

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 “CoPIInG –
Contrasting Poverty through Inclusive Governance. A study on the local implementation
of the national minimum income scheme in Northern 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 di <i>Cristiano Gori e Giulio Bertoluzza</i>	11
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 di <i>Marco Arlotti, Sandro Busso, Cristiano Gori e Alessandro Martelli</i>	20
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 di <i>Marco Arlotti, Tatiana Saruis e Francesca Cremonini</i>	41
2.1. Introduzione	41
2.2. La ricerca <i>dei</i> contesti: prospettiva analitica, metodi e dati	42
2.3. La ricerca <i>nei</i> 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 <i>di Marco Arlotti e Luigi Bernardi</i>	57
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 <i>di Stefania Sabatinelli, Orlando De Gregorio e Alessandra Perneti</i>	75
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 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	82
4.4.	Conclusioni	89
5.	L'organizzazione dei servizi alla prova del reddito minimo <i>di Tommaso Frangioni, Stella Volturo, Alessandra Perneti e Giulio Bertoluzza</i>	92
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 <i>di Giulio Bertoluzza, Antonella Meo e Stella Volturo</i>	112
6.1.	Introduzione	112
6.2.	Il contributo economico: vissuti e percezioni di adeguatezza	113
6.3.	Significati del denaro 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	116
6.4.	Erogazione del denaro tra vincoli e strategie	119
6.5.	Conclusioni	124
7.	Il patto e la condizionalità. Significati, rappresentazioni e pratiche <i>di Sandro Busso, Cristiano Gori e Lucia Mazzuca</i>	126
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 <i>di Alessandro Martelli, Antonella Meo e Stefania Sabatinelli</i>	142
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 di <i>Alessandra Perneti, Sandro Busso e Stella Volturo</i>	156
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 di <i>Lucia Mazzuca, Sandro Busso e Alessandra Perneti</i>	171
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 di <i>Antonella Meo, Giulio Bertoluzza e Maria Teresa Tagliaventi</i>	185
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 di <i>Stella Volturo, Alessia Cambiano e Cristiano Gori</i>	199
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 di <i>Tommaso Frangioni e Alessandro Martelli</i>	213
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 di <i>Tatiana Saruis e Tommaso Frangioni</i>	227
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 di <i>Cristiano Gori, Alessandro Martelli, Antonella Meo e Stefania Sabatinelli</i>	240
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

Introduzione

di *Cristiano Gori e Giulio Bertoluzza*

Che cosa accade quando le politiche contro la povertà vengono implementate a livello locale? Il volume intende affrontare questa domanda, tanto decisiva nella realtà quanto trascurata nel dibattito. Vuole, da una parte, comprendere come avviene l'implementazione delle politiche contro la povertà e, dall'altra, discuterla così da evidenziarne significati, punti di forza e di debolezza, e conseguenze. Per farlo si concentra in particolare sul reddito minimo. Questo è un programma destinato alle famiglie prive delle risorse necessarie ad assicurare uno standard di vita, per l'appunto, minimamente accettabile (definito diversamente dai singoli Stati) e si compone di due elementi: un trasferimento monetario e la predisposizione di percorsi d'inclusione sociale e/o lavorativa. Il primo serve a tamponare l'indigenza e a soddisfare alcuni bisogni materiali, mentre i secondi forniscono a chi li riceve gli strumenti e le competenze per cercare di cambiare – nei limiti posti dalle condizioni degli utenti e dal contesto in cui si trovano – il proprio percorso di vita.

In riferimento all'implementazione, il libro ne prende in esame le variazioni spaziali e temporali. Nello spazio, in quanto il disegno delle politiche nazionali viene attuato in modo differenziato all'interno dei sistemi di welfare locale (Johansson, Panican, 2016) e nel tempo, guardando cioè ai numerosi cambiamenti che le politiche di contrasto alla povertà hanno conosciuto in Italia in pochi anni. Due diverse declinazioni delle politiche di contrasto della povertà, da cui è possibile trarre spunti utili per la riflessione sul futuro del reddito minimo.

I

Il reddito minimo in Italia

La recente evoluzione delle politiche di contrasto alla povertà in Italia può essere divisa in tre fasi.

La prima è quella delle sperimentazioni, in particolare il Reddito minimo di inserimento (RMI, 1999-2003) e il Sostegno per l'inclusione attiva (SIA, 2014-16). Lo Stato allora non prevedeva una misura di reddito minimo per chiunque ne avesse bisogno, bensì interventi sperimentali, di carattere temporaneo, rivolti esclusivamente ad alcuni profili di povertà e/o a specifici territori (Martelli, 2015).

La seconda fase è quella degli interventi strutturali di reddito minimo fondati sul principio dell'universalismo selettivo. Questa è storia recente: sono passati poco più di cinque anni da quando nel 2017 fu introdotto il Reddito di inclusione (REI). Il REI era fondato sul diritto a ricevere un sostegno per chiunque si trovasse al di sotto di una determinata soglia economica di povertà indipendentemente da età, composizione del nucleo familiare, condizione occupazionale o altre specificità. Sebbene sottofinanziato, era rivolto a tutti i poveri e ha rappresentato la prima misura nazionale di reddito minimo in Italia (Gori, 2020). Il successivo percorso delle politiche di contrasto della povertà è stato frastagliato e costellato da numerosi cambiamenti avvenuti ancora prima di capire l'efficacia della misura precedente e in ogni caso senza mai metterne in discussione i presupposti o le logiche sottostanti (Busso, Graziano, 2022).

Nel 2019 il REI ha lasciato il posto al Reddito di cittadinanza (RDC), a cui è stato assegnato un cospicuo finanziamento. La nuova misura manteneva l'obiettivo del contrasto alla povertà attraverso l'erogazione di una prestazione monetaria e suddivideva i beneficiari tra i servizi sociali e quelli per l'impiego, con la stipula di un patto e l'avvio di un percorso di inclusione sociale o lavorativa. I percorsi prevedevano tra l'altro, come elemento inedito, l'adesione ai Progetti utili alla collettività (PUC). Nei territori il RDC ha avuto una configurazione in più parti nuova rispetto alla sua antesignana e ha costretto tutti gli attori in gioco a una forte – e rapida – riorganizzazione.

Inoltre, a causa della fretta con cui si è voluto mettere in opera il nuovo strumento, l'implementazione del RDC è partita subito nell'erogazione del trasferimento monetario, mentre è iniziata in un secondo momento per tutti quegli aspetti pure fondamentali che prevedevano specifici interventi da parte dei servizi. In particolare, fino a quel momento i servizi per l'impiego erano nei fatti poco presenti nella gestione di misure di reddito minimo e si sono dovuti attendere diversi mesi prima che avvenisse la riorganizzazione interna necessaria per accogliere la nuova utenza. D'altra parte, anche i servizi sociali, abituati

a gestire numeri di utenza più bassi e in modo diretto con il REI, si sono ritrovati di fronte a un importante lavoro di riorganizzazione per l'arrivo di nuovo personale, l'introduzione di nuovi strumenti (come, ad esempio, la piattaforma GEPI), la ridefinizione del lavoro di rete e con il livello centrale.

Nel frattempo, il RDC è diventato un tema centrale nel dibattito pubblico, accusato sin da subito di aver fallito l'obiettivo di reintrodurre i beneficiari nel mondo del lavoro nonché di averli disincentivati ad accettare occupazioni magari discontinue o malpagate, ma pure fondamentali per l'economia del paese. D'altra parte, se i suoi difensori in un primo momento hanno posizionato il RDC come una misura per il lavoro, soprattutto a seguito del delicatissimo frangente economico e sociale degli anni 2020 e 2021 ne hanno sottolineato l'importanza rispetto a quello che dovrebbe essere l'obiettivo principale di una misura di reddito minimo, cioè garantire alle famiglie un tenore di vita decente. Questo dibattito caotico, contrassegnato da opinioni fortemente discordanti tra detrattori e sostenitori della misura, solo di rado si è basato sulle evidenze disponibili: le posizioni hanno spesso assunto una connotazione caricaturale e stereotipata (Meo, 2022).

In seguito alla riforma del RDC, le politiche contro la povertà in Italia sono entrate in una nuova fase, la terza. Nel 2024, con l'introduzione dell'Assegno di inclusione (ADI), inizia infatti una nuova epoca, segnata da un intervento strutturale di reddito minimo basato sul principio della categorialità familiare. Il diritto a ricevere un sostegno non è più assicurato a tutti coloro i quali sono al di sotto di una specifica soglia economica di povertà, bensì solo ad alcuni tra questi (categorialità), individuati in base alle caratteristiche della propria famiglia, in particolare la presenza di figli minori, di disabili o di persone con più di sessanta anni di età (familiare). La misura riduce grandemente la portata del reddito minimo in Italia, rimuovendo il principio di universalismo selettivo (aiutare tutti i poveri) che accompagnava queste politiche dalla nascita del REI ed è centrale oggi in Europa. In effetti, con l'entrata in vigore dell'ADI, l'Italia è l'unico paese europeo senza una misura di reddito minimo universale, cioè rivolta a tutti i poveri in quanto tali.

In tutto questo, è mancata una riflessione di ampia portata che tenesse in considerazione non solo il disegno delle varie misure di reddito minimo ma soprattutto la dimensione fondamentale della loro attuazione nei territori. *Il reddito minimo in azione* prende, quindi, in considerazione l'attuazione delle politiche di reddito minimo a livello locale, attribuendole l'opportuna centralità.

Obiettivi del libro

Il volume intende contribuire al dibattito sull'attuazione del reddito minimo a livello locale. È scritto a valle di un solido lavoro di ricerca sul campo in quattro regioni del Nord Italia. Nella sua scansione temporale, la ricerca è stata ideata quando il REI era da poco in essere, si è svolta durante gli anni di implementazione del Reddito di cittadinanza e vede la pubblicazione dei risultati nel momento in cui questo lascia posto all'ADI. Pur trattando da vicino l'attuazione del RDC, anche in relazione con il REI, il volume abbraccia un'ottica ampia sulle misure di reddito minimo in Italia, cercando di ricavare elementi utili per il complessivo dibattito sul tema. Non la valutazione di uno specifico intervento, quindi, ma una ricerca di aspetti generalizzabili che possano contribuire a una riflessione di ampio respiro.

L'attenzione, già esplicitata, al processo di implementazione corrisponde all'idea centrale dell'importanza del "come" le politiche vengono attuate. La fase dell'attuazione, infatti, non è meno importante di quella in cui si elabora una policy (Bobbio *et al.*, 2017; Howlett, Ramesh, 2003): il disegno di una politica di reddito minimo, se non ricade adeguatamente sui territori, può produrre solo effetti limitati o, d'altra parte, produrre effetti inattesi (di natura negativa o positiva). Il libro si occupa, quindi, di questo complesso processo di messa in pratica del disegno della misura nei territori. In effetti, tutto il progetto di ricerca ha assunto la prospettiva dell'implementazione a livello territoriale, prendendo in considerazione differenti sistemi di welfare locale e mettendoli a confronto. Infatti, le misure nazionali possono potenzialmente armonizzare i servizi a livello territoriale. Ma è anche vero l'opposto: i sistemi di welfare consolidatisi nel tempo a livello regionale e locale possono limitare questo stesso processo di armonizzazione (Arlotti, Sabatinelli, 2020).

In sintesi, sono tre gli obiettivi specifici che questo volume si pone. Il primo è quello di analizzare i principali modelli di sistemi territoriali e di organizzazione dei servizi nei territori, esaminando le differenze di contesto e quelle di assetto complessivo. Su questa base conoscitiva, sono state indagate (secondo obiettivo) le risposte offerte agli utenti delle misure di reddito minimo, prendendo in considerazione i contenuti della misura e mettendoli in relazione a differenti contesti locali. Il terzo obiettivo è stato quello di prendere in esame gli attori coinvolti, i loro ruoli e le loro relazioni, esplorando la loro interazione nei processi di implementazione.

Gli obiettivi menzionati sono perseguiti attraverso l'analisi di un vasto materiale empirico raccolto nel lavoro di campo. Per mettere in luce il più possibile i chiaroscuri presenti nel processo di implementazione a livello territoriale, l'analisi si è basata su una serie di confronti: in primo luogo tra modelli regionali e sistemi di welfare differenti. Successivamente in ogni regione si sono cercati alcuni particolari contesti locali: si è approfondito sia l'ambito delle aree metropolitane sia altre due zone definite vulnerabili o virtuose rispetto ad alcune dimensioni fondamentali (cfr. CAP. 3). All'interno di questi contesti locali sono stati poi approfonditi differenti punti di vista: quello di alcuni coordinatori e responsabili nell'ambito dei servizi pubblici (per l'impiego e sociali) e del terzo settore; quello degli operatori che lavorano nei servizi, fondamentale per rintracciare gli elementi organizzativi, ma anche centrale come punto di incontro tra il sistema di welfare e i cittadini (Saruis, 2015); e, infine, il punto di vista dei beneficiari stessi, diretti utilizzatori della misura e in carico ai servizi territoriali, il cui punto di vista esplicita in modo diretto se e in che modo il reddito minimo raggiunga il proprio obiettivo nel contrasto della povertà (Tomei, 2004). Sono questi sguardi incrociati tra territori, risposte e attori che arricchiscono l'affresco che il libro compone: si vuole tratteggiarne gli elementi più importanti nei capitoli a seguire.

3

Un periodo peculiare

Nell'affrontare il reddito minimo in azione è impossibile eludere la più importante variabile di contesto presente nel corso della ricerca. Le chiusure del 2020 e del 2021 e lo shock economico legato alla pandemia hanno investito sia l'oggetto sia il processo della ricerca che ha portato a questo volume.

In primo luogo, le restrizioni hanno prodotto importanti cambiamenti nella composizione dei redditi familiari. I nuclei le cui entrate provenivano da settori come il turismo o la ristorazione sono stati interessati dalla perdita totale del reddito nel giro di pochi giorni. Molte altre famiglie hanno visto ridurre il proprio potere di acquisto. Chi era già povero o sulla soglia della povertà e componeva il proprio budget anche con entrate da lavoro sommerso, si è trovato improvvisamente senza reddito e senza tutele (Brandolini, 2020, 2022).

In modo abbastanza rapido il governo dell'epoca (governo Conte II) varò alcune misure emergenziali volte a sostenere i nuclei che non aveva-

no accesso agli altri ammortizzatori sociali categoriali che erano stati predisposti (quali la cassa integrazione straordinaria). In pochi mesi furono approntati i buoni spesa comunali, volti a contenere la povertà alimentare dilagante (Marcolin *et al.*, 2021), e, subito dopo, il Reddito di emergenza (REM). Il REM di fatto affiancava il RDC, allargandone i requisiti sia a persone trovatesi improvvisamente in povertà sia a quelle già povere prima della pandemia ma che non avevano i requisiti per fare domanda di RDC. Se nella proposta iniziale (Forum Disuguaglianze e Diversità, ASVIS, Gori, 2020) l'idea era quella di ampliare la misura nazionale in via emergenziale a chi non ne aveva diritto, il quel momento si scelse, invece, di affiancare alla misura ordinaria uno strumento straordinario con differenti requisiti di accesso e modalità.

Ma anche il RDC subì in quel periodo un cambiamento molto rilevante. Per via delle restrizioni in essere da marzo del 2020 e fino all'estate le misure di attivazione e le condizionalità previste furono sospese a causa dell'impossibilità di organizzare colloqui, di promuovere da parte dei servizi spostamenti, corsi, assunzioni ecc. Da aprile 2019 in poi l'implementazione delle misure di attivazione era stata lenta per via delle necessarie riorganizzazioni dentro i servizi. Questi ultimi a inizio 2020 stavano iniziando a contattare le persone per la stipula dei patti e i percorsi conseguenti. Il processo si è interrotto bruscamente ed è stato posticipato di un ulteriore semestre. Un simile accadimento è estremamente rilevante per le politiche di reddito minimo: di fatto per più di un anno i beneficiari di RDC hanno ricevuto la prestazione monetaria senza dover ottemperare a nessuna misura di attivazione. La struttura duplice (denaro e attivazione) e ormai consolidata a livello europeo delle misure di reddito minimo (Lødemel, Moreira, 2014) è venuta a cadere, trasformando la misura in una forma a tempo di reddito di base incondizionato per i poveri. Questa modifica temporanea ha avuto importanti conseguenze per i beneficiari e i servizi coinvolti, di cui si darà conto nei capitoli.

Inoltre, la pandemia ha intercettato anche il progetto di ricerca di cui questo libro dà conto. Il rapporto con le istituzioni da coinvolgere e del personale che lavorava nei servizi è risultato molto più complesso del previsto, sia per le difficoltà oggettive di spostarsi e incontrare le persone, sia per il momento di forte pressione in cui i servizi stessi si sono trovati, rendendo quindi difficile proporre momenti di riflessione. Abbiamo incontrato servizi in fase di forte riorganizzazione, che lavoravano spesso in emergenza o più schiacciati del previsto sul "fare". Ancora, vi sono stati dei

vincoli inaspettati e necessarie rimodulazioni dei metodi di indagine (cfr. CAP. 2), senza contare anche le differenti situazioni di contesto in cui gran parte delle interviste si è svolta. Le modalità online hanno prevalso per le interviste con gli operatori e in ordine minore con i beneficiari. Anche in presenza, però, rimanevano i dispositivi di protezione individuale, che hanno in qualche modo modificato il setting delle interviste e la naturalezza dell'interazione.

La pandemia è stata, quindi, rilevante in questa indagine e ne ha sicuramente influenzato i risultati. Il volume non tratta in modo diretto i suoi effetti sulla popolazione in povertà e sulle misure di reddito minimo; tuttavia questi, per via della loro rilevanza, vengono sottolineati a più riprese nel corso dei capitoli.

4

La collocazione spaziale

Per quanto riguarda la collocazione spaziale, il contesto in cui la ricerca si è svolta è quello del Nord Italia, in particolare nelle quattro regioni di Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto. Sono le più popolate nel Settentrione e nel loro complesso rappresentano il 40% della popolazione italiana. La scelta di concentrare la ricerca in queste regioni ha due motivazioni principali.

La prima è da ricercarsi nei cambiamenti avvenuti nel panorama della povertà in Italia. Infatti, l'incidenza della povertà assoluta registra un aumento generalizzato dal 2005 in poi (ISTAT, 2022). Nonostante la distribuzione della povertà all'interno del paese confermi come questa continui a riguardare in modo prevalente il Mezzogiorno e le famiglie numerose con figli, nell'ultimo decennio è emerso un aspetto rilevante da tenere in considerazione: l'aumento dei poveri nelle regioni del Nord. Qui in particolare l'incidenza della povertà è aumentata del 212% dal 2005 al 2016 (contro un aumento nazionale medio del 148%), mentre l'intensità della povertà sembra maggiore rispetto a quella del Sud (Carannante *et al.*, 2017). Questi elementi lasciano intravedere dinamiche nuove e un cambiamento del modello italiano della povertà (Gori, 2017) e indicano un acuirsi della povertà in fasce della popolazione tradizionalmente non coinvolte in questo fenomeno.

La seconda motivazione riguarda le caratteristiche delle quattro regioni considerate: queste negli anni hanno strutturato una solida articolazio-

ne dei servizi territoriali, ancora solo parzialmente formata nel resto della penisola. Ciò permette di interrogarsi su come le nuove misure nazionali trovino riscontro in un sistema abbastanza consolidato preesistente, sia per quanto riguarda le procedure nei servizi sia per quanto riguarda gli attori pubblici e privati coinvolti nell'attuazione della misura. Questi modelli regionali costituiscono il laboratorio di quelle che potrebbero essere domani le politiche di welfare a livello locale su tutto il territorio nazionale. Sebbene quindi le quattro regioni in esame non siano rappresentative dei servizi presenti su tutto il territorio nazionale, l'analisi dell'implementazione delle misure di reddito minimo nelle regioni del Nord Italia può produrre elementi rilevanti rispetto agli obiettivi visti, in quanto concentra lo sguardo su un'area in cui i poveri sono presenti in modo significativo e dove sono contestualmente attive possibili risposte alla povertà.

Lo specifico momento storico e la collocazione spaziale in cui la ricerca si è svolta non devono quindi indurre a pensare che i risultati esposti propongano un quadro parziale. Al contrario, è proprio la consapevolezza e l'esplicitazione del particolare periodo di analisi e delle specificità dei territori considerati che hanno portato a una riflessione che guarda con attenzione alle tendenze generalizzabili. Quelle, cioè, che le misure di reddito minimo assumono nell'implementazione.

5

Struttura del libro

Il libro propone un contributo al dibattito sulle politiche contro la povertà, adottando la specifica prospettiva dell'attuazione a livello locale. Per farlo assume una struttura in tre parti precedute da due capitoli introduttivi: il CAP. 1 approfondisce l'impianto concettuale su cui si fonda la ricerca, scegliendo alcuni temi trasversali che hanno sostenuto l'intero processo di indagine. Il CAP. 2 esplicita i metodi adottati e le fonti utilizzate per l'analisi svolte nei capitoli successivi.

Le tre parti compongono un unico affresco, teso a comprendere l'attuazione nelle sue diverse, e complementari, dimensioni.

Nella prima implementazione è vista nell'adozione di soluzioni organizzative e di governance innescate dalla misura e nelle trasformazioni che la sua introduzione ha comportato. Il CAP. 3 indaga il rapporto tra sistemi locali di welfare e misure di reddito minimo, approfondendo i modelli locali di contrasto alla povertà. Il CAP. 4 rileva in che modo i modelli di

governance regionale abbiano reagito all'introduzione delle misure nazionali. Di seguito, il CAP. 5 approfondisce il cambiamento avvenuto all'interno dell'organizzazione dei servizi coinvolti nella misura.

La *Parte seconda* contiene i contributi riguardanti le risposte offerte agli utenti. A scandire la successione dei capitoli sono i diversi contenuti della misura. Innanzitutto, il trasferimento monetario (CAP. 6), per poi entrare nei servizi alla persona trattando le varie fasi dei percorsi: patto e condizionalità (CAP. 7), percorsi di inclusione sociale (CAP. 8) e lavorativa (CAP. 9). Infine, il CAP. 10 approfondisce lo strumento dei progetti utili alla collettività, di nuova ideazione ma destinati a rimanere.

Nella *Parte terza* convergono i capitoli che hanno come oggetto della riflessione gli attori coinvolti nella misura, i loro ruoli e le loro relazioni. Il CAP. 11 guarda alle rappresentazioni dei poveri prima di percepire la misura, il CAP. 12 ne indaga il punto di vista come beneficiari di reddito minimo. Il CAP. 13 affronta invece il tema della relazione tra beneficiari e operatori dei servizi, mentre il CAP. 14 approfondisce il rapporto tra il reddito minimo e il modo in cui gli operatori sono chiamati in causa dalla sua applicazione.

Il volume sceglie per ogni capitolo un oggetto di analisi e una particolare prospettiva da cui osservarlo senza la pretesa di esaurire tutte le possibili sfaccettature dell'implementazione delle misure di reddito minimo. La trattazione nei vari contributi non vuole essere manualistica ma piuttosto restituire gli aspetti salienti e incisivi di come l'attuazione sia avvenuta nella pratica, con il fine – come anticipato – di contribuire, attraverso uno studio empiricamente fondato, al dibattito sulle misure di reddito minimo.

I

L'impianto concettuale

di *Marco Arlotti, Sandro Busso, Cristiano Gori*
e *Alessandro Martelli*

I.1

Introduzione

L'obiettivo del volume consiste nel contribuire al dibattito sulle politiche di contrasto della povertà approfondendone l'implementazione a livello locale in Italia. Per raggiungerlo è imprescindibile aprire lo sguardo ai principali temi che questo obiettivo racchiude nella sua formulazione, soffermandosi sull'importanza degli stessi. Il primo è quello dell'implementazione, la cui analisi è decisiva per comprendere le misure di reddito minimo e che tocca in maniera trasversale tutti gli altri temi. Il secondo tema è quello della dimensione territoriale, che prende in considerazione come la geometria variabile dei contesti produca effetti diversi nella pratica dell'implementazione. Il terzo approfondisce il ruolo dei servizi, considerando l'importanza dello studio delle organizzazioni e degli attori coinvolti nel campo della lotta alla povertà. La quarta prospettiva prende invece in esame i paradigmi principali su cui si basa una misura di reddito minimo nella sua attuazione, nonché gli spazi discorsivi entro cui gli attori si muovono nell'interpretarla e nel metterla in azione. È dalla disamina di queste dimensioni che nascono i principali interrogativi che hanno guidato la ricerca. Essi sono presentati in questo capitolo con lo scopo di introdurre il lavoro delle sezioni successive del volume.

I.2

L'implementazione

Il ciclo di vita di una policy si produce entro un processo denso di variabili intervenienti e caratterizzato da una lunga e articolata evoluzione, che va dalla fase di ideazione e promozione politica sino alla fase attuativa, pas-

sando per una più o meno complessa definizione normativo-regolamentare e per l'assegnazione delle risorse finanziarie, professionali e organizzative ritenute necessarie. Il campo delle politiche di contrasto alla povertà e, segnatamente, quello delle misure di reddito minimo, non si sottrae a questo quadro: ciò che emerge, però, è un'evidente sottovalutazione della dimensione attuativa, laddove si concentrano e si dispiegano dispositivi organizzativi, procedure amministrative, strumenti, servizi, interventi che "traducono" nell'agire quotidiano il disegno di policy (Bertoluzza, Mazzuca, 2023; Gori, 2023).

L'attenzione alla distanza fra l'impianto normativo e la sua traduzione operativa è stato oggetto di un dibattito che, coinvolgendo studiosi ed esperti di scienze socio-organizzative e politiche, ha preso avvio all'inizio degli anni Settanta del secolo scorso (Pressman, Wildavsky, 1973) e ha prodotto importanti riflessioni teoriche, stimolate anche da ricche analisi empiriche, nel corso del successivo trentennio (Hill, Hupe, 2002; Palumbo, Calista, 1990; Sabatier, 2005, 2007), esplorando concetti e mettendo a fuoco spunti di analisi utili ancora oggi per ricerche risalenti a questa prospettiva.

Lo scarto fra norma e azioni da essa discendenti, o ad essa riferite (Crozier, Friedberg, 1978), costituisce il nucleo fondativo e il presupposto dell'interesse degli studiosi dell'implementazione e richiama in sé elementi costitutivi della più ampia riflessione delle scienze sociali intorno a questioni quali il rapporto fra struttura e agency o la stessa interpretazione della realtà come costruzione sociale. Tale presupposto va ad evidenziare la rilevanza della distinzione fra *government* e *governance*, tra *organization* e *organizing* e, in senso più specifico, tra *planning* e *implementation* (Altenstetter, Warner Björkman, 1981).

Sin dall'avvio del dibattito è risultato chiaro come la varietà e la numerosità dei livelli di governo e degli attori coinvolti nell'attuazione di una policy, per quanto ciò possa oscillare nello spazio e nel tempo sulla base degli assetti istituzionali e dell'attribuzione di competenze, siano sempre tali da sottrarre plausibilità all'idea di una via tecnico-razionale e puramente prescrittiva (di ispirazione tayloristica, si potrebbe dire) verso la messa a terra di una misura, al punto da portare Wildavsky (1973, p. 127) a sostenere emblematicamente che «if planning is everything, maybe it's nothing».

Nel corso del tempo, entro la comunità di studiosi sono emerse alcune posture analitico-interpretative che, seppur sinteticamente, sembra qui opportuno richiamare (Matland, 1995; Hill, Hupe, 2002;

Sabatier, 2007). Una prima distinzione intercorre tra chi osserva l'implementazione secondo una prospettiva *top-down* e chi la legge in ottica *bottom-up* (Matland, 1995). Una questione di fondo su cui le due posizioni si differenziano è relativa a come intendere un'implementazione di successo: per i primi ciò attiene sostanzialmente alla congruenza con l'impianto della policy e alla capacità di trasferirlo fedelmente in termini operativi, per i secondi è rilevante considerare gli effetti prodotti attraverso il processo di implementazione, che si alimenta di fattori non unicamente discendenti dal design della misura e, per questo, ha un ruolo decisivo rispetto all'impatto. Ciò implica che le analisi *top-down* prestano particolare attenzione ai fattori che possono potenziare o ostacolare l'attuazione del disegno previsto e il perseguimento dei relativi scopi, evidenziando come fondamentali il grado di chiarezza e la consistenza degli obiettivi, la riduzione del numero di attori intervenienti, l'individuazione di centri di responsabilità attuativa simpatetici con la logica ed il target della policy. La lettura *bottom-up*, diversamente, enfatizza l'importanza delle peculiarità dei target cui una policy fa riferimento e degli attori che intervengono nella predisposizione dei relativi interventi e servizi, sottolineando come il processo di implementazione abbia una funzione costitutiva, cioè contribuisca in modo sostantivo a fare di una policy ciò che essa genera in termini di effetti, e come entro tale processo il livello locale rivesta una particolare importanza.

Una seconda postura, in un certo modo complementare alla prima, attiene all'individuazione di un'implementazione di tipo macro e di una di tipo micro. Berman (1978), che pose la questione dell'implementazione in relazione allo specifico ambito della politica sociale, indica nel livello macro quello entro il quale le amministrazioni/i decisori centrali puntano – agendo sul piano normativo-procedurale e su quello tecnico-finanziario – a far sì che gli attori incaricati di attuare le policy assumano una logica quanto più possibile corrispondente alle finalità centrali, mentre nel livello micro si manifestano le logiche multi-attore di carattere situato che esprimono la salienza dei contesti in cui le policy vengono ad essere recepite, interpretate e “messe a terra”.

Berman indica in modo eloquente l'intreccio ineludibile tra i due livelli e, al contempo, la necessità di capire attraverso l'attuazione locale ciò che viene ad essere definito “tecnicamente” in sede centrale: «policy, especially in the social arena, exists only as it is implemented and, therefore, the 'goodness' of most ideas cannot be tested apart from their implementation.

Thus, the two relationships, the policy's technical validity and its implementation effectiveness, cannot be divorced; taken together they constituted the domain of implementation analysis» (ivi, p. 8).

Sabatier (1986, 2007), rileggendo nel complesso il dibattito prodottosi in oltre tre decenni e cercando di sintetizzarne acquisizioni e linee evolutive, propone di trattenere gli aspetti più convincenti delle letture *top-down* e *bottom-up* facendole confluire in un quadro analitico definito come *advocacy coalition framework*, in cui si suggerisce di assumere come unità di osservazione non già una specifica organizzazione di governo, bensì un sottosistema di policy al cui interno interagiscono, a diversi livelli, differenti soggetti pubblici e privati. Interessante è anche la riflessione di Matland (1995), che ritiene sia necessario arricchire l'analisi dell'implementazione osservando anche il grado di conflittualità e il grado di ambiguità presenti all'interno delle diverse aree di policy. In tale ottica, vi sarebbero quattro scenari di policy entro i quali prendono forma i processi di implementazione (ivi, p. 160): basso conflitto-bassa ambiguità (implementazione amministrativa), alto conflitto-bassa ambiguità (implementazione politica), alto conflitto-alta ambiguità (implementazione simbolica) e basso conflitto-alta ambiguità (implementazione sperimentale). Si tratta di uno spunto che risulta ben intelligibile alla luce dello statuto delle politiche di welfare, entro le quali conflittualità ed ambiguità sono ingredienti presenti spesso in grande quantità.

Sullo sfondo di questi sintetici riferimenti alle elaborazioni teorico-concettuali della letteratura sull'implementazione, che ha avuto il merito di mettere in luce la rilevanza di questo ambito analitico per la comprensione del ciclo di vita e dell'impatto di una policy, si possono evidenziare alcune delle dimensioni chiave che hanno particolare significato per osservare l'andamento di una misura di reddito minimo.

Una tale misura, come nel complesso quelle di tipo welfaristico, si definisce entro una cornice di *multilevel governance* e, dunque, risente delle dinamiche che si manifestano al suo interno (Brenner, 2004, 2019; Kazyrov, 2010). In particolare, la dimensione attuativa di uno schema di reddito minimo come quelli presenti in Italia dal 2018, che si muove in un contesto in cui i livelli essenziali delle prestazioni sociali si combinano con competenze regionali delle politiche socio-assistenziali e gestione territorializzata di interventi e servizi, risulta strettamente influenzata dall'ambito locale, in cui la policy ha la propria ricezione e traduzione. Ecco, allora, che dedicare attenzione all'implementazione da un lato significa riconoscere la centralità di quella che può essere definita come società locale (Saraceno, 2004),

ovvero l'insieme di fattori sociali, economici e culturali dal cui intreccio scaturiscono modelli di comportamento e identità a base territorializzata e al cui interno, per ciò che concerne la tutela dei diritti sociali, si collocano i sistemi di welfare locale (Mingione, Oberti, 2003; Andreotti, Mingione, 2014); dall'altro porta ad individuare le pratiche come unità fondamentale per l'osservazione e la comprensione del processo di implementazione, inteso come teatro di "politiche-in-azione" frutto di interazioni che si producono a partire da piani, tempi e punti di vista molteplici: «guardando alle pratiche restiamo in contatto con gli attori concreti, le situazioni, i discorsi, e le stesse scelte in cui essi sono concretamente impegnati, restiamo in contatto con la materialità della vita sociale, ed evitiamo di ridurre quest'ultima ad una manifestazione puramente mentale che ha esistenza soltanto nel regno delle idee, delle cognizioni, delle rappresentazioni, dei simboli. Detto in termini scientifici più rigorosi, le pratiche consentono di mantenere sotto osservazione il nesso tra cognizione e azione» (de Leonardis, 2001, pp. 58-9).

Il terreno delle pratiche consente di cogliere la differenza fra le "teorie esposte", ovvero le teorie enunciate in modo formale, e le "teorie in uso" (Argyris, Schön, 1978) che si manifestano a fronte delle sfide e dei dilemmi quotidiani posti dalla presa in carico di persone povere e dalla formulazione e gestione di progetti di inclusione, emergendo in contesti in cui – come sottolineato – compiti di traduzione e attuazione delle policy vengono affidati ad una molteplicità di saperi, ruoli, professionalità, istituzioni, dispositivi organizzativi – di natura sia pubblica sia privata. Si tratta, in questo caso, di contesti che le scienze socio-organizzative hanno concettualizzato in termini di "comunità di pratica" (Lave, Wenger, 1991; Wenger, 1998, 2000) e di "strutture di implementazione" (Hiern, Porter, 1988), all'interno delle quali il codice della gerarchia e della norma formale non è sufficiente a regolare e spiegare logiche, decisioni e interazioni emergenti per via interistituzionale ed interorganizzativa, che hanno natura socialmente e culturalmente situata (Martelli, 2002). Sempre guardando alla rilevanza delle pratiche, si rintraccia una delle più frequentate letture dell'implementazione come fenomeno localmente situato, ovvero quella che – a partire dal contributo seminale di Lipsky (1980) – guarda alla discrezionalità degli *street-level bureaucrats* come fattore fondamentale di co-produzione delle politiche sociali (Saruis, 2015). In questo quadro di interazioni e negoziazioni situate non va trascurata l'importanza delle dinamiche che fanno riferimento alla presenza dei beneficiari nel contesto dell'implementazione delle po-

licy, in riferimento tanto alle loro aspettative e ai loro comportamenti, quanto alle relazioni che essi intrattengono con attori pubblici e privati del welfare locale.

