigevano abbiamo 200 alloggi vuoti che non è possibile assegnare e i cittadini lo sanno benissimo, perchè conoscono meglio di noi il patrimonio quasi. E il rischio che questi alloggi vengano occupati abusivamente è più alto, perchè si è un po' tolto il freno a questi cittadini, nel senso il freno di dire "questa crisi mi ha fatto perdere il lavoro, io devo mantenere la mia famiglia, sfondo la porta e occupo!" (Lom_01)

Figura 9 - Area Ambito della Lomellina suddiviso per ex-ambiti



Fonte: elaborazione dell'autore da Ambito della Lomellina (2018)

Gli ambiti gestivano per proprio conto i servizi, ma nel corso delle interviste sono state segnalate anche alcune collaborazioni inter-ambito precedenti, tra cui, ad esempio, una convenzione per cui gli ex-ambiti di Mortara e Garlasco usufruivano del SIL¹¹⁵ di Vigevano (Lom_04, Ambito della Lomellina 2018). Nello specifico su Mortara, nell'ex-ambito i servizi sociali di ambito erano gestiti in appalto tramite una cooperativa ed era previsto un tavolo tecnico di confronto con gli assistenti sociali comunali, convocato al bisogno, per un confronto rispetto ai bisogni intercettati sul territorio (Lom_05). Trattandosi di Comuni di dimensione contenuta, la maggior parte di essi delegava la gestione dei servizi all'ambito, e quindi al comune capofila, Mortara (Lom_05). La percezione emersa dalle interviste è quella che con la definizione dell'ambito della Lomellina, diversi comuni piccoli abbiano deciso di assumere un proprio operatore sociale: la centralizzazione a Vigevano sembra essere stata quindi percepita con timore dalle piccole municipalità¹¹⁶ (Lom_05). In

¹¹⁵ Il Servizio Inserimenti Lavorativi (SIL) di Vigevano è un servizio finalizzato all'inserimento o re-inserimento socio-lavorativo e alla riabilitazione di tipo sociale attraverso il lavoro dedicato alle persone con disabilità, in situazione di disagio sociale o a rischio emarginazione (<https://www.comune.vigevano.pv.it/comune/uffici-e-servizi/settore-politiche-sociali/s-i-l-e-servizio-disabilitaa/s-i-l>).

¹¹⁶ Tale indicazione è emersa nel corso di un'intervista, tuttavia al momento non si è avuto modo di suffragarla con ulteriore evidenza empirica.

aggiunta a ciò, con il passaggio da Mortara a Vigevano dei servizi sociali territoriali e della gestione diretta delle misure nazionali, il servizio sociale è attualmente percepito localmente come “spersonalizzato” rispetto al passato, quando invece era ritenuto più facile avere una conoscenza approfondita degli utenti storici e quindi costruire con essi un rapporto più stretto e diretto¹¹⁷ (Lom_05).

Con la fusione¹¹⁸ dei tre ambiti, Vigevano è diventato il Comune Capofila del nuovo ambito, mentre Mortara e Sannazzaro de' Burgundi sono stati classificati come hub territoriali, rappresentando cioè gli sportelli di accesso diretto per i servizi sociali in carico all'ambito (Lom_01)¹¹⁹. Pertanto, sull'intero territorio della Lomellina è possibile accedere al segretariato sociale, quando delegato all'ambito, presso i tre ex-comuni capofila: Vigevano, Mortara e Sannazzaro de' Burgundi¹²⁰. I servizi disponibili sono classificati in base ai target di utenza (anziani, disabili, immigrati, famiglie e minori).

L'unione dei tre ambiti è avvenuta in linea con la reattività dell'intera Provincia di Pavia alla Dgr 7631/2017, con la quale Regione Lombardia invitava all'accorpamento degli ambiti attraverso delle premialità¹²¹. L'intervento è avvenuto principalmente su stimolo delle aree di Vigevano e di Garlasco, mentre Mortara, a detta dei testimoni privilegiati, avrebbe assunto un atteggiamento più passivo rispetto a questa novità (Lom_04). I timori dell'area dell'ex-ambito territoriale di Mortara, come già indicato, erano prevalentemente legati alla possibile perdita di controllo sui servizi sociali, mentre diversi testimoni privilegiati hanno sottolineato i vantaggi dell'accorpamento su Vigevano in termini sia di economie di scala che di gestione delle progettualità e delle risorse (Lom_04). Questa fusione ha richiesto, però, molta fatica in termini amministrativi e di ri-organizzazione, ma ha anche contribuito a facilitare le relazioni con gli altri ambiti del pavese, soprattutto di natura informale, rispetto all'arena formale preposta dall'ATS¹²² (Lom_01).

Rispetto all'organizzazione dei servizi sociali sull'intero territorio della Lomellina, il Comune di Vigevano, essendo il Capofila, ma anche uno dei comuni più grandi dell'intero ambito, ha un servizio sociale proprio, con propri assistenti sociali e un servizio di tutela minori interno (Lom_02). Al resto degli altri comuni dell'ambito della Lomellina viene lasciata autonomia rispetto alla modalità di gestione dei servizi sociali comunali: alcuni comuni, tendenzialmente i più piccoli, hanno deciso di delegare interamente il loro servizio sociale comunale all'ambito, mentre i comuni di dimensione più consistente hanno deciso di provvedervi autonomamente o attraverso la definizione di forme di gestione associate tra più comuni (Lom_02). Oltre alla presenza della gestione in forma associata dei servizi di segretariato sociale e del servizio sociale professionale per i comuni privi di assistenti sociali propri, sono presenti 5 convenzioni, che erano state precedentemente definite tra l'ex-Ambito di Mortara e altri enti, per quanto riguarda la gestione di servizi di inserimento lavorativo, di tutela dei minori e di supporto alla popolazione straniera (vd. Tabella 4).

¹¹⁷ Mortara, ad esempio, ha ancora un proprio assistente sociale, ma non si occupa delle misure nazionali, perché quelle sono state trasferite interamente all'ambito della Lomellina, e quindi a Vigevano (Lom_05).

¹¹⁸ Complessivamente la fusione, al netto delle difficoltà iniziali, viene valutata positivamente, soprattutto in termini di gestione delle progettualità e dei costi, data la riduzione da tre uffici di piano ad uno unico dedicato a tutto il territorio (Lom_04).

¹¹⁹ Secondo i testimoni privilegiati, la definizione degli hub era servita per creare una continuità con l'organizzazione pre-esistente e per permettere un passaggio più graduale del trasferimento delle competenze. Inoltre, gli hub nella fase di transizione, con operatori propri, si sono occupati di proseguire quelle progettualità che non scadevano in concomitanza con la creazione del nuovo ambito, oltre a proseguire le attività precedenti in carico ai comuni (Lom_04).

