BIBLIOTECA DI TESTI E STUDI / 1579

SOCIOLOGIA

I lettori che desiderano
informazioni sui volumi
pubblicati dalla casa editrice
possono rivolgersi direttamente a:

Carocci editore

Viale di Villa Massimo, 47
00161 Roma
telefono 06 / 42 81 84 17

Siamo su:
www.carocci.it
www.facebook.com/caroccieditore
www.instagram.com/caroccieditore

Il reddito minimo in azione

Territori, servizi, attori

A cura di Cristiano Gori

Carocci editore Biblioteca di testi e studi

Il volume è stato pubblicato grazie al contributo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca nell'ambito del Bando PRIN 2017 – Progetto "CoPInG – Contrasting Poverty through Inclusive Governance. A study on the local implementation of the national minimum income scheme in Nothern Italy" Prot. 2017KFNH4L

1ª edizione, ottobre 2023
© copyright 2023 by
Carocci editore S.p.A., Roma

Realizzazione editoriale: Studio Editoriale Cafagna, Barletta

Finito di stampare nell'ottobre 2023
dalla Litografia Varo (Pisa)

ISBN 978-88-290-2175-8

Riproduzione vietata ai sensi di legge
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Senza regolare autorizzazione,
è vietato riprodurre questo volume
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,
compresa la fotocopia, anche per uso interno
o didattico

Indice

Introduzione 11
di *Cristiano Gori* e *Giulio Bertoluzza*

1. Il reddito minimo in Italia 11
2. Obiettivi del libro 14
3. Un periodo peculiare 15
4. La collocazione spaziale 17
5. Struttura del libro 18

1. L'impianto concettuale 20
di *Marco Arlotti*, *Sandro Busso*, *Cristiano Gori* e *Alessandro Martelli*

1.1. Introduzione 20
1.2. L'implementazione 20
1.3. La dimensione territoriale 25
1.4. Il ruolo dei servizi 29
1.5. Gli spazi discorsivi 34
1.6. Gli interrogativi di fondo 38

2. La ricerca: metodi e dati 41
di *Marco Arlotti*, *Tatiana Saruis* e *Francesca Cremonini*

2.1. Introduzione 41
2.2. La ricerca *dei* contesti: prospettiva analitica, metodi e dati 42
2.3. La ricerca *nei* contesti: prospettiva analitica, metodi e dati 49
2.4. Conclusioni 53

Parte prima
Territori

3. I contesti di indagine: sistemi locali di welfare e misure nazionali di reddito minimo 57
di *Marco Arlotti* e *Luigi Bernardi*

3.1. Introduzione 57
3.2. I concetti 57
3.3. Operativizzazione e basi informative 59
3.4. L'analisi empirica 62
3.5. Conclusioni 73

4. La governance regionale del contrasto alla povertà tra innovazione ed inerzia 75
di *Stefania Sabatinelli*, *Orlando De Gregorio* e *Alessandra Pernetti*

4.1. Introduzione 75
4.2. La governance regionale alla prova del nuovo protagonismo nazionale 77
4.3. Cambiamenti e persistenze nella governance regionale del contrasto alla povertà 82
4.3.1. Lombardia: l'eredità di un centralismo senza coordinamento / 4.3.2. Veneto: governance regionale in via di consolidamento? / 4.3.3. Emilia-Romagna: un sistema maturo, reattivo ai mutamenti / 4.3.4. Piemonte: governance regionale in cerca di identità
4.4. Conclusioni 89

5. L'organizzazione dei servizi alla prova del reddito minimo 92
di *Tommaso Frangioni*, *Stella Volturo*, *Alessandra Pernetti* e *Giulio Bertoluzza*

5.1. Introduzione 92
5.2. L'organizzazione dei servizi sociali 95
5.3. L'organizzazione dei servizi per l'impiego 101
5.4. La struttura delle reti 106
5.5. Conclusioni 109

Parte seconda
Servizi

6. I significati del denaro 112
di *Giulio Bertoluzza*, *Antonella Meo* e *Stella Volturo*

6.1. Introduzione 112
6.2. Il contributo economico: vissuti e percezioni di adeguatezza 113
6.3. Significati del denaro 116
6.3.1. La dimensione funzionale. Il denaro come strumento di "sopravvivenza" / 6.3.2. La dimensione relazionale del denaro. Rappresentazioni di sé e orientamento al futuro / 6.3.3. La dimensione emancipatoria. Il denaro come mezzo di riscatto sociale
6.4. Erogazione del denaro tra vincoli e strategie 119
6.5. Conclusioni 124

7. Il patto e la condizionalità. Significati, rappresentazioni e pratiche 126
di *Sandro Busso*, *Cristiano Gori* e *Lucia Mazzuca*

7.1. Introduzione 126
7.2. Le coordinate del dibattito: responsabilizzazione e personalizzazione 127
7.3. Il Patto per l'inclusione sociale e il Patto per il lavoro: significati e pratiche a confronto 129
7.4. Rappresentazioni della condizionalità tra giustizia ed efficacia 132
7.5. Le condizionalità in pratica 136
7.6. Conclusioni 140