I.3

La dimensione territoriale

Per lungo tempo, gli studi nazionali e comparativi hanno trascurato la rilevanza della dimensione contestuale territoriale nell'analisi dei processi di implementazione delle politiche di welfare (Ferrera, 2005; McEwen, Moreno, 2005; Kazepov, 2010).

I casi nazionali, infatti, sono stati considerati prevalentemente come “contenitori” indistinti, senza porre particolare attenzione agli elementi di variabilità interna ai casi stessi, così come all'analisi delle dinamiche e dei processi di implementazione delle politiche con un'ottica attenta alle interazioni multi-livello, fra livelli di governo territoriale e attori (pubblici, ma anche privati).

Su questo aspetto ha, indubbiamente, influito molto l'oggetto di analisi. Focalizzandosi precipuamente sull'analisi del funzionamento dei grandi sistemi di protezione sociale (ad esempio, sistemi pensionistici o di tutela della disoccupazione, malattia, invalidità ecc.), la letteratura ha teso a schiacciarsi, in modo inevitabile, sulla considerazione della dimensione nazionale come livello centrale di analisi (Esping-Andersen, 1990; Korpi, Palme, 2003).

Tuttavia, nel corso degli anni è aumentata sempre più la consapevolezza rispetto all'importanza di analizzare i processi di implementazione, e le loro traiettorie, con un'ottica sensibile alla complessità della dimensione contestuale territoriale.

Questa aumentata consapevolezza può essere letta in relazione ai due processi principali che si sono dispiegati nel corso del tempo nella maggior parte dei paesi occidentali, in particolare a partire dalla seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso (Keating, 1998; Ferrera, 2005; Kazepov, 2010).

Da un lato, si sono registrati una serie di cambiamenti profondi, che hanno modificato l'architettura istituzionale dei sistemi consolidati di protezione sociale, attraverso dinamiche di decentramento e di devoluzione che hanno visto spostare sempre più responsabilità e competenze nella gestione di importanti ambiti delle politiche di welfare (come la sanità,

le politiche del lavoro e dei servizi sociali) in capo ai livelli subnazionali di governo. Tali cambiamenti sono stati fortemente sospinti, e anche legittimati, sia da pressioni “interne”, come nel caso dell’emergere e della diffusione di movimenti neolocalistici che hanno attirato nel tempo forte consenso politico ponendo la questione dell’autonomia e del federalismo al centro del dibattito pubblico; sia di carattere “esterno” ai singoli contesti nazionali, come nel caso del processo di integrazione europea, che ha fortemente spinto verso l’introduzione di principi di sussidiarietà verticale negli ordinamenti nazionali in un’ottica di maggiore prossimità delle politiche ai bisogni dei cittadini, e dunque di una maggiore (presunta) efficacia ed efficienza delle amministrazioni pubbliche nella gestione e implementazione delle politiche di welfare (*ibid.*). Al contempo, tuttavia, diversi studi hanno messo in evidenza anche una serie di risvolti più di carattere critico sulla scia di tali trasformazioni (Keating, 1998; Obinger *et al.*, 2005; Kazezov, 2010). Ad esempio, un tema rilevante ha riguardato un certo utilizzo “strumentale” del decentramento, ossia come espediente impiegato dai livelli nazionali di governo per scaricare su quelli periferici – la cosiddetta dinamica di *blame avoidance* (Weaver, 1986) – le responsabilità di taglio dei servizi sociali, in tempi di austerità permanente. Oppure la questione relativa ad una crescente frammentazione dei sistemi di governo e di diseguaglianze crescenti a livello subnazionale.

Dall’altro lato, la maggiore attenzione posta alla dimensione territoriale nell’analisi delle politiche di welfare va inquadrata alla luce di processi più di carattere sostantivo, che hanno investito nel corso degli anni larga parte dei paesi occidentali, con tendenze piuttosto trasversali e convergenti sotto un profilo strutturale (Jessop, 2002; Brenner, 2004). In particolare, il progressivo venir meno degli assetti regolativi di fondo della cosiddetta *Golden Age* che hanno visto, ad esempio, la transizione verso un sistema di accumulazione postindustriale, caratterizzato dalla fine della piena occupazione congiunta alla disoccupazione strutturale e forte precarizzazione delle traiettorie lavorative, nonché l’erosione del modello familiare *male-breadwinner*, ha determinato l’emergere e l’affermarsi di nuovi rischi sociali (Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2007) rispetto ai quali, tuttavia, i sistemi di protezione sociale si sono mostrati sempre più inadeguati, in termini di risposta. A partire da ciò si è registrata una crescente rilevanza di misure, come quelle assistenziali di reddito minimo, che tradizionalmente hanno assunto una forte rilevanza locale, in termini di organizzazione e gestione degli interventi e servizi. Questa tendenza si è intrecciata, peraltro, con la progressiva transizione verso nuovi assetti di protezione sociale, basati su

una stretta combinazione di modalità tradizionali (si veda il sostegno monetario) con interventi e servizi volti a favorire quanto più l'inserimento/re-inserimento lavorativo e sociale dei beneficiari. Entro tali assetti gli elementi di attivazione e di condizionalità sono divenuti sempre più centrali (Lødemel, Trickey, 2001), rafforzando ulteriormente la rilevanza della dimensione territoriale nell'implementazione delle misure di protezione sociale.

In questa cornice si è, dunque, registrata nel corso del tempo una crescente attenzione alla dimensione territoriale come variabile cruciale nell'analizzare le caratteristiche dei sistemi di protezione sociale e dei processi di implementazione soggiacenti.

I contesti territoriali, tuttavia, non sono tutti simili. L'implementazione delle politiche può, infatti, calarsi all'interno di realtà estremamente differenti, dal punto di vista degli assetti consolidati di intervento, così come sotto il profilo delle reti di attori, nonché delle risorse disponibili. L'introduzione del concetto di "sistema locale di welfare" (Mingione *et al.*, 2002; Andreotti, Mingione, 2014) ha fornito un importante contributo alla concettualizzazione della rilevanza della dimensione contestuale nello studio dei processi di implementazione delle politiche di welfare a livello locale, sollecitando un'attenzione particolare a considerare non solo, in senso stretto, come, e quanto, i processi di implementazione possano essere, o meno, influenzati dalla caratterizzazione specifica, e consolidata, a livello locale dei sistemi istituzionali di intervento (dimensione politico-istituzionale); bensì a cogliere, in modo più sistematico, anche l'interazione dinamica, e complessa, delle politiche con le condizioni strutturali che, da un punto di vista socio-demografico e socio-economico, caratterizzano i contesti stessi.

Se, dunque, questi elementi di concettualizzazione hanno contribuito in modo significativo alla tematizzazione della rilevanza territoriale in termini analitici, al contempo un passaggio ulteriore che ha assunto rilevanza cruciale nello studio delle politiche di welfare, incluse quelle di reddito minimo, rimanda all'adozione di una prospettiva contestuale, attraverso il concetto di "governance multi-livello" (Bache, Flinders, 2004; Heritier, Rhodes, 2011). In altre parole, i contesti territoriali sono stati sempre più intesi in letteratura non tanto come realtà statiche e circoscritte, in termini di confini amministrativi, bensì come realtà socio-economiche e politiche istituzionali "fluide", incorporate e modellate in modo dinamico all'interno di molteplici sistemi scalari (Brenner, 2004; Jessop, 2008), in termini di attori ed interessi, sia a livello "verticale", ad esempio nel rapporto fra

diversi livelli territoriali di governo, che “orizzontale”, ossia sotto il profilo dei rapporti fra attori pubblici-privati, coinvolti nei processi di implementazione.

Questi sistemi di rapporti multi-livello tendono anche a caratterizzarsi, e ciò avviene spesso, per instabilità, conflittualità e tensioni che possono incidere fortemente, in una direzione piuttosto che in un'altra, sulle dinamiche di implementazione delle politiche. Diversi studi hanno, per esempio, evidenziato, il tema dei costi del coordinamento multi-livello, e i rischi che ne possono derivare in termini di dinamiche di scarico di costi (*cost-shifting*) (Bonoli, Champion, 2014) o di porte girevoli (*revolving door effect*) (Kazepov, 2002) nella gestione dei beneficiari di misure di protezione sociale, come nel caso, in particolare, dei beneficiari di misure di reddito minimo, quando questi presentano profili altamente problematici e difficilmente ri-attivabili (in breve tempo).

In questo quadro, l'assetto configurazionale specifico assunto dai sistemi di relazioni multi-livello può giocare un ruolo cruciale nel modellare, e plasmare, i processi di implementazione delle politiche, aprendo potenzialmente ad esiti ed impatti anche molto differenti.

A tal proposito l'indagine comparata ha evidenziato, infatti, come contesti in cui la rilevanza della dimensione subnazionale è similmente cruciale nel rispondere ai bisogni sociali della popolazione possono tuttavia caratterizzarsi per impatti molto differenti, che dipendono dal frame regolativo di riferimento, nonché dalle modalità di coordinamento degli interventi alle diverse scale territoriali di governo (Kazepov, 2010; Johansson, Panican, 2016). L'Italia, ad esempio, rappresenta nel campo delle politiche sociali un caso paradigmatico di cosiddetto modello *regionally framed* (Kazepov, 2010), in cui l'assoluta rilevanza dei livelli subnazionali di governo – *in primis* le Regioni che detengono ampia autonomia legislativa, ma anche i governi locali a cui spettano importanti funzioni in termini gestionali ed organizzativi – si è accompagnata storicamente, in parallelo, alla presenza di dispositivi di coordinamento interterritoriale delle politiche indeterminati o assenti, in un quadro di allocazione frammentata e confusa delle competenze e delle funzioni ai diversi livelli di governo. Un tratto distintivo del caso italiano sarebbe, dunque, la presenza di un sistema di governance multi-livello a stratificazione “viziosa” (Hendrickson, Sabatinelli, 2014), nel quadro del quale possono essere letti una serie di nodi problematici di fondo del nostro paese, sia dal punto di vista delle disuguaglianze territoriali interne, che dei processi di implementazione delle politiche di welfare.

I.4

Il ruolo dei servizi

L'impianto degli schemi di reddito minimo si fonda su alcuni elementi ampiamente condivisi a livello internazionale, a partire dalla presenza di due componenti interconnesse: il trasferimento monetario e le misure di attivazione. Il primo è un beneficio in denaro erogato alle famiglie che non hanno risorse sufficienti per una vita dignitosa, mentre le seconde sono misure tese all'inclusione sociale o lavorativa degli utenti. L'obiettivo delle politiche di reddito minimo, infatti, consiste sia nell'alleviare situazioni di indigenza sia nel fornire ai beneficiari gli strumenti utili per provare a modificare il proprio percorso di vita (Coady *et al.*, 2021). I percorsi di inserimento sociale e/o lavorativo sono predisposti dai servizi del welfare locale (innanzitutto, Comuni e centri per l'impiego) e si possono tradurre in una molteplicità di azioni. L'inclusione sociale tocca le problematiche socio-educative (ad esempio, assicurare la frequenza e il rendimento scolastico dei minori e l'alfabetizzazione finanziaria degli adulti), il sostegno alle responsabilità familiari (concernente, ad esempio, la cura di anziani e bambini, le conflittualità familiari e le madri sole), il supporto psicologico, i problemi abitativi ed altro ancora. L'inclusione lavorativa riguarda l'orientamento e il counseling per il lavoro, la formazione e la riqualificazione professionale, il sostegno nella ricerca di un'occupazione, l'accompagnamento al lavoro e così via.

La presenza di trasferimento monetario e misure di attivazione può essere inquadrata come un tentativo di costruire uno strumento che sostenga i poveri in termini sia di libertà negativa sia di quella positiva. Secondo Berlin (2000), la libertà negativa è da intendere come assenza di interferenze e costrizioni per l'individuo da parte di altri individui, ma anche degli assetti sociali. Nella pratica delle misure di reddito minimo, l'erogazione di un trasferimento monetario può essere letta come un supporto verso questo tipo di libertà: permette di rimuovere gli ostacoli materiali presenti nella vita dei poveri. La libertà positiva, invece, si esprime come una capacità di essere padroni di sé stessi, di agire e scegliere di vivere in linea con i propri interessi. Le misure di attivazione del reddito minimo possono essere viste come un supporto all'individuo verso i propri obiettivi e quindi come ampliamento della libertà positiva dei poveri.

I servizi sociali e per l'impiego sono i luoghi in cui le misure di attivazione prendono forma e consistenza: quindi, i luoghi deputati alla promozione e all'accrescimento di questo secondo tipo di libertà. Da qui la loro

centralità e l'importanza di approfondire i presupposti e le condizioni per l'attivazione, considerando soprattutto che questa componente è andata assumendo un ruolo sempre più rilevante nelle misure di reddito minimo, inizialmente a livello internazionale e poi italiano.

Le prime misure di reddito minimo sono state pensate nel contesto del *welfare state* nella seconda metà del ventesimo secolo, come risposta per le persone non in grado di inserirsi nel mercato del lavoro o per quelle che, per ragioni diverse, non potevano lavorare (Ranci, Pavolini, 2015). Erano sostanzialmente disegnatte come un trasferimento monetario volto a fornire alle famiglie il reddito sufficiente per una vita decente. Questa impostazione è andata modificandosi nel tempo, soprattutto a seguito della stagione di riforme del welfare avvenuta a partire dagli anni Settanta (Bonoli, Natali, 2012), che avevano, da una parte, l'obiettivo di ridimensionare la spesa pubblica e, dall'altra, la necessità di rispondere ai nuovi rischi sociali derivanti dai cambiamenti nelle società postindustriali (come, ad esempio, l'accesso sempre più frequente delle donne al mercato del lavoro).

Con l'inizio degli anni Novanta, si è assistito ad un vero e proprio cambio di paradigma¹ con l'emergere della strategia del *social investment* (Hemerijck, 2017). Questa prevede di concentrare gli investimenti sulle persone, disegnando delle politiche che rafforzano le abilità individuali e le capacità di supporto nella ricerca di un'occupazione e nel reinserimento sociale. Le principali aree di interesse di queste politiche includono l'educazione, la cura dei minori, la sanità, la formazione, l'assistenza alla ricerca del lavoro. L'obiettivo è quello di accrescere le opportunità presenti e, contemporaneamente, favorire il più possibile la partecipazione dei cittadini al mercato del lavoro, dando priorità massima all'occupazione (Bonoli, 2013). Per questo motivo, le politiche attive del lavoro ne rappresentano un pilastro fondamentale, avendo il compito di collegare le competenze e il potenziale lavorativo degli individui (Busacca, Da Roit, 2021).

Parallelamente a questo modello di attivazione orientato al lavoro, se ne è diffuso un secondo – rilevante, seppur meno influente del precedente – i cui presupposti derivano dal *capability approach* (Sen, 1992). Nella sua riflessione, Sen distingue due elementi fondamentali. Da una parte

1. Bobbio, Pomatto e Rovazzi (2017) definiscono il mutamento paradigmatico delle politiche pubbliche come il tipo di cambiamento più radicale a cui sono sottoposte. Questo cambiamento non coinvolge solamente il disegno delle politiche pubbliche, ma anche i suoi presupposti e fondamenti e cioè la definizione del problema. Nel caso del *social investment* si modificano proprio i presupposti alla base delle politiche, che vengono di conseguenza modificate in una prospettiva fortemente lavoristica.

gli stati di essere e di fare costitutivi della vita di una persona – che definisce “funzionamenti” – e dall'altra le capacità di acquisire quegli stessi funzionamenti con lo scopo di ricercare i propri traguardi, che definisce “capacitazioni”. Queste rappresentano la libertà individuale di acquisire lo star bene e non fanno riferimento solo a caratteristiche individuali, ma sono possibilità che la società accorda o rifiuta agli individui attraverso gli elementi strutturali e di contesto (Bifulco, Mozzana, 2011). Perciò, la strutturazione pubblica di opportunità sociali ha una rilevanza cruciale (Sen, 1992), perché interviene nel produrre cambiamenti nelle capacità degli individui. Nel caso delle politiche di reddito minimo, queste devono essere quindi in grado di promuovere percorsi tali da permettere alle persone di procedere verso i propri piani di vita. Da questi presupposti si è affermata la strategia della *enabling activation* (Dingeldey, 2007) in cui l'attivazione viene perseguita nella funzione di *empowerment* dei beneficiari, con l'obiettivo di accrescerne le capacità di muoversi verso i propri fini. Ciò viene realizzato nella pratica attraverso il coinvolgimento dei servizi (sociali e per l'impiego) e l'utilizzo di vari strumenti. A titolo esemplificativo, questi percorsi generalmente prevedono una valutazione multidimensionale, una presa in carico da parte di un case manager e la collaborazione tra servizi sociali e per l'impiego in considerazione delle caratteristiche e dei bisogni della persona, verso una occupazione dignitosa e ben remunerata (Gori *et al.*, 2016).

La sostanziale differenza tra la strategia del *social investment* e quella delle capacità è una: la prima contiene un accento sostanzialmente lavorista, in cui l'obiettivo è il reinserimento nel mercato del lavoro, mentre la seconda è maggiormente orientata a concentrarsi sugli obiettivi complessivi della persona. Ma pur in questa divergenza di intenti, entrambe sono accomunate da un elemento chiave: una nuova centralità del ruolo dei servizi. Sebbene questi siano declinati in modi differenti, infatti, i servizi per il lavoro e sociali sono presenti in entrambi gli approcci e la loro importanza è fondamentale.

L'affermazione di questa centralità si è ritrovata anche in Italia, nel momento in cui è stata istituita la prima misura di reddito minimo nazionale. In generale, le politiche pubbliche italiane sono da sempre inclini a privilegiare i trasferimenti monetari rispetto ai servizi (Bosi, 2008). Il *welfare state* italiano è storicamente sbilanciato in questo senso e, di conseguenza, i servizi alla persona in Italia sono quantitativamente carenti in tutti gli ambiti, sia che si tratti, ad esempio, di servizi per l'infanzia, sia che ci si riferisca ai servizi di cura per gli anziani. Le ragioni di questo orientamento verso

i trasferimenti monetari in Italia sono molteplici. In primo luogo, erogare denaro significa trasferire risorse alle famiglie senza intervenire nelle dinamiche al loro interno, come invece fanno i servizi attraverso gli operatori. In questo modo si può mantenere la centralità della famiglia come luogo privilegiato di soluzione dei problemi (Castiglioni, Della Zuanna, 2017), in continuità con la cultura familista storicamente prevalente nel nostro paese. In secondo luogo, l'orientamento verso i trasferimenti monetari assicura nel breve periodo maggior consenso per il decisore rispetto ad ampliare l'offerta dei servizi. In ultimo, vi è convinzione diffusa che il nostro settore pubblico non abbia la capacità amministrativa necessaria per uno sviluppo dei servizi di qualità, per cui è preferibile destinare il denaro al supporto diretto delle famiglie.

Le misure di reddito minimo in Italia sono state introdotte con relativo ritardo rispetto agli altri paesi e nel momento in cui l'importanza del ruolo dei servizi era già ampiamente condivisa nel dibattito internazionale. I diversi approcci strategici del *social investment* e del *capability approach* venivano già praticati in altre esperienze europee: queste hanno fatto da traccia al disegno delle misure nazionali, che di conseguenza hanno da subito incorporato la centralità delle misure di attivazione. Nonostante le resistenze iniziali del decisore politico, orientato inizialmente a introdurre un trasferimento monetario senza rafforzare i servizi, le misure di reddito minimo sono state quindi strutturate prevedendo la compresenza di trasferimenti monetari e servizi di inclusione lavorativa e sociale (Gori, 2020).

Gli approcci all'attivazione scelti per le misure di reddito minimo introdotte sinora sono differenti, più o meno rigidi, e orientati diversamente rispetto all'inclusione sociale e/o lavorativa. Sono però accomunati dalla previsione, da una parte, di misure per l'*empowerment* dei beneficiari e, dall'altra, di elementi di condizionalità e sanzioni nel caso in cui gli accordi tra individui e servizi non vengano rispettati. Nel nostro paese, dunque, le misure di attivazione rivestono un'importanza centrale nel disegno delle misure di reddito minimo.

In effetti, le nuove politiche contro la povertà hanno assegnato ai servizi un'inedita centralità poiché Reddito di inclusione (REI) e Reddito di cittadinanza (RDC) condividono l'obiettivo di affiancare al contributo economico percorsi d'inserimento sociale o lavorativo, e prevedono ingenti risorse per i servizi del welfare locale chiamati a costruirli. In un primo momento, con il REI è stato introdotto un robusto stanziamento per i servizi sociali comunali attraverso l'istituzione di un fondo strutturale speci-

fico come quota sul totale destinato alla misura. Successivamente, con il RDC, oltre a mantenere questo finanziamento (incrementandolo), sono stati predisposti cospicui finanziamenti per i centri per l'impiego e il rafforzamento dei percorsi di inclusione lavorativa. Questa dotazione senza precedenti da parte dello Stato nei confronti dei servizi locali di welfare è stata mantenuta anche nei nuovi interventi di Assegno di inclusione (ADI) e Supporto per la formazione e il lavoro che, pur essendo differenti nel disegno rispetto alle misure precedenti, non hanno messo in discussione la centralità dei servizi.

Quindi, se prima delle misure di reddito minimo il ruolo dei servizi era marginale in Italia, questi hanno assunto importanza crescente nel disegno delle politiche. Ad oggi, la presenza dei servizi e dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa è un tassello ormai indiscusso delle politiche di reddito minimo, rappresentando una vera e propria rivoluzione dell'abituale residualità dei servizi alla persona (Gori, 2020). Dopo più di trent'anni dall'affermazione dei presupposti teorici delle misure di attivazione, la loro importanza è riconosciuta con convergenza dagli esperti.

Se si può affermare che i servizi abbiano vinto culturalmente, però, è importante oggi chiedersi se saranno in grado di vincere le sfide dell'attuazione, per nulla scontate. Infatti, tradurre le politiche in pratica non è impresa semplice né immediata, per una varietà di motivi che riguardano la natura della problematica da fronteggiare, l'organizzazione della macchina amministrativa, le relazioni tra gli attori coinvolti e, non da ultimo, il contesto socio-economico e politico in cui la misura si sviluppa (Hill, Hupe, 2002). Non è raro, dunque, che l'attuazione di una politica, anche se ben disegnata, possa richiedere più tempo di quello preventivato, subire fasi di stallo o generare effetti inattesi e, quindi, discostarsi dalle intenzioni originarie dei decisori. Considerando le specificità delle politiche di contrasto della povertà, a livello internazionale è nota da tempo la complessità della loro attuazione, in particolare nella parte più impegnativa da tradurre in pratica, appunto quella riguardante i percorsi di inclusione di responsabilità dei servizi di welfare locale (Johansson, Panican, 2016).

È per questo motivo che l'analisi dell'implementazione nei servizi è il tema centrale a cui è stato dedicato il volume. E da qui lo sforzo di indagare il territorio anche nel micro: è a tale livello, infatti, che è possibile rintracciare il dispiegarsi di queste importanti novità strutturali e comprendere se e come stiano cambiando le politiche.

Gli spazi discorsivi

L'attenzione alla dimensione discorsiva ha guadagnato negli ultimi decenni un crescente riconoscimento tra gli strumenti teorici e le prospettive di analisi utili a riflettere sui processi di produzione e implementazione delle politiche pubbliche. Il presupposto di questo crescente interesse sta nell'affermazione, banale quanto spesso ignorata dalla *policy analysis* classica, che gli attori coinvolti nei processi di ideazione e attuazione delle politiche non operano nel vuoto, ma piuttosto sono radicati in un ambiente socialmente e culturalmente "denso", che definisce i confini delle opzioni percorribili e delle argomentazioni ritenute legittime (Campbell, 2002). Da qui l'idea, che ha assunto varie forme e declinazioni, dell'irriducibilità dei processi a una prospettiva *rational choice* che tenga conto unicamente degli interessi degli attori in gioco, che riduca i saperi a una dimensione tecnica o di expertise, o che inquadri i processi in termini di mero soddisfacimento di imperativi funzionali (Frangioni, 2021). Un'etichetta utile a dar conto di questo cambio di prospettiva è quella coniata da Fischer e Forester (1993), che invocano una "svolta argomentativa" nell'analisi delle politiche pubbliche e propongono un'agenda postpositivista che riconosca il linguaggio come ingrediente essenziale non solo della fase di ideazione e progettazione degli interventi pubblici, ma anche della loro messa in pratica. In quest'ottica, la costruzione sociale dei problemi e delle soluzioni va vista non solo come elemento di contesto, ma come oggetto d'analisi a sé: il conflitto tra frame e rappresentazioni del mondo diviene infatti una delle arene, se non la principale, in cui si giocano le lotte per il potere (Fischer, Gottweis, 2013).

L'enfasi sulla dimensione culturale e discorsiva, e sulle sue ricadute pratiche nei processi di implementazione, aveva fatto la sua comparsa già diversi decenni prima, all'interno della corrente neoistituzionalista. Sepur nel quadro di una differente tematizzazione, il riferimento ai "miti" che gli ambienti istituzionali producono (Meyer, Rowan, 1977) offre una lettura ancora estremamente attuale, suggerendo che i processi di istituzionalizzazione comportano l'adozione "cerimoniale" di prodotti, servizi, programmi, politiche e pratiche (*ibid.*). Non si tratta, però, di mero conformismo. L'incorporazione di questi miti avviene, infatti, anche quando gli attori non ne condividono i presupposti o non li considerano efficaci, perché proprio dall'adesione a ciò che viene universalmente con-

siderato adatto dipende la loro legittimazione all'interno del campo in cui operano.

Nel corso degli anni, la riflessione sul rapporto tra idee, discorsi e politiche si è notevolmente ampliata e ha prodotto una varietà di definizioni e di etichette, ciascuna con sfumature diverse² ma accomunate nell'individuazione di un nesso forte tra i discorsi egemoni che disegnano i confini del piano cognitivo e la definizione delle alternative percorribili al livello delle pratiche. Particolarmente efficace a questo proposito è la definizione di paradigma di policy formulata da Hall (1993, p. 279): «i policymaker lavorano abitualmente all'interno di un frame di idee e standard che specifica non solo gli obiettivi della politica e il tipo di strumenti che possono essere utilizzati per raggiungerli, ma anche la natura stessa dei problemi da affrontare. Come una *Gestalt*, questo quadro è incorporato nella terminologia stessa attraverso la quale i politici comunicano il loro lavoro, ed è influente proprio perché gran parte di esso è dato per scontato e non può essere esaminato nel suo complesso. Chiamerò questo quadro interpretativo “paradigma di policy”».

Analogamente, Surel utilizza la nozione di frame cognitivi e normativi, considerati come sistemi coerenti al loro interno e in grado di coniugare, discendendo la scala di generalità, visioni del mondo, meccanismi di formazione dell'identità, principi d'azione e prescrizioni pratiche (Surel, 2000, p. 496). Le visioni del mondo e i discorsi che producono non sono proprie dei soli *policy makers* o di quanti ricoprono una qualche posizione di potere, ma appaiono condivise tra tutti gli attori in gioco, compresi quanti si confrontano con forme di azione pubblica nel ruolo di beneficiari (*ibid.*).

Così intesi, dunque, i discorsi non definiscono soltanto regole, ma anche spazi e confini, sancendo la differenza tra inclusione ed esclusione nei processi: chi vuole prendere parte o parola, acquisendo capacità di *voice*, deve necessariamente conformarsi (Jacobs *et al.*, 2003; Fischer, 2006). Inoltre, come evidenzia Gaynor (2011), nello scenario di governance partecipata che contraddistingue i processi attuali, l'influenza dei discorsi che caratterizzano il *policy making* si sposta anche all'esterno degli stessi, dando forma alla sfera pubblica. Ciò avviene nella misura in cui un numero crescente di attori della società civile si muove a cavallo tra sedi istituzionali e non.

2. Nell'impossibilità di sviluppare ulteriormente il tema, cfr., per uno sguardo di insieme, Moini (2011) e Frangioni (2021).

Il campo delle politiche sociali, e nello specifico quello del contrasto alla povertà, non sfugge a questo tipo di dinamica. In un celebre lavoro di fine anni Novanta, Clarke e Newman individuavano proprio nella performatività del linguaggio la chiave per comprendere i processi di trasformazione dello stato sociale all'indomani dell'affermazione del principio di managerializzazione e agli albori dell'ascesa di quello che sarà di lì a breve definito come *social investment welfare state*. Nelle parole degli autori: «ciò che più colpisce del processo di cambiamento intorno e nel welfare state è l'importanza pervasiva – e l'elusività – del linguaggio usato per descriverlo, esplicitarlo e giustificarlo. Si parla di cambiamento “culturale” o dell'impatto della “cultura contrattuale”. Le persone si sentono a corto di parole o si lasciano abbindolare da una vuota retorica» (Clarke, Newman, 1997, p. VII).

Se i due autori evidenziano l'impatto dei contenuti del discorso dominante, altri osservatori hanno nel tempo posto l'attenzione sulle dimensioni estremamente ristrette dello spazio discorsivo, e su un suo progressivo restringimento, caratteristica che amplifica l'impatto di retoriche che non solo possono essere definite egemoni, ma che finiscono per rappresentare l'unica possibile alternativa (Schram, 1995, 2008). L'assenza di questo processo rimanda al concetto di depoliticizzazione discorsiva (Wood, Flinders, 2014), che consiste nel sottrarre alla sfera della discussione, e dunque all'azione della politica, corsi d'azione alternativi allo *status quo*, che viene naturalizzato e collocato nella “sfera della necessità” (*ibid.*)³.

Entrando nello specifico dello spazio discorsivo che fa da sfondo all'implementazione delle politiche di contrasto alla povertà, i tratti principali sembrano riprendere gli assi portanti del paradigma del *social investment* (Morel *et al.*, 2011), che ha permeato il dibattito pubblico e quello politico più di quello delle capacità. In primo luogo, infatti, la diagnosi della disoccupazione (e dunque della mancanza di reddito) sembra legata non tanto alle caratteristiche del sistema socio-economico, quanto alle caratteristiche dei beneficiari e dei poveri in generale, inadatti ad un mercato del lavoro sempre più contraddistinto dal bisogno di un elevato capitale umano (Palier, 2013). Le conseguenze di questa svolta discorsiva sono dupplici. Da un lato tendono ad alimentare un processo di individualizzazione prima

3. In questo processo giocano un ruolo fondamentale anche le scienze sociali che, lungi dall'essere semplici osservatrici di processi in atto, contribuiscono alla produzione e riproduzione di discorsi. Cfr., su questo punto, Busso (2023).

e responsabilizzazione poi (Rossi, 2017), che enfatizza la necessità di un ruolo proattivo dei beneficiari, spostando in ultima istanza la prospettiva da quella del diritto a quella del merito; parallelamente, ciò determina una scomparsa dei contesti nella ricostruzione delle cause di povertà e delle possibili vie di uscita, in particolare per quanto riguarda le caratteristiche del mercato del lavoro, che assumono il ruolo di elemento di sfondo in qualche misura immutabile (Piven, 2007; Crane *et al.* 2020; Meo, 2022). Dall'altro lato, questa prospettiva si riverbera sul contenuto dei percorsi e sull'offerta di policy, che mette al centro la nozione di *empowerment* individuale, di acquisizione di capitale umano e di attivazione. Quest'ultima in particolare appare la parola d'ordine principale delle politiche degli ultimi due decenni, coerentemente con le trasformazioni macro dei paradigmi. Se l'idea di attivazione non rappresenta una novità nel discorso sulle politiche sociali, a partire dalla fine degli anni Novanta essa diviene oggetto di una profonda trasformazione, che accompagna la visibilità crescente a un progressivo "slittamento semantico" che ha tra le sue caratteristiche un appiattimento sul concetto di occupabilità (Barbier, 2005). L'enfasi sull'attivazione rappresenta nello scenario italiano il filo conduttore del processo di messa a regime di un sistema nazionale di reddito minimo, che, sebbene non necessariamente declinata in termini lavorativi (trovano infatti spazio i percorsi di inclusione sociale), sembra rafforzare la distinzione netta tra politiche attive e passive (rappresentate dai trasferimenti economici), con una netta preferenza per le prime e una crescente stigmatizzazione delle seconde (Handler, 2003; Sordini, 2006).

Proprio come conseguenza di questa evoluzione si afferma l'ultimo elemento dello spazio discorsivo su cui è opportuno soffermarsi in questa breve ricognizione, ovvero il concetto di condizionalità. Privati di una legittimazione "in sé", i trasferimenti economici risultano condizionati all'adesione a processi di inclusione e, appunto, di attivazione. Nell'ottica contrattuale che contraddistingue gli interventi, i percorsi prospettati assumono così una doppia valenza, ovvero quella di opportunità ma anche di contropartita da offrire in cambio delle prestazioni economiche (Busso, Meo, 2018). La partecipazione ai percorsi diviene così anche il terreno su cui gioca la percezione di meritevolezza dei beneficiari, ovvero il terreno su cui dimostrare un'attitudine collaborativa e riconoscente (Van Oorschot, 2000).

Proprio nell'equilibrio tra queste due opzioni sembra giocarsi in ultima istanza la partita più rilevante nel determinare un approccio che varia

tra emancipazione e disciplina (Soss *et al.*, 2022), in cui gli spazi discorsivi possono giocare un ruolo rilevante nel dar forma ai comportamenti individuali, all'esercizio di discrezionalità e agli spazi di agency di operatori e beneficiari.

I.6

Gli interrogativi di fondo

Questo contributo si è posto come obiettivo quello di mettere in evidenza le più importanti linee di riflessione che hanno spinto la ricerca e guidato l'analisi del materiale empirico. Abbiamo in particolare evidenziato quattro prospettive analitiche fondamentali: quella dell'implementazione, quella dei contesti locali, quella dei servizi e quella degli spazi discorsivi. Se alcuni capitoli si dedicano ad approfondire un'unica prospettiva, più spesso queste si intrecciano nell'analisi e nella riflessione, facendone emergere elementi importanti entro la cornice di un tema definito. Nel sottolineare l'importanza delle riflessioni svolte e nell'introdurre quelle successive nei singoli capitoli, in chiusura di questo contributo è utile un esercizio di riflessione su quali siano gli interrogativi principali che scaturiscono dalle diverse prospettive proposte poc'anzi.

Per quanto riguarda l'implementazione, il primo punto chiave sta nel rapporto tra il disegno della policy di reddito minimo in esame e l'attuazione della stessa: una volta definita una nuova misura a livello nazionale, in che modo avviene il passaggio dal disegno alla ricezione sui territori? E ancora, quanta parte di questo processo di implementazione a livello locale discende da meccanismi di *path dependence*, piuttosto che essere spinto da forme di innovazione e creatività guidate dagli obiettivi di questa specifica misura? Poter approfondire questi elementi significa riflettere sul cambiamento in divenire nei contesti locali, fino alle persone coinvolte nei servizi e in ultima analisi ai beneficiari della misura. Nel guardare a questo processo di "discesa" della policy, è importante riflettere sull'influenza delle ambiguità nel disegno e degli elementi conflittuali, di sovrapposizione e lacunosi che possono essere stati presenti nelle varie fasi in cui la misura si è sviluppata. Più in generale questa riflessione permette di aprire lo sguardo su quali siano le componenti in gioco più rilevanti nel processo attuativo, anche nell'ottica di poter approdare ad alcune indicazioni generali utili alla "buona attuazione" di una misura di reddito minimo. Senza dimenticare il ruolo degli attori coinvolti sui territori, soprattutto degli operatori dei ser-

vizi, dei saperi che hanno attivato nell'implementazione e dell'interazione tra operatori e beneficiari.