¹²⁰ <https://www.ambitolomellina.it/servizi/segretariato-sociale>

¹²¹ Il territorio della Lomellina è stato il primo ad effettuare la fusione dei Piani di Zona in Lombardia (Lom_01)

¹²² Inoltre, gli ambiti della provincia di Pavia collaborano per il progetto GAP contro il gioco d'azzardo (Lom_02)

Tabella 4 – Convenzioni con il territorio corrispondente all'ex-ambito di Mortara

Ente partner	Area di policy	Note
SIL Vigevano	Inserimento lavorativo	Obiettivo: raggiungimento annuale della soglia del 30% delle segnalazioni con borse lavoro attivate
ATS (con l'Ambito Distrettuale)	Minori	Mantenimento banca dati relativa ai minori in strutture residenziali a causa di abusi e/o maltrattamenti
Comune di Vigevano	Minori	Servizio "Spazio Neutro" per garantire un rapporto tra il minore e i genitori in caso sussistano situazioni di disagio
Fondazione "Le Vele"	Inserimento lavorativo	Gestione attività del "Punto Lavoro"
Associazione "Caleidoscopio"	Immigrazione	Gestione attività dello sportello stranieri

Fonte: Ambito Distrettuale della Lomellina (2018)

Dalle testimonianze raccolte, sembrerebbe che nel territorio della Lomellina si stia valutando la possibilità di un'ulteriore evoluzione nella gestione dei servizi sociali, attraverso l'istituzione di un'azienda pubblica dedicata (Lom_01 e Lom_04). Sono due le motivazioni principali per cui è in corso questa valutazione:

- Una di natura amministrativo-tecnica, legata alla gestione dei costi e del personale. Attualmente sono i dipendenti diretti del comune capofila (Vigevano) a dedicare parte o la totalità del loro tempo ad attività legate all'intero ambito. Non è attualmente possibile quindi effettuare una distinzione chiara tra le due tipologie di operatori e le assunzioni effettuate per l'ambito vanno ad incidere sulla capacità occupazionale di Vigevano. Attraverso un'azienda pubblica sarebbe possibile effettuare questa separazione (Lom_04);
- Una seconda motivazione è legata alla maggiore libertà di azione che l'azienda avrebbe, pur essendo di natura pubblica: diventerebbe un braccio operativo più snello, mantenendo la regia politica dei Comuni (Lom_04).

Questa possibile aziendalizzazione è comunque indicata come il possibile risultato di un lungo processo, non esente da difficoltà, non solo di natura tecnica, ma anche politica a causa dell'eventuale timore, specialmente da parte dei comuni più piccoli, che l'azienda non permetta un'adeguata rappresentanza in CdA di tutte le realtà dell'ambito (Lom_04).

Par. 2.2. Il contrasto alla povertà nel quadro del sistema di welfare istituzionale locale

Nel Piano di Zona del nuovo ambito della Lomellina è disponibile una valutazione della precedente triennalità per tutti e tre gli ambiti territoriali, tra cui anche quello di Mortara. Viene fornita nello specifico una valutazione dei 13 obiettivi del Piano di Zona precedente dell'ex-ambito (vd. Tabella 5), con l'indicazione delle risorse e dei servizi attivati e dell'eventuale raggiungimento delle soglie prestabilite, anche se diverse informazioni non sono sempre esplicitate. La maggior parte delle risorse spese dall'ex-ambito territoriale di Mortara sono destinate alla gestione associata del segretariato sociale e del servizio sociale professionale di

ambito (404.792 € sull'intera triennalità) e all'erogazione di voucher¹²³ (per un totale di 112.301 € sui tre anni per 96 voucher). Rispetto agli altri obiettivi riportati se ne segnalano tre non raggiunti, di cui due a causa della mancanza di richieste per l'attivazione del servizio (n.3 e n.5), mentre il terzo è riferito al mancato raggiungimento dell'uniformità dei criteri di accesso alle misure a livello dell'intero ambito distrettuale. Si segnala inoltre il decadimento nel 2017 della convenzione con il Comune di Vigevano per la gestione dello "Spazio Neutro" dedicato alle famiglie e ai minori in condizione di disagio.

Nel documento sono segnalate su Mortara due ulteriori progettualità, dedicate non al contrasto alla povertà, ma al sostegno delle persone con disabilità: "A casa mia" e "Nessuno escluso", con l'obiettivo di creare le condizioni per una vita indipendente¹²⁴.

Tabella 5 – Valutazione triennalità 2015-2017. Esiti della programmazione di Mortara

Obiettivo	Risorse impiegate			Servizi erogati			Soglie e obiettivi		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
1) Proseguire erogazione voucher percompiti di cura a domicilio per anziano o disabile; 2) E voucher di prevenzione disagio relazioni familiari a danno di minori	18.647	59.997	33.657	32 voucher	41 voucher	23 voucher	100%	100%	100%
3) Sostegno economico anziani e disabili in regime di ricovero di sollievo	Obiettivo non raggiunto per mancate richieste di attivazione del servizio								
4) Contrasto all'emergenza abitativa e politiche per la casa	0	0	22.000	0	0	Non indicato	/	/	/
5) Acquisto generalimentari famiglie in difficoltà. Contributo a sostegno dei bilanci comunali	Obiettivo non raggiunto per mancate richieste di attivazione del servizio								
6) Interventi per inserimento lavorativo (Convenzione SIL Vigevano)	6.183	4.647	5.688	4 tirocini	3 tirocini	5 tirocini	Soglia 30% borse attivate su tot segnalazione pervenute rispettata		
7) Proseguire servizio "Spazio Neutro" per famiglie e minori in condizione di disagio (convenzione con comune di Vigevano)	12.100	12.136	6900 (no convenzione)	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Soglia 30% borse attivate su tot segnalazione pervenute rispettata		
8) Cofinanziamento progetti personalizzati per disabili gravi	7.345	7.345	7.345	4 progetti	4 progetti	4 progetti	100%	100%	100%
9) Gestione associata segretariato sociale e servizio sociale professionale	94.658	137.329	172.805	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Obiettivo raggiunto		
10) Mantenimento banca dati minori in strutture residenziali (Convenzione ex-asl e ambito)	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Obiettivo raggiunto		
11) Uniformare i criteri di accesso ai servizi	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Obiettivo non raggiunto		
12) Proseguire attività punto lavoro (Convenzione con fondazione "Le Vele")	5.000	5.000	5.000	Non indicato	Non indicato	Non indicato	100%	100%	100%
13) Proseguire attività sportello stranieri (Convenzione associazione "Caleidoscopio")	5.000	5.000	5.000	256 pratiche	273 pratiche	311 pratiche	100%	100%	100%

Fonte: Rielaborazione da Ambito della Lomellina (2018)

Rispetto alle realtà del terzo settore più attive sul territorio, la Caritas è stata indicata in diverse interviste come il soggetto principale che interviene con servizi e misure dedicate al contrasto alla povertà (Lom_02, Lom_04, Lom_01). L'intervento massiccio della Caritas di Vigevano nell'area dell'attuale Ambito della Lomellina è favorito anche dal fatto che la zona corrisponde alla diocesi di riferimento: pertanto, le relazioni tra il nuovo ambito e Caritas sono state facilitate dalla fusione del 2018. Risulta invece più deficitario il dialogo con le altre realtà del terzo settore e del privato sociale a causa della loro numerosità, delle loro dimensioni più contenute, e della più forte connessione che essi mantengono con i territori degli ex-ambiti: tutti elementi che rendono difficoltosa la definizione di una loro voce unitaria che possa interfacciarsi con l'ambito (Lom_04). Si è creata, inoltre, una consuetudine per cui i soggetti fragili che rimangono esclusi dai bandi pubblici vengono reindirizzati agli aiuti di Caritas. La Caritas ha previsto alcuni interventi con fondi propri dedicati soprattutto all'emergenza sanitaria, a sostegno delle piccole e medie imprese o a contrasto della povertà alimentare e per il microcredito (Lom_04). Durante le interviste è stata anche citata l'intenzione dell'ambito della Lomellina di co-progettare con Caritas degli interventi per la povertà estrema (Lom_04). Ma l'azione di Caritas ha radici più profonde sul territorio: ne viene riconosciuta l'importanza strategica nella lotta alla povertà all'interno dello stesso PAL (Piano di Attuazione Locale per la lotta alla povertà), con particolare riferimento ai suoi centri di primo ascolto. Tali centri rappresentano degli sportelli disponibili sul territorio della diocesi a cui si può rivolgere qualsiasi soggetto in condizione di difficoltà per ricevere aiuti concreti e immediati – ad es. il pacco alimentare – oppure per essere orientati alle misure, anche pubbliche, per le quali la persona potrebbe fare richiesta presso il proprio Comune in base alle sue caratteristiche

¹²³ I voucher sono da intendersi sia per la cura di anziani e disabili sia per la prevenzione del disagio familiare a danno di minori (Ambito della Lomellina 2018).