8. Percorsi di inclusione sociale 142
di *Alessandro Martelli*, *Antonella Meo* e *Stefania Sabatinelli*

8.1. Introduzione 142
8.2. L'inclusione sociale: caratteri e dinamiche 145
8.3. Conclusioni 153

9. Il lavoro come mezzo o come fine? Costruzione dei percorsi di inclusione lavorativa e aspettative dei beneficiari 156
di *Alessandra Pernetti*, *Sandro Busso* e *Stella Volturo*

9.1. Introduzione 156
9.2. Sostegno al reddito, attivazione e lavoro come mezzo o come fine. Opportunità e rischi 157
9.3. Strumenti e obiettivi dei percorsi di attivazione lavorativa 160
9.4. Il lavoro tra attese e aspettative 165
9.5. Conclusioni 169

10. I progetti utili alla collettività tra rappresentazioni di opportunità e contropartita 171
di *Lucia Mazzuca*, *Sandro Busso* e *Alessandra Pernetti*

10.1. Introduzione 171
10.2. Tra attivazione e reciprocità. Principali riferimenti teorici 173
10.3. I PUC come opportunità 175
10.4. I PUC come contropartita 178
10.5. Conclusioni 182

Parte terza
Attori

11. Percorsi di impoverimento: tempi, contesti, spazi di azione 185
di *Antonella Meo*, *Giulio Bertoluzza* e *Maria Teresa Tagliaventi*

11.1. Introduzione 185
11.2. Narrazioni di impoverimento 186
11.3. Tra dimensioni strutturali e individuali 190
11.4. Attori sociali nella povertà 194
11.5. Conclusioni 196

12. La prospettiva dei beneficiari. Accesso e (auto)rappresentazioni 199
di *Stella Volturo*, *Alessia Cambiano* e *Cristiano Gori*

12.1. Introduzione 199

12.2. Divenire beneficiari 201
12.3. Rappresentazioni pubbliche e autorappresentazioni. Un rapporto circolare 205
12.3.1. Aspirazioni e visioni del futuro
12.4. Conclusioni 210

13. Le relazioni fra beneficiari e operatori 213
di *Tommaso Frangioni* e *Alessandro Martelli*

13.1. Introduzione 213
13.2. Le premesse dell'interazione 215
13.3. Contenuti e modi della relazione 219
13.4. Conclusioni 224

14. Gli operatori dei servizi: discrezionalità, esigibilità e convergenze di interessi 227
di *Tatiana Saruis* e *Tommaso Frangioni*

14.1. Introduzione 227
14.2. La discrezionalità nel quadro della misura 229
14.3. Gli operatori nella gestione della misura 232
14.4. Conclusioni 236

Conclusioni 240
di *Cristiano Gori*, *Alessandro Martelli*, *Antonella Meo* e *Stefania Sabatinelli*

1. Innovazione istituzionale e governance multilivello 241
2. Le risposte a livello locale 243
3. Interazioni situate nei processi di implementazione 247
4. Guardando avanti 250

Bibliografia 253

Gli autori 277

Conclusioni

di *Cristiano Gori*, *Alessandro Martelli*, *Antonella Meo* e *Stefania Sabatinelli*

La disamina dell'implementazione delle politiche contro la povertà a livello locale – il reddito minimo in azione, appunto – volge al termine. Attraverso il ricorso ad un'ampia base empirica, con fonti quantitative e qualitative, si è voluto provare a comprendere come avviene l'implementazione e discuterla da diversi punti di vista. Il tutto sempre puntando su dinamiche e questioni generalizzabili, che andassero oltre le peculiarità dei contesti locali studiati.

Se il reddito minimo in azione del titolo rappresenta l'oggetto dell'analisi proposta, i tre sostantivi che lo accompagnano (territori, servizi, attori) ne declinano gli obiettivi. Territori: si sono voluti analizzare i principali modelli di sistemi territoriali e di organizzazione dei servizi a livello locale, esaminando le differenze di contesto e quelle di assetto complessivo. Servizi: sono state indagate le risposte offerte agli utenti delle misure di reddito minimo, prendendone in considerazione i contenuti e mettendoli in relazione a differenti contesti locali. Attori: ci si è soffermati sui soggetti coinvolti, i loro ruoli e le loro relazioni, esplorando la loro interazione nei processi di implementazione. L'organizzazione del capitolo nei successivi tre paragrafi, peraltro, riprende i suddetti obiettivi.

La raccolta di dati empirici è stata condotta in una fase peculiare: i (pochi) anni nei quali il nostro paese è stato dotato di una misura nazionale contro la povertà di natura strutturale e imperniata sul principio dell'universalismo selettivo. È il periodo che si estende tra l'introduzione del Reddito di inclusione (REI), nel 2017, e l'uscita di scena del Reddito di cittadinanza (RDC), a fine 2023. Con l'introduzione dell'Assegno di inclusione (ADI), invece, si passa alla logica della categorialità, che attribuisce il diritto all'assistenza non ai poveri in quanto tali ma solo se appartenenti anche a specifiche categorie (legate a composizione della famiglia, età, disabilità). In attesa dell'auspicabile ritorno all'universalismo selettivo, che rappresenta un elemento essenziale nel disegno delle

politiche contro la povertà, quanto presentato e discusso nel libro può consentire (speriamo) un avanzamento nel dibattito sull'attuazione. Vediamo i punti chiave emersi.