Venendo, invece, alla riflessione sui sistemi di welfare locale, è utile interrogarsi sul rapporto esistente tra l'implementazione di una misura e le configurazioni esistenti a livello territoriale definite, nella nostra analisi, sia a livello di caratteristiche regionali sia di contesti locali. Aprendo lo sguardo a questi due livelli territoriali si può approfondire se esistono degli elementi comuni tra i contesti locali della stessa regione che si spiegano alla luce della condivisione di un unico sistema di governance. O, al contrario, se emergono elementi di carattere trasversale tra contesti territoriali di diverse regioni che prescindono dall'appartenenza di un dato territorio ad un contesto regionale specifico. Tenendo inoltre a mente la stratificazione di governance "viziosa" tipica delle politiche di welfare nel nostro paese, è possibile investigare il rapporto tra questa stratificazione e l'introduzione di misure nazionali di reddito minimo: in che modo questi cambiamenti rappresentano un elemento di rottura rispetto al passato? Tale rottura ha inciso in termini di maggiore armonizzazione degli assetti e delle pratiche locali oppure hanno prevalso elementi consolidati, riproducendo le tradizionali linee di differenziazione territoriale del nostro paese (nello specifico caso di questa ricerca, all'interno della macro area del Settentrione)?

Come visto, il processo di riadattamento organizzativo dei servizi si può collocare anche entro la sfida posta dalla nuova importanza dei servizi nelle misure di reddito minimo e del ruolo chiave che gli attori rivestono nel determinare i punti di forza e debolezza dell'attuazione. In quest'ottica, concentrandosi sui percorsi di attivazione, sorgono numerose questioni: quali sono le risorse disponibili per promuoverli? E quali sono le eventuali carenze e difficoltà? Osservando la rete dei servizi, come si realizza questo lavoro che coinvolge operatori differenti per formazione e mandato istituzionale, anche in raccordo con i servizi del terzo settore? Inoltre, quali sono le idee e le esperienze di operatori e beneficiari nelle misure di reddito minimo e come si sviluppano i percorsi considerando le condizionalità presenti e le opportunità possibili? Guardando alle aspettative reciproche delle parti, è possibile approfondire le dinamiche di controllo/promozione, collaborazione/antagonismo nel rapporto tra operatori e beneficiari e la capacità di agency dei soggetti coinvolti.

Infine, alcuni interrogativi possono fare da traccia rispetto agli spazi discorsivi che fanno da cornice ad un percorso di policy, connotandone le finalità ed influenzando le condotte dei diversi attori in campo. In questo caso l'attenzione va portata in primo luogo ai discorsi degli operatori, per

indagare il livello di conformità alle retoriche e ai paradigmi dominanti esplicitati. In particolare, è possibile cogliere tracce di naturalizzazione delle nozioni di attivazione e di condizionalità? E laddove gli operatori problematizzano questi elementi, aprendo spazi di non conformità rispetto alla visione dominante, in che modo lo fanno? Seguendo gli spazi discorsivi disponibili per gli operatori, è centrale chiedersi inoltre in che modo questi influenzino l'applicazione della discrezionalità durante gli interventi che propongono. Allo stesso modo, nel caso dei beneficiari, è interessante approfondire il grado di adesione alle retoriche responsabilizzanti o, all'opposto, la presa di distanza dalle stesse.

Questi interrogativi hanno orientato gli approfondimenti che, nei vari capitoli delle tre parti del presente volume, sono stati condotti con l'intento di mettere in rilievo gli elementi utili alla riflessione sul contrasto alla povertà e, in particolare, sull'attuazione delle misure di reddito minimo a livello locale.

La ricerca: metodi e dati

di *Marco Arlotti, Tatiana Saruis e Francesca Cremonini*

2.1

Introduzione

Questo capitolo presenta l'impostazione metodologica del progetto di ricerca. Illustra, inoltre, la base empirica, in termini di dati e informazioni raccolte, ed analizzate, nel presente volume.

Da un punto di vista metodologico, gli obiettivi della ricerca sono stati perseguiti attraverso l'adozione di una strategia mista, volta a cogliere la multi-dimensionalità dei processi indagati, attraverso diversi punti di entrata (macro, meso e micro), e la combinazione di diverse strategie di raccolta e analisi delle informazioni (quantitative e qualitative).

L'impianto utilizzato rientra a pieno titolo nell'approccio *Mixed Methods*, che persegue una sistematica integrazione tra i due tradizionali «insiemi di conoscenze» – quantitativo e qualitativo – nella convinzione che in tal modo i punti di forza di ciascuno possano limitare i punti di debolezza che una visione parziale del mondo e della vita sociale inevitabilmente porta con sé, risultando una prospettiva conoscitiva più adatta allo studio di fenomeni sempre più complessi e mutevoli (Amaturo, Punziano, 2016). Nonostante congiungere ricerca quantitativa e qualitativa sia una prassi sempre più diffusa, i disegni di ricerca integrati mancano ancora di una precisa formalizzazione, anche per l'estrema varietà di combinazioni che risultano dalla fase nella quale intercorre la fusione dei metodi (solo in quella conclusiva o già dalla progettazione del disegno), dell'enfasi eventualmente posta su uno o l'altro dei due e della sequenza di implementazione degli stessi. La ricerca che qui presentiamo segue un disegno a «strategia trasformativa sequenziale» (Tashakkori, Teddlie, 2008), nel quale le fasi dell'indagine sono separate, ma senza un ordine di priorità a uno dei due approcci (quantitativo e qualitativo), con un'integrazione in sede di interpretazione dei risultati, e rientra anche in quello che Creswell (2009)

definisce disegno «sequenziale esplicativo» nella ricerca *dei* contesti, nel quale una prima fase quantitativa “orienta” una seconda fase qualitativa di approfondimento sulle unità territoriali individuate.

Il capitolo si sviluppa in tre paragrafi principali.

Nel PAR. 2.2 verrà, innanzitutto, illustrata e discussa la ricerca *dei* contesti. Si farà riferimento alla rilevanza del contesto nell’analisi dei processi di implementazione delle politiche, incluse quelle di reddito minimo, nonché verrà illustrato, in modo più approfondito, in che modo all’interno della ricerca tale dimensione è stata operazionalizzata, nonché la metodologia e i dati considerati ai fini della selezione dei contesti nei quali l’approfondimento empirico è stato condotto.

A questo proposito, il PAR. 2.3 si focalizza, invece, sulla ricerca *nei* contesti. Anche in questo caso si spiegheranno brevemente le ragioni per cui si è scelto di far ricorso a specifici metodi e strumenti di ricerca al fine di approfondire l’indagine sui processi di implementazione a livello territoriale delle politiche di reddito minimo, per poi descrivere più approfonditamente in che modo la ricerca è stata condotta sul campo, in termini di premesse (accordi con i territori e selezione intervistati), fasi (tempi) e strumenti utilizzati (interviste semi-strutturate, vignette, interviste biografiche).

Nel PAR. 2.4, che conclude, verranno sviluppati alcuni spunti di riflessione metodologica suggeriti dall’esperienza sul campo: la questione della selezione dei contesti; fare ricerca in tempi di pandemia; fare ricerca con le persone in condizioni di povertà.

2.2

La ricerca *dei* contesti: prospettiva analitica, metodi e dati

La ricerca nazionale e internazionale ha ampiamente documentato come la dimensione contestuale, territoriale, rappresenti una variabile cruciale nell’analisi dei processi di implementazione delle politiche di reddito minimo e di contrasto alla povertà (Saraceno, 2002; Kazepov, 2010; Johansson, Panican, 2016).

I contesti territoriali, e le loro caratteristiche, possono, infatti, rappresentare importanti opportunità, ma anche vincoli in termini di implementazione delle politiche pubbliche. In questo senso, si è inteso analizzare i processi di implementazione delle politiche di contrasto alla povertà nel nostro paese adottando una prospettiva sensibile alle caratteristiche dei

contesti territoriali, e alla rilevanza che tali caratteristiche possono assumere nell'influenzare i processi di implementazione.

Le caratteristiche dei contesti territoriali, tuttavia, rappresentano elementi particolarmente complessi e non di facile decifrazione. Ne discendono una serie di dilemmi metodologici, che riguardano l'adozione di elementi definitori e concettuali, nonché l'individuazione di criteri di scelta rispetto alla selezione dei contesti di studio per l'analisi empirica.

Tali dilemmi sono stati fronteggiati mediante una duplice chiave che ha riguardato, da un lato, l'inquadramento analitico delle caratteristiche territoriali dei contesti attraverso il ricorso ai concetti di «sistema locale di welfare» e di «governance multi-livello» (cfr. CAP. 1); dall'altro lato, la definizione di un disegno comparato di analisi basato sul contrasto di casi differenti.

Al fine di individuare le caratteristiche rilevanti dei contesti, la ricerca ha impostato un lavoro di analisi comparativo, volto ad esplorare ed interpretare quanto i processi di implementazione possano essere influenzati al variare delle caratteristiche territoriali, attraverso la selezione di un numero limitato di casi studio, che sono stati poi approfonditi ed analizzati attraverso un disegno di ricerca qualitativo (cfr. PAR. 2.3). In questo senso, all'interno di ciascuna regione, oltre ai capoluoghi regionali – selezionati alla luce delle rispettive peculiarità, in termini regolativi, nonché sotto il profilo delle dinamiche socio-demografiche e socio-economiche – sono stati considerati altri due contesti territoriali, con caratteristiche dissimili, in termini di condizioni contestuali di sistema locale di welfare. La selezione di questi contesti, come si spiegherà subito a seguire, ha considerato i Comuni come unità di analisi: tuttavia la selezione finale ha riguardato contesti di Ambito territoriale sociale (d'ora in avanti ATS), alla luce delle responsabilità attribuite a questo livello territoriale nel nostro paese, in termini di attuazione di interventi di contrasto alla povertà a livello locale. Questo tipo di scelta ha permesso di cogliere quanto i processi di implementazione delle politiche vengano, o meno, influenzati al variare delle condizioni contestuali. Tale criterio ha permesso, inoltre, di costruire una scelta omogenea di selezione dei contesti per tutte le regioni considerate, rendendo possibile indagare anche la presenza di elementi trasversali di similarità/differenza fra contesti indipendenti dall'appartenenza, o meno, ad una regione specifica.

Nel quadro delle scelte metodologiche sopra illustrate, la raccolta ed analisi di dati si è articolata su un livello più di carattere *macro*, sviluppando tre linee principali di lavoro.

Una prima linea è stata finalizzata a ricostruire, in termini più aggregati e con un'analisi descrittiva su dati quantitativi, le principali tendenze che hanno caratterizzato le regioni, sotto un profilo socio-demografico, socio-economico e delle politiche di contrasto alla povertà.

In tal modo si è inteso ricostruire il contesto generale di sfondo di ciascuna regione, considerando anche i processi principali di cambiamento e le tendenze trasformative nel corso degli anni più recenti, nello specifico dal 2008 circa, ossia dall'avvento della grande recessione economica. Questa ricostruzione di sfondo si è basata sulla selezione e sull'analisi di indicatori quantitativi secondari, a livello regionale, con un raffronto al dato del Nord Italia e a quello nazionale. Gli indicatori selezionati, reperiti attraverso la consultazione di fonti statistiche disponibili, ad accesso online sui portali ISTAT e INPS, hanno spaziato dalla distribuzione della popolazione per fasce d'età, all'incidenza della popolazione straniera, ai tassi di occupazione e disoccupazione, nonché alla diffusione della povertà e agli indicatori di spesa dei Comuni, nell'ambito dei servizi sociali.

Una seconda linea di lavoro è stata orientata, invece, a ricostruire empiricamente le caratteristiche territoriali dei sistemi locali di welfare, e la loro variabilità, all'interno delle regioni, anche in questo caso attraverso un'analisi di tipo quantitativo (cfr. CAP. 3).

A partire dalle tre dimensioni analitiche principali soggiacenti il concetto di sistema locale di welfare (dimensione socio-demografica, socio-economica, politico-istituzionale), è stata individuata una lista complessiva di dieci variabili, con un dettaglio a livello comunale, al fine di operationalizzare tali dimensioni. La selezione delle variabili ha, inevitabilmente, tenuto conto della disponibilità di dati a livello comunale, e si è soffermata all'ultimo anno disponibile (al momento in cui è stata condotta l'analisi, l'ultimo anno di riferimento si è collocato fra il 2015 e il 2019).

Seguendo una prassi già sviluppata in letteratura (Alleanza contro la povertà in Italia, 2019), gli indicatori sono stati aggregati in un indicatore composito, con una prima aggregazione degli indicatori per le tre macro dimensioni di sistema locale di welfare; poi, a seguire, è stato elaborato un indicatore composito degli indicatori di sintesi delle tre componenti, attraverso l'applicazione della metodologia AMPI (Adjusted Mazziotta-Pareto Index) (*ibid.*). Valori elevati associati all'indicatore composito sono stati intesi in termini di problematicità configurazionale del sistema locale di welfare, e viceversa.

L'attribuzione ad ogni singolo Comune di tale valore ha permesso non solo di ricostruire, per ciascuna regione, gli elementi di variabilità specifica in termini di caratteristiche territoriali dei contesti locali, ma anche

di orientare la scelta rispetto alla selezione dei contesti oggetto di studio, permettendo di individuare le aree territoriali di ciascuna regione caratterizzate da più forte criticità contestuale, e quelle a minore criticità.

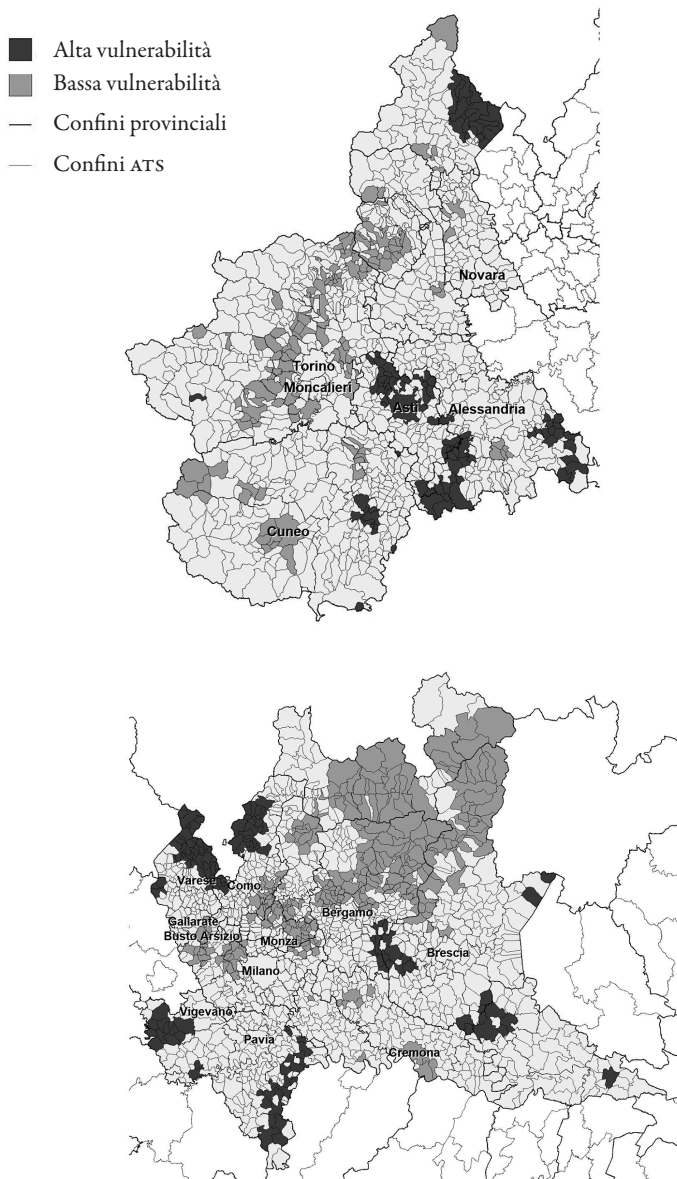
A questo proposito, la selezione dei contesti si è basata sull'individuazione di cluster spaziali, in modo da identificare le aree a maggiore intensità nella manifestazione dei fenomeni analizzati, attraverso l'impiego di una tecnica statistica denominata cluster LISA (Local Indicators of Spatial Association) (Anselin, 1995, 2005). In estrema sintesi, la tecnica dei cluster LISA applicata ad un insieme di unità territoriali, nel nostro caso i Comuni delle regioni considerate nella ricerca, ha consentito di individuare raggruppamenti di unità confinanti in cui i valori sistematicamente elevati o, in alternativa, sistematicamente bassi di una determinata variabile – nel nostro caso dell'indicatore composito di vulnerabilità del sistema locale di welfare – non possono essere attribuiti al caso, ma dipendono a tutti gli effetti dall'intensità dei fenomeni misurati dalla variabile in questione.

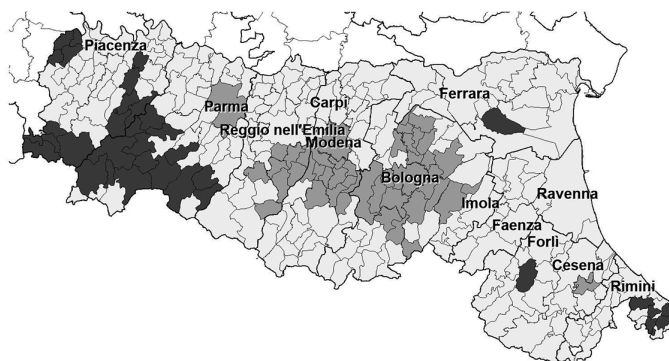
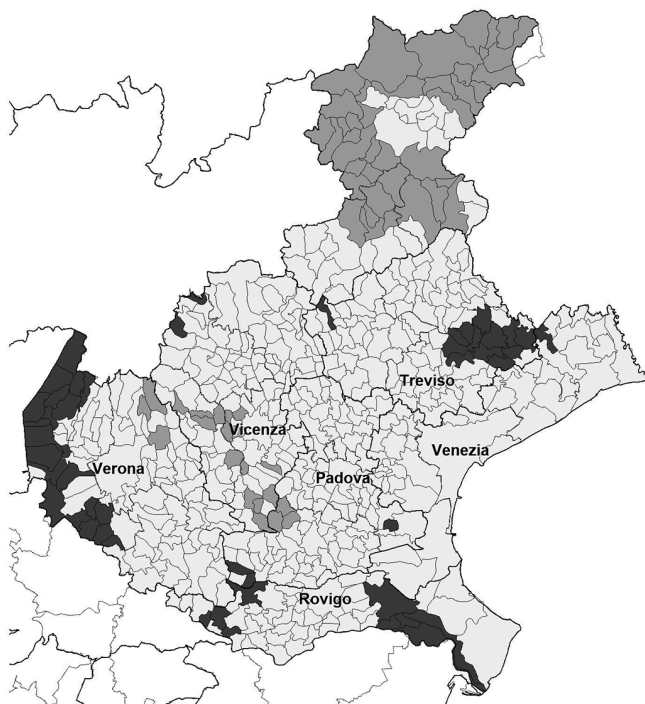
Va precisato che la tecnica dei cluster LISA si differenzia dalle tecniche tradizionali di *cluster analysis* non spaziali, applicate estensivamente nella letteratura comparata sui regimi di welfare (Gough, 2001; Sharkh, Gough, 2010): per questa tecnica, infatti, la vicinanza geografica fra le unità d'analisi è l'elemento fondamentale alla base dell'individuazione dei gruppi. Le tecniche non spaziali di clustering, sia quelle gerarchiche che quelle partizionali, raggruppano invece le unità in base alla similarità fra i valori di un set di variabili, ma non considerano la contiguità geografica nel definire i raggruppamenti. In ipotesi, nel nostro caso, sarebbe stato dunque possibile registrare nello stesso cluster anche comuni geograficamente molto distanti fra loro. Al contrario, l'individuazione di cluster spaziali attraverso LISA considera *in primis* la prossimità spaziale e raggruppa esclusivamente comuni vicini, evidenziando i raggruppamenti in cui i valori di una specifica variabile, nel nostro caso l'indicatore composito di vulnerabilità del sistema locale di welfare, sono analoghi per le unità che appartengono al gruppo.

La FIG. 2.1 riporta per ciascuna regione considerata il dettaglio rilevato dei cluster territoriali. In particolare, le aree colorate in grigio scuro e grigio chiaro indicano i contesti territoriali caratterizzati rispettivamente da elevata/bassa vulnerabilità configurazionale del sistema locale di welfare, con un'indicazione anche dei confini territoriali degli ATS. A partire da tale analisi, sono stati selezionati per ciascuna regione i due contesti territoriali che, in aggiunta ai capoluoghi regionali (Torino, Milano, Venezia e

FIGURA 2.1

Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna: cluster territoriali, indice di vulnerabilità territoriale del sistema locale di welfare (livello di significatività 0,05)





Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Bologna), hanno rappresentato i contesti di indagine per la ricerca. Tali contesti sono: per il Piemonte, il Consorzio dei servizi sociali Monviso solidale (come contesto a bassa vulnerabilità) in provincia di Cuneo e il Consorzio dei servizi sociali del Verbanò (come contesto ad alta vulnerabilità), situato nella provincia più a nord del Piemonte, il Verbanò Cusio Ossola; per la Lombardia, l'ATS a bassa vulnerabilità rimanda al contesto di Vimercate (in provincia di Monza e Brianza), mentre quello ad elevata vulnerabilità all'ATS della Lomellina (in provincia di Pavia); per il Veneto, l'ATS dell'Azienda unità locale socio sanitaria "Dolomiti" (con ente capofila il Comune di Belluno) e l'ATS dell'Azienda unità locale socio sanitaria "Scaligera" (con ente capofila il Comune di Sona, in provincia di Verona) hanno rappresentato, rispettivamente, i contesti a bassa/alta vulnerabilità; per l'Emilia-Romagna, infine, i contesti scelti sono stati l'ATS di Scandiano in provincia di Reggio Emilia (bassa vulnerabilità) e l'ATS di Riccione, collocato nella provincia di Rimini (elevata vulnerabilità).

Una terza linea di lavoro, infine, è stata orientata a ricostruire il sistema regionale di governance multi-livello regionale, entro cui i contesti territoriali selezionati per la ricerca erano incorporati (*embedded*). A questo proposito è stata condotta un'analisi di tipo qualitativo, volta a cogliere i fattori regolativi ed istituzionali soggiacenti agli assetti di distribuzione di responsabilità e competenze tra livelli di governo per funzione (programmazione, gestione/fornitura, valutazione/monitoraggio, finanziamento) e relativi cambiamenti nel tempo, identificando anche possibili aree di sovrapposizione/conflicto. Un'attenzione particolare è stata posta, inoltre, alla ricostruzione degli schemi regionali nel campo del contrasto alla povertà, in aggiunta a quanto previsto dal livello nazionale.

Sotto un profilo empirico, per questo tipo di analisi, è stato fatto riferimento sia alla raccolta di dati secondari, attraverso una rassegna estesa della letteratura, congiunta ad un'analisi desk dei principali dispositivi di programmazione e di finanziamento (ad esempio piani regionali, delibere di ripartizione fondi ecc.), sia a dati primari, attraverso la conduzione di sei interviste, in ciascuna regione, a testimoni privilegiati (referenti regionali, referenti ANCI, referenti organizzazioni sindacali, referenti attori privati non profit e di organizzazioni religiose impegnate nel contrasto alla povertà), in modo da cogliere attraverso diversi punti di entrata e prospettive interpretative i tratti di fondo dei sistemi di governance regionale multi-livello, e le principali tensioni emergenti.

La ricerca *nei* contesti: prospettiva analitica, metodi e dati

Dopo aver illustrato la prospettiva che ha guidato il percorso preliminare di selezione e analisi *dei* contesti, in questo paragrafo verrà presentata e discussa l'impostazione analitica, metodologica ed empirica della ricerca condotta *nei* contesti selezionati.

A questo proposito, in termini più generali, è importante evidenziare come le ricerche sull'implementazione delle politiche di welfare impieghino un'ampia varietà e combinazioni di modalità e strumenti, che dipendono dall'oggetto, dalle finalità, ma anche dalle diverse prospettive di osservazione e analisi (Howlett, Ramesh, 2003). Nel nostro caso, l'adozione di una prospettiva contestualizzata e prossima all'analisi e alla ricostruzione delle pratiche di attuazione delle misure nazionali di reddito minimo ha condotto all'adozione di un livello di analisi *meso*, relativo alle modalità con cui queste si inseriscono nelle condizioni preesistenti dei sistemi di welfare locale in ottica multi-livello (cfr. *supra*), e *micro*, relativo alle modalità con cui gli operatori dei diversi servizi e i destinatari agiscono e interagiscono nell'ambito dei processi di implementazione.

Tali finalità hanno orientato la ricerca sul campo verso l'adozione di metodi e tecniche qualitative di indagine, che consentono di raggiungere una rilevante profondità di analisi e di tenere conto di una molteplicità di fattori, senza necessità di predefirli (Corbetta, 2003; Silverman, 2008). In altre parole, i metodi qualitativi sono stati ritenuti maggiormente in grado, da un lato, di far emergere, in una prospettiva multilivello, le logiche interne delle diverse istituzioni e dei servizi (in termini di mandati, vincoli, risorse, prassi e azioni) e quelle esterne alle quali rispondono (bisogni e opportunità nel territorio nel quale agiscono), dall'altro di cogliere le interpretazioni e la loro influenza sulle figure coinvolte nell'attuazione delle politiche e sui processi decisionali a loro carico, nonché gli effetti sui percorsi dei cittadini cui si rivolgono.

Entro tale quadro è stata, dunque, elaborata una strategia di indagine che ha visto la combinazione di diverse tecniche di tipo qualitativo – come si vedrà, interviste semi-strutturate, correlate da vignette o con approccio biografico a seconda delle figure coinvolte – volte a valorizzare i diversi interlocutori individuati in quanto figure-chiave nell'organizzazione locale e nella gestione degli aspetti operativi della messa in opera, o in quanto fruitori della misura.

Il protocollo di ricerca così definito è stato quindi sottoposto e validato dai Comitati etici delle università coinvolte nella ricerca.

L'accesso al campo ha richiesto una prima fase di indagine di sfondo, che si è svolta nei primi mesi del 2021, basata su un'analisi documentale ed interviste semi-strutturate con figure istituzionali di supervisione e coordinamento degli enti locali e regionali, con una doppia finalità: da un lato, la ricostruzione del cosiddetto livello *meso* dei contesti territoriali oggetto di studio, in relazione alle caratteristiche socio-economiche-demografiche, alle politiche a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale e alla governance del territorio; dall'altro lato, la condivisione del progetto e del protocollo di indagine per concordare l'accesso al campo e le modalità per la selezione dei referenti da intervistare. Interlocuzioni che sono state più proficue e accolte con interesse in alcuni contesti, più faticose in altri, ma indispensabili per ottenere un adeguato sostegno alla ricerca. Sono stati, infatti, discussi e concordati con queste figure i criteri di selezione degli operatori e dei beneficiari, sulla base di profili che garantissero la rappresentazione di una molteplicità di punti di vista, nonché le procedure da seguire e le necessarie cautele e procedure per il rispetto della privacy. Il protocollo condiviso con i referenti istituzionali ha previsto anche modalità di restituzione ai territori delle rielaborazioni e riflessioni dei contenuti emersi.

Tra la fine del 2021 e i primi mesi del 2022 sono stati svolti i colloqui con settantaquattro operatori (cfr. TAB. 2.1), individuati con qualche rallentamento dovuto per lo più al ricambio del personale dei servizi. Le interviste con i navigator hanno richiesto l'autorizzazione da parte di ANPAL (Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro), per la quale è occorsa una mediazione delle istituzioni regionali. Si è stabilito per ogni caso studio di coinvolgere almeno quattro operatori della progettazione e della presa in carico, distribuiti tra servizi sociali e centri per l'impiego e con diverso tempo di permanenza in ruolo. Sono state impiegate, in questi colloqui, una traccia di intervista semi-strutturata sulle condizioni locali, che hanno preceduto e accompagnato l'introduzione delle misure nazionali, e sugli effetti dell'interazione con le misure locali e alcune vignette (Finch, 1987) integrate da domande aperte: una scelta metodologica che ha mostrato interessanti risultati nello studio dei processi di implementazione delle politiche sociali a partire dalle pratiche (cfr. Kazepov, 2010; Saruis, 2015; Leonardi, 2021; Barberis *et al.*, 2019). Le vignette rappresentavano alcuni profili di ipotetici (ma realistici) beneficiari, rispetto ai quali gli operatori erano chiamati a ricostruire le possibili risposte in termini di pratiche, combinazioni di risorse

TABELLA 2.1

Intervistati per tipologia e per regione

Regione	Tipologia intervistati					Totale
	Operatori servizi sociali	Operatori centri per l'impiego	Navigator	Beneficiari servizi sociali	Beneficiari centri per l'impiego	
Piemonte	11	7	6	22*	18**	64
Lombardia	7	6	3	17	14	47
Veneto	7	6	2	17*	11	43
Emilia-Romagna	11	5	3	17	15***	51
Totale	36	24	14	73	58	205
Totale per macro/ tipologia		74			131	205

* Alcuni beneficiari sono stati individuati tramite Caritas.

** A Torino, altre sette brevi interviste sono state condotte con persone e famiglie beneficiarie di RDC nella sede del centro per l'impiego.

*** Sono inclusi, per Bologna, i partecipanti a un'intervista collettiva con due beneficiarie dei centri per l'impiego (CPI), che hanno chiesto di partecipare alla ricerca per raccontare la loro esperienza nei Progetti utili alla collettività (PUC), e una beneficiaria del servizio sociale intervistata anche individualmente.

Fonte: elaborazione degli autori.

e limiti, spazi di discrezionalità e probabili percorsi nei servizi. I profili erano relativi rispettivamente a una giovane coppia di lavoratori poveri, una donna disoccupata in età avanzata per il lavoro, una madre sola in condizioni di povertà, una famiglia numerosa con minori, ed erano correlati da una serie di domande guida sulle risposte a diverse combinazioni di bisogni, che potevano includere aspetti sociali, economici, occupazionali, educativi, abitativi, psicologici, sanitari. La tipologia definita nelle vignette (nuclei di adulti e famiglie con minori) ricalcava quella impiegata per definire i profili dei beneficiari da intervistare.

La costruzione di questi strumenti ha richiesto una fase di elaborazione della tipologia di casi e delle questioni da proporre nell'intervista e un pre-test rispetto alla loro validità interna (rispetto agli obiettivi del progetto) ed esterna (rispetto alla rilevanza dei casi e alle caratteristiche che assumono sul campo).

Il contatto diretto con gli operatori ha anche costituito l'occasione per costruire una relazione di fiducia e lo scambio di informazioni utili all'individuazione dei beneficiari per le successive interviste.

Le interviste con i beneficiari sono state svolte tra la fine del 2021 e il primo semestre del 2022, con qualche sporadico ritardo in alcuni contesti locali,

ma senza andare oltre l'estate di quell'anno. Hanno richiesto un maggiore sforzo organizzativo e più tempo, sia per via delle modalità particolarmente delicate per la protezione della privacy (per cui sono stati necessari alcuni passaggi formali, oltre che nelle università, anche nei servizi e nelle istituzioni di riferimento), sia per i meccanismi di individuazione delle persone da intervistare attraverso la mediazione di altre figure – gli operatori dei servizi e, laddove non è stato sufficiente, anche del terzo settore.

Per ogni caso studio si è stabilito di intervistare almeno dodici beneficiari percettori di reddito minimo nazionale in essere al momento di conduzione della ricerca (ossia il Reddito di cittadinanza), distribuiti tra servizi sociali e centri per l'impiego, con percorsi di lunga data o acceduti al servizio come fruitori della misura, con diverse connotazioni demografico-familiari riconducibili ai due tipi di nuclei di soli adulti e nuclei con minori (tra cui monoparentali). In totale sono state condotte centotrentuno interviste (cfr. TAB. 2.1). A proposito della selezione degli intervistati – operatori e beneficiari– occorre menzionare il noto rischio di «scrematura», dovuto alla loro individuazione tramite le istituzioni di riferimento, che tende a generarsi in presenza di asimmetrie di potere e a far emergere le migliori pratiche e i percorsi più riusciti.

Una parte dei colloqui in presenza si è inoltre svolta negli uffici dei Comuni o dei centri per l'impiego, probabilmente con l'effetto di rafforzare nella percezione e, nella testimonianza degli intervistati, il senso di responsabilità verso i servizi stessi, dunque riportandone aspetti selezionati in positivo. Non trattandosi di una ricerca valutativa, l'effetto di questa dinamica non è stata ritenuta compromettente per gli esiti dell'indagine. Non sono mancate, comunque, interviste che hanno riportato problematiche, criticità e conflitti.

La rilevazione è stata svolta attraverso una traccia di intervista in profondità, in parte a carattere biografico (Bichi, 2002), che ha indagato la «storia» di povertà dei beneficiari e i loro percorsi di vita, le relazioni e interazioni con i servizi, le riflessioni e le considerazioni sulla misura nazionale di reddito minimo.

Le interviste si sono svolte prevalentemente online con gli operatori, anche per via delle misure sanitarie ancora vigenti nell'autunno/inverno del 2021, più spesso in presenza con i beneficiari, nei servizi e presso le sedi universitarie, il domicilio o le associazioni di riferimento degli intervistati, in luoghi pubblici.

I profili degli intervistati hanno subito alcuni scostamenti, non particolarmente significativi, rispetto ai requisiti richiesti dal protocollo di ricerca. In alcuni contesti locali è stato necessario allentarli per agevolare l'individuazione dei beneficiari da parte degli operatori, rispettare la tem-

pistica di allineamento tra i casi studio e raggiungere il numero minimo prestabilito di interviste.

In alcuni rari casi (cinque in tutto), i beneficiari non hanno acconsentito alla registrazione; si è quindi ricostruito il colloquio dagli appunti dei ricercatori. Tutti gli altri colloqui sono stati registrati e successivamente trascritti e analizzati con il programma di analisi qualitativa Nvivo 12.

In seguito alla rilevazione, il materiale empirico è stato analizzato tramite uno schema condiviso nel gruppo di ricerca, con una doppia finalità: da un lato, agevolare l'analisi trasversale e la comparazione tra contesti, e, dall'altro, considerare congiuntamente sui vari temi, pur preservandone le specificità, le prospettive dei diversi interlocutori coinvolti nella ricerca. Lo schema definisce quattro macro aree tematiche, che raccolgono una serie di relativi sottotemi, riguardanti: 1. i contesti, le politiche, gli assetti di governance e organizzativi, i cambiamenti introdotti con la misura nazionale di reddito minimo (anche con riferimenti alle diverse versioni approvate negli ultimi anni); 2. i percorsi di impoverimento, l'avvicinamento alla misura, l'interazione con i servizi e la condizione di beneficiari di reddito minimo; 3. le pratiche dei servizi, le modalità di erogazione e la fruizione delle prestazioni; 4. le idee, le valutazioni e le riflessioni sulla misura.

Il materiale raccolto è corposo e ricco di possibili spunti di analisi, una parte dei quali è elaborata nei capitoli di questo volume, altre saranno sviluppate in successivi pubblicazioni e dibattiti.

2.4

Conclusioni

In conclusione, intendiamo sviluppare alcuni spunti di riflessione, a partire dall'impostazione metodologica e dall'esperienza concreta di sviluppo della ricerca.