¹²⁴ Il progetto "Nessuno escluso" è stato finanziato da Regione Lombardia tramite Bando ATS Pavia dgr 4311/2015, mentre "A casa mia" ha previsto la collaborazione tra l'Ambito di Mortara e la cooperativa sociale "Come Noi", Anffas e la Fondazione Dopo di Noi per Mortara e Lomellina Onlus (Ambito della Lomellina 2018).

(Lom_06). Presso i centri di primo ascolto viene anche fornito un supporto alla compilazione delle domande per le misure pubbliche¹²⁵ (Lom_06). La percezione degli intervistati è che le richieste di supporto amministrativo-burocratico, che in passato erano limitate, siano significativamente aumentate con l'avvento del RdC prima e la successiva introduzione delle misure emergenziali legate alla pandemia (Lom_06).

Guardando all'evoluzione della gestione delle misure nazionali nel corso degli ultimi anni, il Sia e il Rel erano in carico ai tre precedenti ambiti territoriali (Garlasco, Mortara e Vigevano). Per quanto concerne Mortara, l'implementazione era affidata ad una equipe di ambito, avendo i comuni delegato la funzione¹²⁶, mentre per gli ambiti di Garlasco e Vigevano erano i singoli comuni ad occuparsi di tali beneficiari (Lom_05). Dalle interviste emerge come il servizio sociale, nel caso di Mortara, si sia potenziato durante la fase Rel attraverso i fondi preposti, tuttavia senza riuscire ad effettuare un numero rilevante di prese in carico (Lom_05). Inoltre, il raccordo tra il Rel e le altre aree collaterali di policy si è basato su rapporti di tipo informale, favoriti anche dall'accentramento della maggior parte dei servizi sociali dell'ex-ambito presso la sede di Mortara: i diversi operatori hanno potuto confrontarsi con agilità sui profili dei beneficiari per valutare la necessaria attivazione di ulteriori misure e/o servizi (Lom_05). Non sono indicate, invece, particolari progettazioni con il terzo settore per quanto riguarda i beneficiari Rel (Lom_05)

Complessivamente, sull'intero ambito, a partire dall'avvento della sperimentazione Sia, i singoli comuni hanno dimostrato scarso interesse rispetto alle misure nazionali di sostegno al reddito e hanno cercato di delegare completamente la gestione degli interventi all'ambito di riferimento (Lom_01). Questa auto-esclusione dei comuni nella gestione si riproduce anche per il RdC, anche se in questo caso sono obbligatoriamente coinvolti nella definizione dei PUC¹²⁷, che permette loro un ritorno positivo di immagine per la fornitura di un'occupazione ai beneficiari RDC (Lom_01).

Dalle interviste è emerso come l'innesto del Rel sia stato adeguatamente graduale sul territorio, poiché riprendeva le caratteristiche tipiche della misura precedente, il SIA (Lom_04). Al contrario, l'innesto del RdC nella Lomellina è valutato da alcuni interlocutori come affrettato, spinto dal livello nazionale ad una implementazione reattiva fin da subito. A livello locale ciò è stato recepito definendo il numero di nuclei famigliari da convocare settimanalmente, in modo tale da gestire la primissima ondata di richieste da parte dei nuovi assistenti sociali RdC (Lom_03). Sono stati però segnalati da subito dei ritardi nel funzionamento della piattaforma GEPI¹²⁸ e anche criticità a livello tecnico nelle procedure di profilazione dell'utenza¹²⁹, oltre alla mancata interazione con la piattaforma dei CPI¹³⁰ (Lom_03). Al momento delle interviste, le due piattaforme non erano ancora collegate e ciò rende particolarmente difficile il reindirizzamento dei beneficiari tra i due servizi. Analogamente non era ancora attiva la funzionalità che permetterebbe i raccordi utili per la gestione dei PUC (Lom_03).

¹²⁵ Su questi temi viene citata proprio una formazione degli operatori e dei volontari che presiedono i centri, per quanto non omogenea su tutta l'area (Lom_06).

¹²⁶ Ad eccezione di sei comuni che hanno agito autonomamente (Ambito della Lomellina 2018).

¹²⁷ Secondo la struttura del RdC i PUC sono a titolarità dei Comuni e i beneficiari RdC, anche in carico al CPI, sono obbligati a svolgere i progetti organizzati nel proprio comune di residenza. I Comuni in forma singola o associata si raccordano con l'ambito di riferimento per la definizione, l'implementazione, il coordinamento e il monitoraggio dei PUC, anche con la collaborazione del Terzo Settore e del privato sociale tramite procedura pubblica. (<https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/PUC/Pagine/default.aspx>)

¹²⁸ GEPI rappresenta la piattaforma in carico ai servizi sociali per la gestione dei beneficiari RdC reindirizzati dal livello centrale al Patto per l'Inclusione.

¹²⁹ “[...] facevo io le profilazioni, facevo tutto quanto e normalmente, come facevo per tutte le situazioni precedenti, andavo avanti a profilare, ma GEPI mi si bloccava, dovevo riprovare e se mettevo il nominativo mi diceva che era già presente, ma nel momento in cui lo cercavo non me lo faceva vedere!” (Lom_03)

¹³⁰ I CPI hanno una piattaforma a parte per la gestione dei beneficiari RdC indirizzati per il Patto per il Lavoro: MyAnpal.

I beneficiari indirizzati al patto per l'inclusione sono gestiti direttamente ed esclusivamente dall'equipe di ambito, costituita da 5 assistenti sociali, 2 educatori, uno psicologo e un coordinatore¹³¹. Gli unici profili che necessitano un raccordo tra l'equipe di ambito e i servizi sociali comunali sono quelli rientranti nella tutela minori (Lom_02). Anche tutti i beneficiari RdC già conosciuti ai servizi sociali comunali passano direttamente in carico all'equipe di ambito a meno di un loro coinvolgimento precedente nella tutela minori: in questi casi saranno presi in carico contemporaneamente dalle due equipe sulle due aree di policy differenti (Lom_03). Si tratta di una delle prime scelte che l'ambito ha dovuto affrontare nella definizione del proprio schema locale di implementazione della misura e che dalle interviste sembra non essere esente da complicazioni: infatti, perché la presa in carico combinata abbia successo è necessario che ci sia una sinergia tra i due assistenti sociali coinvolti, quello di ambito e quello comunale, ciascuno operante per la propria area di competenza (Lom_03). Per il resto degli interventi è direttamente l'assistente sociale RdC a procedere all'attivazione di altri servizi utili, essendo concepito nella struttura della Lomellina al pari dei colleghi comunali (Lom_03). Il coordinamento dell'equipe di ambito è stato attribuito alla Cooperativa Marta tramite appalto e gestito grazie alle risorse del fondo nazionale povertà (Lom_02). I testimoni privilegiati indicano anche la volontà di definire un appalto per la gestione di nuovi sportelli di segretariato sociale dedicati esclusivamente al RdC, ma la difficoltà principale di tale progetto consisterebbe nella limitata disponibilità dei comuni ad offrire degli spazi dedicati a tale servizio (Lom_01). Pertanto, è in corso la valutazione della possibilità di predisporre delle postazioni esterne alle strutture comunali (Lom_01).