1
Innovazione istituzionale e governance multilivello

Le prime due decadi del nuovo secolo hanno visto il pieno manifestarsi dei nuovi rischi sociali, cui si sono sommati gli impatti di ripetute crisi economiche di diversa natura, che hanno messo a dura prova la tenuta di un sistema di welfare "in mezzo al guado" come quello italiano. Nello stesso arco di tempo, ha preso forma la regionalizzazione delle politiche sociali, nel quadro di una tendenza trasversale e internazionale al decentramento e sulla scia di una forte spinta all'*institution building* da parte delle regioni italiane.

Il livello istituzionale locale è quello nel quale si manifestano materialmente i bisogni sociali, che essi riescano ad essere espressi o meno da chi ne è portatore, e che essi riescano ad essere intercettati o meno da politiche e interventi di welfare. In un paese, come l'Italia, nel quale la governance multi-livello del contrasto alla povertà è stata a lungo prevalentemente debole, il livello locale è anche quello che, a lungo, ha giocato il ruolo principale in termini di assistenza e inclusione sociale. I sistemi locali di welfare non sono solo i terminali di catene decisionali che originano dal livello centrale, ma incarnano configurazioni di bisogni e risposte, vincoli e risorse, attori e tradizioni, logiche e approcci, localmente specifici e situati.

L'adozione, con il REI nel 2017 e con il RDC nel 2019, di una misura nazionale di reddito minimo non poteva non produrre riflessi sul quadro delle relazioni interistituzionali. Nello stabilire – finalmente – un ruolo dello Stato centrale forte, ampio, ben definito, tali novità hanno però, a loro volta, costituito anche un fronte di perturbazione notevole nella misura in cui la loro implementazione andava realizzata in contesti, regionali e locali, che – oltre a mostrare differenze in termini di sviluppo economico – avevano nel tempo consolidato propri schemi di intervento, modalità organizzative, tipi di relazioni interistituzionali e di collaborazioni pubblico-privato. Le misure nazionali, e i finanziamenti che le hanno accompagnate, hanno costituito una imprescindibile assunzione di responsabilità da parte del livello centrale di governo. Questo ha da un lato liberato risorse ed energie

che gli enti locali avevano sino ad allora dovuto impegnare su questo fronte; dall'altro li ha, però, esposti ad un lavoro aggiuntivo e oneroso, in termini di adattamento ai cambiamenti introdotti, che ha fortemente compresso il tempo utile alla loro metabolizzazione e alla maturazione dei necessari apprendimenti istituzionali.

La fatica del cambiamento istituzionale è un tema che riguarda anche la governance multi-livello. In presenza di un assetto di governance multi-livello "virtuoso", infatti, sono gli enti intermedi a farsi carico della fondamentale funzione di coordinamento dei livelli locali, trasferendo, a volte anche traducendo, i provvedimenti nazionali che, nella loro "messa a terra", passano attraverso il filtro dei sistemi territoriali di welfare intesi nella loro complessità di configurazioni socio-economiche e politico-istituzionali localmente specifiche. Nel denso passaggio REI-RDC emerge, in tutti i contesti sotto osservazione in questa ricerca, la consapevolezza, tanto degli enti regionali quanto di quelli territoriali, dell'utilità e anzi della necessità di un accompagnamento regionale nei confronti di Comuni e Ambiti sociali. Sembra, però, evidente la distanza tra uno stile di governance promozionale, come quello dell'Emilia-Romagna, che ha nel tempo costruito meccanismi di raccordo e consolidato relazioni di fiducia tra livelli istituzionali e attori – strada che pure il Veneto sembra aver più recentemente intrapreso, seppur da presupposti diversi – e uno stile di governance prevalentemente astensionista, come quello riscontrato in Lombardia e in Piemonte dove, per ragioni diverse, non si sono date condizioni favorevoli alla sedimentazione di strumenti, capacità, consuetudini che, malgrado una sopravvenuta maggior propensione in tal senso, non possono ora maturare in tempi rapidi.

Nel quadro di cornici regionali di coordinamento e accompagnamento diversificate per portata e strumentazione, e perlopiù lasche, con l'eccezione dell'Emilia-Romagna e, parzialmente, del Veneto, emergono, dunque, modalità di implementazione locale delle misure nazionali territorialmente differenziate. Tutti i contesti sono stati investiti dall'accelerazione che ha caratterizzato l'introduzione del RDC, hanno dovuto far fronte alle ulteriori sfide poste dalle condizioni pandemiche e hanno subito la mancanza di meccanismi istituzionali che dovevano essere introdotti a livello nazionale (alcuni decreti attuativi, piattaforme agibili e interoperabili). A queste comuni criticità, i territori hanno risposto per lo più mobilitando risorse localmente specifiche e preesistenti, promuovendo su tale base e, ancora una volta, in modo differenziato, modalità di integrazione tra settori e di raccordo tra enti o relazioni interpersonali tra operatori, connesse

a progettualità in essere o precedenti: la presenza di servizi al lavoro interni ai servizi sociali o dedicati ad essi; la gestione associata a livello di ambito; l'affidamento della gestione ad aziende speciali o l'esternalizzazione di alcune funzioni. I contesti qui indagati si distinguono anche sulla base della loro configurazione locale. I contesti metropolitani, ad esempio, possono contare su una solida ossatura dei servizi, che deve però misurarsi con i numeri eccezionalmente elevati di domande, di beneficiari e di individui e nuclei che, pur non accedendo al reddito minimo, sono in carico ai servizi comunali. Tra i casi selezionati perché "vulnerabili", alcuni scontano una minor vitalità economica sia rispetto ai Comuni capoluoghi sia rispetto ai contesti delle rispettive regioni selezionati perché "virtuosi"; elemento che si traduce in minori occasioni di inserimento lavorativo, per i percorsi sviluppati in seno sia ai servizi sociali sia ai servizi al lavoro.