Un primo spunto di riflessione riguarda la selezione dei contesti. Nella nostra ricerca, il contesto e le caratteristiche territoriali hanno rappresentato delle dimensioni centrali di analisi, da cui è discesa la scelta di operare approfondimenti specifici, alla luce di diversi tipi di contesti territoriali. Sebbene la scelta dei contesti sia stata fondata su basi quanto più «oggettive», ci sono indubbiamente anche importanti limiti da evidenziare. Innanzitutto, l'individuazione degli indicatori necessari ai fini dell'operativizzazione delle dimensioni di analisi dei contesti si è scontrata con il vincolo relativo alla disponibilità di dati, con un dettaglio a livello comunale: una

condizione necessaria, al fine di considerare una lettura quanto più dettagliata delle configurazioni dei sistemi locali di welfare a livello subregionale. Inoltre, per limitare eventuali problematiche relative all'allineamento dei confini amministrativi e alla gestione dei tassi di variazione (nel caso di piccoli comuni pochi cambiamenti in termini di unità possono determinare, infatti, scostamenti molto consistenti nei valori empirici), l'analisi degli indicatori è avvenuta solo a livello di stock e non di flusso. Tale aspetto, tuttavia, ha implicato la mancata considerazione di una dimensione, ossia quella temporale, che ovviamente può essere cruciale nel comprendere appieno la caratterizzazione dei contesti e, dunque, anche la rispettiva tipologizzazione in termini di vulnerabilità configurazionale del sistema locale di welfare. Ad esempio, una posizione simile di due contesti in base all'analisi di stock da noi condotta può, tuttavia, essere esito e collocarsi all'interno di traiettorie ben diverse, sotto il profilo socio-demografico, socio-economico e politico-istituzionale.

Un secondo spunto di riflessione riguarda gli effetti della pandemia di COVID-19. Nel corso del 2021, infatti, proprio quando era in via di predisposizione l'indagine empirica sul campo, i dati sui contagi generavano ancora allarme e le restrizioni per il loro arginamento erano ancora in atto. A questo proposito, l'impatto della pandemia di COVID-19 sulla ricerca richiederebbe una elaborazione *ad hoc*. Ciononostante, possono essere elencati in estrema sintesi alcuni aspetti fondamentali. In primo luogo, si è registrato un impatto sui contenuti della ricerca, in quanto la pandemia stessa è entrata come tema di analisi e riflessione a fronte delle ricadute concrete di tale fenomeno sui percorsi di impoverimento, sull'implementazione delle misure di reddito minimo, sulle organizzazioni e le pratiche dei servizi, sulle modalità del lavoro sociale e dell'interazione tra cittadini e operatori. In secondo luogo, gli effetti della pandemia hanno modificato lo svolgimento della ricerca, richiedendo una rimodulazione della tempistica e dell'organizzazione che erano state previste inizialmente, per tenere conto delle restrizioni nell'accesso alle università, negli spostamenti, nelle possibilità e nelle modalità per la ricerca sul campo. In terzo luogo, l'avvento e il dispiegarsi della pandemia hanno influenzato, inevitabilmente, la progettazione della ricerca sul campo e le scelte metodologiche: si è dovuto tenere conto delle restrizioni nell'accesso alle istituzioni in cui si doveva svolgere l'indagine, escludendo, ad esempio, l'ipotesi dell'osservazione diretta nei contesti dell'implementazione. Alla luce di ciò, sono state previste tecniche basate su un contatto più limitato con i referenti dei servizi e i beneficiari, ma comunque in grado di rilevare le pratiche

e tematizzare le interazioni e i processi decisionali, come le vignette. Si sono, inoltre, instaurate modalità di interazione con gli interlocutori e di svolgimento delle interviste, rispetto alle quali occorrerebbe una riflessione mirata: sui colloqui realizzati, almeno in parte, a distanza, con la mediazione di diverse tecnologie, e su quelli tenutisi in presenza, sull'effetto della distanza sociale e dei presidi fisici posti a garanzia della salute, ma anche barriere per la comunicazione.

Infine, un terzo e ultimo spunto di riflessione riguarda il senso della partecipazione alla ricerca per gli intervistati. Sul versante istituzionale, come già evidenziato, la possibilità di accedere ai servizi ha richiesto un accordo preliminare in cui si sono definite modalità di ingresso al campo e di restituzione degli esiti. In alcuni casi, la richiesta è stata accolta con più facilità che in altri casi, per varie ragioni legate alla frammentazione dei territori, al ricambio di dirigenti o alla carenza di personale da dedicare (seppure limitatamente) alla collaborazione alla ricerca. Per quanto riguarda gli operatori, questi hanno, non di rado, descritto il momento dell'intervista come uno spazio ritagliato faticosamente tra i numerosi impegni di lavoro, pur in genere mostrando o esprimendo apprezzamento sia per la valorizzazione data nell'impostazione del colloquio alle pratiche e al punto di osservazione operativo, sia come stimolo alla riflessione sulla propria quotidianità. Rispetto ai beneficiari della misura, la richiesta di un colloquio sul tema del reddito minimo ha sollevato impressioni, aspettative e motivazioni che alcuni hanno spontaneamente (nel senso che non era tra le questioni messe a tema dai ricercatori) deciso di raccontare nel corso delle interviste. Qualcuno ha portato aspettative, dubbi, richieste di informazioni ma anche di consigli su problemi che speravano di poter affrontare con persone esperte dell'argomento; altri hanno sottolineato l'idea di contribuire alla ricerca come dovere civico, di restituzione per quanto ricevuto o comunque come contributo alla collettività, per il miglioramento della misura stessa; alcuni hanno spiegato come sia stato necessario superare una serie di resistenze emotive per potersi esporre con persone estranee su aspetti tanto personali della propria vita. A questo proposito, considerando che l'impiego di strumenti qualitativi di per sé sollecita la comunicazione empatica, si evidenzia che nel corso dei colloqui si sono spesso manifestate reazioni emotive intense, questioni delicate legate ai percorsi di povertà e anche vissuti di grande fatica e sofferenza. Pur in presenza di un protocollo di ricerca a tutela della privacy e delle persone intervistate, ci si può domandare, sul piano metodologico, se la gestione dell'intervista non possa essere arricchita da riflessioni preliminari e iniziative formative mirate alla gestione di simili

momenti e questioni con la delicatezza e il rispetto dovuti e le modalità più opportune. Questo tipo di considerazioni fornisce spunti di riflessione, che potrebbero essere approfonditi in uno spazio più ampio e specifico, in merito alla responsabilità della ricerca sociale rispetto agli interlocutori che mobilita, alla percezione pubblica delle sue ricadute, alla sua rilevanza in termini di partecipazione civica e all'importanza di progettare momenti di restituzione che rispondano alle aspettative sollevate in modo appropriato, anche per non disperdere il "capitale" di fiducia messo in gioco.

I contesti di indagine: sistemi locali di welfare e misure nazionali di reddito minimo

di *Marco Arlotti e Luigi Bernardi*

3.1

Introduzione

L'obiettivo di questo capitolo è quello di descrivere ed analizzare le caratteristiche dei contesti indagati nella ricerca presentata in questo volume.

L'attenzione volgerà sia su un piano più "complessivo", riguardante i contesti regionali (Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), sia su un piano più "specifico", con riferimento ai contesti territoriali selezionati ai fini dell'analisi di casi studio (cfr. CAP. 2). Verrà, inoltre, sviluppata una prima analisi delle relazioni fra caratteristiche contestuali ed implementazione delle politiche nazionali di reddito minimo, considerando nello specifico il Reddito di cittadinanza (d'ora in avanti RDC).

Dopo questa introduzione, il capitolo si suddivide in quattro paragrafi principali. Il PAR. 3.2 inquadra, da un punto di vista concettuale, l'analisi dei contesti e dei processi di implementazione alla luce della letteratura. Nel PAR. 3.3 vengono presentati il procedimento di operativizzazione delle dimensioni analitiche e le basi informative, mentre il PAR. 3.4 presenta gli esiti dell'analisi empirica. Il PAR. 3.5, infine, conclude il capitolo sintetizzando i principali esiti del lavoro di ricerca e discute anche i limiti che lo possono caratterizzare.

3.2

I concetti

A partire dall'obiettivo centrale della ricerca presentata in questo volume, ossia indagare i processi di implementazione territorializzata delle misure nazionali di reddito minimo alla luce delle caratteristiche dei contesti terri-

toriali entro cui i processi di implementazione hanno luogo, un primo passaggio fondamentale ha riguardato l'analisi delle caratteristiche dei contesti all'interno delle quattro regioni indagate.

La scala di analisi si è orientata alla dimensione comunale, che rappresenta la dimensione amministrativa “base” a cui sono attribuite competenze e responsabilità in termini di programmazione e gestione dei servizi sociali (incluso il contrasto alla povertà) e che può permettere di cogliere, ad una “grana” fine, la caratterizzazione territoriale dei contesti.

A questo proposito, è stato fatto ricorso al concetto di “sistema locale di welfare” (Andreotti, Mingione, 2014) per inquadrare, in termini multidimensionali, la caratterizzazione stessa dei contesti (per una discussione più approfondita, cfr. CAP. 1). All'interno di questo concetto possono essere individuate tre dimensioni analitiche principali che rimandano alla dimensione socio-demografica, socio-economica e politico-istituzionale.

Sulla base del processo di operativizzazione e di analisi empirica dei “sistemi locali di welfare” che verrà descritto nei prossimi paragrafi, è stata poi condotta una selezione dei contesti oggetto di indagine (cfr. CAP. 2), al fine di considerare in ciascuna regione, e in aggiunta al capoluogo regionale, due realtà territoriali particolarmente dissimili, in termini di (alta/bassa) vulnerabilità configurazionale del “sistema locale di welfare”.

Selezionati i contesti oggetto di indagine si è inteso, inoltre, analizzare preliminarmente l'implementazione delle misure nazionali di reddito minimo, nello specifico il RDC, con riferimento ai contesti territoriali oggetto di ricerca.

A questo proposito va notato come in letteratura esista un ampio dibattito attorno a come concettualizzare l'analisi degli effetti connessi ai processi di implementazione delle politiche di welfare (Nelson, Nieuwenhuis, 2021). Uno dei temi generalmente affrontati riguarda l'analisi del grado di copertura delle misure, che può spaziare da approcci di cosiddetta copertura “potenziale” dove, in estrema sintesi, si considera la capacità delle misure di coprire potenzialmente la popolazione esposta alla tipologia di rischio che si intende proteggere, ad approcci di cosiddetta copertura “attuale” dove, invece, si considera in modo più specifico il rapporto fra beneficiari effettivi e popolazione eleggibile, in base ai criteri di accesso alle misure di protezione (*ibid.*).

In altri casi, specifici anche all'ambito di studio delle misure di reddito minimo, emerge invece l'adozione di forme di concettualizzazione che, da certi punti di vista, si collocano in modo “ibrido” fra le due sopra illustrate,

come nel caso del cosiddetto “pseudo coverage”, in cui il numero di beneficiari effettivi viene rapportato non tanto alla popolazione eleggibile in senso stretto, bensì a quella più complessiva che, tuttavia, può essere investita, potenzialmente, in termini di rischio (Gough, 2001; Immervoll, Jenkins, Königs, 2015).

3.3

Operativizzazione e basi informative

A partire dagli elementi di concettualizzazione e di inquadramento analitico illustrati nel paragrafo precedente, l'analisi empirica si è basata su un procedimento di operativizzazione che ha previsto l'individuazione, e selezione, di una serie di indicatori utili a tradurre a livello empirico i fenomeni indagati.

La selezione degli indicatori è stata, ovviamente, influenzata anche dalla concreta disponibilità di dati al livello territoriale di analisi considerato, ossia quello comunale, considerando le annualità più recenti al momento in cui è stata condotta la presente analisi (ossia, la prima fase della ricerca, sviluppatasi fra la seconda metà del 2019 e gli inizi del 2020). L'analisi degli indicatori è avvenuta solo a livello di “stock” e non di “flusso” (cfr. CAP. 2 rispetto alle motivazioni e anche ai limiti che possono derivare da tale scelta).

Per quanto riguarda il concetto di “sistema locale di welfare”, la TAB. 3.1 presenta la selezione degli indicatori. Per ciascuna dimensione sono stati individuati almeno tre indicatori (nel caso della dimensione socio-economica gli indicatori sono quattro), con dettaglio di livello comunale.

Per ciascun indicatore, sono stati calcolati i principali indici statistici di posizione e sono state prodotte una serie di elaborazioni grafiche e cartografiche, che hanno permesso una valutazione preliminare della loro adeguatezza.

In particolare, per quanto riguarda l'indicatore di spesa sociale associata dei comuni, la cui selezione è stata intesa in modo da considerare il grado di consolidamento della rete territoriale dei servizi sociali (stante il problema tradizionale di frammentazione istituzionale del welfare locale nel nostro paese) (Saraceno, 2005; Kazepov, Barberis, 2013), è stato necessario effettuare una rielaborazione, alla luce del fatto che i valori di tale indicatore possono assumere significati molto diversi, a seconda della dimensione demografica del Comune.

TABELLA 3.1

Analisi “sistemi locali di welfare”: elenco degli indicatori per dimensioni principali di analisi, dati disponibili a livello comunale

Dimensione	Indicatori
Socio-demografica	<ul style="list-style-type: none"> – % popolazione residente con età superiore a 75 anni (anno: 2019) (<i>fonte: ISTAT, Demo</i>) – % popolazione residente con cittadinanza straniera (anno: 2019) (<i>fonte: ISTAT, Demo</i>) – % famiglie con almeno un componente in età 0-14 (anno: 2015) (<i>fonte: ISTAT, A misura di Comune</i>)
Socio-economica	<ul style="list-style-type: none"> – % occupati non stabili (anno: 2015) (<i>fonte: ISTAT, A misura di Comune</i>) – % occupati in età 20-64 (anno: 2015) (<i>fonte: ISTAT, A misura di Comune</i>) – % famiglie con bassa intensità lavorativa (anno: 2015) (<i>fonte: ISTAT, A misura di Comune</i>) – % famiglie con reddito inferiore all’assegno sociale (anno: 2015) (<i>fonte: ISTAT, A misura di Comune</i>)
Politico-istituzionale	<ul style="list-style-type: none"> – spesa sociale pro capite (anno: 2016) (<i>fonte: ISTAT, Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati</i>) – spesa sociale sostenuta dagli enti associativi (anno: 2016) (<i>fonte: ISTAT, Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati</i>) – % spesa sociale area povertà su totale spesa sociale (anno: 2016) (<i>fonte: ISTAT, Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati</i>)

Fonte: elaborazione degli autori.

Infatti, nel caso dei piccoli comuni, un valore elevato per tale indicatore può essere interpretato come segnale della capacità di fare rete nell’organizzazione e nell’erogazione dei servizi sociali, con presumibili ricadute positive sulla qualità dell’offerta dei servizi stessi. Al contrario, un valore basso in un piccolo comune può essere segnale di isolamento che, accoppiato alla scarsa dotazione di risorse, potrebbe ostacolare l’erogazione di un servizio qualitativamente adeguato. Una lettura di questo tipo non si può, tuttavia, applicare a realtà comunali di dimensioni maggiori. In questi casi, infatti, si registrano spesso valori di spesa sociale associata nulli o decisamente bassi, poiché tali realtà non risultano inserirsi in processi di gestione associata, avendo a disposizione una “massa” critica di risorse che consente loro di erogare i servizi in autonomia; oppure perché il bacino di popolazione per questi enti raggiunge già, in modo autonomo, la dimensione ottimale di

Ambito territoriale sociale (d'ora in avanti ATS). Per tenere conto di questi aspetti è stato, dunque, calcolato per tutti i comuni un nuovo indicatore, che combina la quota di spesa associata con la popolazione residente¹.

Data la multi-dimensionalità del concetto di “sistema locale di welfare”, esso è stato sintetizzato attraverso l'elaborazione di un indice sintetico di “vulnerabilità” configurazionale.

A questo proposito, riprendendo un procedimento già impiegato in letteratura (Alleanza contro la povertà in Italia, 2019), i valori degli indicatori sono stati anzitutto sintetizzati all'interno di ciascuna delle tre dimensioni analitiche considerate. A seguire, gli indicatori sintetici di dimensione sono stati aggregati in un indicatore complessivo, impiegando la metodologia MPI² (Mazziotta-Pareto Index) (*ibid.*). Tale indicatore³ ha

1. Il calcolo di questo nuovo indicatore ha considerato il logaritmo naturale della popolazione per ciascun comune.

2. Gli indicatori sintetici delle tre dimensioni sono stati calcolati come somma ponderata dei relativi indicatori elementari. Per determinare i pesi si è impiegato il metodo dei coefficienti beta, basato sull'analisi delle componenti principali (ACP). Per poter applicare l'ACP, i valori originari degli indicatori sono stati standardizzati sottraendo la media e dividendo per la deviazione standard. In aggiunta, il verso degli indicatori elementari è stato uniformato in modo che i valori elevati dell'indicatore standardizzato corrispondessero sempre a una condizione di maggior vulnerabilità del comune in questione rispetto al fenomeno rilevato dall'indicatore. In un numero estremamente ridotto di casi, il valore di alcuni indicatori elementari era mancante. I valori mancanti sono stati imputati impiegando il metodo “k-nearest neighbor” (attribuzione della media calcolata sui k comuni più simili) mediante la funzione `impute.knn` del software R ponendo $k = 50$. Da ciascuna delle batterie di indicatori corrispondenti alle tre dimensioni analitiche considerate, è stata estratta la prima componente principale (CPI) e i valori assoluti dei relativi pesi/loadings sono stati utilizzati come coefficienti di ponderazione nel calcolo degli indicatori sintetici di dimensione. In conseguenza del fatto che una componente principale è combinazione lineare delle variabili originarie, i suoi pesi/loadings equivalgono ai coefficienti beta che si otterrebbero in un modello di regressione lineare multipla, in cui la componente principale è la variabile dipendente e le variabili originarie sono i regressori.

3. In sintesi, il procedimento si è articolato nei seguenti passaggi. I valori degli indicatori sintetici di dimensione sono stati trasformati per fare in modo che avessero media 100 e deviazione standard 10. Per ogni comune sono stati calcolati media aritmetica, deviazione standard e coefficiente di variazione dei tre indicatori sintetici di dimensione (M_i , S_i e CV_i per l'i-esimo comune). L'indicatore complessivo per l'i-esimo comune è stato calcolato come $M_i * (1 + CV_i^2)$ o, in formulazione equivalente, $M_i + S_i * CV_i$. Il suo valore è, quindi, composto dalla media M_i a cui viene sommata la quantità $S_i * CV_i$ che ha un legame crescente con la variabilità degli indicatori sintetici di dimensione. Di conseguenza, se due comuni hanno media simile, l'MPI è più elevato per il comune con maggior variabilità, che viene ritenuto più vulnerabile per lo squilibrio maggiore che caratterizza le dimensioni della vulnerabilità complessiva. Per maggiori dettagli sulle modalità di costruzione degli indicatori compositi MPI, si rimanda a Mazziotta e Pareto (2011, 2016, 2018).

permesso di inquadrare i singoli comuni in termini di caratterizzazione territoriale dei “sistemi locali di welfare”, identificando le realtà con valori più elevati dell’indicatore come quelle maggiormente “vulnerabili”, ossia caratterizzate da un certo grado di problematicità configurazionale nell’intreccio fra condizioni socio-demografiche, socio-economiche e politico-istituzionali.

Per quanto riguarda l’analisi dell’implementazione del RDC a livello territoriale si è inteso, invece, ricorrere ad un unico indicatore, relativo al numero di domande accolte⁴ (a novembre 2019) (INPS, 2019), rapportate alla popolazione residente a livello comunale. Si tratta di un indicatore che, alla luce della ricostruzione del dibattito illustrato nel paragrafo precedente, potremmo definire “ibrido” ai fini di un’analisi degli effetti del processo di implementazione della misura, sebbene comunque trovi una certa applicazione in letteratura. Tale indicatore, infatti, è adottato anche dall’INPS (2023) nei rapporti di monitoraggio su RDC (dove viene definito come “tasso di inclusione”), nonché anche in altri studi più recenti che hanno analizzato le dinamiche territorializzate di implementazione per questa misura (cfr. Checchi, De Paola, Dachille, 2021; Arlotti, Bernardi, 2022). Nella scelta di considerare questo indicatore ha inciso, infine, anche la disponibilità di accesso libero ai dati INPS sui beneficiari di RDC a livello comunale, nel momento in cui è stata condotta la presente analisi (cfr. *supra*), preliminarmente all’individuazione dei contesti su cui poi è stata innestata la parte più centrale (e qualitativa) della ricerca.

3.4

L’analisi empirica

Presenteremo ora gli esiti dell’analisi empirica, alla luce del procedimento di concettualizzazione, operativizzazione e selezione delle basi informative illustrato nei due paragrafi precedenti.

Dapprima verrà delineata una panoramica complessiva, rispetto la caratterizzazione dei contesti locali nelle quattro regioni, sia in termini di configurazione dei “sistemi locali di welfare” che di implementazione del RDC. Seguirà un approfondimento più specifico, con riferimento ai con-

4. Va notato come nel set di dati INPS le domande accolte per RDC non sono distinte da quelle per Pensione di cittadinanza (PDC). Per tale motivo, in questo capitolo si farà riferimento alle domande accolte per entrambe le misure utilizzando l’espressione RDC.

TABELLA 3.2
Numero di comuni e popolazione

	N. comuni	Popolazione totale
Piemonte	1.182	4.356.406
Lombardia	1.509	10.060.574
Veneto	571	4.905.854
Emilia-Romagna	328	4.459.477
Totale	3.590	23.782.311

Fonte: elaborazione degli autori.

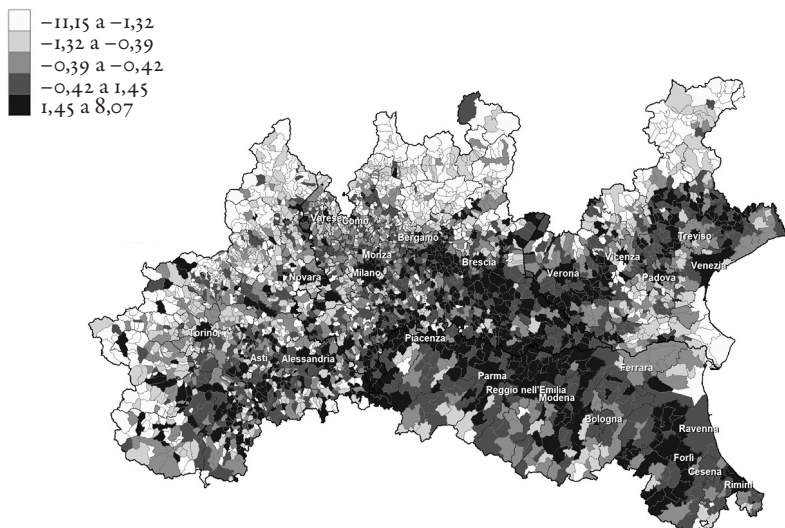
testi territoriali selezionati per l'analisi in profondità dei processi di implementazione delle misure nazionali di reddito minimo, all'interno di ciascuna regione.

Partendo con una panoramica complessiva, gli indicatori elementari descritti nel PAR. 3.3 sono stati calcolati per i 3.590 comuni appartenenti alle regioni oggetto d'analisi (cfr. TAB. 3.2).

Le distribuzioni territoriali degli indicatori sintetici di dimensione e dell'indicatore complessivo di configurazione dei "sistemi locali di welfare" sono riportate nelle FIGG. da 3.1 a 3.4 (al crescere del livello di intensità dei fenomeni considerati sono associate tonalità più scure). A questo proposito, è possibile individuare alcuni elementi di rilievo rispetto alle modalità con cui si distribuiscono sul territorio i livelli di vulnerabilità misurati dai diversi indicatori.

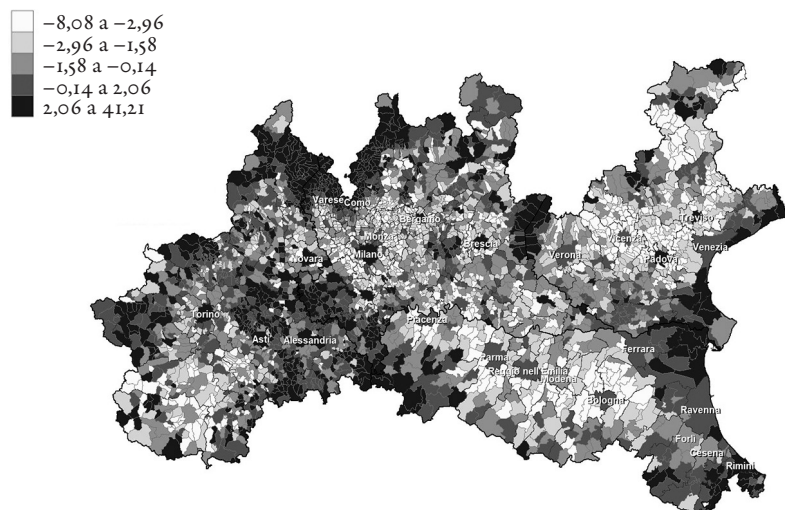
Le aree a maggior vulnerabilità rispetto alla dimensione socio-demografica (cfr. FIG. 3.1) sono collocate in prevalenza nella parte orientale della Pianura padana, con l'eccezione dei comuni appartenenti alle province meridionali del Veneto e a quelle settentrionali della Romagna. La vulnerabilità socio-economica (cfr. FIG. 3.2) risulta elevata nelle zone alpine del Piemonte e della Lombardia orientale e lungo il confine meridionale fra Piemonte e Lombardia (in particolare nelle province di Alessandria e Pavia, ma in parziale estensione alle province di Asti e Vercelli e alla fascia appenninica dell'Emilia). Anche i comuni collocati sul lago di Garda e sul litorale adriatico presentano valori elevati per questa dimensione, presumibilmente influenzati dalla presenza di occupazione non stabile nel settore turistico. La vulnerabilità politico-istituzionale (FIG. 3.3) risulta particolarmente diffusa fra i comuni della Lombardia, in alcune aree sull'Appennino emiliano e nell'alto vicentino. Complessivamente (cfr. FIG. 3.4), le aree a maggior vulnerabilità in termini di configurazione dei "sistemi locali di welfare"

FIGURA 3.1
Distribuzione territoriale degli indicatori sintetici per dimensione demografica



Fonte: elaborazione degli autori su indicatori e procedimento illustrati nel PAR. 3.3.

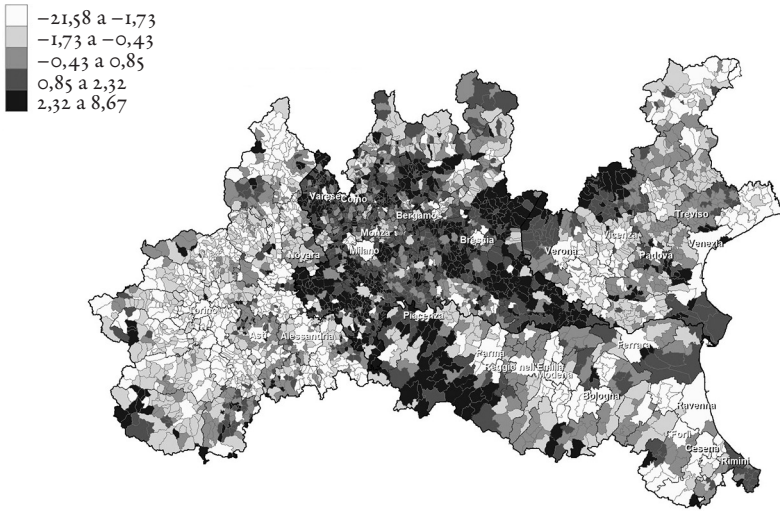
FIGURA 3.2
Distribuzione territoriale degli indicatori sintetici per dimensione socio-economica



Fonte: elaborazione degli autori su indicatori e procedimento illustrati nel PAR. 3.3.

FIGURA 3.3

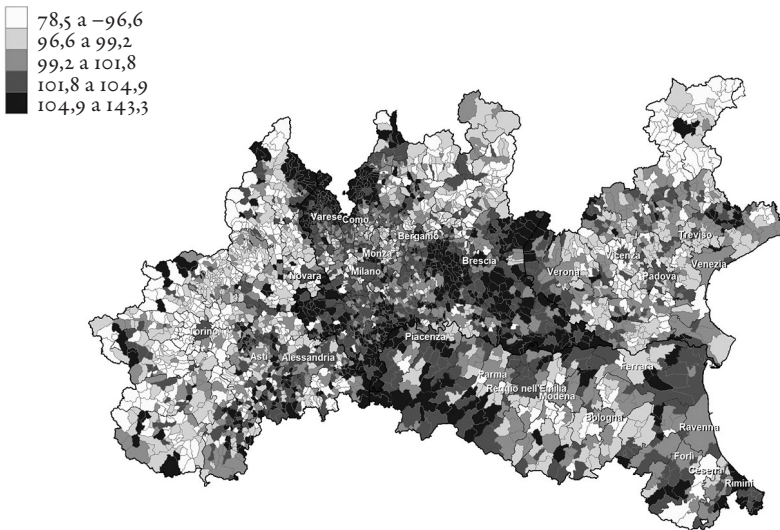
Distribuzione territoriale degli indicatori sintetici per dimensione politico-istituzionale



Fonte: elaborazione degli autori su indicatori e procedimento illustrati nel PAR. 3.3.

FIGURA 3.4

Distribuzione territoriale degli indicatori sintetici: indicatore complessivo



Fonte: elaborazione degli autori su indicatori e procedimento illustrati nel PAR. 3.3.

sono collocate per lo più in Lombardia (soprattutto nel pavese, sull'arco alpino occidentale e nella pianura orientale) e in alcune zone più circoscritte appartenenti ad altre regioni (in particolare la fascia appenninica dell'Emilia e la parte superiore della provincia del Verbano-Cusio-Ossola in Piemonte).

Passando ora ad analizzare l'implementazione del RDC a livello comunale in termini di incidenza delle domande accolte sul totale della popolazione residente, va considerato innanzitutto come il Piemonte rappresenti il contesto regionale con il numero più elevato di domande accolte (13,5 ogni 1.000 residenti), diversamente, in particolare, dal Veneto dove l'incidenza è, invece, mediamente più contenuta (6,5 ogni 1.000 residenti). Lombardia (8,6 ogni 1.000 residenti) ed Emilia-Romagna (8,2 ogni 1.000 residenti) si collocano in una posizione intermedia.

La distribuzione territoriale dell'indicatore, a livello comunale, ripropone in parte questa caratterizzazione (cfr. FIG. 3.5), con una diffusione più marcata nei comuni di Piemonte, Lombardia ed Emilia-Romagna. Emerge, tuttavia, anche una differenziazione intraregionale, che sembra più di carattere trasversale fra le regioni considerate e che riguarda, da un lato, i comuni collocati nelle aree più densamente popolate della pianura, dove i valori dell'indicatore risultano essere tendenzialmente elevati, dall'altro lato, i comuni più periferici, in particolare sull'arco alpino e nelle zone appenniniche dove, di converso, si registrano valori più contenuti. La maggior diffusione nelle aree urbane è evidenziata anche dalla TAB. 3.3, che mostra come, nei comuni piccoli o medio-piccoli, l'incidenza delle domande accolte sia inferiore rispetto a quella dei comuni di dimensioni maggiori dove, in particolare nelle realtà con oltre 50.000 residenti, i valori risultano decisamente elevati (13,4 domande accolte ogni 1.000 residenti).

Entro questa cornice complessiva, presenteremo ora un approfondimento più specifico rispetto ai contesti territoriali che sono stati oggetto di ricerca empirica.

Come illustrato nel CAP. 2, in ciascuna regione, oltre ai capoluoghi regionali di riferimento (Torino, Milano, Venezia e Bologna), sono stati selezionati per l'indagine in profondità due contesti caratterizzati rispettivamente per elevata/bassa vulnerabilità configurazionale del "sistema locale di welfare". L'individuazione, e selezione di tali contesti, si è basata sull'analisi di cluster spaziali (cfr. CAP. 2), considerando l'indicatore sintetico di vulnerabilità presentato in questo capitolo. Stante le responsabilità istituzionali attribuite agli ATS nel nostro paese, in termini di programmazione e organizzazione degli interventi sociali a

FIGURA 3.5

Reddito di cittadinanza: domande accolte ogni 1.000 residenti



Fonte: elaborazione degli autori su indicatori illustrati nel PAR. 3.3.

TABELLA 3.3

RDC: domande accolte ogni 1.000 residenti, per classe demografica del comune

Classe demografica del comune	Domande accolte	Domande accolte (ogni 1.000 residenti)
0-1.000	4.749	9,0
1.001-3.000	13.335	6,7
3.001-10.000	38.721	6,1
10.001-25.000	38.679	7,1
25.001-50.000	30.191	9,6
> 50.000	91.917	13,4

Fonte: elaborazione degli autori su indicatori illustrati nel PAR. 3.3.

supporto dell'implementazione delle misure di reddito minimo nazionali, incluso il RDC, l'analisi dei cluster territoriali e l'individuazione dei casi hanno considerato questa dimensione territoriale ai fini della selezione finale.

I casi selezionati in termini di alta vulnerabilità configurazionale sono stati: il Consorzio dei servizi sociali Monviso solidale (in Piemonte, provincia di Cuneo); l'ATS della Lomellina (in Lombardia, provincia di Pavia); l'ATS dell'Azienda unità locale socio sanitaria "Scaligera" (con ente capofila il comune di Sona, in provincia di Verona, Veneto); l'ATS di Riccione (in Emilia-Romagna, provincia di Rimini).

I casi, invece, selezionati in termini di bassa vulnerabilità configurazionale sono stati: il Consorzio dei servizi sociali del Verbano (in Piemonte, provincia del Verbano-Cusio-Ossola); l'ATS di Vimercate (in Lombardia, provincia di Monza e Brianza); l'ATS dell'Azienda unità locale socio sanitaria "Dolomiti" (con ente capofila il comune di Belluno, in Veneto); l'ATS di Scandiano (in Emilia-Romagna, provincia di Reggio Emilia).

La TAB. 3.4 riporta per ciascun contesto i valori rispettivamente degli indicatori sintetici per ciascuna delle dimensioni soggiacenti ai concetti di "sistema locale di welfare" e di vulnerabilità configurazionale nel suo complesso. La stessa tabella riporta, inoltre, i valori dell'indicatore relativo all'implementazione territorializzata del RDC, qui considerata in termini di incidenza delle domande accolte sulla popolazione residente. Eccetto i comuni capoluoghi di regione, negli altri casi i valori associati agli indicatori sono stati calcolati come media dei valori dei comuni inclusi negli ATS di riferimento, ponderando rispetto alla popolazione residente di ciascun comune. Per tutti gli indicatori, valori al di sotto di 100 indicano un posizionamento più basso rispetto al valore medio complessivo dei comuni analizzati e afferenti alle quattro regioni considerate nella ricerca.