L'impatto che l'RdC ha avuto sulle municipalità della Lomellina è valutato positivamente in quanto la misura nazionale ha permesso di sgravare i servizi sociali comunali dalla gestione di diverse casistiche e, in tempo di pandemia, ha rappresentato un importante sostegno ai soggetti fragili (Lom_02). Allo stesso modo, però, la verifica dei requisiti dei beneficiari RdC ha affaticato le anagrafi comunali e si indicano tuttora delle difficoltà rispetto al coordinamento tra equipe di ambito e servizi sociali territoriali e per quanto riguarda l'organizzazione dei PUC (Lom_02). Nonostante il riconoscimento dei vantaggi che il RdC ha comportato, al netto di alcune difficoltà organizzative, da alcune interviste emerge una dichiarata preferenza per il Rel rispetto all'impianto del RdC: quest'ultimo viene infatti ritenuto troppo complesso e meno incentrato sul tema della povertà, a favore invece del versante dell'inclusione lavorativa (Lom_04 e Lom_06).

Dal lato delle misure introdotte, invece, l'intervento che Regione Lombardia riconduce esplicitamente al contrasto al fenomeno della povertà, il Reddito di Autonomia (RdA)¹³², viene considerato dai testimoni privilegiati come una misura dall'obiettivo poco chiaro e con dei costi in termini amministrativi¹³³, di gran lunga superiori al numero esiguo di beneficiari coinvolti (Lom_01 e Lom_05). Nel corso delle interviste sono citate in maniera positiva, invece, le misure regionali dedicate al tema dell'abitare, a sostegno del pagamento dell'affitto e/o del mutuo per la prevenzione degli sfratti, pur se anche in questo caso sono segnalate alcune difficoltà di spesa dovute a diverse limitazioni nell'utilizzo delle risorse¹³⁴ (Lom_02). Secondo i testimoni privilegiati, invece, questa problematica relativa ai vincoli di spesa non si è verificata per tutte le misure, regionali e nazionali, che sono state introdotte per fronteggiare il disagio socio-economico derivante dalla

¹³¹ Nel corso delle interviste è stata segnalata la necessità di assumere un maggior numero di persone esclusivamente dedicate al RdC, poiché il numero dei beneficiari è di gran lunga superiore rispetto alle misure passate (Lom_01).

¹³² IL RdA è composto a sua volta da misure diverse che nel corso degli anni hanno subito diverse modifiche. Per dettagli sui singoli interventi si veda l'appendice 1 al WP1 Regione Lombardia.

¹³³ Il RdA utilizza fondi europei, pertanto le modalità di rendicontazione delle spese e delle attività sono molto rigide e complicate.

¹³⁴ La difficoltà di spesa rispetto alle misure dedicate all'emergenza abitativa viene attribuita al fatto che, pur trattandosi di misure attuate dalle Regioni, abbiano una matrice nazionale che pone diversi limiti all'uso delle risorse (Lom_02). Per un'analisi dettagliata delle sei misure regionali dedicate all'emergenza abitativa si veda l'appendice 1 al WP1 Regione Lombardia.

pandemia, poiché presentavano meno rigidità, probabilmente a causa della loro natura emergenziale (Lom_02).

La pandemia ha comportato anche sul territorio della Lomellina la sospensione della condizionalità dei beneficiari di RdC e di tutti gli utenti in carico ai servizi sociali territoriali. Tuttavia, la sospensione della condizionalità e della valutazione dei profili ha fornito all'ambito e ai Comuni la possibilità di affrontare la complicata gestione di tutte le misure emergenziali che sono state introdotte durante il primo lockdown (Lom_01). Viene comunque indicata una fatica da parte dei Comuni nella gestione delle misure emergenziali, definita onerosa, specialmente per quanto riguarda i buoni spesa per i quali le domande ricevute sono state elevate (Lom_02).

Durante le interviste l'unica area di policy collaterale segnalata con cui le misure di contrasto alla povertà presentano un collegamento rilevante è l'inserimento lavorativo previsto dal SIL di Vigevano, attivo per tutto il territorio della Lomellina da prima della nascita dell'ambito nel 2018 tramite convenzione. Tuttavia, il servizio fornito da tale struttura viene correlato più ad una misura assistenziale che ad una politica attiva del lavoro: la maggior parte delle borse lavoro utilizzate sono destinate a occupazioni poco qualificanti presso l'amministrazione pubblica, ritenute poco utili ad un miglioramento stabile e futuro della condizione lavorativa degli utenti coinvolti, che risultano essere ripetutamente inseriti in strumenti analoghi¹³⁵ (Lom_01). È invece deficitario il coinvolgimento in questi strumenti delle aziende presenti sul territorio per effettuare un matching tra domanda e offerta di lavoro (Lom_01). Al fine di superare questo scollamento viene auspicata prevalentemente una maggiore organizzazione e più stretta relazione anche con il settore privato (Lom_01).

Secondo i dati resi disponibili dal CPI di Vigevano, tra aprile 2019 e dicembre 2020 sono in totale 866 i beneficiari di RdC reindirizzati ai servizi al lavoro, di cui il 70,3% di nazionalità italiana e il 55,2% di genere femminile (vd. Tabella 6). Rispetto alla divisione per classi di età, la maggior parte dei soggetti in carico ai servizi per il lavoro è compresa nella fascia 45-54 (26,4%) e 55-64 anni (24,6%), che costituiscono assieme il 50% dei beneficiari. Dei restanti, circa il 40% si suddivide tra le fasce 25-34 e 35-44, mentre risulta più contenuta la percentuale di soggetti tra i 18 e i 24 anni (8,7%). Trattandosi di utenti indirizzati ai servizi al lavoro, non sorprende che gli over 65 siano solamente lo 0,8%

Tabella 2 - Beneficiari RdC in carico al CPI di Vigevano per fascia d'età (apr19-dic20)

Fascia d'età	N. assoluto	Percentuale
18 - 24	75	8,7
25 - 34	175	20,2
35 - 44	167	19,3
45 - 54	229	26,4
55 - 64	213	24,6
over 65	7	0,8

Elaborazione POLIMI di dati CPI Vigevano

¹³⁵ "Abbiamo una ventina [di utenti] attualmente, però non è uno strumento contro la povertà, è uno strumento più assistenzialista contro il fenomeno e dire "vabbè, almeno non mi stressi tutti i giorni, non vieni qui". Cioè, non è un aiuto alla povertà, ma è quasi un sollievo in situazioni critiche per i cittadini... Non è che escono dalla povertà, perchè poi son sempre i soliti a cui viene data questa borsa lavoro. Come se fosse un po' un diritto acquisito, no?" (Lom_01)

Come osservabile in tabella 7, di questi la maggior parte (il 22,7%) è stato reindirizzato per la definizione di un patto per il lavoro, mentre il 13,3% è stato escluso dalla misura e il 9,7% è rappresentato dagli utenti esonerati dalla condizionalità.