Ne risulta un mosaico composito, con molte diverse sfumature. Queste, tuttavia, ad uno sguardo meno ravvicinato appaiono come variazioni su un tema portante, che è quello costituito dalla presenza di una diffusa infrastrutturazione del welfare locale nel Nord del paese: contesti di welfare "maturi", nel panorama nazionale, con una dotazione comparativamente più robusta in termini di risorse economiche dedicate, staff, prassi di lavoro, reti, strumenti di policy, anche nella specifica declinazione della combinazione di sostegno del reddito e misure di attivazione.

2
Le risposte a livello locale

Il dispositivo proposto agli utenti delle misure di reddito minimo si struttura, come già spiegato (cfr. *Introduzione*), su una duplice modalità di risposta: un sostegno monetario erogato mensilmente e misure di attivazione che possono combinare percorsi di inclusione lavorativa e sociale. L'osservazione e l'analisi del dispiegarsi di tali misure nel corso dell'implementazione locale e della vita quotidiana dei beneficiari consente di evidenziarne gli aspetti e le dinamiche più rilevanti.

Il denaro ricevuto con il reddito minimo conferma di assolvere alla sua funzione strumentale, che dai destinatari e dagli stessi operatori viene ritenuta necessaria e orientata alla possibilità di riconquistare una vita almeno dignitosa, entro la quale poter allentare alcuni vincoli strettamente economici, ricominciando a porsi obiettivi e a pianificare un progressivo percorso di autonomia, secondo una logica lontana da narrazioni che sottolineano

la portata passivizzante delle erogazioni monetarie. Da non sottovalutare, in questa prospettiva, la possibilità di sottrarsi a condizioni lavorative insostenibili, quando non ricattatorie. Ma la funzione strumentale, sovente assunta come unica e più importante, viene ad essere affiancata dal significato sociale, relazionale e simbolico che il denaro riveste nelle pratiche di vita quotidiana – per chiunque, ma in modo particolarmente rilevante per chi è in povertà. Si apre qui uno spazio emancipatorio che consente, per sé e i propri familiari, di guardare al futuro con "capacità di aspirare", affrancandosi dal perimetro angusto di una vita costretta a essere povera anche rispetto ai traguardi ritenuti accessibili. Nei casi in cui la somma ricevuta sia esigua, questi elementi vengono largamente depotenziati, così come la convinzione e disponibilità dei beneficiari ad aderire ai percorsi di attivazione. Nel complesso, tra i maggiori limiti percepiti emergono sia l'incertezza del trasferimento monetario in termini di entità e durata, sia i vincoli all'uso del denaro, elementi di forte indebolimento della misura rispetto ad obiettivi di recupero e promozione dell'autonomia e della progettualità, con un certo retaggio paternalistico che sembra profilarsi sullo sfondo e che alimenta piccole strategie utili a superare i vincoli presenti.

La componente che affianca al denaro azioni finalizzate a percorsi di inclusione mostra potenzialità, criticità e margini di miglioramento. Si tratta di una dimensione che ha sofferto di notevoli problemi di implementazione: *in primis* per la frettolosità con cui il RDC è stato introdotto, proponendo un quadro sensibilmente diverso rispetto al REI sia per l'ambito delle politiche socio-assistenziali in capo ai Comuni, sia – soprattutto – per quello delle politiche del lavoro in capo ai centri per l'impiego; in secondo luogo per il sovraccarico funzionale legato alla doppia, contemporanea finalità di contrastare la povertà e di promuovere occupazione; in terzo luogo a causa della combinazione fra emergenza socio-economica generata dalla pandemia e adozione di misure di distanziamento, che di fatto ha portato ad un consistente rinvio dell'attuazione dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa. Indubbiamente, la forte enfasi lavoristica che ha accompagnato la definizione e poi l'adozione del RDC, ampiamente circolata anche a livello di opinione pubblica, ne ha segnato l'attuazione in termini di narrazioni e aspettative delle parti in gioco (operatori e beneficiari), esercitando notevole pressione: da un lato, accentuando in maniera eccessiva e distorsiva la funzione occupazionale, anche rispetto a chi agisce all'interno dei Comuni, dall'altro contribuendo alla diffusione – tra i beneficiari – di un debole riconoscimento, quando non di una invisibilità, delle ragioni e degli strumenti delle policy socio-assistenziali. La consapevolezza dell'esistenza

di un mercato del lavoro poco accogliente e di fragili credenziali formativo-lavorative fra i destinatari del RDC ha accomunato i diversi operatori. La presenza di contesti territoriali complessivamente espressione di sistemi di welfare regionali e locali solidi e capaci di innovazione istituzionale, nonché caratterizzati da collaborazione con gli enti *non profit*, ha consentito di mettere a valore pratiche ed esperienze di partnership sia interistituzionali ed interprofessionali, sia di tipo pubblico-privato, che hanno sostenuto lo sforzo attuativo e che sembrano poter assicurare anche per il futuro un rilevante capitale di pratiche di rete e di strategie di implementazione.