Partendo dall'analisi degli elementi che attengono alla configurazione dei "sistemi locali di welfare", considerando il valore dell'indice sintetico complessivo, emerge chiaramente la distinzione fra contesti ad "alta" e "bassa" vulnerabilità: i primi con valori decisamente più alti rispetto ai secondi. Anche i capoluoghi regionali presentano valori elevati e superiori al valore medio complessivo (con l'eccezione di Bologna) in termini di vulnerabilità configurazionale del "sistema locale di welfare", sebbene più bassi rispetto ai contesti ad "alta" vulnerabilità (eccetto i casi di Torino e Milano che registrano un valore sintetico complessivo più alto rispetto all'ATS di Sona).

Considerando gli indici sintetici, a livello disaggregato per dimensioni, emergono ulteriori elementi degni di attenzione. Ad esempio, fra i contesti ad "alta" vulnerabilità, il Verbano presenta una vulnerabilità inferiore alla media sia sotto il profilo socio-demografico che sotto quello politico-istituzionale. Tuttavia, tale aspetto è controbilanciato, in particolare, da una forte criticità che investe la dimensione socio-economica (il valore rispettivo per

TABELLA 3.4

Contesti selezionati nella Ricerca PRIN 2017 CoPInG: tipo, denominazione, valori indici sintetici di configurazione “sistema locale di welfare” e domande RDC accolte (ogni 1.000 residenti), valori standardizzati

Tipo di contesto	Denominazione	Configurazione “sistema locale di welfare”				Domande RDC accolte
		Socio-demografica	Socio-economica	Politico-istituzionale	Sintetico complessivo	
Capoluogo regione	Torino	109,9	110,6	82,5	102,7	127,2
	Milano	112,8	108,3	83,1	103,1	112,4
	Venezia	109,6	104,0	85,2	100,7	101,7
	Bologna	107,3	103,6	85,4	99,7	107,0
Bassa vulnerabilità	Monviso	105,0	96,0	93,7	98,6	101,6
	Vimercate	101,3	94,2	98,9	98,3	95,4
	Belluno	92,0	96,7	93,6	94,4	91,4
	Scandiano	101,8	92,4	98,3	97,7	94,6
Alta vulnerabilità	Verbano	98,5	117,2	92,6	104,4	102,0
	Lomellina	105,8	104,6	108,1	106,5	113,7
	Sona	105,2	98,3	103,6	102,6	94,9
	Riccione	103,7	106,1	103,2	104,4	101,9

Fonte: elaborazione degli autori su indicatori e procedimento illustrati nel PAR. 3.3.

questa dimensione è, non a caso, il più alto fra quelli contenuti nella TAB. 3.4). Nei contesti a “bassa” vulnerabilità complessiva si registrano, tuttavia, criticità sotto il profilo socio-demografico nel caso di Vimercate, Scandiano e, in particolare, del Monviso. Infine, nei contesti di capoluogo di regione emerge trasversalmente un forte consolidamento degli interventi locali di welfare che fa, tuttavia, il paio con valori sopra la media, ossia di criticità, sia sotto il versante socio-demografico che socio-economico.

Passando ora ad analizzare l’indicatore relativo all’implementazione del RDC, vediamo come i valori degli ATS collocati rispettivamente nei cluster a “bassa” ed “alta vulnerabilità” delineino un’immagine speculare, ma inversa. Infatti, mentre nei primi si registrano in tutti i casi valori di incidenza al di sopra della media, nei secondi accade il contrario, con valori sempre inferiori. Le uniche due eccezioni sono l’ATS del Monviso, che come cluster a “bassa” vulnerabilità presenta un valore superiore a 100 (valore pari a 101,6) e l’ATS di Sona, ad “alta” vulnerabilità, che invece si colloca al di sotto del valore medio (con un valore pari a 94,9).

Tutti i capoluoghi regionali presentano valori di incidenza elevati, al di sopra della media, anche se è interessante evidenziare una certa differenziazione che vede da un lato Milano, e in particolare Torino, registrare valori decisamente alti; dall'alto lato Bologna, e in particolare Venezia, attestarsi invece su valori più bassi di incidenza delle domande accolte per RDC sulla popolazione residente.

Per tentare di analizzare in modo più sistematico l'intreccio fra gli elementi di vulnerabilità configurazionale dei "sistemi locali di welfare" da un lato e, dall'altro, gli elementi di implementazione del RDC qui considerati, si è deciso inoltre di analizzare congiuntamente queste due dimensioni nei dodici contesti territoriali indagati. In questo modo, si è inteso rilevare l'esistenza, o meno, di elementi di similarità *vs* differenza fra contesti, potenzialmente trasversali alla classificazione degli stessi qui adottata.

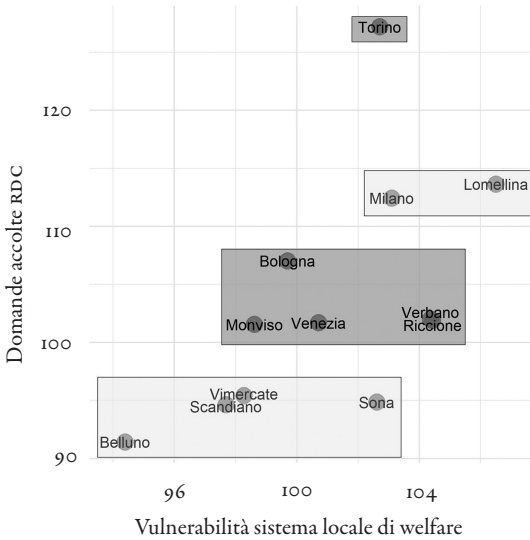
Innanzitutto, considerando la correlazione fra i valori degli indicatori sintetici relativi alle due dimensioni oggetto di analisi (cfr. le ultime colonne della TAB. 3.4) emerge una relazione di carattere positivo: il coefficiente di correlazione Pearson è pari a 0,57. Ciò significa che tanto più nei contesti considerati tende a registrarsi maggiore vulnerabilità configurazionale dei "sistemi locali di welfare", tanto più si riscontra anche una maggiore incidenza del RDC (e viceversa). Osservando il posizionamento dei valori in un grafico a dispersione (cfr. FIG. 3.6) si nota una tendenza crescente, da sinistra verso destra, nella relazione fra le due dimensioni, seppur in presenza di casi che si collocano in posizione maggiormente defilata rispetto al trend lineare prevalente, in particolare Torino rispetto all'incidenza del RDC.

A questo proposito, si è inteso approfondire ulteriormente la combinazione fra gli elementi configurazionali dei "sistemi locali di welfare" e il grado di implementazione territorializzata del RDC attraverso un procedimento di *cluster analysis*⁵. La FIG. 3.7 mostra attraverso una rappresentazione grafica (il dendrogramma) il processo di aggregazione dei dodici contesti territoriali, da cui è possibile identificare l'emergere di quattro cluster principali (cfr. FIG. 3.6). Per ciascuno di questi cluster la TAB. 3.5 riporta i rispettivi valori medi per i due indicatori considerati.

5. Si è utilizzata una *cluster analysis* di tipo gerarchico con distanza euclidea come metrica di distanza e metodo del legame completo. In aggiunta, la robustezza della soluzione a quattro cluster è stata testata impiegando metodi alternativi di aggregazione (legame singolo, legame medio e centroidi) che ne hanno confermato la validità.

FIGURA 3.6

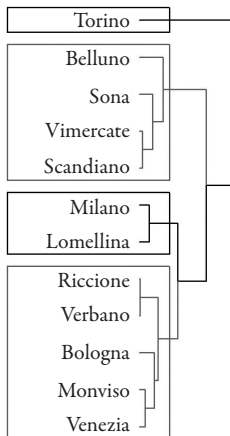
Analisi della relazione fra indicatore sintetico di configurazione “sistema locale di welfare” e domande accolte di RDC ogni 1.000 residenti, valori standardizzati: relazione e cluster



Fonte: elaborazione degli autori su indicatori e procedimento illustrati nel PAR. 3.3.

FIGURA 3.7

Analisi della relazione fra indicatore sintetico di configurazione “sistema locale di welfare” e domande accolte di RDC ogni 1.000 residenti, valori standardizzati: dendrogramma



Fonte: elaborazione degli autori su indicatori e procedimento illustrati nel PAR. 3.3.

TABELLA 3,5
Medie di cluster degli indicatori

Cluster	Sintetico complessivo	Domande RDC accolte
1: Torino	102,7	127,2
2: Belluno, Sona, Vimercate, Scandiano	98,2	94,1
3: Milano, Lomellina	104,8	113,1
4: Riccione, Verbanò, Venezia, Bologna, Monviso	101,6	102,8

Fonte: elaborazione degli autori su indicatori e procedimento illustrati PAR. 3,3.

Il cluster 1 è rappresentato unicamente dal comune di Torino, che si distingue per un valore sopra la media in termini di vulnerabilità configurazionale e, in particolare, per un valore decisamente alto in termini di incidenza del RDC. Il cluster 2 include gli ATS a bassa vulnerabilità configurazionale (Belluno, Vimercate e Scandiano) che si associano a livelli bassi di incidenza del RDC. In questo cluster viene aggregato anche il caso di Sona: si tratta di un caso rientrante fra i contesti ad “alta” vulnerabilità configurazionale che, tuttavia, si aggrega in questo cluster sia per la presenza di valori molto simili in termini di bassa incidenza del RDC, sia per la presenza di un grado di vulnerabilità che risulta comunque più basso nel confronto con gli altri contesti ad “alta” vulnerabilità (cfr. anche TAB. 3.4). Il cluster 3 aggrega Milano e l’ATS della Lomellina: due casi che, sebbene rientranti nella stessa regione, la Lombardia, risultano essere estremamente differenti da un punto di vista contestuale. Il primo rimanda ad una città metropolitana; il secondo rimanda a realtà comunali che si collocano nell’area interna del Pavese. Ciononostante, questi due casi presentano una certa similarità in termini di intensità della vulnerabilità configurazionale, congiunta ad un’incidenza elevata del RDC. Infine, il cluster 4 rimanda ai contesti di “alta” vulnerabilità configurazionale, come il Verbanò e Riccione, che si aggregano tuttavia a contesti a “bassa” vulnerabilità (come Monviso dove, però, l’incidenza del RDC è più elevata rispetto agli altri contesti a “bassa” vulnerabilità) e ai due capoluoghi di regione rimanenti, ossia Bologna e Venezia. La caratteristica di questo cluster è, sostanzialmente, quella di posizionarsi a livello intermedio rispetto ai cluster precedenti, sia in termini di vulnerabilità che di incidenza del RDC (cfr. anche valori medi in TAB. 3.5).

3.5 Conclusioni

L'obiettivo di questo capitolo è stato quello di delineare un quadro d'insieme rispetto alle caratteristiche dei contesti territoriali, attraverso la considerazione di un duplice piano di analisi: da un lato "complessivo", a livello regionale; dall'altro più "specifico", ossia a livello dei contesti selezionati per la ricerca empirica (cfr. CAP. 2).

Il lavoro ha sicuramente dei limiti che è opportuno esplicitare. Il tentativo di considerare la multidimensionalità dei fenomeni analizzati, come nel caso delle caratteristiche configurazionali dei contesti attraverso l'impiego del concetto di "sistema locale di welfare", si è basato su indicatori proxy la cui selezione è stata influenzata anche dalla concreta disponibilità di dati empirici, di dettaglio comunale e con un certo livello di aggiornamento in termini temporali (una condizione che, per esempio, ha imposto l'esclusione dei dati censuari). Non è stata, inoltre, considerata la variazione nel corso del tempo degli indicatori per le ragioni già esposte nel CAP. 2. Anche l'indicatore considerato per il RDC può fornire solo un primo approfondimento rispetto alle dinamiche territorializzate di implementazione che potrebbero essere, invece, meglio approfondite (con disponibilità di dati) considerando il rapporto dei beneficiari con la popolazione potenzialmente eleggibile (e non complessiva), in modo da analizzare più precisamente il cosiddetto *take-up* (Nelson, Nieuwenhuis, 2021; Janssens, Van Mechelen, 2022).

Ciò detto, il lavoro ha indubbio un pregio nell'aver ricostruito una base empirica preliminare di analisi dei contesti regionali a livello territoriale, su cui si è potuta orientare l'individuazione – oltre ai capoluoghi regionali – di contesti specifici per l'approfondimento empirico, seguendo il criterio di dissimilarità delle condizioni contestuali.

Oltre alla presentazione e all'analisi dei contesti, in termini di caratteristiche configurazionali dei "sistemi locali di welfare", in questo capitolo si è inteso aggiungere anche un primo "tassello" nell'ottica di analisi dei processi di implementazione delle politiche di reddito minimo, considerando il grado di territorializzazione del RDC, in termini di incidenza sulla popolazione residente. Incrociando queste due dimensioni, l'analisi dei cluster ha evidenziato la presenza di una certa variabilità interna ai raggruppamenti dei contesti.

Se consideriamo, ad esempio, i comuni capoluogo di regione, abbiamo visto come questi non rappresentino un cluster omogeneo, bensì tendano a suddividersi in tre cluster. Il comune di Torino rappresenta un cluster a

sé, in particolare a fronte del livello particolarmente elevato di incidenza di RDC; il comune di Milano è aggregato, invece, al contesto ad alta vulnerabilità della Lomellina (sempre in Lombardia), in presenza di una certa similarità in termini di vulnerabilità configurazionale ed incidenza del RDC. Gli unici due comuni capoluogo di regione in un unico cluster sono Venezia e Bologna, che vengono ad aggregarsi con gli ATS ad “alta” vulnerabilità configurazionale, sebbene con incidenza più bassa in termini di RDC.

Le stesse considerazioni valgono anche per i contesti a “bassa” ed “alta” vulnerabilità configurazionale dei “sistemi locali di welfare”. Sebbene, infatti, questi contesti mantengano una loro distinzione, l’incrocio con la dimensione di implementazione del RDC li porta a raggruppare in cluster non pienamente omogenei, oppure in modo differente rispetto quanto ci sarebbe atteso: si veda, ad esempio, il caso dell’ATS di Sona che, pur rappresentando un contesto identificato come ad “alta” vulnerabilità configurazionale, rientra nel cluster 2, ossia con i contesti a “bassa” vulnerabilità.

Questi elementi evidenziano, dunque, quanto gli “incastri” fra caratteristiche contestuali e processi di implementazione delle politiche di reddito minimo siano tutt’altro che scontati. I prossimi capitoli, dedicati all’analisi empirica dei processi territorializzati di implementazione, avranno il compito di contribuire ad una migliore comprensione di questi aspetti.

La governance regionale del contrasto alla povertà tra innovazione ed inerzia

di *Stefania Sabatinelli, Orlando De Gregorio e Alessandra Perneti*

4.1

Introduzione

La governance multi-livello (GML) delle politiche sociali in Italia è stata a lungo inscritta in una configurazione “viziosa” (Aguilar Hendrickson, Sabatinelli, 2014). Negli impianti di GML “virtuosi”, la “divisione del lavoro” tra livelli istituzionali assegna a ciascuna scala di governo la regolazione dei meccanismi di solidarietà e di sostegno che a quel livello possono realizzarsi nel modo più efficace, è improntata a coerenza e organicità (sono, cioè, minimizzati sia ridondanze sia vuoti nelle filiere delle competenze) e presenta efficaci meccanismi di raccordo e coordinamento interistituzionale. In genere, in una tale configurazione, ai livelli istituzionali più elevati spetta definire i diritti di cittadinanza e gli standard di intervento, quelli intermedi esercitano funzioni di programmazione e coordinamento, quelli più vicini al territorio e ai singoli cittadini sono responsabili dell’implementazione. Laddove il *layering* è “virtuoso”, i livelli istituzionali locali possono utilizzare i propri margini di manovra – che differiscono in ampiezza, sulla base dell’articolazione normativo-istituzionale, della capacità di spesa, dei rendimenti istituzionali, degli approcci e delle tradizioni di intervento – per specificare, integrare, ampliare le misure di base definite centralmente per tutto il territorio nazionale, per renderle quanto più coerenti con le specificità dei territori interessati. Laddove il *layering* è “vizioso”, i livelli istituzionali subnazionali si trovano spesso a operare in termini di compensazione o di vera e propria sostituzione di interventi insufficienti o del tutto carenti a livello centrale (ivi, pp. 97-8).

In questo senso, il campo di policy proprio dell’assistenza sociale e del reddito minimo in Italia è paradigmatico. L’articolazione scalare delle responsabilità in questo ambito si era a lungo consolidata – per default, ovvero per assenza dello Stato centrale, eccetto per alcune ca-

terie di cittadini bisognosi – intorno al ruolo pressoché solitario degli enti locali nella definizione e realizzazione di misure, in assenza di significative cornici sovralocali. Ciò ha prodotto esiti fortemente diseguali dal punto di vista territoriale, non solo per il tipo di sostegno erogato, ma anche per la definizione di chi ne ha diritto (Kazepov, 1996).

All'inizio degli anni Duemila, le competenze delle diverse scale di governo in materia sono state, in rapida successione, prima riordinate “a cascata” dalla legge 328 nel 2000 e, subito dopo, regionalizzate con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001. Negli anni successivi, il tramonto della sperimentazione del Reddito minimo di inserimento (RMI) e la mancata definizione dei livelli essenziali di assistenza hanno ridimensionato il ruolo dello Stato centrale rispetto a quello che proprio la legge 328/2000 aveva inteso definire (Arlotti, Sabatinelli, 2020), tanto da qualificare la governance delle politiche sociali nel nostro paese come “regionally framed” (Kazepov, 2010). Nei decenni successivi, la complessità delle relazioni interistituzionali è fortemente cresciuta, in una cornice di federalismo caotico e incompiuto, entro cui è da ricomprendere anche il fallimento del referendum costituzionale del 2016. Parallelamente, si è ampliata la distanza tra le aree del paese – soprattutto, ma non solo, lungo il persistente crinale Centro-Nord/Sud – in termini di performance istituzionale, del tipo di sostegno fornito e, ancora, del perimetro di chi accede al sostegno (Fargion, Gualmini, 2012; Kazepov, Barberis, 2013; Ascoli, Pavolini, 2012). Le conseguenti diseguaglianze territoriali nel riconoscimento dei diritti di cittadinanza sociale si sono intrecciate con il crescente peggioramento delle condizioni di lavoro e l'incremento del fenomeno della povertà, pure territorialmente diseguali (Saraceno *et al.*, 2022).

L'introduzione di una nuova misura nazionale di reddito minimo – il Reddito di inclusione (REI) prima, il Reddito di cittadinanza (RDC) subito dopo – ha costituito, dunque, una novità anche nel quadro della governance multi-livello in questo campo di policy. Una forte e inedita assunzione di responsabilità del livello nazionale, nelle funzioni non solo di finanziamento ma anche di regolazione, ha infatti determinato una ridefinizione delle relazioni interistituzionali sull'asse verticale della governance. Parallelamente, la previsione di percorsi di inserimento sociale e/o lavorativo individualizzati per una platea di beneficiari mai così vasta ha implicato la riconfigurazione dei rapporti tra i diversi enti pubblici coinvolti, così come tra questi e le realtà del terzo settore attive sui territori.

In questo quadro, il capitolo indaga se e come siano mutati gli assetti della governance multi-livello a seguito dell'innesto di REI e RDC nelle quattro regioni coinvolte nella ricerca – nell'ordine in cui le introdurremo: Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte. Più precisamente l'analisi si focalizza sulla governance *regionale*, guardando sia all'asse verticale, ovvero alle relazioni tra livelli istituzionali, che a quello orizzontale, in specie con riferimento alle relazioni con il terzo settore. La lettura comparata dei quattro casi regionali consente di mettere a confronto come l'intervento di uno stesso fattore – le nuove misure nazionali – sia stato integrato in contesti diversi per tradizioni e approcci relativi alle relazioni interistituzionali e interattoriali specificamente nel campo del contrasto della povertà. Obiettivi del capitolo sono, dunque: esaminare le relazioni che intercorrono tra ente regionale e territori e tra enti pubblici e privato sociale nelle regioni in esame; comprendere se si tratti di dinamiche che ricalcano modalità di relazioni preesistenti la riforma, improntate dunque alla *path dependency*, o che se ne distanziano; esplorare le ragioni alla base di cambiamenti e persistenze. Oltre a contribuire alla comprensione dell'evoluzione della GML alla luce di un fattore esogeno di massima importanza (il netto rafforzamento della scala di governo nazionale in un contesto *regionally framed*), l'analisi è rilevante nella prospettiva assunta in questo volume, in quanto forme e meccanismi della governance multi-livello influenzano l'implementazione di una specifica misura, nonché la coerenza tra questa e l'insieme dei provvedimenti nel quale essa si inserisce.

4.2

La governance regionale alla prova del nuovo protagonismo nazionale

Tra la metà degli anni Novanta, con l'introduzione dell'elezione diretta dei presidenti di Regione, e i primi anni 2000, con la riforma del Titolo V della Costituzione, ha preso avvio una fase di forte *institution building* da parte delle Regioni italiane. Sebbene questo abbia fatto leva soprattutto sulle politiche sanitarie, di gran lunga la voce più importante dei bilanci regionali (Fargion, Gualmini, 2012), anche le politiche sociali sono state ricomprese nei tentativi di costruzione o consolidamento di specifiche identità regionali all'intersezione tra *policy* e *politics*. In questo senso hanno giocato un ruolo gli stessi interventi in materia di sostegno del reddito introdotti in modo assai diversificato da alcune Regioni in

corrispondenza della chiusura della sperimentazione nazionale del RMI (Lumino, Morlicchio, 2013). Anche nel campo delle politiche sociali gli stili regionali sono andati così via via definendosi – e distinguendosi – tanto nelle logiche di intervento e negli obiettivi di policy, quanto nelle logiche di governance regionale, ovvero dei principi che ispirano e delle modalità con le quali si concretizzano le relazioni sull'asse verticale e su quello orizzontale (Fargion, Gualmini, 2012; Kazepov, Barberis, 2013). I due elementi – obiettivi di policy e forme di governance – non sono peraltro tra loro disgiunti, ma interrelati, e i rispettivi sviluppi si sono reciprocamente influenzati. In questo capitolo ci focalizziamo, però, sulle seconde (sugli orientamenti di policy e sulle diverse concezioni di povertà nelle quattro Regioni: cfr. Meo, Volturo, 2022).

Riguardo gli stili di governance, Bifulco (2015) ha individuato tre modelli che, per quanto ideal-tipici e originati specificamente da un'analisi delle relazioni verticali, sono a nostro avviso utili per dare conto anche delle differenze ravvisabili nelle relazioni orizzontali, prestandosi, dunque, a fare sintesi di alcuni dei tratti principali che caratterizzano le configurazioni di governance regionale nel loro complesso. Questi sono: *centralismo regionale*, laddove la Regione non riconosce la relazione con i livelli istituzionali locali e con gli attori non pubblici, con cui il dialogo è dunque tendenzialmente unidirezionale; *ruolo promozionale*, laddove la Regione favorisce l'autorganizzazione dei territori e degli stakeholder e istituisce arene per la loro partecipazione, con forme di dialogo bidirezionali; *ruolo astensionista*, laddove non vi è né conflitto né sostegno, poiché l'interazione della Regione con gli enti locali e con gli attori è minima.

Il sottoinsieme costituito dalle quattro Regioni settentrionali interessate dalla ricerca comprende quattro combinazioni di approcci di policy e stili di governance piuttosto diversificate (cfr. TAB. 4.1). Nel caso lombardo la letteratura è concorde nel mettere in luce – in corrispondenza con la ormai trentennale continuità delle giunte di centro-destra – una forte retorica improntata alla sussidiarietà declinata in una centratura sul (quasi-) mercato sull'asse orizzontale e in un “convinto neocentralismo regionale” sull'asse verticale, con scarso sviluppo di modalità di accompagnamento e coordinamento sia degli Ambiti territoriali sia degli attori del welfare mix (Bifulco, 2011, p. 45; Gori, 2020). Il Veneto condivide con la Lombardia la lunga continuità di maggioranze di centro-destra, ancorché differenziate dalla diversa specificità della componente autonomista e da una interpretazione meno ideologico-identitaria della sussidiarietà. Un tratto tipico che le regioni governate da coalizioni di centro-destra condividono è quello della

TABELLA 4.1

Principali elementi storico-istituzionali e relativi alla dimensione verticale e orizzontale della governance multi-livello nelle quattro regioni

	Lombardia	Veneto	Emilia-Romagna	Piemonte
ELEMENTI STORICO-ISTITUZIONALI				
Continuità e orientamento politico	Continuità centro-destra dal 1995	Continuità centro-destra dal 1995	Continuità centro-sinistra dal 1970	Discontinuità 1995-2005 centro-destra 2005-10 centro-sinistra 2010-14 centro-destra 2014-19 centro-sinistra 2019-in corso centro-destra
Misura regionale pre redditi minimi nazionali	Reddito di autonomia (RDA), insieme di misure precipienti	Reddito di inclusione attiva (RIA)	Reddito di solidarietà (RES)	Nessuna
Periodo	2015-in corso	2015-in corso	1. 2016-18; 2. 2018-19	
Obiettivi	Sostegno per rischio impoverimento (soglia ISEE € 20.000)	Percorsi di reinserimento lavorativo o sociale	1. alternativo a SIA nazionale (per ampliare platea beneficiari); 2. integrazione regionale a REI	
Spesa pro capite Comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali, €/anno, 2016	130	104	160	126
N. abitanti (2020)	10.027.602	4.879.133	4.464.119	4.311.217
N. Comuni	1.504	563	330	1.180

(segue)

TABELLA 4.1 (segue)

	Lombardia	Veneto	Emilia-Romagna	Piemonte
N. Ambiti piani di zona	95 Ambiti sociali	21 Ambiti territoriali, riconosciuti a livello formale, ma non giuridico	38 distretti sociosanitari	49 enti gestori dei servizi sociali
N. distretti (socio)sanitari	8 Agenzie di tutela della salute (ATS) 27 Aziende sociosanitarie territoriali (ASST)	9 Aziende sociosanitarie ULSS (accorpamento delle precedenti 21 nel 2016) 21 distretti sanitari con comitati dei sindaci di distretto sanitario o conferenza dei sindaci	38 distretti sociosanitari	33 distretti sanitari
GOVERNANCE MULTILIVELLO				
Arene per raccordo con territori	Non formalizzate. Incontri una tantum organizzati dalla Regione. Contenuti prevalentemente informativi e unidirezionali da Regione verso gli Ambiti	Tavolo regionale per la Rete della protezione e dell'inclusione sociale + Commissione tecnica Convocazione annuale Utile per ricomporre la frammentarietà territoriale	Cabina di regia regionale per le politiche sanitarie e sociali (dal 2015) Sede di confronto e coordinamento con autonomie locali	Rete della protezione e dell'inclusione sociale Intesa inizialmente come inclusiva e partecipativa; dopo cambio giunta, minor rilevanza e convocazioni meno frequenti
Arene per raccordo con terzo settore (TS)	Tavoli dedicati, ma di natura formale e informativa nei confronti del TS	Nessuna arena definita, ma confronto stabile con la sezione regionale veneta dell'Alleanza contro la povertà	Coordinamento interistituzionale + Tavolo tecnico interistituzionale in materia di lavoro ed esclusione sociale intesi in senso partecipativo	Rete della protezione e dell'inclusione sociale inizialmente intesa come partecipativa; dopo cambio giunta, minor rilevanza e frequenza

PIANI POVERTÀ

Denominazione	“Linee di sviluppo delle politiche regionali di prevenzione e contrasto alla povertà”	“Piano regionale per il contrasto alla povertà”	“Piano regionale per la lotta alla povertà 2018-20”	“Patto regionale di lotta alla povertà”
Coinvolgimento dei territori nella definizione	No	Sì	Sì	Sì
Governance verticale	Non ha lo scopo di fornire una programmazione dettagliata	Definisce chiari obiettivi per rafforzare interventi e servizi di contrasto alla povertà	Costante accompagnamento degli enti locali, anche con specifici momenti di formazione	La Regione intende affiancare Comuni ed enti gestori nella gestione dei diversi fondi per il contrasto alla povertà
Coinvolgimento del TS nella definizione	Nessuno	Sì	Sì	Sì
Governance orizzontale	Tra gli obiettivi della versione aggiornata delle linee guida vi sono: favorire accordi/protocolli per coordinamento tra settori di policy; potenziare il welfare di comunità.	Istituiti i Nuclei operativi di ambito (NOA), che collaborano con Uffici di Piano ed équipe multidisciplinari e partecipano ai comitati tecnici delle convenzioni tra Comuni.	Relazioni partecipative Il TS nota però tendenze alla centralizzazione della Regione.	Promozione di accordi di ambito tra TS e Comuni/enti gestori
				Diversi attori sottolineano l'esigenza di superare la frammentarietà locale del TS e rafforzare reti territoriali.

delega alle Agenzie territoriali sanitarie, diretta emanazione della struttura regionale, in contrapposizione alla valorizzazione degli Ambiti sociali introdotti dalla legge 328/2000 (Fargion, Gualmini, 2012). Non a caso questi ultimi sono stati definiti in Veneto solo di recente¹. L'Emilia-Romagna presenta notoriamente una marcata continuità politica nel tempo e tra livelli istituzionali e territori (Regione, Province, Comuni), con maggioranze stabilmente di centro-sinistra sin dalle prime elezioni regionali nel 1970. Nelle regioni cosiddette "rosse" il governo degli enti subnazionali da parte dei partiti di sinistra all'epoca esclusi dai governi nazionali per complesse questioni geopolitiche ha favorito lo sviluppo di sistemi locali di welfare particolarmente avanzati nel contesto italiano (Ramella, 2005). Rileva qui in particolare la solida tradizione di coordinamento e accompagnamento dell'azione degli enti locali e delle organizzazioni di terzo settore. Infine, il Piemonte è la sola delle regioni qui analizzate ad essere caratterizzata da sistematica alternanza politica. Questo era già stato identificato in letteratura come un fattore esplicativo dell'inefficacia dell'azione regionale, sia in termini di consolidamento di uno specifico approccio di politica sociale, sia di assestamento delle forme di organizzazione degli enti territoriali e degli enti gestori delle politiche sociali, e delle relazioni tra livelli istituzionali (Fargion, Gualmini, 2012). Quattro stili regionali di governance diversi, quindi, che ben si prestano agli obiettivi di questo capitolo.

4.3

Cambiamenti e persistenze nella governance regionale del contrasto alla povertà

In questo paragrafo analizziamo le forme della governance regionale sull'asse orizzontale e verticale nei quattro contesti considerati e gli eventuali cambiamenti osservati in corrispondenza dell'implementazione delle nuove misure nazionali. Nel condurre l'analisi guardiamo in particolare ad alcune variabili, che si riferiscono alla redazione dei piani di contrasto alla povertà, alla definizione e convocazione delle arene di coordinamento rispettivamente con gli Ambiti territoriali e con le organizzazioni del ter-

1. Si segnala, tuttavia, che – in controtendenza – in Lombardia gli ambiti definiti per i Piani di zona delle politiche sociali sono stati più di recente assunti dalla Regione per altri ambiti di policy (cfr. legge regionale 16/2016 sulle politiche abitative), al fine di promuovere una maggiore integrazione intersettoriale.

zo settore, all'introduzione di forme di accompagnamento e formazione degli stessi in merito alle novità introdotte a scala nazionale. L'analisi si basa prevalentemente sulle evidenze empiriche raccolte nella prima fase della ricerca, sui quattro report regionali e sul report di analisi trasversale prodotti dalle unità di ricerca. Il disegno della ricerca ha previsto la rassegna della letteratura sui modelli regionali, la disamina dei documenti normativi regionali rilevanti per il campo di policy in oggetto e una serie di interviste a testimoni privilegiati (dirigenti o funzionari degli enti regionali; stakeholder regionali afferenti ad organizzazioni sindacali e di advocacy, associazioni del terzo settore e degli enti locali, esperti) condotte tra la fine del 2019 e la primavera del 2020. È stato poi possibile rileggere le informazioni relative a forme e meccanismi della GML anche alla luce degli elementi raccolti nelle fasi successive della ricerca, focalizzate sul processo di implementazione della misura (per maggiori dettagli sulla metodologia e il disegno della ricerca si cfr. il CAP. 2; qui ci limitiamo a richiamare le interviste semistrutturate con dirigenti, funzionari e operatori dei servizi sociali e del lavoro comunali o d'ambito). Come si vedrà, emergono sia cambiamenti sia persistenze nel tempo e si delineano assonanze e divergenze tra contesti (Pernetti *et al.*, 2021), sulle quali torneremo nel paragrafo conclusivo.

4.3.1. LOMBARDIA: L'EREDITÀ DI UN CENTRALISMO SENZA COORDINAMENTO

La lunga continuità politica ha favorito in Lombardia la strutturazione di uno specifico approccio regionale sia in termini di policy sia di governance. Le politiche di sostegno al reddito si sono concentrate, più che sulla condizione di povertà conclamata, sulla povertà estrema fino agli anni 2000 e, in seguito alle recessioni economiche iniziate nel 2008, sulla prevenzione dello scivolamento in povertà. Ciò appare evidente dalle elevate soglie di accesso al Reddito di autonomia (cfr. TAB. 4.1) introdotto nel 2015. Peraltro, nonostante la denominazione, questo non era una misura regionale di reddito minimo, ma piuttosto un insieme di interventi frammentati, per lo più preesistenti.

Sul versante della governance, nel tempo si era consolidata una combinazione di tratti "centralisti" e modalità "astensionista". Con l'introduzione del REI, anche in Lombardia si ha la definizione del Piano regionale per il contrasto alla povertà (D.g.r. 662/2018). Questo passaggio poteva rappresentare un'occasione perché la Regione adottasse uno stile

di governance più proattivo. Tuttavia, come esplicitato dal direttore della DG Welfare nella sua presentazione agli Ambiti territoriali (Melzi, 2018), il documento ha assunto – sin dal titolo – la forma di linee guida generali, senza finalità di programmazione dettagliata (cfr. TAB. 4.1). La versione aggiornata del piano (D.g.r. 3152/2020) ha riconosciuto la necessità di un maggiore coordinamento tra diverse aree di policy (formazione, lavoro, salute, abitazione, educazione), tramite accordi, protocolli di collaborazione ed équipe multisettoriali. Diversi testimoni privilegiati intervistati hanno, però, sottolineato il permanere di difficoltà nel raccordo con l'ente regionale. Sull'asse verticale, infatti, gli Ambiti vengono saltuariamente convocati per incontri definiti dagli stessi referenti regionali come “centralizzati”, e considerati dai territori insufficienti in termini di accompagnamento, formazione e coordinamento. Sull'asse orizzontale, nonostante l'istituzione di un tavolo specificamente dedicato al dialogo con gli enti del terzo settore, anche questi sono interpellati dalla Regione a scopo meramente informativo (Ghetti, 2018). La cabina di regia, prevista nel piano regionale per favorire il coordinamento degli attori coinvolti nell'implementazione delle politiche contro la povertà, avrebbe potuto contribuire a consolidare il rapporto tra Regione e terzo settore. Tuttavia, da quanto emerso dalle interviste, questa non è poi stata di fatto mai convocata ed è definitivamente decaduta con il passaggio dal REI al RDC. L'assenza di una significativa regia regionale sembra aver favorito una implementazione delle misure nazionali territorialmente frammentata e diseguale, sulla base delle preesistenti, e diversificate, modalità locali di relazione tra enti pubblici e tra questi e il terzo settore. Nel caso lombardo sembra evidenziarsi, quindi, uno sviluppo in continuità con quanto già rilevato in letteratura (Gori, 2020; Dessi, Guidetti, 2018).