Tabella 3 – Classificazione Beneficiari in carico al CPI di Vigevano in base alla condizione del patto (apr19-dic20)

Condizione Patto	N. assoluto	Percentuale
Contattato	103	11,9
Decaduto	147	17,0
Escluso	115	13,3
Esonerato	84	9,7
In attesa di verifica o altro	5	0,6
In carico ai Servizi Sociali	1	0,1
In carico al CPI	168	19,4
In carico presso operatore accreditato privato	33	3,8
Orientamento Patto	197	22,7
Revocato	11	1,3
Trasferita Residenza ad altro Comune di altro Cpl	2	0,2
Totale	866	100

Elaborazione POLIMI di dati CPI Vigevano

Gli esoneri, indicati in tabella 8, sono legati soprattutto alla presenza di un reddito superiore alla soglia richiesta¹³⁶ (23,4%) oppure per la presenza nel nucleo familiare di almeno un figlio con età inferiore ai tre anni (21,1%). Sono presenti anche soggetti esonerati per disabilità certificata (15,6%), per la presenza di un componente disabile nel nucleo (9,4%) oppure per un lavoro sotto-soglia (14,8%).

Tabella 4 – Beneficiari RdC in carico al CPI di Vigevano esonerati per motivazione (apr19-dic20)

MOTIVAZIONE ESONERO	N. assoluto	Percentuale
DISABILITÀ CERTIFICATA	20	15,6
ESONERO FIGLIO MINORE DI 3 ANNI	27	21,1
ISCRIZIONE CORSO DI FORMAZIONE	1	0,8
ISCRIZIONE/FREQUENZA IeFP e IFTS	1	0,8
ISCRIZIONE/FREQUENZA LAUREA, ITS	2	1,6
ISTRUZIONE/FORMAZIONE PROFESSIONALE	5	3,9
LAVORO SOTTO SOGLIA	19	14,8
OVER 65	2	1,6
PARTICOLARI CONDIZIONI DI SALUTE	4	3,1
PENSIONE DIRETTA	1	0,8

¹³⁶ I beneficiari RdC sono esonerati dalla ricerca di un'occupazione del caso in cui siano lavoratori che conservano lo stato di disoccupazione, in caso di svolgimento di attività di lavoro dipendente o autonomo da cui ricavano un reddito corrispondente a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi (DPR 917/1986) (Ministero del Lavoro 2020).

PRESENZA DI PERSONE CON DISABILITÀ	12	9,4
REDDITO SOPRA SOGLIA	30	23,4
SCUOLA SECONDARIA SECONDO GRADO	2	1,6
TIROCINIO DI FORMAZIONE O INCLUSIONE SOCIALE	1	0,8
TIROCINIO EXTRACURRICOLARE ATTIVO	1	0,8
Totale	128	100

Elaborazione POLIMI di dati CPI Vigevano

I dati attualmente resi disponibili sui beneficiari che invece sono stati reindirizzati ai servizi sociali sono quelli esclusivamente riferiti alla dashboard di GEPI al 1° marzo 2021 (vd. Figura 10). Dal sistema informativo risultano 4.889 casi totali di cui 2.293 reindirizzati ai servizi sociali per l'attivazione dei Patti per l'Inclusione Sociale. Sul totale dei 4.889 utenti, 3.265 hanno completato il percorso di verifica dei requisiti, il cui esito ha evidenziato 2.978 profili idonei al RdC e 287 che non rispondevano ai requisiti di residenza e soggiorno.

Figura 10 – Dashboard GEPI Ambito della Lomellina (1° marzo 2021)



Dati da GEPI

Capitolo 3 - Il sistema locale di *governance* multi-livello

Par 3.1. Le relazioni sull'asse verticale

Prima del 2018, le relazioni tra l'attore regionale e l'ex-ambito di Mortara erano indicate come unidirezionali e finalizzate prevalentemente ad informare il territorio delle nuove misure introdotte a livello regionale o nazionale (Lom_05). Anche per l'ambito della Lomellina le relazioni con Regione Lombardia rispetto al tema della povertà sono indicate nelle interviste come molto limitate e ricondotte ad un'ottica unidirezionale di comunicazione da parte dell'attore regionale delle novità in tema di politiche sociali. La maggior parte dei rapporti avviene in maniera indiretta attraverso il confronto tecnico già previsto a livello di ATS¹³⁷ (Lom_04). Dalle interviste emerge il disappunto rispetto alla mancata prosecuzione di Regione Lombardia delle

¹³⁷ Le Agenzie di Tutela della Salute (ATS) si occupano della programmazione sanitaria in Lombardia e hanno sostituito le precedenti ASL, secondo la riforma introdotta dalla l.r. 23/2015. Alle ATS si aggiungono le Aziende Socio Sanitarie Territoriali (ASST), che si occupano dell'erogazione dei servizi (Ghetti 2018b).

premieria previste per gli accorpamenti degli ambiti e per la mancanza di un miglioramento dell'interlocuzione con l'attore regionale, elemento che si riteneva conseguenza naturale della definizione di ambiti piú grandi (Lom_04). Viene citato anche un incontro relativo all'organizzazione dei nuovi piani di zona, ma per cui la Regione ha convocato un solo ambito per provincia e il territorio della Lomellina non era stato selezionato a tale scopo (Lom_02). Regione Lombardia non sembra, perció, avere un ruolo forte di governo delle misure nazionali e di supporto ai territori, essendosi limitata ad una mera attivita istituzionale di comunicazione (Lom_01).

La percezione che deriva dalle interviste è quindi quella di una Regione "scollegata" dai bisogni effettivi dei territori, non solamente per le caratteristiche delle proprie misure e per l'unidirezionalita dei rapporti con i territori stessi, ma anche per le modalita di implementazione che definisce rispetto agli interventi nazionali. Ad esempio, si rileva che nel corso dell'implementazione del SIA e del Rel tali misure offrivano l'opportunita di utilizzare ulteriori risorse per gli inserimenti lavorativi, ma Regione Lombardia ha negato questa possibilita agli ambiti, suggerendo di integrare le misure nazionali con le borse lavoro che giú finanziava (Lom_01)¹³⁸.

Per quanto riguarda la gestione della governance verticale interna all'ambito della Lomellina, nel Piano di Zona 2018-2020 sono esplicitati gli organi dedicati alle relazioni verticali (Ambito della Lomellina 2018):

- **L'Assemblea dei sindaci di Ambito Distrettuale:** rappresenta l'organismo politico che si occupa dell'approvazione e del monitoraggio degli obiettivi contenuti nel piano, oltre ad aggiornare le prioritá di intervento. Approva anche i piani economico-finanziari e approva le relative rendicontazioni;
- **L'Ufficio di Piano:** fornisce il supporto tecnico ed esecutivo per la programmazione e il raggiungimento degli obiettivi previsti nel Piano di Zona;
- **Tavolo tecnico-politico:** con compiti di istruttoria e di formulazione di proposte per l'Assemblea dei Sindaci. È composto da una rappresentanza dei Comuni dell'Ambito¹³⁹ per fascia di popolazione: questa formulazione ristretta del tavolo sembrerebbe aver permesso un confronto piú approfondito delle tematiche di interesse prima della loro presentazione nel contesto allargato dell'Assemblea dei sindaci, che include invece una cinquantina di comuni (Lom_04).