Sul piano delle peculiarità dei percorsi di inclusione sociale gestiti dai servizi sociali, con una certa evidenza è venuta alla luce la centralità della semantica dell'accompagnamento delle persone e della logica di intervento ad essa conseguente, in riferimento alla promozione di processi di recupero di motivazioni, competenze, capacità in soggetti e famiglie fragili e dai bisogni complessi. Per quanto riguarda invece i progetti di inclusione lavorativa, emerge come tra i beneficiari ve ne siano alcuni per cui l'unico bisogno è quello di una nuova occupazione (in particolare tra le persone cadute in povertà nel corso della pandemia). Nel complesso, tuttavia, i profili dei beneficiari di reddito minimo – sostanzialmente nuovi per i servizi per l'impiego – hanno richiesto di combinare competenze, strumenti e modelli di intervento in un'ottica di inclusione socio-lavorativa difficilmente riconducibile a definizioni, saperi professionali e setting rigidamente separati. L'analisi empirica dell'implementazione, in sostanza, ha messo in luce come tra gli operatori sia ampiamente diffusa, a fianco dell'idea del lavoro come "fine" (ipotizzabile come tale, peraltro, solo per alcuni profili), una rappresentazione che lo assume come "mezzo" attraverso cui perseguire obiettivi più ampi di inclusione sociale. In questo senso, la figura del navigator, così carica di significati "politici", ha spesso saputo interpretare un codice di confine tra sociale, psico-relazionale e lavorativo, con non trascurabili funzioni di accoglienza all'accesso e di facilitazione organizzativa. Lo sforzo di attuazione dei progetti di inclusione è stato certamente appesantito da una serie di circostanze organizzativo-istituzionali: rigidità delle piattaforme e ritardi negli aggiornamenti, con interazioni difficoltose fra i diversi livelli di controllo e governo; incertezza rispetto alla continuità dell'erogazione della misura; aumento dei casi presi in carico. Ciò porta ad associarsi a chi entro il dibattito ha sottolineato l'importanza di potenziare l'infrastruttura tecnico-organizzativa, in termini di risorse, capacità amministrative, saperi professionali, modalità di coordinamento intra ed interistituzionale.

Lo studio dell'implementazione locale ha consentito anche di osservare "in situazione" i meccanismi operativi riferiti all'articolata logica di fondo che contraddistingue gli schemi di reddito minimo in relazione a obiettivi e metodi dell'inclusione: attivazione, condizionalità, personalizzazione, responsabilizzazione. Si tratta, come noto, di elementi centrali dell'architettura delle politiche di lotta alla povertà che, tuttavia, connotano il dibattito più generale sui modelli di welfare e che mettono in campo idee di giustizia sociale, orientamenti redistributivi e concezioni del lavoro sociale all'interno di un quadro che si muove – con posizionamenti ibridi ed intermedi – tra istanze emancipatorie e, all'opposto, finalità di disciplinamento. Entro questa cornice, il mandato "applicato" del reddito minimo mostra nel caso del Patto per l'inclusione sociale un setting di tipo educativo-partecipativo, di cui relazionalità ed empatia costituiscono ingredienti diffusamente riconosciuti come fondamentali e ampiamente praticati, mentre per il Patto per il lavoro emerge una modalità più prescrittiva e meno ispirata a coinvolgimento e personalizzazione della progettazione.

Sul piano delle interpretazioni del "contratto" welfaristico, l'implementazione del RDC ha riproposto le tensioni e le ambivalenze che – sia fra gli operatori sia fra gli stessi beneficiari – riguardano la concreta efficacia del principio di condizionalità a fronte delle (scarse) opportunità di (re)inserimento socio-lavorativo, in termini di nesso fra diritti/opportunità e doveri e di logiche di responsabilizzazione/restituzione. Sebbene non solo gli *street-level bureaucrats* ma gli stessi beneficiari in parte interiorizzino narrazioni ispirate a responsabilità individuale e meritevolezza da guadagnare, ciò che da un lato viene riferito a debolezze dell'impianto del RDC e a difficoltà attuativo-procedurali, dall'altro alle condizioni di forte vulnerabilità delle persone prese in carico e alla durezza del contesto occupazionale (che rende improbabile la formulazione di un'offerta "congrua"), porta una parte degli operatori a limitare l'adozione di pratiche sanzionatorie.

L'innovazione dei Progetti utili alla collettività (PUC) introdotta con il RDC, con la richiesta di impegno per la comunità, presenta emblematicamente i chiaroscuri di un impianto oscillante fra i principi e le logiche evidenziate e la conferma dell'esigenza di un forte lavoro di accompagnamento sia al significato delle esperienze che ne derivano (sovente filtrate dalla forte attesa di una *chance* occupazionale), sia alla progettazione e manutenzione delle attività svolte dai destinatari, che sembrano beneficiarne in termini di empowerment, autostima e riattivazione quanto più la loro

situazione è segnata da marginalità e cronicizzazione, mentre deboli risultano le potenzialità direttamente occupazionali di questo dispositivo. Stante la prevalente logica di "contropartita", i PUC faticano a trovare legittimazione nei casi in cui il trasferimento di denaro mensile sia basso e laddove emergono problematiche in termini di tempo disponibile da parte dei beneficiari, siano esse riferite a piccole attività lavorative nel sommerso o a carichi di cura.