4.3.2. VENETO: GOVERNANCE REGIONALE IN VIA DI CONSOLIDAMENTO?

Anche in Veneto gli interventi sulla povertà si sono a lungo limitati all'area della marginalità. A seguito della crisi del 2008, tuttavia, si assiste all'introduzione di misure di sostegno al reddito più incisive, in particolare il Reddito di inclusione attiva (RIA), reddito minimo regionale che si distingue per la previsione di percorsi diversi, di inclusione sociale o lavorativa, a seconda delle caratteristiche dei beneficiari. Ciò ha generato l'esigenza di attivare o potenziare le collaborazioni pubblico-privato. I fondi regionali relativi al RIA erano distribuiti ai Comuni attraverso gli Ambiti, definiti però solo a livello formale e non giuridico.

I passaggi programmatori che hanno accompagnato l'introduzione delle misure nazionali hanno rappresentato un'importante occasione per conferire alla governance regionale una maggiore strutturazione. Il Piano regionale di contrasto alla povertà è stato definito sulla base di un confronto attivo e proficuo da parte della Direzione regionale servizi sociali con i ventuno Ambiti territoriali sociali, le nove Aziende sociosanitarie ULSS e stakeholder afferenti a diversi settori. Il monitoraggio da parte della Banca mondiale ha, inoltre, accompagnato un continuo processo di aggiornamento del documento.

La governance verticale presenta, almeno sulla carta, una chiara definizione delle competenze di ciascun livello istituzionale (cfr. TAB. 4.1). Innanzitutto, si nota la presenza di una singola Direzione generale, quella relativa ai servizi sociali, dedicata al tema. I Comuni, a cui è demandata l'implementazione, si interfacciano con la Regione attraverso gli enti capofila dei Comitati dei sindaci di distretto sanitario. Il Piano ha inoltre introdotto due arene per coinvolgere gli attori locali: il Tavolo regionale per la rete della protezione e dell'inclusione sociale, convocato almeno una volta l'anno con funzione di indirizzo e di programmazione, e, a suo supporto, la Commissione tecnica, con una composizione variabile a seconda dei temi trattati. Nella predisposizione dei Piani di attuazione locale (PAL) per il contrasto alla povertà, i territori possono poi contare anche sull'accompagnamento della Banca mondiale. A fronte di un tale impianto, tuttavia, ricorre nelle interviste il riferimento a una spiccata frammentarietà locale, legata alla coesistenza di diverse forme di organizzazione degli enti territoriali. Infatti, i Comuni fanno capo, da un lato, ai distretti sanitari, a cui delegano prestazioni sociosanitarie e la gestione dei servizi sociali (deleghe per il cui ritiro le valutazioni erano in corso al momento della ricerca in diversi territori) e, dall'altro, ai ventuno Ambiti sociali, definiti – come detto – solo di recente. La geografia di distretti e ambiti coincide solo parzialmente, e ad essi si sovrappongono, inoltre, diverse forme di gestione associata dei servizi.

Riguardo, invece, all'asse orizzontale, non sono presenti arene specifiche di raccordo tra la Regione e il terzo settore rispetto al contrasto alla povertà. Ciò nonostante, il dialogo risulta stabile grazie alla presenza della sezione regionale di Alleanza contro la povertà, che assume il ruolo di portavoce unitario nei rapporti con l'ente regionale. Sul territorio, invece, il confronto con le organizzazioni del terzo settore è garantito dai Nuclei operativi di ambito (NOA), pure istituiti dal Piano regionale. I NOA collaborano direttamente con le équipes multidisciplinari, con gli Uffici di

Piano e partecipano ai comitati tecnici delle convenzioni tra Comuni, a supporto della governance locale e del monitoraggio dei progetti sociali da trasmettere alla Regione. Per ciascuno dei ventuno Ambiti si prevede l'istituzione di un tavolo e di una commissione tecnica da inserirsi nel comitato dei sindaci di distretto. A livello locale, comunque, mentre le relazioni operative sono consolidate, il TS fatica a rivestire un ruolo rilevante in termini di advocacy, anche a causa della sua elevata frammentazione. Nel tentativo di ridurre tale iato, l'ente regionale ha invitato i territori a costituire delle "alleanze contro la povertà" locali, opzione ritenuta però di difficile realizzazione proprio per l'elevata frammentarietà.

4.3.3. EMILIA-ROMAGNA: UN SISTEMA MATURO, REATTIVO AI MUTAMENTI

In Emilia-Romagna l'azione regionale si distingue per una continua attenzione al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, divenuta esplicita con l'introduzione di una prima misura dedicata all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale nel 2015, il Reddito di solidarietà (RES; l.r. 14, cfr. TAB. 4.1), poi rivisitata in seguito all'estensione del REI. In corrispondenza con la prima delle due misure nazionali viene steso un articolato Piano regionale per la lotta alla povertà 2018-20, che comprendeva un approfondimento sul fenomeno della povertà in Emilia-Romagna e sugli strumenti di contrasto e si articolava poi in obiettivi programmatici relativi al coordinamento dei servizi, alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, all'integrazione delle risorse nazionali e regionali e alle indicazioni per i piani triennali di zona (oltre a prevedere azioni di sistema quali formazione, sistemi informativi, monitoraggio e assistenza tecnica).

Tra i punti di forza del caso emiliano-romagnolo va sottolineata, sull'asse verticale, la forte relazione tra ente regionale ed enti territoriali. Consolidatasi anche in virtù di una sostanziale continuità delle maggioranze politiche di centro-sinistra nel tempo, tra livelli istituzionali e tra territori, questa ha poi potuto reggere anche con i Comuni che più recentemente hanno cambiato di segno politico.

Sul piano orizzontale va evidenziato che già l'introduzione del RES aveva puntato su una maggiore integrazione, entro il perimetro degli enti pubblici, tra l'area sociale e sanitaria (anche attraverso il ricorso ad équipe multidisciplinari) e, al di fuori di esso, sul rafforzamento del raccordo tra attori pubblici e terzo settore. In generale, è valutata positivamente la capacità dell'amministrazione regionale di riconoscere la solidità del privato

sociale e la vivacità della società civile, per quanto la relazione con essi non sia esente da frizioni. I referenti regionali intervistati pongono l'accento su un tratto di frammentarietà del terzo settore, che ostacolerebbe la realizzazione di una vera e propria co-programmazione e co-progettazione degli interventi. Dal canto loro, gli esponenti del terzo settore intervistati, pur confermando un buon rapporto con l'ente regionale, sottolineano da parte di questo una tendenza alla centralizzazione che, talvolta, può presentare il rischio di neutralizzare quelle differenze territoriali che non si configurerebbero come diseguaglianze di accesso e trattamento, ma piuttosto come riconoscimento della diversità dei bisogni emergenti, soprattutto nelle aree più periferiche della regione.

Emerge, comunque, una configurazione regionale di governance consolidata, che diversi intervistati considerano abbia giocato un ruolo cruciale per far fronte ai molteplici e rapidi mutamenti introdotti a livello nazionale, che hanno generato smarrimento e forti aggravii nei carichi di lavoro per i servizi sociali territoriali. Anche in questo frangente si evidenzia il ruolo che l'attore regionale ha rivestito nel confronto con e nell'accompagnamento degli attori locali, anche tramite specifici momenti di formazione, nella promozione delle relazioni tra gli attori locali e nella valorizzazione del contributo del terzo settore. Da più parti si ritiene, però, che la precipitazione che ha caratterizzato l'introduzione del RDC abbia di fatto impedito di capitalizzare appieno l'esperienza maturata a livello regionale con l'implementazione del RES e del REI.

4.3.4. PIEMONTE: GOVERNANCE REGIONALE IN CERCA DI IDENTITÀ

In Piemonte l'attenzione al fenomeno della povertà da parte dell'attore regionale è stata tradizionalmente poco incisiva ed esplicita, con interventi limitati alla povertà estrema e alla marginalità. Non sono state introdotte misure regionali di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà che anticipassero prima o integrassero poi le misure nazionali, delegando dunque questo ambito di policy quasi esclusivamente all'azione dei Comuni.

Adottare una prospettiva diacronica appare particolarmente importante nell'esaminare il caso piemontese. Diversamente dalle altre regioni considerate nella ricerca, infatti, il Piemonte ha conosciuto una sistematica alternanza della maggioranza politica alla guida del governo regionale. Questo ha avuto rilevanti riflessi nell'interpretazione delle relazioni interscalari. In contrapposizione con l'inerzia della legislatura regionale 2010-14 a guida centro-destra, durante la giunta di centro-sinistra in carica nel

quinquennio 2014-19 (ovvero in corrispondenza dell'introduzione delle misure nazionali di reddito minimo), si è assistito ad un nuovo protagonismo dell'ente regionale nella programmazione delle politiche sociali e di contrasto alla povertà. Il quadro è tuttavia poi nuovamente mutato con l'insediamento della nuova giunta di centro-destra nel 2019.

Riguardo la governance multi-livello, assume rilievo il tentativo operato durante la legislatura regionale 2014-19 a guida centro-sinistra di riorganizzare i servizi sociali piemontesi attraverso la creazione dei trenta distretti della coesione sociale. Tale riorganizzazione aveva l'obiettivo di razionalizzare i quarantanove enti gestori delle funzioni socioassistenziali precedentemente presenti e di promuovere un maggiore raccordo tra i servizi sociali, sanitari e del lavoro. Va inoltre evidenziato che, secondo l'approccio adottato con il Patto per il sociale nel 2015 e con quello del 2018, la programmazione a livello locale doveva rappresentare l'articolazione territoriale degli obiettivi definiti dalla programmazione regionale. Lungo l'asse orizzontale della governance forte rilevanza rivestono, inoltre, in tale periodo, l'istituzione della "Rete della protezione e dell'inclusione sociale" (cfr. TAB. 4.1) e il "Patto regionale di lotta alla povertà" (2018-20), che mirava a consolidare un approccio multidimensionale, potenziare la rete territoriale, rafforzare il sistema dei servizi, integrare i fondi comunitari, nazionali e regionali.

In sintesi, la convergenza tra l'introduzione delle prime misure nazionali di contrasto alla povertà (SIA prima e, soprattutto, REI) e l'interventismo della giunta Chiamparino ha dato impulso sia ad un tentativo di ridurre la frammentarietà della gestione locale delle politiche di contrasto alla povertà, con il progetto di istituire i distretti della coesione sociale, sia ad un più pieno riconoscimento del ruolo del terzo settore e della necessità di un efficace raccordo pubblico-privato. Con il passaggio alla giunta di centro-destra nell'estate del 2019 e la contestuale introduzione del RDC a livello nazionale, tuttavia, l'azione da parte dell'attore regionale sembra tornare a perdere vigore. Le interviste con referenti di enti locali e del privato sociale mostrano una notevole consonanza intorno all'interpretazione che in Piemonte l'ente regionale non abbia mai consolidato un proprio modello di policy e di governance, in buona parte a seguito della continua alternanza politica. Nello scenario recente, fortemente condizionato dalla pandemia, il ruolo assunto dall'attore regionale in tema di contrasto alla povertà è considerato dagli intervistati come incerto e distante dai territori, dunque poco incisivo. Di conseguenza, anche l'implementazione del RDC ha finito per assumere forme assai diverse a seconda dei contesti territoriali,

con il prevalere delle differenze subregionali e di dinamiche *path dependent*, come era stato già evidenziato in passato (Fargion, Gualmini, 2012; Busso, 2012).

4.4 Conclusioni

Nelle logiche di governance regionale sottese all'implementazione dei redditi minimi nazionali sembra, dunque, che nelle quattro regioni analizzate abbiano prevalso dinamiche di *path dependence*. Nonostante la presenza di un nuovo quadro regolatorio nazionale, infatti, le forme delle relazioni interistituzionali e interattoriali paiono ripercorrere le tradizioni regolative e operative proprie di ciascun contesto regionale (Pernetti *et al.*, 2021).

Tra i quattro contesti si evidenziano due percorsi principali, che si differenziano per il tipo di azione di governance esercitata a livello regionale.

La Lombardia e il Piemonte confermano quanto già restituito in letteratura, ovvero un profilo regionale *debole* tanto nel modello di contrasto alla povertà quanto nella governance. Le due regioni mostrano, infatti, diverse analogie nella scarsa incidenza dell'azione di governance da parte dell'attore regionale, sia sull'asse verticale sia su quello orizzontale. In entrambi i casi il livello regionale non esercita un accompagnamento strutturato ed efficace nei confronti dei territori per quanto riguarda l'implementazione delle misure nazionali, che dunque registra variazioni territoriali significative, poiché i contesti locali tendono ad attuare la misura sulla base dei propri assetti precedenti. Questa dinamica si riflette anche nei rapporti che, nei due contesti, l'attore regionale ha instaurato nei confronti del terzo settore: pur definite da un punto di vista formale, nella pratica le arene si rivelano contenitori vuoti o comunque scarsamente efficaci. Una configurazione analoga, dunque, che però è esito di percorsi e fattori molto diversi. In Piemonte, infatti, sembrano cruciali le implicazioni della continua alternanza politica, che non ha consentito di far emergere un approccio di policy prevalente, né di far maturare forme organizzative sul territorio e relazioni interistituzionali efficaci. Qui, dunque, il carattere "astensionista" (Bifulco, 2015) della governance regionale del contrasto alla povertà sembra dipendere da una ricerca di identità che data da lungo tempo. Al contrario, in Lombardia un esito in parte analogo – una paradossale combinazione di

“centralismo” e di “astensionismo” – si dà a seguito di una lunga stagione di stabilità e coerenza in termini sia di *politics* sia di *policy*. Lo spazio per esercitare il tipo di regolazione che aveva maggiormente caratterizzato l’azione della Regione lombarda, ovvero la definizione della distribuzione delle risorse tra i territori e dei loro usi, è andato restringendosi in corrispondenza delle nuove misure regolate su scala nazionale. In tale quadro, dunque, la tradizione di un centralismo regionale senza volontà – e però anche, e di conseguenza, senza capacità – di coordinamento e accompagnamento di territori e attori si rivela oggi un’eredità pesante rispetto alla necessità di far fronte a mutamenti rapidi, dettati tanto dai cambiamenti economico-sociali quanto da una successione di riforme a livello nazionale, che richiedono continui esercizi di riorganizzazione e adattamento.

Nelle altre due regioni analizzate, il Veneto e l’Emilia-Romagna, si delinea invece un profilo regionale più *forte*, sia nel tipo di contrasto alla povertà sia nello stile di governance. In entrambi i contesti si rileva un approccio di policy più strutturato, che ha portato all’introduzione di specifiche misure regionali di sostegno del reddito e inclusione socio-lavorativa e che fa leva sull’esperienza maturata con la loro programmazione e implementazione. Si osservano, poi, forme di governance orizzontale e verticale più robuste. Anche in questo caso, però, si tratta di una configurazione simile che scaturisce da dinamiche differenti.

In Emilia-Romagna sembra emergere la combinazione di un “ruolo promozionale” con un certo grado di “centralismo regionale”, sia nei termini dell’accompagnamento dei territori nell’implementazione delle misure nazionali sia in quelli delle relazioni interattoriali. Qui le nuove misure nazionali si sono innestate su di un sistema maturo, particolarmente attrezzato nella sua capacità di programmazione delle misure e di coordinamento e accompagnamento degli enti locali e degli attori pubblici e non. La regione definisce chiaramente le modalità di coordinamento tra i diversi attori coinvolti e i contesti in cui esso deve avvenire, ma questa strutturazione poggia su una solida base di relazioni e di rapporto fiduciario consolidati negli anni tra l’attore regionale, i territori e il terzo settore. Un investimento di lungo periodo su forme di coordinamento che – pur non esenti da limiti – sembrano rivelarsi particolarmente funzionali alla necessità di esprimere capacità di reazione a fronte di una realtà in continua e rapida trasformazione.

Anche in Veneto l’assetto di governance regionale è basato su di una definizione precisa delle arene e dei ruoli dei diversi livelli istituzionali e degli attori coinvolti nelle politiche sociali, benché si ravvisino alcune

difficoltà nel raccordo alla scala territoriale, in relazione al carattere frammentato tanto delle forme organizzative dei territori quanto delle realtà del privato sociale. Qui l'implementazione delle misure nazionali sembra aver costituito una finestra di opportunità per consolidare trasformazioni nelle forme di organizzazione e di relazione tra territori, scale di governo e attori che andavano maturando da tempo e che non possono, tuttavia, ancora dirsi compiute.

L'intervento di un fattore nuovo, una forte cornice regolatoria nazionale, risulta dunque essere stato filtrato da configurazioni regionali diverse per approcci di policy e stili di governance. Mentre scriviamo, un'ulteriore ridefinizione delle misure nazionali ridimensiona generosità e inclusività del sostegno per individui e famiglie in condizioni di bisogno. Al tempo stesso, essa solleva interrogativi in merito alle prospettive dal punto di vista della governance multi-livello. Mentre si evidenzieranno nuove esigenze di accompagnamento di territori e attori nella gestione di ulteriori cambiamenti, si ravvisa il rischio che perdano impulso quei processi di consolidamento delle relazioni interistituzionali e interattoriali, i cui riflessi su modalità ed esiti dell'implementazione sarà necessario monitorare.

L'organizzazione dei servizi alla prova del reddito minimo

di *Tommaso Frangioni, Stella Volturo,
Alessandra Perneti e Giulio Bertoluzza*

5.1

Introduzione

L'avvento di una nuova misura di reddito minimo più generosa, con una platea molto più ampia delle precedenti e strutturata lungo principi operativi variegati, ha presentato la necessità per i servizi di welfare coinvolti – servizi sociali e centri per l'impiego (CPI) – di ripensarsi, a volte anche profondamente. Vale la pena inoltre sottolineare che, pochi mesi dopo l'avvio della misura, il sistema del welfare è stato investito dalla pandemia di COVID-19, ulteriore elemento di “stress” per le organizzazioni coinvolte. Queste hanno dunque visto un accavallarsi di strumenti emergenziali e ordinari, di sfide organizzative dettate tanto dalla nuova misura, quanto dalle necessità imposte dalle misure di contenimento (*smart working*, digitalizzazione delle prese in carico) e dai bisogni emersi in conseguenza a queste (Busso *et al.*, 2021). Il “tempo sospeso” della pandemia ha però anche facilitato la creazione di un inedito spazio di auto-riflessività nei servizi e permesso la infrastrutturazione graduale di una serie di aspetti della misura (Martelli *et al.*, 2022).

In questo capitolo cercheremo di avanzare una proposta interpretativa che guardi alle strategie che gli attori territoriali coinvolti nell'implementazione del reddito minimo hanno sviluppato per integrare la nuova misura all'interno delle strutture istituzionali e organizzative preesistenti. In particolare ci concentreremo sulla dimensione più propriamente organizzativa, rimandando ad altri capitoli l'analisi di aspetti più specifici. Questo implica leggere l'implementazione del Reddito di cittadinanza (RDC) alla luce di elementi di mutamento, ma anche di inerzia, continuità o resistenza, rispetto sia a quanto stabilito dalla normativa nazionale, sia rispetto alle articolazioni organizzative già presenti.

La complessità dei livelli e delle dinamiche su cui ha influito l'introduzione di una misura di carattere nazionale come il RDC appare complessa da districare: dai discorsi alle prassi, dai processi di riorganizzazione all'introduzione di nuove figure lavorative, è certamente impossibile procedere in questa sede a una disamina sistematica di ogni segmento su cui la misura ha impattato. Tuttavia, alcuni concetti possono aiutare a delineare una prima ricognizione.

Innanzitutto, è importante sottolineare il carattere nazionale della misura, che diviene dunque un fattore esogeno di cambiamento nei contesti territoriali sotto indagine. Allo stesso tempo, indagare questa dinamica è particolarmente interessante dal nostro punto di osservazione per rendere conto di come le *street-level organizations* possano essere elementi centrali nel processo di implementazione delle politiche, anche a partire da aspetti di carattere organizzativo (Brodkin, 2011). Dopo una lunga stagione di stasi nelle misure di contrasto alla povertà, le sperimentazioni del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) prima e del Reddito di inclusione (REI) poi avevano iniziato a predisporre il terreno per l'adozione di misure di questo tipo nell'operatività del servizio sociale. Per il servizio sociale, quello del RDC è un salto di scala – nelle risorse mobilitate e nel numero dei beneficiari coinvolti – mentre per il CPI rappresenta un terreno completamente nuovo. Ripercorrendo il ruolo delle organizzazioni coinvolte, alcune innovazioni di tipo organizzativo appaiono dunque di natura “incrementale” (Rossi, 2019), come nel caso dei servizi sociali che, al momento dell'entrata in vigore del RDC, avevano già maturato una certa esperienza grazie alle precedenti misure di contrasto alla povertà (anche a livello regionale, in Veneto ed Emilia-Romagna). Eppure, nonostante i servizi sociali avessero già una certa esperienza con le misure di reddito minimo, l'introduzione del RDC – proponendo una nuova impostazione nell'accesso e quindi nuove pratiche di lavoro per gli operatori – potrebbe costituire anche un'innovazione *disruptive* nella logica schumpeteriana (Downes, Nunes, 2014), in quanto – tra le altre cose – introduce nuove logiche di relazione fra cittadini e istituzioni (non solo il servizio sociale territoriale, ma anche i CAF, l'INPS, le Poste). Nel caso dei CPI, la misura incide in profondità nelle strutture organizzative, con l'introduzione della figura del navigator e ridisegnando il ruolo del servizio, che si allontana dalle sole politiche attive per il lavoro tradizionali (Scarano, 2022).

In questi termini, è possibile parlare di innovazione sociale istituzionale (Saruis *et al.*, 2019), in accordo con quelle analisi che vedono anche nel

soggetto pubblico un possibile mobilitatore di risorse cognitive e processi di mutamento (Ciarini, Neri, 2019). Questo può dar vita a processi di isomorfismo (DiMaggio, Powell, 1983), con un tentativo di standardizzazione della presa in carico a livello nazionale all'interno dei due servizi, ma anche a un loro progressivo allineamento reciproco sul piano cognitivo e dell'interpretazione dei mandati istituzionali. La dimensione dell'innovazione costituisce però soltanto un aspetto: è infatti molto rilevante anche il concetto di "inerzia" (De Leonardis, 2001), che indica la viscosità di comportamenti, letture, modelli organizzativi da un lato, ma anche una ritrosia cognitiva ad adattare i propri quadri interpretativi e organizzativi a contesti in mutamento. Questa duplicità permette di strutturare un'analisi delle trasformazioni istituzionali capace di tenere in considerazione la coesistenza di elementi di cambiamento e di continuità nei repertori istituzionali degli attori coinvolti (Lowndes, 2005). In questo senso, l'attenzione si concentra tanto sui *processi* di cambiamento organizzativo, che possono darsi in maniera più o meno netta a seconda della configurazione precedente, quanto su una parziale esplorazione dei *risultati* di tale cambiamento, con la consapevolezza che questi possano sortire effetti anche all'interno di una cornice temporale che eccede il lasso di tempo osservato (Streeck, Thelen, 2005). Ciò permette di disaccoppiare le modalità del cambiamento, incrementale o radicale, dai suoi effetti sulle strutture istituzionali e organizzative, rispetto alle quali si possono avere tanto aspetti di continuità quanto di discontinuità. In questo modo, si può rendere conto di come dei cambiamenti incrementali possano contribuire anche a mutamenti radicali nel medio-lungo periodo, secondo la logica dei *tipping points* (Pierson, 2004); oppure di come le istituzioni possano persistere anche quando investite da processi di cambiamento molto marcati. A queste due configurazioni si aggiungono quelle, più tradizionalmente studiate, del mutamento radicale che provoca grandi scostamenti istituzionali e organizzativi, nella classica ottica del mutamento paradigmatico, e i meccanismi adattivi che vedono semplici aggiustamenti incrementali in un'ottica di continuità (Streeck, Thelen, 2005, pp. 8-9).

I PARR. 5.2 e 5.3 si occupano, rispettivamente, di osservare i servizi sociali e i CPI. I due servizi incaricati della gestione della misura hanno storie, mandati, modelli di governance e di rapporto con i territori molto diversi, e hanno affrontato in maniera differenziata la sfida dell'implementazione del reddito. Nel PAR. 5.4 questi due servizi verranno osservati nella loro interazione, altro elemento centrale nell'implementazione del RDC dal punto di vista organizzativo e della tessitura delle misure di contrasto alla povertà nei territori locali.

L'organizzazione dei servizi sociali

Al momento dell'entrata in vigore del RDC, nei servizi sociali trovavano già collocazione le precedenti misure di contrasto alla povertà e in particolare quelle nazionali (il SIA dove presente e successivamente il REI su tutto il territorio nazionale). Contrariamente ai servizi per l'impiego, all'arrivo del RDC il servizio sociale aveva già strutturato una presa in carico dei beneficiari di reddito minimo. Il cambiamento non avviene quindi *ex novo*, ma rispetto all'organizzazione precedente e costruendo su di essa. A fronte della spinta al cambiamento proveniente dall'implementazione della nuova misura è necessario quindi interrogarsi su quanto e come gli assetti organizzativi pregressi abbiano avuto un ruolo nel determinare quelli presenti al momento dell'indagine. Non mancano territori dove si è deciso di integrare al RDC modalità di implementazione già utilizzate per il REI, seguendo una logica di inerzia istituzionale (De Leonardis, 2001) che, mantenendo pratiche già consolidate, si rivela utile alla gestione di tutte le novità e carichi di lavoro derivanti dalla nuova misura. Un esempio elementare, ma significativo, in questo senso, viene dal bellunese, dove l'organizzazione precedente segna anche spazialmente quella del RDC:

Con il REI era una cosa diversa perché le persone andavano a fare domanda direttamente allo sportello, invece con il RDC non sono previsti [gli sportelli]. Però noi abbiamo mantenuto le sedi dove c'erano gli sportelli (operatrice 1, servizi sociali Belluno).

Per il servizio sociale, il cambiamento è avvenuto secondo due direttrici: da una parte l'aumento rilevante dei casi, per via della crescita esponenziale dei beneficiari RDC rispetto a quelli del REI, dall'altra parte la perdita di centralità nella gestione della misura, che per il REI individuava nei PUA (Punti unici di accesso) dei Comuni lo snodo fondamentale di accesso al reddito minimo. Al contrario, per il RDC gli utenti sono stati contattati dai servizi sociali solo dopo l'effettivo inizio dell'erogazione della parte monetaria, a causa delle difficoltà organizzative e gestionali a livello nazionale. I Comuni, singolarmente o nella loro gestione associata, si sono trovati a modificare la propria organizzazione verso la nuova misura in un momento in cui perdevano di centralità e insieme avevano a disposizione nuove risorse per gestire gli ingenti carichi di lavoro. Il RDC ha quindi portato a un cambiamento rilevante nel rapporto tra cittadino e istituzioni, che ha messo in discussione l'organizzazione pregressa del servizio sociale;

un cambiamento istituzionale che non scaturisce da un processo graduale (Carstensen, Röper, 2019), ma origina dalla serie di novità introdotte con l'avvento del RDC e a cui si risponde anche attraverso l'assunzione di nuovi operatori.

Ad esempio, per il REI c'era una sola risorsa, un'assistente sociale che si occupava solo di quello, quindi le altre colleghe non si occupavano dei progetti REI, ma proprio perché parlavamo di altri numeri, invece con il Reddito di cittadinanza la platea è aumentata e sono arrivate altre risorse. [...] Quindi sicuramente c'è stato un ampliamento delle risorse destinate a quello e [...] tutti gli assistenti sociali si occupano di Reddito di cittadinanza (operatore 2, servizi sociali Milano).

L'aspetto che per me è cambiato di più è il fatto che il REI era gestito completamente dal Comune, e questo rendeva molto più facile la gestione anche poi del percorso con la persona perché adesso il problema è un po' che io mi trovo a vedere delle persone che magari stanno prendendo il Reddito di cittadinanza già da un anno, quindi è molto più difficile lavorare con la persona. [...] Invece con il REI, appena la domanda veniva accolta, veniva preso un contatto con la persona, quindi era tutto più chiaro (operatrice 1, servizi sociali Sona).

L'analisi del cambiamento negli assetti organizzativi deve tenere conto delle diverse dimensioni territoriali dei contesti di analisi. Le città metropolitane, in particolare, si sono affacciate al RDC con un'organizzazione articolata e costruita prevalentemente su due livelli, con un servizio di accesso o segretariato per tutta l'utenza del servizio e un ulteriore livello di assistenti sociali specializzate in singoli interventi. Questo assetto non è rimasto stabile e ha visto vari tentativi di incorporare la nuova misura, sperimentando configurazioni diverse in cui il RDC viene gestito dall'équipe di accesso o di primo livello, mentre in altri casi la misura viene delegata alle assistenti sociali di particolari aree o progetti. Dal punto di vista istituzionale, siamo di fronte a un caso di isomorfismo "coercitivo" (DiMaggio, Powell, 1983), che organizzativamente dà però vita a due modelli differenti.

L'organizzazione del Comune di Venezia era da poco cambiata, quindi quando sono entrata si è partiti con un'idea dell'amministrazione che era di mettere il RDC all'interno della sua organizzazione, con un primo livello di sportello, e poi un secondo livello dove ero stata inserita (disabili, minori, anziani...). Io sono entrata nel servizio adulti e famiglia, mi sono occupata di RDC per le persone conosciute o che avevo anche in carico, quindi non nuovi beneficiari. Poi siccome il Comune ha vissuto un'esperienza di forte rallentamento, è stata istituita una

task force, un'unità di colleghi che è andata ad accelerare il processo rispetto alle domande che dovevano essere processate, principalmente dalle porte d'accesso, ma questa cosa non ha funzionato così velocemente, e quindi noi siamo andati a supportare lavorando anche appunto con utenza nuova (operatrice 1, servizi sociali Venezia).

Gli Ambiti territoriali sociali (ATS) più decentrati sul territorio hanno visto più frequentemente la nascita di gruppi di assistenti sociali specializzati in materia di RDC sovrapposti alle assistenti sociali già presenti nei servizi. Queste assistenti sociali sono state assunte *ad hoc* e spesso si coordinano non solo con le équipes con cui collaborano sul territorio loro assegnato (spesso ogni assistente sociale raccoglie l'utenza di parte di un Ambito), ma soprattutto tra di loro, componendo quella che in alcuni casi viene definita una *task force* o un nucleo operativo. In questo modo è, infatti, possibile un coordinamento dei diversi operatori coinvolti nella presa in carico del cittadino per offrirgli un servizio che riesca a prendere in considerazione la sua condizione nel complesso, attraverso il coinvolgimento di tutte le risorse utili nella discussione delle progettualità, specialmente quando più elaborate (Bakkeli, Breit, 2021).

[Le assistenti sociali del territorio] fanno già fatica a stare dietro all'ordinario, per cui gestire anche tutta la platea che sarebbe arrivata con il Reddito di cittadinanza diventava complicato e quindi poi il modello organizzativo è cambiato. All'inizio ero solo io come case manager e siamo diventate invece quattro, seppure part-time. C'è stata una divisione dei Comuni e ci siamo occupate in questa fase dell'implementazione dell'intero processo: quindi la valutazione di tutti i casi, poi successivamente anche la presa in carico e il monitoraggio delle situazioni (operatrice 5, servizi sociali Vimercate).

A seconda del tipo di organizzazione, le assistenti sociali che si occupano di RDC sono state inquadrare con profili generalisti (si occupano quindi di utenza diversificata) o specialistici (si occupano solo di reddito minimo). Infatti, in alcuni Ambiti troviamo assistenti sociali dedicate esclusivamente al RDC, che contattano ed entrano in relazione con le assistenti sociali del territorio per qualsiasi presa in carico che esuli dalla misura in senso stretto. Possono, al bisogno, occuparsi di altri interventi economici o programmi specifici, sovrapponendosi in parte, quindi, alle attività delle operatrici territoriali attraverso un processo "mimetico" (DiMaggio, Powell, 1983), al fine di supportarle nella gestione dei servizi non RDC.

Noi facciamo la presa in carico come Reddito. È tutto basato sul Reddito, nel senso che non abbiamo altri ruoli. Per un periodo, l'anno scorso, ho fatto la Misura B2¹, ma è stata solo una cosa sporadica (operatrice 5, servizi sociali Lomellina).

In altri casi, se l'utente è già conosciuto dal servizio e ha un'assistente sociale del territorio assegnata, quella specifica del RDC si occupa solamente della misura. Al contrario, per coloro che sono arrivati al servizio attraverso il RDC, queste stesse assistenti sociali si occupano del progetto del nucleo per tutti gli aspetti necessari.

I casi che noi abbiamo come territorio rimangono in capo alla persona che ce l'ha in carico [...], io subentro solo per la parte che concerne il Reddito di cittadinanza. Quindi vado a intersecarmi col lavoro della collega. Mentre i casi che non sono conosciuti prima al servizio, li prendo proprio in carico: al di là della parte del Reddito di cittadinanza, mi occupo di tutto ciò che concerne anche il territorio (operatrice 1, servizi sociali Monviso).

Un altro caso ancora è quello degli Ambiti in cui le assistenti sociali sono generaliste per cui, a seguito dell'assunzione di nuovo personale per il RDC, a queste sono stati affidati anche casi già in carico, mentre i nuovi casi derivanti dal RDC sono stati suddivisi tra tutte le assistenti sociali presenti. In questo modo le responsabilità verso la nuova e la vecchia utenza sono condivise, con un lavoro di raccordo ad ampio spettro e, tra i due tipi di operatrici, si verifica anche in questo caso un processo "mimetico" (DiMaggio, Powell, 1983) che porta i profili ad assomigliarsi nelle funzioni.

[Per] le nuove situazioni abbiamo questo sportello che fa questa funzione e quindi prende in carico le situazioni che non lo sono mai state. Mentre le situazioni che sono già in carico vengono smistate agli assistenti sociali di riferimento, quindi ognuna di noi ha un pacchetto di "redditisti", ok? Direi che l'unica area che non tocca è l'area anziani, cioè le colleghe che lavorano su area anziani non hanno questa cosa, mentre le altre aree sì, ognuna di noi ha i suoi "redditisti", perché sono famiglie che erano già in carico al servizio (Operatrice 2, servizi sociali Scandiano).

Come emerge in molti casi, questa tensione tra la scelta di un modello organizzativo con assistenti sociali generaliste e uno con assistenti sociali specializzate non è risolta e spesso le realtà che hanno già fatto dei cambiamen-

1. La Misura B2 è un sostegno dedicato alle persone con disabilità grave o non autosufficienza e si concretizza in interventi per garantire la piena permanenza della persona fragile al proprio domicilio e nel proprio contesto di vita.

ti li stanno monitorando *in itinere* con l'idea eventualmente di rimmetterli in discussione se dovessero rivelarsi poco efficaci. Si legge, in alcune interviste, una certa irrequietezza di fondo nella definizione del modello organizzativo, con una forte adattabilità dei territori alle novità, ma anche con scelte molto eterogenee a seconda degli ATS coinvolti. Perciò, la risposta dei territori a un simile carico di lavoro, che non permette la sovrapposizione tra operatrici RDC e territoriali, rispecchia una conformazione maggiormente "localizzata" della misura, a cui le assistenti sociali contribuiscono attraverso la condivisione della propria esperienza (Acharya, 2004).

Le colleghe in molti Comuni – ma anch'io – all'inizio avevano non solo il Reddito di cittadinanza, ma anche magari una fetta di un'altra area. Penso che col tempo [...] si stia rilevando la complessità della gestione del Reddito di cittadinanza, per cui [...] ci vuole una persona che si dedica solo al Reddito di cittadinanza perché di per sé è abbastanza complesso (operatrice 2, servizi sociali Sona).