INPS nazionale nel corso delle interviste è criticata per la formazione fornita, considerata troppo generica e poco incentrata sulle reali esigenze degli operatori che utilizzano la piattaforma GEPI¹⁴⁰ (Lom_03). Mentre l'INPS territoriale sembra aver avuto una maggiore reattivitá nella costruzione delle relazioni utili all'implementazione del RdC, sia con l'area sociale che con l'area lavoro¹⁴¹ (Lom_01, Lom_08). Viene anche

¹³⁸ "Su questo intervento ho avuto l'impressione che Regione si sentisse giú capace di affrontare il tema dell'inserimento lavorativo, un po' per presunzione istituzionale" (Lom_01). Le risorse a cui le fonti hanno fatto riferimento a riguardo sono quelle del PON Inclusion e riferite ai servizi di inserimento lavorativo inclusi nell'Azione B.

¹³⁹ Si riscontrano i medesimi organi di governance verticale anche nell'ambito di Mortara, precedentemente alla fusione con Garlasco e Vigevano (Ambito di Mortara 2015).

¹⁴⁰ "Per capirci, e qui rischio di essere troppo critico, due settimane fa è stata fatta una formazione da INPS a tutti, molto unidirezionale, con la possibilita di intervenire in chat con delle domande. Ora, facciamo finta che siano state 2h30/3 di intervento globale, la prima ora se ne è andata a spiegare cosa è il RdC. Cioè, ne sappiamo di piú noi su questo, [...], ma non per altro, ma perchè noi stiamo gestendo da mesi la misura e quindi certo che sappiamo cos'è l'RdC e GEPI. Quindi sfruttiamo il tempo come si deve: se deve esser fatta una formazione la si faccia bene. Del tipo: c'è qualcuno che entra adesso su GEPI perchè è un nuovo assunto? Allora si faccia la formazione ai Comuni d'Italia per i nuovi assunti a cui spiegare tutta la funzionalita di GEPI, punto. C'è l'aggiornamento di GEPI? [...] Per tutti quelli che usano GEPI e vogliono approfondire, si organizzi la formazione sugli aggiornamenti. Cosi avrebbe molto piú senso e tutti quanti perderebbero molto meno tempo" (Lom_03)

¹⁴¹ Invece, il CPI di Pavia segnala per il passato delle criticita di confronto con INPS, che sono state però superate nel 2019 con l'avvento del RdC e dei confronti correlati, ma la relazione ovviamente ha impattato su tutte le altre tematiche su cui è utile un confronto tra le due istituzioni (Lom_08).

segnalata l'adesione dell'ambito della Lomellina da circa un paio di anni al percorso di comunità di pratiche dell'IRS¹⁴² per la condivisione delle procedure e della gestione operativa del RdC (Lom_01).

Par 3.2. Le relazioni sull'asse orizzontale

Rispetto alla relazione CPI e Piani di Zona viene segnalato dai servizi al lavoro una difficoltà pregressa di confronto, dovuto al continuo mutamento degli interlocutori e della riorganizzazione dei Piani di Zona (Lom_08). Tuttavia, l'accorpamento che è stato effettuato sul territorio della Lomellina è valutato positivamente, poiché ha permesso la presenza di un interlocutore unico per l'area sociale dell'intero territorio di competenza del CPI di Vigevano (Lom_08). Anche l'ambito segnala delle difficoltà di raccordo con il CPI di Vigevano¹⁴³ che risalgono al periodo di implementazione del Rel, nonostante la volontà di creare una collaborazione tra i due servizi fosse esplicitata all'interno del PAL (Lom_01, Ambito della Lomellina 2018a). Con il passaggio al RdC sono stati organizzati dei primi incontri per formulare delle modalità condivise di raccordo, ma la mancanza di una relazione consolidata pre-esistente assieme all'assenza di dialogo tra i due sistemi operativi¹⁴⁴, hanno contribuito a rendere difficoltoso il coordinamento tra i due servizi (Lom_01, Lom_02, Lom_03). Ne consegue che il reinvio di utenti RdC da un servizio all'altro sembra basarsi attualmente sulle conoscenze informali esistenti tra i diversi operatori (Lom_03). Questo strumento di dialogo è ritenuto però insufficiente alla luce dei numeri elevati dei beneficiari RdC e a causa delle difficoltà di rispetto della privacy degli utenti che comporta: ne consegue che tali reindirizzamenti sono limitati ai profili ritenuti più gravi (Lom_03). A queste problematiche di collegamento tra Myanpal e GEPI, si aggiungono ulteriori complicanze di gestione delle piattaforme dedicate al tema del lavoro: come per gli altri CPI lombardi, anche la struttura di Vigevano si ritrova a dover operare su 3 sistemi operativi differenti: Myanpal, quello nazionale¹⁴⁵; SIUL, quello regionale; e SINTESI, quello provinciale¹⁴⁶. Attualmente sono SIUL e SINTESI ad essere utilizzati per i beneficiari RdC, mentre Myanpal è riservato ad alcune verifiche sui profili o per funzionalità specifiche, non ancora implementate, quali l'attribuzione dei PUC e il dialogo con la piattaforma GEPI per il reinvio dei casi (Lom_08). I testimoni privilegiati dell'area lavoro hanno anche segnalato delle difficoltà interne dovute alle risorse limitate a loro disposizione, in termini di personale: nonostante il CPI di Vigevano abbia un'utenza paragonabile alla sede pavese, da diversi anni presenta due soli operatori (Lom_08, Lom_07). Nonostante queste evidenti difficoltà operative di gestione della misura, è segnalato lo sforzo di costruzione e mantenimento di rapporti non formali tra i navigator e i servizi sociali, attraverso mail o incontri online ad hoc in caso di necessità (Lom_07).

¹⁴² L'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS) ha introdotto nel 2019 la comunità di pratiche per la coprogettazione e collaborazione tra enti pubblici, il terzo settore e la società civile nell'ambito delle politiche di welfare. L'iniziativa ha permesso la creazione di un network in cui i territori possono confrontarsi sull'attuazione delle misure (De Ambrogio e Guidetti 2019).

¹⁴³ Nel corso delle interviste è emerso quanto il CPI di Vigevano sia affaticato dalla carenza di personale (Lom_07 e Lom_08). I 5 navigator che sono stati attribuiti alla struttura hanno permesso agli unici due operatori del centro di essere sgravati dalla maggior parte dei compiti previsti dal RdC. Sempre a causa del limitato ammontare di personale, la formazione dei navigator per Vigevano è stata gestita interamente dal CPI di Pavia (Lom_07, Lom_08).

¹⁴⁴ GEPI è il sistema operativo nazionale dedicato ai servizi sociali, mentre MyAnpal è fornito per i CPI. Le piattaforme non dialogano per il reinvio degli utenti tra i due servizi e al momento della somministrazione delle interviste non erano ancora attive le funzionalità utili all'organizzazione dei PUC.

¹⁴⁵ Secondo i testimoni privilegiati il portale Myanpal è diventato fruibile per i navigator solamente a partire da settembre 2020 (Lom_07).

¹⁴⁶ La presenza in Lombardia di un sistema operativo provinciale, SINTESI, è dovuto alla delega che Regione ha dato alle province per la gestione dei CPI.