3
Interazioni situate nei processi di implementazione

La ricerca ha indagato sia il punto di vista degli operatori dei servizi sociali e del lavoro che quello dei percettori del reddito minimo: entrambi intervengono nell'attuazione della misura contribuendo a dar forma alle modalità con cui viene interpretata, recepita e tradotta operativamente nei contesti locali. Sono emerse le loro esperienze, ma anche le loro visioni del dispositivo di reddito minimo e della stessa povertà, così come le assunzioni implicite associate ai rispettivi ruoli e le reciproche aspettative.

Integrando i due punti di vista, si è analizzata l'implementazione della policy da una prospettiva micro, facendo luce sulle modalità con cui i diversi attori coinvolti concorrono alla costruzione sociale della povertà come problema da affrontare e del reddito minimo come risposta o soluzione da mettere in campo. I significati attribuiti all'una e all'altro costituiscono una dimensione analitica degna di attenzione. La loro rilevanza emerge con forza nelle interviste, che restituiscono innanzitutto la fatica del lavoro di risignificazione che entrambi gli attori in gioco – operatori dei servizi e beneficiari – si sono trovati a compiere, alle prese con la campagna mediatica che ha accompagnato l'introduzione e l'attuazione del RDC. Le conseguenze che le narrazioni pubbliche possono determinare nei contesti in cui tali strumenti prendono forma o vengono diffusi, ma anche le modalità di ridefinizione e negoziazione dei significati, riflesse nei discorsi e nelle pratiche degli attori, costituiscono dunque elementi di interesse emersi nella ricerca.

Due temi presenti nel discorso pubblico intorno alla misura e ai suoi destinatari sembrano fare particolare presa e sono percepiti dagli intervistati come molto "sfidanti": da un lato, una rappresentazione dei poveri che tende a colpevolizzarli e responsabilizzarli per la condizione di bisogno in cui versano e il ricorso al welfare; dall'altro, l'enfasi posta sul dispositivo na-

zionale di sostegno al reddito come strumento di politica attiva del lavoro e, dunque, l'aspettativa di opportunità di cambiamento attraverso la leva occupazionale.

Rispetto al primo tema, il punto di vista dei beneficiari trova espressione nella presenza frequente nelle interviste del tema della vergogna di mostrarsi poveri, ma anche utenti dell'assistenza pubblica. L'esigenza di legittimare la decisione di inoltrare domanda di reddito minimo rivela quanto sia ancora radicato nel contesto italiano un approccio stigmatizzante.

In un gioco di specchi, sono in particolare gli utenti dei servizi sociali a sentirsi percepiti come individui privi di capacità e volontà, in linea con un immaginario collettivo che li vede passivamente adagiati sull'assistenza e refrattari all'idea di adoperarsi per trovare un'occupazione (la retorica del *lazy poor*). Sono viceversa gli operatori dei servizi sociali ad avvertire maggiormente il peso di quella rappresentazione diffusa che assegna loro il potere di esercitare controllo e costrizioni sugli utenti in servizi considerati "di ultima istanza", ovvero destinati ai più disagiati: rappresentazione responsabile di un atteggiamento di diffidenza e resistenza nei loro confronti, soprattutto da parte di chi non ha esperienze pregresse di "presa in carico".

La retorica lavorista ha suscitato in molti percettori la forte aspettativa di ricevere proposte di lavoro, generando spesso disorientamento e frustrazione. In questo caso sono gli operatori dei centri per l'impiego, e soprattutto i navigator, ad accusarne i colpi. Su questo terreno la ricerca mette in evidenza la consapevolezza diffusa nell'ambito dei servizi della scarsa occupabilità dei beneficiari di RDC e, al tempo stesso, delle debolezze strutturali del mercato del lavoro e della mancanza di opportunità effettive. Se la presa di distanza degli operatori dall'enfasi sull'inserimento lavorativo presente nella comunicazione istituzionale sul RDC risulta ampiamente condivisa, la ricerca getta luce sulla tensione tra una visione del lavoro come obiettivo da raggiungere e una concezione più ampia di inclusione sociale che fa perno sull'empowerment della persona in cui il lavoro assume rilevanza anche in considerazione della sua valenza di strumento di costruzione identitaria e occasione di socialità.