Il cambiamento in atto con la nuova misura si può identificare anche in altri aspetti fondamentali dell'organizzazione del servizio sociale. Oltre a quelli visti, prendiamo in considerazione il livello di privatizzazione dei servizi e la presenza di servizi dedicati per il reinserimento lavorativo. La privatizzazione dei servizi riguarda in particolar modo la Lombardia e, in misura minore, il Piemonte. Infatti, in Veneto ed Emilia-Romagna le assistenti sociali che si dedicano al RDC sono in ogni caso dipendenti pubbliche anche se, data la loro assunzione attraverso fondi PON, si registrano numerosi casi di assistenti sociali a tempo determinato. In particolare, nei contesti di Milano e Lomellina l'arrivo della misura è stato occasione per ampliare l'esternalizzazione del servizio sociale: sono state create delle équipes che si occupano di RDC, su cui i casi vengono dirottati e che, almeno nel caso della Lomellina, hanno preso in carico completamente i nuclei. In questo modo le assistenti sociali comunali hanno visto ridursi la propria utenza e il conseguente carico di lavoro.

Attualmente sono sempre una dipendente di cooperativa. [...] Quindi io ricopro il ruolo di case manager del Reddito di cittadinanza, ma, quando sono arrivata io, il municipio 9 soffriva di personale. È vero che noi siamo arrivate subito in cinque, quindi tante, è vero che siamo arrivate esclusivamente per il Reddito di cittadinanza, ma tutte noi ci siamo subito dedicate ad altro (operatrice 3, servizi sociali Milano).

Anche la presenza di servizi per il reinserimento lavorativo ha visto importanti cambiamenti legati all'introduzione della nuova misura. Per come si

sono strutturati i servizi prima del RDC, in molti casi all'interno dei servizi sociali erano già presenti dei servizi specifici, a cui Comuni e ATS si affidavano nel momento in cui dovevano fare valutazioni sui profili lavorativi dei propri utenti o promuovere interventi di reinserimento lavorativo. Questi servizi per il lavoro, interni al servizio sociale, hanno vissuto con l'arrivo del RDC un'evoluzione. Due casi emblematici in questo senso sono lo Sportello per il lavoro di Bologna e i servizi forniti dall'operatore del mercato del lavoro a Sona. Per il caso di Bologna, lo Sportello per il lavoro aveva prima del RDC competenze specifiche sulla composizione dell'indice di fragilità, uno strumento normato su base regionale per definire bisogni e risorse dell'utente². Dato che la valutazione della fragilità era collegata alla proposta di eventuali percorsi di reinserimento lavorativo, con l'arrivo del RDC si è mantenuta questa buona pratica spostandola sulla nuova misura, per determinare quali, tra i beneficiari di Reddito assegnati automaticamente al servizio sociale fossero realmente da prendere in carico e quali invece fossero da trasferire nuovamente al CPI a causa di un'errata valutazione centralizzata iniziale. Sono quindi i servizi interni per il lavoro a svolgere la valutazione multidimensionale dei bisogni, assorbendo nuove competenze.

È un po' complicato. Allo sportello vediamo le persone non in carico al servizio, sconosciute ai servizi territoriali o in carico ma che hanno necessità prettamente lavorative e qui siamo più specializzate sul lavoro. [...] Noi somministriamo l'indice di fragilità e in base al punteggio, se rientrano nel range 2 come persone fragili, facciamo il patto per l'inclusione RDC, altrimenti sono destinatari del patto per il lavoro e li inviamo al CPI (operatrice 2, servizi sociali Bologna).

Un altro caso rilevante è quello del territorio di Sona che ha inserito all'interno dell'équipe del servizio sociale la figura dell'operatore del mercato del lavoro, anche in questo caso normata a livello regionale. L'operatore del mercato del lavoro – già prima del RDC – si occupava dei percorsi di reinserimento lavorativo ma, con l'arrivo della misura e il nuovo ruolo pensato per i CPI, propone ai beneficiari interventi che si sovrappongono

2. Introdotto con L.R. 14/2015, l'indice di fragilità è stato costruito congiuntamente da operatrici di entrambi i servizi per elaborare una valutazione complessa di bisogni e risorse dei beneficiari di prestazioni e servizi, al fine di orientarli verso percorsi sociali o lavorativi (Cremonini *et al.*, 2020). La legge prevede che i diversi servizi presenti sul territorio – sociali, sanitari, del lavoro e della formazione – operino insieme e in modo integrato per consentire alle persone fragili di uscire dalla condizione di vulnerabilità, caratterizzata dalla mancanza di lavoro e dalla presenza di ulteriori problematiche di tipo sociale o sanitario, attraverso l'inserimento lavorativo e il raggiungimento dell'autonomia.

almeno parzialmente a questi ultimi, con un'attenzione piuttosto lavoristica del servizio sociale. In questi casi si verifica una “sincronizzazione” (Carstensen, Röper, 2019) per cui i servizi sociali – e, come vedremo, anche i CPI – assimilano le logiche e gli obiettivi dell'altro ente principale coinvolto nel RDC.

L'operatore del mercato del lavoro è una figura secondo me importantissima perché sono tante le persone che vedo che hanno comunque una risorsa lavorativa, e quindi sono assolutamente collocabili nel mondo del lavoro, quindi con lui mi confronto quotidianamente e mensilmente facciamo un po' quello che è il resoconto delle varie situazioni. [...] Lui può anche attivare dei tirocini lavorativi, che sono solitamente tirocini di due o tre mesi part-time, per persone beneficiarie di Reddito di cittadinanza e che non hanno costi aggiuntivi a carico delle aziende e quindi sono molto facili da attivare. Sono una grande opportunità per le persone perché a volte, poi, hanno portato anche all'assunzione (operatrice 1, servizi sociali Sona).

Indipendentemente dalla dimensione territoriale, in molte altre realtà non sono presenti servizi per il lavoro interni al servizio sociale (ad esempio a Belluno, Scandiano, Riccione, Lomellina, ma anche a Venezia) per cui le proposte di percorsi di reinserimento lavorativo per i beneficiari inviati al servizio sociale vengono eventualmente costruite in collaborazione tra servizi sociali e CPI.

5.3

L'organizzazione dei servizi per l'impiego

Prima di approfondire gli effetti dell'introduzione del RDC nei servizi per il lavoro, è necessario evidenziare le particolarità dei casi inclusi nella ricerca per quanto concerne la gestione dei CPI. Infatti, in tre casi su quattro i servizi al lavoro sono amministrati a livello regionale. Il D.Lgs 150/2015 avrebbe predisposto a livello nazionale il trasferimento del governo dei CPI dal livello provinciale a quello regionale, ma questa norma, al momento delle interviste, non era ancora stata attuata in Lombardia, dove la gestione era ancora a carico delle singole Province, manifestando così un'inerzia istituzionale (De Leonardis, 2001). Le altre tre regioni hanno invece implementato questa trasformazione: l'Emilia-Romagna ha istituito l'Agenzia regionale per il lavoro attraverso la L.R. 13/2015, mentre il Veneto e il Piemonte hanno esteso le competenze degli enti preesistenti – cioè Veneto lavoro

e Agenzia Piemonte lavoro – rispettivamente tramite la L.R. 45/2017 e la L.R. 7/2018. Questo potrebbe suggerire che la riorganizzazione derivante dall'implementazione del RDC sia stata più omogenea nelle regioni con una gestione centralizzata. Ciò si è verificato, ad esempio, nel caso del Veneto e dell'Emilia-Romagna, dove le operatrici afferenti a centri diversi hanno fornito una descrizione simile delle trasformazioni avvenute. Al contrario, il caso piemontese e il caso lombardo hanno assunto delle conformazioni differenti rispetto alle attese: in Piemonte, nonostante una gestione centralizzata e la presenza di linee guida volte ad armonizzare l'implementazione della misura, i CPI hanno organizzato le attività legate al RDC sulla base di scelte operative locali, mentre i CPI lombardi, nonostante la gestione provinciale, hanno definito una strutturazione delle azioni e dei ruoli più omogenea. I CPI piemontesi sono quindi più resistenti rispetto alle novità introdotte dal RDC, mentre quelli lombardi reagiscono alla misura nazionale con un isomorfismo che potrebbe non essere scontato, dal carattere in parte coercitivo – poiché derivante dalla “pressione” esercitata dall'arrivo della misura – in parte mimetico – perché spinto dall'imitazione tra i diversi CPI per rispondere alle nuove incertezze (DiMaggio, Powell, 1983).

Se escludiamo il consistente aumento di utenti, derivante dalla sovrapposizione tra percettori RDC e utenza pregressa, la principale novità per i CPI è stata l'introduzione della figura del navigator a supporto delle operatrici. I navigator risultano formalmente dipendenti di ANPAL (Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro), perciò il loro inserimento è stato gestito attraverso convenzioni bilaterali tra l'ente e ciascuna regione. Tuttavia, queste figure sono state introdotte all'interno del servizio diversi mesi dopo l'avvio della misura, dovendo essere formate prima del loro inserimento sul campo. La formazione dei navigator prevedeva una prima fase teorica gestita a livello centrale da ANPAL servizi e una seconda parte *on the job*, affiancando le operatrici dei CPI. Nonostante il quadro apparentemente omogeneo, le valutazioni espresse in merito rilevano elementi di criticità rispetto all'una o all'altra fase, ma soprattutto rispetto all'inserimento presso le sedi dei CPI³. I navigator, infatti, hanno riscontrato in diversi casi

3. Ad esempio, i navigator segnalano di non aver avuto inizialmente l'autorizzazione ad accedere al portale nazionale dedicato al RDC, MyANPAL. Rispetto a questo tema, è stata segnalata anche la mancanza di interoperabilità tra la piattaforma nazionale e le piattaforme regionali (o addirittura provinciali nel caso lombardo) per la gestione degli utenti. In questa sede segnaliamo questo esempio di inerzia che si è verificata nello sforzo di innovazione derivante dal RDC, ma non lo approfondiremo ulteriormente.

difficoltà a integrarsi nel flusso di lavoro preesistente, nel ritagliarsi uno spazio autonomo rispetto alle altre operatrici o nella comunicazione con i colleghi dei CPI.

I navigator sono stati assegnati ai diversi uffici territoriali solo successivamente allo svolgimento del modulo teorico. Laddove le convocazioni dei beneficiari erano iniziate prima del loro arrivo, le operatrici hanno effettuato una presa in carico analoga a quella del resto dell'utenza del servizio. Ad esempio, nei territori lombardi, le operatrici dichiarano di aver proceduto con la parte amministrativa del percorso già prima dell'arrivo dei navigator, sia convocando direttamente i beneficiari, sia gestendo quelli spontaneamente arrivati al servizio.

Si, [trattavamo i percettori RDC] come con la normale utenza... facevo anche la registrazione sul portale [regionale] SIUL: quindi la DID, il patto di servizio. Tant'è che tanti navigator adesso si trovano al patto di servizio che era già stato fatto allora, proprio perché le indicazioni erano quelle: «fate tutto: la dichiarazione di immediata disponibilità e patto di servizio e poi piano piano si vedrà». Ecco, di volta in volta arrivano indicazioni sempre più precise (operatrice 2, CPI Lomellina).

In un secondo momento, il ruolo dei navigator si è concentrato maggiormente sulla presa in carico esclusiva dei beneficiari. Questo, a sua volta, ha nuovamente modificato il ruolo delle operatrici, sempre più limitato alla fase di primo accesso al servizio. Le operatrici, infatti, si sono occupate generalmente della firma dei documenti necessari a intraprendere l'intero iter, tra cui il patto per il lavoro, partecipando soprattutto alla prima parte del percorso strettamente amministrativa.

La suddivisione dei compiti, però, può variare da Ambito territoriale ad Ambito territoriale, o persino all'interno di questi: è il caso di Torino, in cui le due sedi locali del CPI hanno adottato procedure differenti nella presa in carico. Questo aspetto permette di mettere a tema la diversità dell'implementazione locale della misura di reddito, con risvolti anche organizzativi. Per esempio, la diversa strutturazione spaziale delle due sedi torinesi sembra riflettersi, almeno nel primo anno di implementazione della misura, in una diversa relazione tra operatrici e navigator, con una sede in cui «gli operatori non conoscevano per niente i navigator» (responsabile CPI Torino). Al contrario, nell'altra sede torinese si segnala fin dal principio una forte sinergia tra operatrici e navigator. Anche il caso del Verbano presenta alcune analogie con le pratiche riportate: in questo caso le relazioni tra operatrici e navigator assumono sfumature diverse a seconda dei vari uffici, con modalità che tendono ad essere più o meno volte all'autonomia

dei secondi, sulla base dell'organizzazione del servizio. La suddivisione dei compiti sembrerebbe quindi richiamare il concetto di *street-level organizations* (Brodkin, 2011), poiché le diverse configurazioni si osservano non a livello di singolo contesto territoriale o di tipo di servizio, ma a livello di ufficio e/o sedi, anche afferenti allo stesso servizio e contesto territoriale.

L'elemento comune a tutti i casi analizzati è quello di attribuire al navigator la parte successiva alla firma del patto: questa è costituita dagli incontri preliminari per la ricostruzione del profilo del beneficiario, la stesura del *curriculum vitae*, la definizione, in accordo con l'utente, delle attività che costituiranno il suo percorso (ad esempio tirocini, corsi di formazione, PUC ecc.) e il successivo monitoraggio. Al tentativo, quindi, di uniformare a livello nazionale il ruolo dei navigator, che dovrebbe essere di affiancamento delle operatrici, i territori reagiscono con un adattamento non sempre fedele a quanto previsto dal governo. Non si tratta necessariamente di un elemento negativo, come sottolineano Bakkeli e Breit (2021), ma, anzi, in questo caso è necessario ai CPI per garantire tutte le attività loro richieste, legate al RDC o meno. Si crea così un isomorfismo istituzionale di tipo normativo (DiMaggio, Powell, 1983), che spinge le operatrici CPI a delegare la gestione dei progetti ai navigator, al fine di alleggerirsi di alcune funzioni legate al RDC e per poter quindi gestire con maggiore facilità il loro mandato originario. Pur partendo dallo stesso obiettivo, nei diversi contesti d'analisi questa fase dell'incontro con l'utente si "localizza", cioè si conforma in base al contesto in cui viene implementato (Acharya, 2004). In seguito, qualora nella progettualità si inserissero degli strumenti di competenza di una operatrice CPI, l'utente vi si interfacerà per quanto riguarda quella specifica parte.

Un'ulteriore criticità che i CPI hanno dovuto affrontare nella riorganizzazione dell'utenza RDC e nell'implementazione della figura del navigator consiste nella presenza a tempo determinato di questi ultimi. Infatti, i contratti dei navigator prevedevano una prima scadenza a dicembre 2021, successivamente prorogata di qualche mese. In questo arco temporale i navigator che avevano rassegnato le proprie dimissioni volontarie non sono stati sostituiti, con significativi risvolti nell'operatività nei servizi. Pur non avendo a disposizione informazioni complete su questa dinamica, sono stati evidenziati due elementi comuni. Per quanto riguarda le operatrici, la preoccupazione circa la gestione delle prese in carico dei beneficiari RDC rimasti senza i navigator di riferimento; tale preoccupazione è minore dove sono in corso o sono previsti imminenti concorsi per l'assunzione di nuove operatrici: le nuove risorse introdotte potrebbero permettere, infatti, una

redistribuzione più equa del carico di lavoro. Dal lato dei navigator, il desiderio dichiarato di voler partecipare a questi concorsi per essere assunti stabilmente presso il CPI. Altri navigator, invece, hanno dato le proprie dimissioni in corso di contratto, senza arrivare alla scadenza prevista: le motivazioni sono differenti e riguardano, per esempio, l'instabilità contrattuale e le forti pressioni derivanti dal tipo di attività e dalla visione negativa della loro categoria nel dibattito pubblico.

Nel caso della Lomellina, in cui le interviste sono state svolte in un periodo successivo rispetto agli altri territori, si è visto che parte delle operatrici neoassunte hanno sostituito i navigator nella gestione dei casi RDC. Andamento analogo ai Belluno, dove – a seguito delle dimissioni di tutti i navigator presenti – la presa in carico dei beneficiari RDC è stata distribuita sulle operatrici presenti in sede. Questo cambiamento ha quindi portato a una riorganizzazione del lavoro per cui il servizio somiglia a quello precedente alla misura di reddito minimo, seppur attingendo dalle nuove risorse assunte (Lowndes, 2005). Tuttavia, complessivamente, le assunzioni presso i CPI, siano esse avvenute al periodo precedente o successivo alla scadenza dei contratti dei navigator, non sempre paiono sufficienti per coprire i carichi di lavoro rivolti all'utenza del servizio, sia essa legata o meno al RDC.

Abbiamo fatto un primo concorso per mettere dentro 150/200 persone, a tempo determinato. Quando è arrivato il primo governo Conte ed è stata elaborata la normativa RDC, sono state messe a disposizione misure importanti per il rafforzamento dei servizi per il lavoro. Quindi altri due concorsi per fascia C e D da 400 persone a raddoppiare quest'anno, e ancora non ci basta! (dirigente CPI Bologna).

In Piemonte, l'agenzia Piemonte lavoro è stata una delle prime ad attivarsi per fare subito dei concorsi (per il potenziamento dei CPI). Meno male, è riuscita a concludere la fase degli orali prima della pandemia, però era già tutto pronto. Gli ingressi sono slittati a settembre e a novembre, in due tranche. C'è ancora qualche graduatoria aperta, quindi forse qualcuno entra ancora, ma a livello regionale non si sono ripristinati i numeri precedenti al 2010... [...] Io sono entrato nel 2002 al Centro, eravamo in 70. Siamo arrivati a essere 30. Adesso siamo 45. Questo per dare un po' l'idea (responsabile CPI Torino).

All'interno di questa cornice organizzativa, esistono ulteriori variazioni nella modalità con cui le operatrici incontrano per la prima volta i percettori presso il servizio, qualora fossero loro le responsabili di questo primo passaggio: a volte le operatrici organizzano infatti incontri di gruppo nei quali sono convocati diversi utenti. Anche in questo caso vi è quindi una

forma di sincronizzazione istituzionale (Carstensen, Röper, 2019) nei territori analizzati: a fronte di modalità di presa in carico variegata, la logica comune è stata quella di costruire il primo incontro in modo da permettere alle operatrici di avere il primo contatto con gli utenti. In questo caso, lo scopo è quello di fornire ai beneficiari le informazioni principali sulla misura e sulle possibilità di sviluppo dei loro percorsi. Tali incontri hanno anche la funzione di smistare gli utenti attivabili da coloro che invece sono esclusi e/o esonerati dalla condizionalità secondo normativa. Ciò avviene, per esempio, nel Milanese e nel Verbano.

Il servizio è stato sottoposto a una mole ingente di lavoro sia a causa dell'aumento di utenza sia per via di bisogni mutati dei cittadini rispetto al passato. Ciò ha comportato la necessità di un adattamento e di una maggiore flessibilità dei servizi in ottica olistica, allo scopo di rispondere alle nuove esigenze dei beneficiari, non più solamente legate agli aspetti strettamente occupazionali. In questo senso, se un simile approccio *client-oriented* è identificato da Bakkeli e Breit (2021) come un "ritorno di pratiche", in realtà per i CPI determina l'aggiunta di nuove pratiche e attenzioni, non originariamente legate al mandato del servizio.

5.4

La struttura delle reti

Nell'ottica di individuare le trasformazioni organizzative favorite dal RDC, assumono una certa importanza le reti fra i due servizi pubblici coinvolti. Infatti, è importante sottolineare come, nella prospettiva del capitolo, il settore pubblico sia in grado di strutturare il contesto dell'innovazione attraverso la costituzione di regole e procedure (formali e informali), processi, meccanismi di allocazione (tanto di risorse quanto di beneficiari su specifici progetti), con possibili risvolti di lungo periodo nella creazione di un substrato favorevole a successivi cambiamenti (Bifulco, 2017; Saruis *et al.*, 2019).

La strutturazione di queste reti può essere descritta a partire da due dimensioni: il loro grado di formalizzazione e la frequenza delle interazioni. La prima dimensione fa riferimento alla costruzione di accordi e strumenti condivisi a livello dirigenziale fra enti, mentre la seconda fa riferimento alla quantità delle interazioni che si verificano lungo la filiera dell'implementazione e alla loro qualità. È importante sottolineare fin da subito che nessuno dei due elementi costituisce in sé un *benchmark* dell'innovatività

né tantomeno dell'efficienza del sistema locale, quanto piuttosto il tentativo di descrivere modelli relazionali di interazione, passibili di avere risvolti diversificati a partire da vincoli e risorse contestuali. In altri termini, è possibile individuare casi nei quali, pur in mancanza di formalizzazione, le reti producono fitti processi interazionali, a volte faticosi, a volte ben integrati nell'operatività quotidiana degli operatori. Inoltre, queste due dimensioni si innestano su uno sfondo più ampio, legato alla storicizzazione dei rapporti fra enti, permettendo così di individuare sia territori che ricevono uno stimolo dalla nuova misura di reddito minimo, sia territori nei quali queste interazioni erano già ben presenti prima dell'introduzione della misura.

L'interazione – e integrazione – fra servizi sociali e CPI è uno degli aspetti di potenziale innovazione istituzionale presenti nella normativa nazionale, che cerca di portare a compimento un processo di condivisione dell'informazione fra servizi, nell'ottica di una presa in carico *territoriale* delle povertà. La procedura di assegnazione dei beneficiari a uno o all'altro servizio, stabilita su base algoritmica, è posta all'esterno delle scelte operative dei servizi, e spesso foriera di problemi. Forse paradossalmente, ciò rappresenta uno dei principali punti di innesto per la costruzione di pratiche collaborative a livello locale. Infatti, nel momento in cui i servizi si trovano a dover gestire casi che sentono non rispondere ai propri mandati istituzionali, possono sentire l'esigenza di strutturare accordi per un più agevole trasferimento dei beneficiari. Vale la pena ricordare che in Emilia-Romagna era già presente uno strumento, l'indice di fragilità, che ha previsto la costruzione di una semantica comune fra i due servizi per la valutazione dei casi.

L'interazione fra CPI e servizi sociali è sfaccettata. Da questo punto di vista vediamo, rispetto ai nostri contesti di analisi, territori nei quali le prassi di interazione fra i servizi erano preesistenti, territori nei quali il RDC ha dato impulso alla creazione di reti e territori nei quali questo è avvenuto con maggiori difficoltà. Sono esempi del primo caso il Monviso, Belluno, i tre territori dell'Emilia-Romagna, Milano; del secondo i territori lombardi di Vimercate, Lomellina e il Verbano; mentre cadono nell'ultima categoria il caso torinese e quello di Sona. Appoggiandoci ad alcuni stralci proviamo a descrivere meglio questi processi. Belluno, ad esempio, rappresenta un buon caso per identificare un processo di incrementalismo territoriale guidato dal settore pubblico che si innesta sulla crisi del 2008 e si evolve progressivamente con l'avvio delle misure regionali e nazionali di contrasto della povertà:

Le persone arrivavano in una situazione di tale fragilità che le nostre competenze non erano sufficienti. Abbiamo cominciato a dire che dovevamo lavorare di più con i servizi sociali. Qui si parla di urgenza sociale e da lì abbiamo iniziato a sfruttare delle progettualità che abbiamo colto insieme agli enti accreditati del territorio e abbiamo iniziato a spingere per creare un po' una rete. Abbiamo cominciato a pensare che forse era il caso di iniziare a mettere insieme le competenze perché certi bisogni erano ibridi e per mettere a sistema meglio le risorse che erano davvero poche (operatrice 2, CPI Belluno).

All'opposto, il caso di Torino appare essere uno di quelli in cui si è fatta più fatica nella costruzione di un accordo di servizio tra enti, con ridotte ricadute – almeno nel periodo delle interviste – sul livello più operativo:

Allora, noi operatori non abbiamo nessun rapporto col centro per l'impiego. Noi carichiamo gli esiti "centro per l'impiego" sulla piattaforma GEPI, che è quella che abbiamo in condivisione, e poi a un certo punto, non so come, a una data tutti gli elenchi sono stati spostati al centro per l'impiego e noi sappiamo che i beneficiari sono stati contattati, però non ci è tornato indietro nessun rimando. Ma né di quelli che loro inviano a noi, né di quelli che noi inviamo a loro. Sappiamo che ci sono dei contatti a livello centrale, si stanno cercando degli accordi su come potersi parlare. Però ancora a distanza di tutti questi mesi, a livello operativo, concreto nostro, gli operatori non [...] sappiamo che ci stanno lavorando col centro per l'impiego, questo ce l'hanno detto. Però non ci hanno detto ancora come e quando. Quindi noi carichiamo gli esiti sulla piattaforma e poi boh, qualcosa capita, ma non sappiamo bene cosa (operatrice 3, servizi sociali Torino).

Laddove esiste una collaborazione continuativa, questa può assumere profili più o meno informali. In alcuni contesti, soprattutto quelli dove era già avviata prima del RDC, questa assume il profilo di un'interazione istituzionalizzata:

Nonostante il ministero abbia stabilito che un gruppo deve transitare per il CPI e un gruppo deve passare per i servizi sociali, in realtà poi all'interno dei nuclei ci possono essere le situazioni più variegate, quindi ci troviamo comunque ad affrontarli sia con la collaborazione degli operatori del centro per l'impiego, sia con la collaborazione degli operatori del Monviso Solidale e dei navigator – che abbiamo da subito inserito nelle équipes multidisciplinari. Riusciamo a fare una riunione al mese (responsabile CPI Monviso).

In questi casi, la misura nazionale viene vissuta dagli attori locali come parte di un percorso incrementale, che aumenta il numero dei beneficiari e le ricadute della progettazione rispetto al periodo precedente, più che come

un radicale cambiamento delle modalità operative consolidate nel periodo del REI. Ci sono altri contesti in cui le interazioni avvengono invece principalmente allo *street-level*. In questo caso possiamo vedere la costruzione di relazione come un'attività discrezionale che cerca di favorire sia i beneficiari, sia le operatrici stesse, aggirando la lentezza delle procedure formali in favore di una presa in carico più rapida e sensibile alle esigenze dei nuclei, spesso utilizzando risorse personali, come i reciproci rapporti di conoscenza (Tummers *et al.*, 2015):

Ci chiamiamo... ci mandiamo messaggi, mail... ormai viaggia tutto in una situazione molto... mi viene da dire informale, da un lato, che magari è sbagliato... però anche più veloce. Veloce. Perché la formalità a volte blocca... se c'è da fare la questione formale, si fa. Altrimenti un canale informale ci permette di sbrogliare, di velocizzare un po' la situazione, ma anche agire sul momento. Se la persona porta un bisogno a noi o al consorzio, in merito al reddito, in merito a delle esigenze, in merito a delle possibilità di inserimento lavorativo, l'azienda non aspetta. Dobbiamo essere più rispondenti possibili (operatrice 3, CPI Verbania).

5.5 Conclusioni

L'analisi condotta nelle pagine precedenti ha messo in luce la coesistenza di elementi di cambiamento e di continuità sopraggiunti nei servizi e nelle istituzioni coinvolti nell'implementazione della misura di reddito minimo studiato. Una misura la cui struttura organizzativa è caratterizzata da alta complessità prevedendo il coinvolgimento di diversi servizi e attori, con culture, quadri cognitivi, pratiche e mandati professionali anche molto eterogenei. Da questo punto di vista la pressione esogena della misura si è manifestata con modalità differenziate sia nei processi sia nei risultati del cambiamento organizzativo (Streeck, Thelen, 2005).

L'indagine ha evidenziato come le modalità del cambiamento, incrementale o radicale, non siano predittive di determinati effetti sulle strutture istituzionali e organizzative. In altri termini, pure un cambiamento apparentemente poco innovativo o non necessariamente radicale può produrre effetti di importante discontinuità e perciò radicali, così come un'innovazione normativa, quale quella del reddito minimo in Italia, può sortire anche effetti di resistenza al cambiamento e/o di ulteriore radicamento dei modelli e delle pratiche preesistenti.

Sui servizi sociali abbiamo osservato come gli assetti organizzativi sedimentati abbiano avuto un ruolo cruciale nel processo di accoglimento della misura e nella sua implementazione. Fattori “dirompenti”, quali la pressione dovuta all’aumento rilevante dell’utenza in concomitanza di maggiori risorse finanziarie da un lato e la perdita di centralità nell’architettura delle misure dall’altro lato, si sono innestati in un sistema tradizionalmente preparato per la presa in carico dei beneficiari di reddito minimo, producendo così innovazioni di natura incrementale piuttosto che radicali, in continuità con il proprio percorso. Se questo è plausibile in termini generali, prendendo in considerazione le specifiche dimensioni analizzate assistiamo a un quadro variegato in cui è complesso individuare direzioni e portata del cambiamento. In riferimento alla modalità di accesso (diretto o per aree di presa in carico) e alle funzioni delle assistenti sociali (generaliste o specializzate su RDC), ad esempio, si evidenziano meccanismi di rilevante eterogeneità non solo tra le quattro regioni ma anche tra i casi locali, dando vita a modelli organizzativi differenziati. Sul grado di privatizzazione e sui servizi del lavoro interni al servizio sociale osserviamo un rafforzamento e un potenziamento dove questi erano già presenti: in questo senso la nuova misura ha promosso stabilizzazione piuttosto che innovazione.

Nell’ambito dei CPI, essendo amministrati su base regionale, appare plausibile aspettarsi un certo livello di omogeneità nelle prassi operative a seguito dell’introduzione della nuova misura di reddito minimo. Tuttavia, i contesti hanno reagito anche in questa occasione in maniera non scontata, contrapponendo pratiche locali differenziate e non in perfetto accordo con le linee guida di livello regionale, come nell’esempio piemontese. Il caso lombardo, invece, reagisce al cambiamento perseguendo una duplice logica isomorfica: una attribuibile alla pressione esogena dell’introduzione della nuova misura (spinta coercitiva), l’altra come esito di una strategia di fronteggiamento delle incertezze che potrebbe aver spinto i CPI a processi di imitazione (spinta mimetica). Un elemento di discontinuità che ha interessato i modelli organizzativi e le prassi operative dei CPI è rintracciabile nell’istituzione di una nuova figura professionale, il navigator. In tal caso le risposte dei CPI non sempre sono state conformi alle spinte uniformanti del dettato legislativo, ma – nel concreto agire organizzativo e professionale – si sono messi a punto modelli più flessibili e variabili per garantire una migliore risposta del servizio ad almeno due sfide: l’arrivo di un’utenza non solo sensibilmente più numerosa, ma anche più fragile, e la pressione, anche di tipo mediatico, su un ruolo più centrale delle politiche attive del lavoro (“trovare un lavoro ai beneficiari”, quale obiettivo ultimo della

policy). Ne consegue che ai CPI si siano richiesti, in modo inedito, interventi più personalizzati e guidati da un agire professionale maggiormente attento ai bisogni sociali e alla relazione con l'utente. In tale scenario, i navigator hanno tendenzialmente costituito una figura di mediazione tra la nuova utenza e il servizio e hanno spesso assunto un ruolo di vero e proprio accompagnamento "sociale" più che di mero orientamento lavorativo. In questo senso, i servizi per l'impiego hanno costituito un laboratorio interessante per osservare dinamiche di discrezionalità a livello organizzativo (Brodkin, 2011).

Nell'affrontare il tema delle interazioni tra i servizi per l'impiego e i servizi sociali, si è potuto osservare come la costruzione delle reti tra di essi abbia rappresentato una delle dimensioni più innovative del RDC. In particolare, nei contesti in cui non erano già previste forme istituzionalizzate di scambio è stato necessario un impegno notevole per una maggiore integrazione tra i due servizi, probabilmente in risposta alle criticità sorte a causa dell'automatismo dell'assegnazione dei beneficiari a un servizio piuttosto che all'altro. Anche in questo caso, le forme di interazione tra i due servizi prendono vita con modalità differenziate ed evidenziano, da un lato, tradizioni di interazione che spesso permangono e sono rafforzate dall'introduzione del nuovo reddito minimo (ad esempio, il caso emiliano-romagnolo); dall'altro, sono interessanti quei casi in cui iniziano nuove forme di scambio e di collaborazione incoraggiate proprio dall'avvio delle misure regionali e nazionali di contrasto alla povertà (come nel caso di Belluno).

Alla luce delle riflessioni riportate, avanziamo l'ipotesi che le istituzioni pubbliche, e più nello specifico le istituzioni del welfare, possano agire in un'ottica di innovazione sociale non già nei processi, ma piuttosto nel favorire e predisporre quelle condizioni e quell'ambiente necessari affinché iniziative di innovazione sociale *tout court* possano realizzarsi. Questa prospettiva ribalterebbe una visione stereotipata delle istituzioni pubbliche, spesso descritte come restie al cambiamento e all'innovazione (Saruis *et al.*, 2019). Negli ultimi anni si è assistito, invece, a diversi sforzi da parte del settore pubblico per rispondere ai mutati bisogni sociali ed è osservabile una certa capacità "pubblica" nel predisporre le condizioni per accompagnare le organizzazioni della società civile nei processi di innovazione sociale (Ciarini, Neri, 2019). Nello specifico, per quanto riguarda la lotta alla povertà, dopo una lunga stasi, si è osservata una vivace stagione di riforme, in cui il ruolo dello Stato è stato centrale nel definire le misure di reddito minimo, implementate poi a livello locale.

I significati del denaro

di *Giulio Bertoluzza, Antonella Meo e Stella Volturo*

6.1

Introduzione

Il trasferimento monetario è il perno su cui poggia l'impianto di una misura di reddito minimo: da una parte rappresenta l'ottenimento del diritto fondamentale a una vita dignitosa, dall'altra è considerato la leva attraverso cui è possibile proporre ai beneficiari misure di attivazione lavorativa e di inclusione, o vincolarli ad esse. Indagare la percezione di adeguatezza del denaro ricevuto, i significati che assume e le modalità attraverso cui viene erogato è fondamentale per provare a comprendere la rilevanza del reddito minimo sia per i beneficiari, sia per gli operatori coinvolti nelle misure di attivazione.

Il denaro è spesso considerato un mezzo neutrale di scambio, sottovalutando il significato sociale e simbolico che assume nelle pratiche quotidiane (Daly, 2017). Nella maggior parte delle ricerche è innanzitutto concettualizzato attraverso caratteristiche quantitative e in termini di utilità strumentale (Zelizer, 1989). Nel caso dei gruppi sociali a basso reddito, il focus è ancora più ristretto sulla dimensione quantitativa presumendo che, in circostanze di svantaggio socio-economico, la dimensione strumentale sia l'unica da considerare. Tuttavia, altre ricerche evidenziano i limiti dell'approccio utilitarista e sottolineano l'importanza di cogliere il rapporto tra denaro e agency residua delle persone che vivono in povertà (Bergamaschi, Musarò, 2011), nonché il rapporto tra denaro e relazioni sociali (Daly, 2017). Il capitolo si focalizza su questi aspetti, attraverso gli sguardi di beneficiari e operatori, in un quadro composito che tiene conto delle specificità delle diverse posizioni in gioco.

6.2

Il contributo economico:
vissuti e percezioni di adeguatezza

La necessità di disporre di uno strumento di contrasto alla povertà che permetta di condurre una vita dignitosa attraverso un contributo economico adeguato è convinzione diffusa tra gli intervistati, sia operatori dei servizi che beneficiari di Reddito di cittadinanza (RDC).