I rapporti tra il CPI di Vigevano e Regione Lombardia sono invece gestiti attraverso il Centro di Pavia, presso il quale viene indicata una maggiore presenza dell'attore regionale a partire dal 2010 circa (Lom_08). Questa presenza si manifesta attraverso degli incontri per indicare ai CPI come affrontare le nuove misure introdotte: questi confronti sono stati percepiti sempre più come un vero e proprio accompagnamento all'implementazione da parte della Regione (Lom_08). Inoltre, viene segnalata una maggiore frequenza degli incontri nell'anno in corso su stimolo del nuovo Direttore Generale che convoca i coordinatori/direttori dei CPI provinciali ogni 15 giorni, mentre invece in precedenza la convocazione avveniva al bisogno oppure, indicativamente, una volta al mese (Lom_08). Inoltre, il confronto con Regione è gestito anche attraverso l'utilizzo di gruppi di lavoro¹⁴⁷ più contenuti che, al contrario delle arene allargate con tutte e 12 le province, permettono degli scambi più snelli ed efficaci (Lom_08). Anche i rapporti tra Anpal servizi e il CPI di Pavia sono indicati come frequenti e funzionali dal punto di vista operativo (Lom_08).

Nel Piano di Zona dell'ambito della Lomellina è esplicitata l'istituzione di un Tavolo del Terzo Settore al fine di favorire la relazioni tra tale soggetto e l'ambito per la lettura dei bisogni sociali intercettati sul territorio e per la co-programmazione dei conseguenti interventi¹⁴⁸ (Ambito della Lomellina 2018). Il tavolo ha funzione consultiva e propositiva rispetto alle misure definite dell'Ambito distrettuale (Ambito della Lomellina 2019).

Il rapporto con il terzo settore è quindi strutturato attraverso questo tavolo, formalmente istituito a dicembre 2019, e con la prima convocazione prevista per il 14 febbraio 2020 (Lom_01). L'emergenza sanitaria ha causato il rinvio dell'incontro. Pertanto, l'istituzione del nuovo ambito nel 2018 assieme alla pandemia iniziata a marzo 2020 hanno contribuito a rallentare la definizione di una relazione forte e unitaria tra l'ambito della Lomellina e le diverse realtà del Terzo Settore e del privato sociale presenti sul territorio (Lom_01). Il tavolo è suddiviso in 6 aree di intervento: Area Disabilità¹⁴⁹; Area Anziani; Emergenza Abitativa; Vulnerabilità, Inclusione Sociale e Politiche del Lavoro; Famiglie e Minori; e Pari opportunità (Ambito della Lomellina 2019). Il tavolo è coordinato dal direttore della Caritas di Vigevano¹⁵⁰. Nonostante queste difficoltà iniziali, il terzo settore percepisce l'istituzione del nuovo ambito e del tavolo come un'opportunità di definizione di un dialogo maggiormente omogeneo (Lom_06).

Nel corso delle interviste, è stato citato un maggior stimolo della governance orizzontale da parte della struttura del Rel rispetto a quella del RdC: nonostante allora il territorio fosse più frammentato per la divisione in più ambiti, il terzo settore era stato direttamente coinvolto nella co-progettazione dei servizi che si sarebbero potuti offrire ai beneficiari Rel (Lom_06). Questa modalità di lavoro con il terzo settore e il privato sociale non è prevista, invece, all'interno del RdC, se non per quanto concerne l'organizzazione e implementazione dei PUC, anche a causa delle difficoltà che i comuni stanno riscontrando nel definire dei progetti e gestirli (Lom_06). Viene infatti indicato un incontro tra l'Ambito e il Terzo Settore dedicato al tema dei PUC a settembre 2020 e la volontà da parte di entrambi gli attori di proseguire una collaborazione per la definizione dei progetti a cui reindirizzare i beneficiari RdC (Lom_01). Complessivamente, il rapporto con il terzo settore viene quindi interpretato come in fase di costruzione, anche a causa della recente istituzione

¹⁴⁷ L'utilizzo dei gruppi di lavoro è stato proposto direttamente da Regione Lombardia attorno al 2017/18 per la definizione del sistema operativo regionale SIUL, in sostituzione dei precedenti sistemi provinciali SINTESI (Lom_08).

¹⁴⁸ Nelle Linee Guida del Tavolo del Terzo Settore sono esplicitati i soggetti a cui l'organismo si rivolge per favorire il dialogo con l'ambito: rappresentanti del Terzo Settore, le Associazioni di promozione sociale, le Imprese Sociali, i Sindacati. Sono inclusi anche i gruppi associativi informali che operano a vantaggio dei soggetti in condizione di fragilità sociale (Ambito della Lomellina 2019)

¹⁴⁹ In alcune interviste il tavolo sulla disabilità è stato indicato come il più attivo, o comunque il tema sembra essere particolarmente sentito sul territorio rispetto agli altri (Lom_02)

¹⁵⁰ In plenaria si riunisce con un rappresentante per area di intervento, tre rappresentanti dei Sindacati, il Presidente e cinque componenti dell'Assemblea dei Sindaci di Ambito, il Responsabile dell'Ufficio di Piano e i referenti degli HUB territoriali di Mortara e Sannazzaro, un delegato dell'ATS e uno dell'ASST. È possibile invitare ulteriori soggetti ritenuti qualificati ad apportare il proprio contributo sui temi di interesse (Ambito della Lomellina 2019).

del nuovo ambito, ma sia le intenzioni degli attori sia le premesse istituzionali sono considerate incoraggianti dai testimoni privilegiati (Lom_01).

Riflessioni conclusive

Alla luce dell'indagine effettuata del territorio afferente all'ex-ambito di Mortara, attualmente facente parte dell'ambito della Lomellina, si sintetizzano di seguito le principali evidenze emerse a partire dalle interviste ai testimoni privilegiati e dall'analisi del materiale dei documenti sulla programmazione e organizzazione dei servizi

- La fusione dei tre precedenti ambiti (Mortara, Garlasco e Vigevano) viene complessivamente valutata positivamente in termini di gestione della spesa dei servizi, nonostante permanga della "diffidenza" da parte dei Comuni più piccoli circa la possibilità di essere adeguatamente rappresentati nella governance verticale;
- È attualmente in corso di valutazione la possibilità di modificare la gestione dei servizi sociali di ambito attraverso un'apposita azienda pubblica, in modo tale da permettere una maggiore flessibilità di azione e per distinguere i dipendenti del Comune di Vigevano da quelli di Ambito;
- Sia il REI che l'RdC hanno avuto una strutturazione tale da essere gestiti a livello di ambito tramite apposita equipe multidisciplinare. Il Rel era gestito da Mortara, essendo allora il comune capofila dell'ex-ambito, mentre attualmente il RdC è gestito da Vigevano, capofila dell'intera Lomellina;
- Nel corso delle interviste sono state segnalate delle difficoltà di dialogo tra i servizi sociali e i servizi al lavoro. Tuttavia, rispetto all'implementazione del RdC, sono presenti relazioni informali tra i navigator e gli operatori sociali al fine di superare le difficoltà correlate alla mancata interoperabilità tra i sistemi informativi preposti;
- La relazione con il Terzo Settore, rispetto al tema della povertà, sembra essere particolarmente sviluppata con Caritas Vigevano: ad esempio, è diventata una consuetudine il rinvio di utenti tra i centri di ascolto e i servizi sociali; il direttore di Caritas Vigevano coordina il tavolo del Terzo Settore. Il confronto con altre realtà è limitato in parte perché esse rimangono ancora legate all'ex-ambito di appartenenza, in parte perché le convocazioni del tavolo del Terzo Settore sono state rallentate per la formazione del nuovo ambito, prima, e per la pandemia, dopo. Le occasioni di co-progettazione con il terzo settore rispetto alle misure nazionali di sostegno al reddito appaiono limitate nella struttura del RdC rispetto al precedente Rel.