Il quadro che la ricerca restituisce è molto articolato e presenta più sfaccettature. Tuttavia, nel complesso, emerge una relativa convergenza tra i discorsi dei beneficiari di reddito minimo e quelli degli operatori. La necessità di una misura universalistica di contrasto alla povertà è convinzione ampiamente condivisa dagli intervistati, in ragione della diffusione di condizioni di deprivazione economica e disagio, e della storica carenza nel

nostro paese di strumenti adeguati di contrasto alla povertà. Il sentimento di vergogna provato dai percettori, prima menzionato, come l'incredulità manifestata alla notizia dell'esito positivo della domanda del reddito minimo, danno però conto di quanto si sia ancora lontani dal considerarlo un diritto da esercitare e garantire affinché sia accessibile uno standard di vita minimamente dignitoso. In modo speculare, anche nelle interviste agli operatori il vocabolario dei diritti risulta poco presente. In linea con le configurazioni che il welfare ha assunto negli ultimi decenni, la condizionalità come principio di responsabilizzazione dei poveri sembra rappresentare un dato acquisito. Subordinando l'accesso al sostegno alla disponibilità ad assumere certi comportamenti, e vincolando i percettori all'assunzione di determinati impegni, per quanto in modalità "morbide", viene meno – nei discorsi degli operatori – la logica del diritto e assume priorità la lotta all'assistenzialismo.

Del resto, il principio di "restituzione" insito nella logica contrattuale su cui è imperniata la misura è talmente interiorizzato dai percettori che alcuni rivelano di sentirsi in colpa per il fatto di percepire il solo contributo economico senza avere vincoli di adesione o senza aver avuto la possibilità di prendere parte a percorsi di inclusione. La partecipazione ai progetti costituisce un terreno su cui si gioca la percezione di meritevolezza dei beneficiari. A distinguersi, da questo punto di vista, sono i cosiddetti poveri della pandemia: chi tra i percettori di RDC è stato colpito dall'emergenza pandemica e si rappresenta (e viene rappresentato) come espressione di una povertà economica contingente e di breve periodo, che non investe altre sfere né compromette capacità di reazione e intraprendenza.

Se il riconoscimento della povertà come problema strutturale, non residuale né contingente, connesso ai cambiamenti economici e sociali in corso, sembra tardare a farsi strada nel dibattito pubblico italiano, tra gli operatori e gli stessi percettori del reddito minimo si coglie invece una diffusa presa di coscienza della sua natura di fenomeno complesso e multidimensionale. Gli intervistati riconoscono la pluralità dei fattori sociali che concorrono a produrre la povertà e la complessità dei nessi tra variabili strutturali – *in primis* il ruolo del mercato del lavoro – e condizioni individuali. Tuttavia, gli operatori non sono del tutto esenti da una lettura che accentua i deficit personali dei poveri e richiama una spiegazione della povertà di tipo individualistico, la quale rischia di tradursi in una retorica colpevolizzante e nella priorità assegnata all'esigenza di "educare" i beneficiari affinché dalle loro carenze non discendano comportamenti sbagliati.

Nel gioco relazionale che si stabilisce tra operatori e percettori prende forma l'attività di ridefinizione delle reciproche aspettative, delle attribuzioni di senso del lavoro sociale, tra le necessità degli uni e degli altri di prendere le distanze da immagini stereotipate di sé e del proprio ruolo e di trovare un terreno di incontro, pur nella cornice di una relazione asimmetrica. L'esigenza dei beneficiari di affrancarsi dallo stigma di nullafacenti oziosi o di finti poveri e quella degli operatori di risultare credibili li porta a negoziare i significati assegnati ai mandati professionali e alla "presa in carico" nella tensione tra aiuto e controllo. Emergono esigenze e dinamiche di riconoscimento che si esprimono soprattutto nella dimensione dell'empatia e dell'approvazione emotiva in riferimento a un bisogno di sostegno che gli operatori riconoscono come legittimo. In quest'ottica la discrezionalità esercitata da questi ultimi nell'attuazione della misura risulta prendere forma più sul terreno della predisposizione di opportunità che non in quello del controllo e della sanzione.

Tuttavia, i margini di azione di cui entrambi gli attori dispongono sembrano giocarsi in uno spazio ristretto di opportunità, tra condizioni di contesto, vincoli legati alle dotazioni degli uni e degli altri di risorse personali e mezzi a disposizione, carichi di lavoro e *turnover* degli operatori, scadenze e tempistiche poco compatibili con una progettazione ai fini dell'inclusione sociale o lavorativa che sia effettiva occasione di riconoscimento reciproco e tenga conto delle esigenze di vita delle persone e di quelle professionali di chi lavora nei servizi.

4
Guardando avanti

Giunti al termine del percorso, vogliamo mettere in evidenza quali paiono – sulla base della nostra ricerca – i punti di maggiore rilievo sui quali continuare ad interrogarsi nel prossimo futuro. Tre emergono con maggiore forza.

Il primo punto riguarda la costruzione di un quadro coerente tra le politiche nazionali e i contesti locali. Abbiamo visto come le criticità provenienti da elementi contingenti (pandemia) e dal livello nazionale (nuove misure) abbiano messo sotto pressione tutti i territori. Dall'altra parte, le risposte che questi riescono a fornire ai propri cittadini dipendono non solo da come è disegnata la politica nazionale, ma anche da come è strutturato il welfare locale e dalle risorse che Regioni e Comuni possono mobilitare a