Bibliografia

AFOL Monza Brianza (2021), Progetti Utili alla Collettività (PUC): lo stato dell'arte

Ambito di Mortara (2015), Piano di Zona 2015-2017

Ambito della Lomellina (2018), Piano di Zona 2018-2020

Ambito della Lomellina (2018a), Atto di programmazione territoriale per l'attuazione del Piano regionale per la lotta alla povertà. Rafforzamento del sistema di interventi e servizi per il contrasto alla povertà

Ambito della Lomellina (2019), Linee Guida per l'istituzione e il funzionamento del Tavolo del Terzo Settore dell'Ambito distrettuale della Lomellina.

Ambito di Vimercate (2018), Piano di Attuazione Locale per la Lotta alla Povertà. Ambito Distrettuale di Vimercate

Bertotti T., Facchini C., Rossi P. (2017), Traiettorie di innovazione nel welfare locale. La riconfigurazione del settore politiche sociali del Comune di Milano nelle valutazioni degli operatori, in "Autonomie locali e servizi sociali", Vol.2, pp. 275-297, Il Mulino, Bologna

Comune di Milano (2012), Piano di Zona (Piano di Sviluppo del Welfare) della Città di Milano 2012-2014

Comune di Milano (2018), Piano di Zona (Piano di Sviluppo del Welfare) della Città di Milano 2018-2020

Comune di Milano (2018a), L'Action Plan per il Contrasto alla Grave Marginalità Adulta

Comune di Milano (2021), Statuto del Comune di Milano

Coordinamento degli Uffici di Piano di Monza Brianza (2015), Piano di Zona Territoriale degli Ambiti di Carate Brianza, Desio, Monza, Seregno, Vimercate 2015-2017

CPI Vimercate (2019), Reddito di Cittadinanza. Elaborazione di un modello di gestione territoriale condiviso

De Ambrogio U., Guidetti C. (2019), Coprogettazione, al via una comunità di pratiche, Welforum

DL 4 del 28 gennaio 2019, Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni

DGR X/7631 del 28 dicembre 2017, Approvazione del documento "Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2018-2020" – (di concerto con l'Assessore Gallera)

DGR IX/4563 del 19/04/2021, Approvazione delle "Linee di indirizzo per la programmazione sociale territoriale per il triennio 2021-2023 (di concerto con l'Assessore Bolognini)

Direzione Politiche Sociali (2019), Carta dei Servizi Sociali, Comune di Milano

Ghetti V. (2018b), Il sistema di governance in Lombardia, Welforum

Gnan E., Sabatinelli S. (2021), QuBi, reti territoriali per contrastare la povertà dei bambini. Un sostegno pre, durante e post pandemia, Welforum

Guidetti C. (2020), Pacchetto Famiglia: mancano 13 milioni. Ecco i primi dati relativi alle domande di contributo delle famiglie durante l'emergenza Covid-19, Lombardia Sociale

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2019), Comunicazione del 25-10-2019

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2019a), I quaderni dei patti per l'inclusione sociale. Linee guida. Link: <https://www.lavoro.gov.it/redditocittadinanza/Patto-per%20-inclusione-sociale/Documents/RdC-LINEE-GUIDA.pdf>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020), Circolare 187 del 14/01/2020, "Istruzioni operative per l'attuazione da parte dei Comuni e degli Ambiti Territoriali delle disposizioni di cui al decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 in relazione all'obbligo di partecipazione ad un percorso di inserimento lavorativo e di inclusione sociale ed alle modalità di convocazione".

Offerta Sociale (2015), Piano di Zona 2015-2017. Sezione Ambito di Vimercate. Documento di programmazione locale

Offerta Sociale (2017), Piano di Zona 2017-2020. Ambito Distrettuale di Vimercate

Offerta Sociale (2021), Coordinamento assistenti sociali Offertasociale ASC, Reddito di Cittadinanza - 18 gennaio 2021

Osservatorio Diocesano delle Povertà e delle Risorse (2020), La povertà nella Diocesi Ambrosiana – Dati 2019, Caritas Ambrosiana

Polimi (2020), Individuazione dei cluster di comuni a elevata vulnerabilità nell'ambito del progetto PRIN CoPinG. Costruzione di un indicatore sintetico di vulnerabilità e analisi della sua distribuzione spaziale finalizzata all'individuazione dei cluster, Politecnico di Milano

Protocollo di intesa (2019) tra Coordinamento metropolitano INPS di Milano, Comune di Milano, Città Metropolitana di Milano, AFOL metropolitana di Milano e Poste italiane S.p.A.

Sitografia

Afol Monza Brianza <https://www.afolmonzabrianza.it>

Ambito della Lomellina <https://www.ambitolomellina.it/>

Comune di Milano - <https://www.comune.milano.it/>

Comune di Vigevano <https://www.comune.vigevano.pv.it/>

Consorzio CS&L <https://www.consorziocsel.it/>

Fondo Famiglia Lavoro - <https://www.fondofamigliavoro.it/>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali <https://www.lavoro.gov.it/redditocittadinanza>

Open Bilancio - Comune di Milano - <https://dati.comune.milano.it/openbilancio/>

Prendersi Cura – Caritas Ambrosiana - <https://prendersicura.caritasambrosiana.it/>

Progetto INPS per tutti - <https://www.inps.it/news/inps-per-tutti-nuove-modalita-per-riavviare-il-progetto-in-sicurezza>

Progetto QUBì - <https://ricettaqubi.it/ricetta-qubi/#progettoqubi>

Appendice I – Codici Interviste ai testimoni privilegiati

Tabella I.I - Interviste Città Metropolitana di Milano

Codice intervista	Ruolo
Mil_01	Responsabile Unità Sostegno al Reddito e Titoli Sociali, Direzione Politiche Sociali, Comune di Milano
Mil_02	PO Responsabile coordinamento SSPT I livello e Pronto Intervento Minori, Comune di Milano
Mil_03	Direttore, Caritas Ambrosiana
Mil_04	Portavoce, Forum Terzo Settore città di Milano
Mil_05	Ex-coordinatore Centri per l'Impiego, AFOL Metropolitana
Mil_06	Coordinatore, Anpal Servizi Lombardia
Mil_07	Responsabile attuazione programmi e convenzioni CPI, AFOL Metropolitana

Tabella I.II - Interviste Ambito della Lomellina (ex-ambito di Mortara)

Codice	Ruolo
Lom_01	Responsabile Ufficio di Piano, Ambito della Lomellina
Lom_02	Dirigente responsabile dell'ufficio di Piano, Comune di Vigevano
Lom_03	Coordinatore servizi sociali comunali e piattaforma GEPI
Lom_04	Sindaco, Comune di Vigevano
Lom_05	Responsabile, Hub territoriale di Mortara
Lom_06	Direttore, Caritas Vigevano
Lom_07	Responsabile, Centro per l'Impiego di Vigevano
Lom_08	Responsabile UO Servizi per l'Impiego, Centro per l'Impiego di Pavia

Tabella I.III - Interviste Ambito di Vimercate

Codice	Ruolo
Vim_01	Responsabile Ufficio di Piano, Ambito di Vimercate, Offerta sociale
Vim_02	Coordinatore Reddito di Cittadinanza, Ambito di Vimercate, Offerta Sociale
Vim_03	Coordinatore Reddito di Inclusione, Ambito di Vimercate
Vim_04	Coordinatore equipe multidisciplinare RdC
Vim_05	Coordinatrice servizi Area Lavoro, Consorzio CS&L
Vim_06	Responsabile, Centri per l'Impiego di Monza e Vimercate