supporto e integrazione della stessa. Abbiamo osservato, ad esempio, come nei contesti più vulnerabili vi siano minori occasioni di reinserimento lavorativo nei percorsi di inclusione rispetto agli altri. Non va dimenticato, tuttavia, che la presente ricerca ha analizzato i sistemi di welfare maturi del Nord Italia. Cosa accade invece in altri contesti italiani, dove le politiche e le infrastrutture locali sono più deboli? Il punto chiave, in questo senso, sta nel capire come le politiche nazionali possano essere determinanti nel modificare quelle locali e, soprattutto, nel far crescere la qualità del welfare nei contesti più fragili, dove sono scarse le risorse proprie che Comuni e Ambiti territoriali possono mobilitare in caso di mancanze delle politiche nazionali. Pur nella necessità di indagare i contesti più deboli, si evince come il grado di strutturazione dei servizi risulti in ogni caso determinante. Per questo motivo, il disegno di misure nazionali non può prescindere da un adeguato finanziamento dei servizi locali – soprattutto quando si progettano nuove politiche ad ampio raggio come quelle di contrasto della povertà – e, contemporaneamente, dal tenere in conto i tempi di adattamento che occorrono ai contesti locali per mettere a regime i nuovi interventi. Inoltre, il livello nazionale deve fornire in modo più strutturato possibile il supporto necessario ai livelli locali per sostenere questo adattamento, in modo che, in presenza delle risorse adeguate, il cambiamento sia davvero percorribile. Possono qui essere di esempio le forti criticità vissute nei centri per l'impiego per l'assunzione di nuovo personale negli anni in cui si è svolta la ricerca, pur a fronte di risorse stanziate *ad hoc*, oppure le difficoltà riscontrate nell'inserimento della nuova figura del navigator nell'organico dei servizi.

Il secondo punto riguarda il processo di implementazione delle politiche, in una riflessione ulteriore sui servizi. Vista la complessità del processo di implementazione e i possibili inciampi nel tradurre in pratica il disegno di una politica di reddito minimo, è lecito chiedersi se e come la costruzione di percorsi solidi di inclusione sociale e lavorativa su tutto il territorio nazionale sia davvero possibile. Chiedersi, insomma, se e come le misure di attivazione possano realmente raggiungere i propri obiettivi, per evitare di cristallizzare i divari e di alimentare i vincoli a cui la corresponsione del sussidio è sottoposta. Ben sapendo che, come visto, il contesto socio-economico in cui i servizi sono immersi cambia i percorsi di inclusione e ne influenza il successo. Quindi, in quei contesti in cui il mercato del lavoro non è o non sarà particolarmente attrattivo per gli aspiranti lavoratori che percepiscono la misura e partecipano ai percorsi, questi ultimi risulteranno particolarmente fragili e con esiti meno positivi che altrove. Oppure,

vi è anche il rischio che i percorsi di inclusione si trasformino in un mero obbligo che i beneficiari sosterrebbero semplicemente per non perdere il sussidio, e non con l'obiettivo di cambiare o migliorare le proprie condizioni di vita. Questi rischi sono possibili in quei casi, diffusi sul territorio nazionale, di mercati del lavoro statici e incapaci di incorporare persone anche di età avanzata e con bassi livelli di scolarizzazione, ma anche incapaci di proporre livelli retributivi e qualità del lavoro riconducibili al concetto di dignità. Senza contare che le misure di attivazione non possono da sole produrre esiti efficaci di reinserimento lavorativo di persone escluse dal mercato del lavoro e, per questo, andrebbero sempre affiancate a politiche *ad hoc* che incentivino le assunzioni di questi stessi lavoratori.

Il terzo punto fa invece riferimento alle rappresentazioni dei poveri che, come abbiamo visto, sono spesso fuorvianti rispetto alla reale concretezza delle loro vite. Un disallineamento che è emerso anche nelle rappresentazioni su come i beneficiari utilizzino il sussidio e su come si muovano all'interno dei percorsi a loro rivolti. Qui la riflessione vuole mettere in particolare rilievo il ruolo delle stesse politiche di contrasto della povertà nel rafforzare o stemperare queste narrazioni, e la direzione possibile per ridurne gli effetti stigmatizzanti sui poveri, che risultano controproducenti per il successo delle politiche stesse. Il RDC, e buona parte dei nuovi interventi che lo sostituiscono, mentre presentano una drastica differenziazione rispetto alla definizione degli aventi diritto (universalismo selettivo *vs* categorialità), condividono il duplice obiettivo di garantire una vita minimamente decente alle persone e quello di trovare loro una occupazione. La compresenza di questi obiettivi tende a sfociare in una ulteriore colpevolizzazione dei poveri, già peraltro storicamente diffusa. Per questo motivo, per il futuro è sicuramente preferibile pensare a politiche di contrasto alla povertà che non siano costruite sul binomio tutela dalla povertà e occupazione assieme, ma che facciano del proprio unico fine quello della lotta alla povertà, per cui peraltro sono nate. Questa necessaria pulizia in termini di obiettivi delle politiche deve venire assieme alla consapevolezza che, a fronte delle difficoltà nel perseguimento di un reinserimento lavorativo di qualità e durevole, l'accettabilità sociale delle misure di reddito minimo va costruita su basi differenti. Secondo chi scrive, intorno alla costruzione dell'idea di diritto ad una sopravvivenza minimamente decente per tutti i cittadini, che non può e non dovrebbe essere in ogni caso negato.

Per chi, nel prossimo futuro, voglia interrogarsi su come migliorare il reddito minimo in azione nel nostro paese, il lavoro non manca.