Nel caso della misura in esame, l'entità degli importi è valutata nel complesso positivamente, soprattutto se comparata a quella degli schemi nazionali di reddito minimo precedenti – Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) e Reddito di inclusione (REI) – o delle prestazioni di assistenza economica degli enti locali. Importi più elevati permettono ai beneficiari di «galleggiare in modo più dignitoso», hanno «salvato la vita» in tempi di pandemia rappresentando per molti l'unico introito, hanno permesso di pagare l'affitto sanando situazioni di morosità o aprendo spazi di rinegoziazione con il proprietario di casa. La funzione di «salvagente» svolta dal beneficio è messa a tema in molte interviste, nella connotazione di garanzia di una sicurezza economica minima. Le parole a cui il RDC è associato sono per esempio «tregua», «sollievo», «salvezza», «respiro», «recupero di dignità»: le valutazioni positive espresse da molti percettori rimandano alla sensazione di essersi liberati dall'«ansia di arrivare a fine mese».

L'erogazione del Reddito di cittadinanza per la nostra famiglia è stata provvidenziale, provvidenziale non tanto per cambiare il tenore della nostra vita, perché quello è cambiato drasticamente dal 2020 ad adesso. Però il tenore è una cosa, la qualità secondo me è un'altra. La qualità nel senso che, avendo anche la tranquillità mentale di sapere che un quantum economico, anche se a tempo, ti entra per coprire le spese necessarie, quindi la spesa e le bollette, ti dà quella lucidità mentale e quella serenità che ti impedisce di perderti d'animo e che [...] comunque ti fa rimanere lucido, presente e attivo, attivo nella ricerca del lavoro e di soluzioni (beneficiaria 8, CPI Venezia).

Tra gli operatori è generalmente condivisa l'opinione che il RDC abbia rappresentato dal punto di vista dell'entità del contributo economico un elemento di novità rilevante nel panorama italiano. Alcuni utilizzano (impropriamente) l'espressione *reddito di base* per mettere l'accento proprio sull'importanza in sé della dimensione monetaria. Altri invece, soprattutto nell'ambito dei servizi sociali, sembrano intravedere nelle cifre erogate la possibilità di avanzare ai loro utenti richieste di maggiore impegno, in una

logica di contropartita. L'ammontare del contributo giustifica ai loro occhi gli obblighi da assolvere e influenza la disponibilità dei beneficiari all'attivazione. L'entità degli importi erogati sembra definire il tipo di utenze con cui hanno a che fare.

Ora c'è un monitoraggio più marcato anche perché gli importi sono molto più alti [...] e le richieste sono anche più alte, perché a persone che percepiscono 500-780 euro posso permettermi di richiedere anche sforzi maggiori (operatrice 1, servizi sociali Monviso).

Ciò premesso, va comunque rilevato che le opinioni in merito al contributo economico sono piuttosto differenziate. È interessante notare che l'adeguatezza o meno dell'erogazione viene valutata dai beneficiari prevalentemente in funzione dell'entità delle spese per l'abitazione, del numero di figli a carico, di problematiche di salute che costringono a sostenere spese mediche, della zona di residenza. Alcuni sottolineano, infatti, che nelle grandi città il costo della vita e gli affitti sono più elevati, ma altri rilevano che per la disponibilità di mezzi pubblici le spese per i trasporti sono inferiori, a differenza dei piccoli centri dove è indispensabile muoversi con l'automobile e sostenerne il costo.

Le condizioni di vita e le esigenze dei percettori sono molto eterogenee e sono numerosi anche coloro che evidenziano l'esiguità degli importi ricevuti¹.

È una bella cosa, aiuta sì, però non ci aiuta più di tanto. Io ho sentito che ce ne sono che prendono anche 500-700 euro, non so se è vero. Io mi sento presa per il culo, scusatemi. Con 100-160 euro non mi sembra una cosa propria giusta sinceramente [...] perché c'è anche una bambina. Siamo una famiglia e ci hanno dato questo reddito proprio così, solo per darcelo. Ecco basta (beneficiaria 12, CPI Belluno).

1. Al riguardo vanno menzionate tre importanti raccomandazioni, votate nell'autunno 2022 e nei primi mesi del 2023 dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea, che richiamano l'attenzione degli Stati membri sull'esigenza di garantire un sostegno al reddito adeguato a coloro che non dispongono di risorse sufficienti a condurre un'esistenza dignitosa (Commissione europea, 2022). Viene confermato il ruolo cruciale assegnato alle misure di reddito minimo nelle strategie di contrasto alla povertà e indicata una chiara direzione di policy sollecitando un adeguamento con cadenza regolare degli importi affinché siano in linea con l'inflazione e l'aumento del costo della vita per l'alimentazione e l'energia. Nonostante l'orientamento delle istituzioni europee, il tema dell'entità del trasferimento economico è affrontato in modo inadeguato nel dibattito politico e pubblico italiano.

Tra i temi che ricorrono nelle interviste ai percettori quello relativo all'incertezza del trasferimento monetario in termini di entità e durata è in primo piano². Molti si soffermano sulla mancanza di criteri chiari di calcolo del contributo economico. Importi differenti, difficilmente comparabili e riconducibili a criteri univoci, sollecitano il confronto e sono vissuti all'insegna della mancanza di equità. Le reazioni spaziano dall'incredulità, al disorientamento, dall'impotenza al risentimento.

Sul punto gli operatori dei servizi mostrano consapevolezza delle criticità: anch'essi non conoscono le cifre erogate, né i loro criteri di determinazione, e lamentano di trovarsi alle prese con richieste di chiarimento a cui non sanno dare risposta. Inoltre, diversi operatori riconoscono la non adeguatezza del sostegno economico soprattutto nel caso di famiglie numerose o di nuclei con bisogni particolari.

Ci sono veramente delle persone che sono in cinque-sei in famiglia e hanno preso delle cifre che io non so... ma continuano a prendere 300-400 euro, mentre ci sono delle persone che sono in due-tre e prendono 1.050 euro, quindi gli importi non sono ancora riuscita bene a capirli. Il singolo che prende [...] che vive nella vallata dove l'affitto è basso, magari ha pure una casa dell'ATC o comunale quindi [...] che si trova con 700-750€ mensili alla fine non sa più come spenderli, per cui si compra il frigo... questa è una grande criticità (operatrice 1, servizi sociali Monviso).

Vi sono, tuttavia, anche dei casi in cui l'importo attribuito è considerato dagli operatori troppo generoso, tanto da rappresentare un disincentivo alla ricerca di occupazione: «le persone si adattano e rifiutano il lavoro». Secondo altri operatori gli importi sono adeguati, ma il beneficio economico da solo non è sufficiente poiché i beneficiari non hanno capacità di gestione delle risorse.

Di coloro che arrivano in accoglienza molti prendono il Reddito di cittadinanza. Ne intercettiamo tanti. Però spesso non basta neanche quello. Spesso non basta perché c'è una cattiva gestione. Perché spesso le persone non li sanno usare i soldi che ricevono. [...] Queste persone molte volte non sono abituate e spendono tutto in quello di cui hanno voglia in quel momento lì. Senza pensare che magari i 5 euro che ti metti da parte e non ti compri magari le sigarette o il biglietto del gratta e vinci o qualsiasi altra stupidaggine di cui puoi fare a meno, magari li metti da parte e ti puoi pagare poi una bolletta a fine mese (operatrice 3, servizi sociali Torino).

2. Variazioni impreviste degli importi e interruzioni sono anch'esse messe a tema in molte interviste.

6.3 Significati del denaro

A partire dalla documentazione empirica, è possibile individuare tre principali declinazioni relative ai significati del denaro. La maggior parte dei beneficiari intervistati dichiara di utilizzare il beneficio economico principalmente per bisogni molto basilari quali le spese per cibo, affitto, bollette, acquisto di materiali scolastici per i figli ecc., ascrivibili a quella che in letteratura è definita dimensione funzionale (Daly, 2017; Attrash-Najjar *et al.*, 2022). Tuttavia, appare altrettanto evidente come il denaro assuma significati che vanno oltre la mera “sopravvivenza” e che possono essere associati ad aspetti di natura relazionale ed emancipatoria. Naturalmente, nella vita quotidiana dei beneficiari tali dimensioni si intrecciano e non sono immediatamente separabili né si autoescludono, ma convivono e danno vita ad un mosaico complesso di significati attribuiti al denaro.

6.3.1. LA DIMENSIONE FUNZIONALE. IL DENARO COME STRUMENTO DI “SOPRAVVIVENZA”

Nella dimensione funzionale, il beneficio economico è principalmente interpretato come uno strumento di sopravvivenza: la prestazione monetaria costituisce un’ancora di salvataggio, un mezzo per fronteggiare spese quotidiane e non scivolare in una condizione economica di totale deprivazione. Tale dimensione è riscontrabile sia tra i nuclei unipersonali sia tra quelli con figli.

Ogni mese ho le spese di casa, mi suddivido quell’importo tra spese di casa, spesa e poi se ho bisogno di altre cose, un maglione, un cappello. Diciamo che viene usato per i beni di prima necessità (beneficiaria 7, CPI Torino).

Per i nuclei con figli, prevale un utilizzo del denaro in funzione delle necessità degli stessi, soprattutto se minori, ad esempio per l’acquisto di materiale scolastico, vestiario o anche cibi nutrienti per garantire un’alimentazione più completa. In alcuni casi i beneficiari si raccontano in un atteggiamento volto al sacrificio per i figli, interpretato in letteratura sia come un atto di difesa del proprio “onore” come genitore, sia come veicolo per sviluppare una relazione con i figli basata su affetto e cura (Kochuyt, 2004), generando così una sorta di sicurezza ontologica per loro stessi (e verosimilmente anche per i figli).

Mi ha reso molto più sicuro, mi ha reso molto sicuro nella scuola – perché per le scuole devi pagare. Mi ha dato sicurezza su tutto. Ti cambia la vita, nel senso che puoi prendere qualcosa che serve a tua figlia che prima non potevi prendere (beneficiario 11, servizi sociali Lomellina).

Concentrando l'attenzione sulle persone in carico ai servizi sociali, la prestazione monetaria ha avuto anche una funzione di "rassicurazione", ad esempio per quei nuclei caratterizzati da morosità di lungo corso che, grazie al denaro ricevuto, hanno potuto ricontrattare i loro debiti e definire piani di rientro altrimenti insostenibili.

Per tutte quelle persone che erano già conosciute in precedenza, questo [il denaro RDC] è un elemento in più che si aggiunge al loro percorso socioassistenziale, che [...] rassicura i cittadini, perché noi abbiamo rilevato che molti sono riusciti ad esempio a sanare delle morosità, sono riusciti soprattutto gli inquilini delle case popolari... Sono riusciti a definire dei piani di rientro delle loro morosità grazie al Reddito di cittadinanza (operatrice 25, servizi sociali Torino).

6.3.2. LA DIMENSIONE RELAZIONALE DEL DENARO. RAPPRESENTAZIONI DI SÉ E ORIENTAMENTO AL FUTURO

Una seconda declinazione dei significati attribuiti al denaro è di tipo "relazionale" (Zelizer, 1994; Daly, 2017) ed è connessa all'immagine sociale di sé e agli orientamenti verso il futuro. In tale ottica possono trovare spazio quelle rappresentazioni, non necessariamente legate ai bisogni primari, che permettono di riappropriarsi di dimensioni di senso rilevanti. Si fa riferimento alla possibilità di accedere a risorse soltanto apparentemente "frivole" (Rowntree, 1937), ma che in realtà consentono alle persone di sentirsi "come gli altri" ed emanciparsi, seppure in minima parte, da una visione di vita "povera". Questo aspetto può ad esempio realizzarsi attraverso la cura di sé.

Di fatto, hai 100 euro solo di liquido che puoi, diciamo, fare quello che vuoi e con quello continuo a tenere la mia femminilità, perché non volendo far vedere agli altri che ho il reddito, allora vado a farmi le unghie, quindi devo dare adito [...]. Lo so, è brutto questo, perché uno dice «questa è morta di fame [...] con le unghie laccate, con le ciglia finte». Un po' di dignità, dico per me: non voglio proprio farmi vedere morta, trascurata (beneficiaria 4, servizi sociali Bologna).

Mettere al primo posto sé stessi e fare qualcosa per il proprio benessere appare molto complicato e raramente gli intervistati hanno messo l'accento

su questo aspetto. Tuttavia, in alcuni casi i beneficiari si interrogano sulla questione, mettendola in relazione alla capacità di scegliere come utilizzare il denaro.

Mi dispiace molto, sono 5-6 anni che non vado in Romania a trovare madre e sorella, ma io la scorsa estate ho dato priorità al fatto che dovevo andare al mare cinque giorni in Liguria perché sennò sbroccavo. Per rimanere in qualche modo sana ho bisogno, proprio bisogno, di dire: do priorità a me stessa, voglio fare una vacanza di qualche giorno (beneficiaria 11, servizi sociali Torino).

Inoltre, grazie al denaro ricevuto, è possibile accedere a quelle occasioni di socialità importanti per la creazione di una rete sociale e di quei legami “deboli” (Granovetter, 1973) utili per la ricerca di un lavoro.

Avere il RDC se mi ha permesso di potermi pagare una pizza in più, in realtà mi ha consentito di entrare poi a contatto con altre persone che lavorano. E quindi posso continuare a coltivare queste relazioni (beneficiaria 4, CPI Bologna).

Infine, sospendendo per un periodo la preoccupazione di come arrivare a fine mese, il reddito minimo mette nelle condizioni di poter pensare con maggiore serenità al proprio futuro e ripianificare i propri obiettivi di vita.

Il reddito mi ha dato quella possibilità di riprendere fiato e poter sistemare un attimo la vita. Cioè, se lo prendi esattamente per quello che è, quindi una sponda momentanea, e inizi magari a investire nel tuo futuro è uno strumento potentissimo (beneficiaria 13, servizi sociali Torino).

È in tale accezione che il reddito minimo sottende alla possibilità di “mettersi in moto” e costituisce un passo importante nella direzione della capacità di aspirare, quale «meta-capacità che consente alle altre di agire [...] di proiettarsi nel futuro e di gettare ponti verso di esso» (Appadurai, 2011, p. 7).

6.3.3. LA DIMENSIONE EMANCIPATORIA. IL DENARO COME MEZZO DI RISCATTO SOCIALE

La possibilità di disporre di denaro può costituire una leva importante per mettere in atto la capacità di voce e di azione degli attori sociali (Zelizer, 1989, 1994), soprattutto da una posizione di marginalità socio-lavorativa (Anselmo *et al.*, 2020). Può essere così individuata una terza declinazione

dei significati attribuiti al denaro, che attiene alla dimensione dell'emancipazione e del riscatto sociale, soprattutto in relazione alle condizioni lavorative. Il beneficio economico ha costituito, infatti, la possibilità di sottrarsi a condizioni lavorative insostenibili, quando non ricattatorie.

Ha portato delle persone ad avere delle alternative, mentre prima era a farsi sfruttare da A o B. Ora me ne sto a casa, mi prendo il reddito e non vengo a farmi sfruttare per ore mentre piangi miseria. Così come durante la pandemia avevamo un sacco di gente che lavorava in NASPI continuando ad andare a lavorare, tanto se arrivano i controlli ti faccio scappare da dietro. [...] Quello è il merito principale, aver salvato letteralmente la vita ad un sacco di persone durante la pandemia, è stato l'unico introito. Il secondo è stato di aver inghioppato il meccanismo di ricatto sociale per cui o lavori male e da schiavo o muori di fame (navigator 2, CPI Torino).

Tale dimensione è presente anche nelle interviste di diversi operatori, che riconoscono come il RDC abbia fornito uno spazio di negoziazione ai beneficiari e abbia consentito loro di non accettare un lavoro a qualsiasi condizione.

Ecco forse questo è difficile anche da capire dall'esterno no? Perché il pensiero è «mah uno che non lavora da due anni accetta qualsiasi cosa...». Non è così. Forse proprio perché ha accettato qualsiasi cosa fino ad ora anche. Non perché è stato sul divano fino ad ora, forse proprio perché il mondo del lavoro adesso è così poco tutelato che alcuni appunto sono al fondo e non accettano più compromessi che invece in questo momento magari sarebbero opportuni proprio un po' per rilanciarsi. Però ci troviamo di fronte a situazioni anche così (operatrice 2, servizi sociali Sona).

6.4

Erogazione del denaro tra vincoli e strategie

Un ultimo punto da tenere in considerazione è il modo in cui il reddito minimo viene erogato e cioè le modalità attraverso le quali viene trasferito ai beneficiari e se ne può disporre. Per chi riceve la misura, infatti, non è rilevante solo l'ammontare della somma ricevuta, ma anche il modo in cui la riceve e può utilizzarla: il *modo* può orientare i significati attribuiti al denaro e di conseguenza gli utilizzi (Carruthers, Espeland, 1998). Pur trattando il caso specifico del Reddito di cittadinanza, molti degli elementi presentati accomunano le misure nazionali di reddito minimo introdotte a partire dal 2013. Ad esempio, il dispositivo della carta prepagata era già

presente nella sperimentazione del SIA e nel REI ed è stato mantenuto per l'Assegno di inclusione che sostituirà il Reddito di cittadinanza a partire da gennaio 2024. Alcuni aspetti sono invece specifici del RDC e non trovano riscontro nelle misure precedenti, ma sono stati comunque oggetto di studio per la rilevanza che hanno assunto.

Guardare ai vincoli dell'erogazione permette di cogliere anche le strategie dei beneficiari per utilizzare il denaro con la massima libertà possibile. Queste strategie possono essere lette come tentativi concreti di rivalutare la qualità (scadente perché vincolata) del denaro ricevuto e di ricavare spazio di manovra nella complessa gestione del budget familiare³.

Una volta erogato, la normativa del RDC prevede che la quota sia spesa nell'arco di un mese. Questo obbligo aumenta le difficoltà dei beneficiari nella gestione del denaro, non permettendo loro di attuare pratiche di risparmio o di programmare le spese più rilevanti quali assicurazioni auto, spese dentistiche ecc. Il rischio di usare male il denaro è amplificato soprattutto quando i beneficiari ricevono mensilità arretrate: in questo caso, persone abituate a comprimere e soppesare in modo dettagliato le proprie spese si trovano a spendere cifre considerevoli velocemente e senza pianificazione.

Sì, [ho scoperto di avere il reddito ad] aprile, maggio. Che a mia figlia ha detto ma, bisogna fare spese pazze qua, perché devi spenderli in un mese, sennò da quando ti danno la tua tessera magnetica. Sì, il [...] tipo il bancomat no, devi spenderle. Spendi 6.000 euro... (beneficiaria 12, servizi sociali Sona).

Ma oltre ad essere poco funzionale, il vincolo a spendere tutto è anche in contrasto con i principi di educazione finanziaria che in alcuni casi il servizio sociale promuove, confondendo un quadro già complesso (Busso *et al.*, 2020).

Non si possono mettere i soldi da parte ma bisogna spenderli tutti [...]. Questa è una criticità, perché non insegna risparmio, che invece è quello che insegniamo noi a queste persone a livello educativo (operatrice 1, servizi sociali Monviso).

Laddove la famiglia abbia intenzione di ricavare un risparmio dal reddito minimo, lo fa in ogni caso, aggirando l'ostacolo: il risparmio viene attuato attraverso l'accantonamento della quota prelevabile in contanti, assumendosi però il rischio di conservare il denaro in casa.

Per quanto riguarda l'utilizzo della carta prepagata, si compone un quadro di luci ed ombre. Gli elementi positivi sono principalmente legati alla

praticità nella spesa rispetto ai contanti, in linea con la progressiva diffusione dei pagamenti elettronici. Soprattutto nelle aree metropolitane, in alcuni esercizi commerciali la carta è la modalità preferita dagli esercenti, per cui averla contribuisce a vivere con naturalezza il momento della transazione, accordandosi alle aspettative di chi riceve il pagamento.

Bisogna però ricordare che la carta del Reddito di cittadinanza non permette di pagare tutto e dovunque ed è riconoscibile in modo univoco dal colore. Nelle testimonianze di molti beneficiari viene descritta nei suoi limiti, come visto, condivisi con le carte prepagate delle misure precedenti di SIA e REI (Busso *et al.*, 2018). In primo luogo, l'acquisto di alcuni prodotti è vietato, secondo una lista presentata nel decreto attuativo del RDC di cui solo una minima parte dei beneficiari è al corrente: nella pratica i divieti sono costruiti principalmente su supposizioni individuali o diffuse. I contorni dei divieti sono chiari solo per alcune tipologie di prodotto (ad esempio il gratta e vinci), mentre sono più sfumati su beni come i tabacchi e la benzina. Alla confusione sui beni acquistabili si sovrappone quella degli esercizi commerciali consentiti: acquistare alcuni prodotti di tecnologia è possibile, ad esempio, nei supermercati ma non nei negozi specializzati di settore; l'acquisto del vino è impossibile quasi ovunque ad eccezione di alcune cantine che tengono anche altri prodotti. Nelle parole di un intervistato «non dipende da cosa compri, ma da dove».

Inoltre, la carta prepagata non può essere utilizzata per acquisti online. Questi sono importanti in generale (soprattutto per pagare le bollette ed evitare le code), ma cruciali per le persone con disabilità motoria.

Il pane, io sono così, a me di andare a prendermelo io con il bastoncino o che uno me lo porti a casa, scusami e cioè fa una differenza dalla mattina alla sera (beneficiario 13, Caritas Sona).

I vincoli sulla carta non sono particolarmente rilevanti per le persone il cui budget familiare è composto da più fonti di reddito: in questi casi è sufficiente acquistare i beni vietati con altro denaro da quello del reddito minimo. Per chi non ha questa possibilità si aprono invece scenari diversi, con ricerche attente sul territorio per scoprire dove è possibile acquistare prodotti altrimenti vietati o escamotage quali l'appoggiarsi a un intermediario Wester Union per l'acquisto di prodotti online.

Contemporaneamente la riconoscibilità della carta sottopone chi la possiede alla discrezionalità dell'operatore alla cassa che deve accettare il pagamento e al giudizio degli altri clienti presenti in quel momento.

Così, l'interazione alla cassa del supermercato diventa un momento di estrema complessità per i beneficiari, in cui lo stigma della povertà può esplicitarsi a seconda di quanto accade. Anche nei casi in cui la carta prepagata non venga riconosciuta, i beneficiari sono spesso consapevoli dei rischi di riconoscibilità a cui la tessera li espone: in questi casi l'essere screditabili (Goffman, 1963) rende comunque stressante il momento della transazione.

Quando tiro fuori quella carta lì gialla tutti sanno che è la carta del reddito e in quel momento lì ti senti un attimo la pressione, cioè ti senti un po' la pietà degli altri che ti guardano (beneficiaria 11, servizi sociali Sona).

Per quanto riguarda la carta prepagata, è infine importante rilevare un elemento controverso e cioè l'opinione delle persone sul controllo sugli utilizzi scorretti della carta. Questo trova il favore di molti beneficiari, nell'idea che sia necessario offrire ai poveri non solo del denaro, ma anche l'assistenza e il controllo necessari per gestirlo nella maniera migliore (Meo, 2022). Questo stesso controllo però riduce l'autostima degli utilizzatori che si sentono più vincolati degli altri cittadini e associano la restrizione del proprio spazio di azione alla colpa di essere poveri⁴.

Nel caso del Reddito di cittadinanza, una parte del denaro ricevuto può essere prelevato in contanti presso gli sportelli delle Poste. Molte persone rilevano come la quota prelevabile non sia sufficiente a coprire tutte le spese per cui dev'essere utilizzata. Da questo nasce una richiesta concreta e diffusa di avere limiti di prelievo più alti. Per i beneficiari i contanti hanno indiscutibili vantaggi, soprattutto tenendo a mente che l'uso degli stessi è il modo più immediato per superare tutte le limitazioni degli acquisti con la carta.

Ecco quindi che negli utilizzi vietati da normativa e considerati scorretti per il senso comune, i beneficiari preferiscono i contanti. Questi utilizzi liberi sono di natura diversa da quelli della carta prepagata, meno concentrati sulle spese per la sopravvivenza (cfr. PAR. 6.3): ad esempio per «pagare il signore che ti viene ad aiutare a dare il bianco nelle camere». Altri esempi sono quelli di una studentessa per l'acquisto dei confetti di

4. L'idea che la povertà nasca da fattori individuali o difetti personali è radicata nella storia stessa della povertà e riverbera ancora oggi sia nel dibattito pubblico sia nelle narrazioni stesse di poveri e operatori dei servizi. È collegata al concetto di meritevolezza per cui alcune categorie di poveri, avendo responsabilità per la propria situazione, non sono meritevoli di aiuto (Rossi, 2017).

laurea, di una signora per un trattamento estetico, di una donna che paga in contanti una consulenza psicologica o ancora per le ripetizioni dei figli o, nelle parole di un beneficiario, solo per «prendere un gelato e non dirlo a nessuno». Data l'insicurezza sulle spese ammesse, alcuni preferiscono acquistare anche sigarette e benzina direttamente in contanti, oppure per il pagamento di piccole somme in quei luoghi dove l'utilizzo della carta è poco frequente o malvisto. Ancora, un utilizzo fondamentale dei contanti prelevati è ripagare i debiti informali contratti nel periodo di assenza totale di reddito.

Vale la pena di sottolineare la sensazione di benessere psicologico legata al fatto di avere dei contanti disponibili.

Quando mi sono arrivate, sono andata... ho detto «provo a prelevare», e infatti mi dava 50, poi mi faceva prelevare ancora. Perché io non faccio niente con la carta. Io ho un conto dove percepisco la disoccupazione, ma sono un po' vecchio stampo. Io non ho conti correnti, io non ho soldini via. Quindi se ho il contante posso permettermi di, se non ce li ho vuol dire che non posso, no? Quindi il fatto di avere qualche soldino nel portafoglio, a me fa stare... mi fa sentire più tranquilla (beneficiaria 15, Caritas Verbania).

Tra le strategie messe in atto per aggirare i limiti al prelievo alcuni beneficiari dichiarano di aver rivenduto merci pagate con la carta in modo da ricavarne contante da utilizzare in seguito. Altri ancora di aver preferito pagare particolari beni o servizi direttamente con merci acquistate con il Reddito di cittadinanza e barattandole; oppure ancora di fare pagamenti con la carta per cifre maggiori del necessario e accordarsi con l'esercente per avere indietro un resto in contanti: il caso estremo è un unico pagamento di tutto il reddito prelevabile presso un esercizio e la restituzione della cifra in contante, a cui viene sottratta una commissione.

Perché tante volte non so, col meccanico ho una macchina vecchia che comunque è vecchia e va però [...] senti facciamo un ti porto [...] quanto costa? Ti porto pasta, ti porto quello che [...] è così, devi un attimo giostrare no, cercare di stare dentro a quel conto lì (beneficiaria 15, servizi sociali Sona).

Da ultimo, va sottolineato il punto di vista degli operatori rispetto alle strategie adottate dai beneficiari. Queste, nei fatti, costituiscono tentativi di aggirare la normativa e quindi sono utilizzi, se non illegali, quantomeno impropri del denaro ricevuto. Tuttavia, quando gli operatori vengono a conoscenza di questi meccanismi non sembrano manifestare particolare contrarietà, né adottano

penalizzazioni o forme di scoraggiamento. Questo accade soprattutto perché essi stessi riconoscono i limiti operativi a cui i beneficiari sono sottoposti (limiti che peraltro si riflettono anche nei percorsi di inclusione e lavorativi proposti) e quindi comprendono le ragioni che li portano a cercare di superarli.

Molte persone rimarranno in grossa difficoltà col lavoro perché non hanno la patente. Ma perché non possono permetterselo. Con 100 euro mensili prelevabili al massimo, una scuola guida non [...] non ti fa il corso. Io ho già detto «ma provate a chiedere se rateizzando» (navigator 5, CPI Monviso).

6.5 Conclusioni

Dall'intreccio delle dimensioni di adeguatezza della misura, significati del denaro e modalità con cui viene erogato è possibile trarre almeno due considerazioni rilevanti per arricchire il dibattito sulle misure di reddito minimo in Italia.

La prima è legata al riconoscimento di tutte le declinazioni di significato che il reddito minimo può assumere per i beneficiari e gli operatori che li accompagnano nei percorsi. Ne abbiamo viste tre: la dimensione funzionale, quella relazionale e quella emancipatoria. La dimensione funzionale è quella a cui è più legato il senso di adeguatezza della misura, misura in cui il reddito minimo permette di coprire le necessità di base, quelle relative alla “sopravvivenza”, non solo materiale. Questa dimensione sottolinea l'importanza del reddito in quanto tale, una base appunto su cui costruire sia significati ulteriori sia percorsi di inclusione o di attivazione lavorativa. Infatti, l'impalcatura complessiva del reddito minimo presuppone un adeguato importo economico per un tenore di vita minimamente accettabile. Inoltre, abbiamo osservato, il denaro ricevuto è ben lontano dall'essere un elemento “passivizzante” che consegna i beneficiari all'indolenza e all'attesa: tutt'altro. Se esso è in primo luogo sopravvivenza, in seconda istanza è possibilità di scelta e attivazione per ricostruire cura di sé e dei propri legami sociali, e per riprogettare il futuro. Tutti elementi che vedono l'individuo “attivarsi” e muoversi in presenza di un ritrovato spazio di azione. In terzo luogo, abbiamo individuato una dimensione “emancipatoria” del reddito, che permette al singolo di ricontrattare con maggiore forza la propria posizione rispetto al lavoro povero e precario, che fino a prima era l'unica soluzione possibile. Questa dimensione risulta particolarmente evidente nel

disegno del RDC: nel caso di importi sufficientemente alti, l'impossibilità di mantenere il sussidio in presenza di un lavoro (l'assenza quindi di *in-work benefit*) in concomitanza con l'inapplicabilità dei meccanismi sanzionatori ha dato ai percettori l'inedita possibilità di scegliere se accettare o rifiutare il lavoro povero. Questo effetto, nato dalla concomitanza di fattori strutturali e legati al disegno della singola misura, apre una tensione tra reddito minimo e mercato del lavoro degna di riflessione e approfondimento.

La seconda considerazione riguarda invece i vincoli di erogazione e utilizzo della misura e i conseguenti comportamenti adattivi. In primo luogo, le restrizioni legate all'utilizzo della carta costringono i beneficiari a comportamenti adattivi. Questi "equilibrismi" richiedono una quota rilevante di tempo e notevoli sforzi da parte dei beneficiari, che in questo modo concentrano le proprie risorse sull'organizzazione del presente piuttosto che sui percorsi di inclusione o ricerca lavorativa. I vincoli possono quindi avere effetti controproducenti. L'esempio più evidente è quello dell'impossibilità di risparmiare: essa appare in contrasto con gli obiettivi dichiarati ed è difficile comprenderne il senso altrimenti. A meno di non prendere in considerazione obiettivi altri che la misura di reddito minimo può avere, non espliciti ma pure possibili. In questa sede ne prendiamo in considerazione due: il disciplinamento dei poveri e la spinta dei consumi. La possibilità che i vincoli presenti in una misura di reddito minimo sottostiano a una logica di controllo ed educazione dei poveri è una delle possibili motivazioni della loro paradossale presenza. In questa direzione vanno alcuni contributi in letteratura (Procacci, 1998; Soss *et al.*, 2022). Un'altra possibilità è che vi sia una sovrapposizione tra obiettivi macroeconomici di sostegno ai consumi e obiettivi di contrasto alla povertà, peraltro a oggi non infrequente nelle politiche legate al denaro in Europa (Lazarus, 2022).

Scremare questi obiettivi, largamente impliciti nella narrazione pubblica, da quelli effettivi di una misura di reddito minimo sarebbe auspicabile per rendere più efficace la misura nel suo obiettivo principale e cioè il contrasto della povertà. Se al contrario rimangono presenti, devono almeno essere esplicitati: quantomeno per non far ricadere la giustificazione dei vincoli su narrazioni dei poveri discriminanti e senza fondamento.

Il patto e la condizionalità. Significati, rappresentazioni e pratiche

di *Sandro Busso, Cristiano Gori e Lucia Mazzuca*

7.1

Introduzione

La diffusione degli schemi di reddito minimo in Europa si è accompagnata, come è noto, all'affermazione di un modello che coniuga il sostegno economico ad un ampio novero di interventi di attivazione, finalizzati al reinserimento dei beneficiari nel tessuto sociale e lavorativo (Granaglia, Bolzoni, 2016). Se i concetti di “attivazione” e di “politiche attive” sono stati oggetto di crescente attenzione dal dopoguerra ad oggi, è con l'avvento del cosiddetto *social investment welfare state* che il loro processo di istituzionalizzazione arriva a compimento. La nozione di attivazione oggi non è più soltanto una “accattivante parola d'ordine” politica (Barbier, 2005), ma ha assunto un forte valore normativo che ne rende pressoché ineludibile la centralità nella progettazione di qualsiasi politica di sostegno al reddito (Bonvin, Farvaque, 2004; Serrano Pascual, Crespo Suárez, 2007). Questo processo di affermazione, che porta per contrasto a una crescente delegittimazione del “mero” trasferimento economico definito non senza semplificazioni e rischi come “passivo” (Sordini, 2006), si accompagna all'ascesa di altre due parole d'ordine, che aiutano a comprendere il substrato entro cui il patto e la condizionalità prendono forma: responsabilizzazione e personalizzazione. La prima rappresenta l'elemento su cui si regge, e si legittima, la natura contrattuale delle prestazioni di sostegno al reddito, inserite in un quadro di diritti e doveri sanciti, appunto, da un patto. La seconda è invece cruciale per comprendere i contenuti del patto stesso, che devono in qualche misura tenere conto delle esigenze specifiche dei beneficiari e della loro condizione individuale, seguendo un principio di adeguatezza e superando un modello di offerta standardizzato.

A partire da una breve ricostruzione delle coordinate del dibattito teorico, il capitolo esplora i significati attribuiti al patto e le pratiche che

portano alla sua definizione e alla sottoscrizione, per poi concentrarsi sul tema della condizionalità che da questa deriva, analizzandone tanto le rappresentazioni quanto l'implementazione.

7.2

Le coordinate del dibattito: responsabilizzazione e personalizzazione

Il tema della responsabilizzazione, già sollevato con forza dalla critica neoliberale al welfare keynesiano, raggiunge l'apice della visibilità e della rilevanza nel corso degli anni Novanta, principalmente sulla scorta della riforma Clinton del welfare USA del 1996 (non a caso chiamata *Personal responsibility and work opportunity act*) e della visione della Terza Via blairiana, che si reggeva sull'assunto secondo cui il nuovo welfare doveva avere una natura contrattuale, in cui l'elemento dei doveri andasse in qualche misura anteposto a quello dei diritti¹. La visione di cittadinanza che enfatizzava sempre più la dimensione dei doveri aveva da un lato basi morali, la critica alla dipendenza e al parassitismo, dall'altro basi economiche. In tempi di risorse scarse, infatti, cresceva l'adesione a un'idea di ripartizione efficiente delle risorse, che premiasse i "meritevoli" e scoraggiasse comportamenti opportunistici (Rossi, 2017). Il risultato è un processo di progressiva contrattualizzazione delle politiche di sostegno al reddito, che si distanziano sempre più sia da una visione caritatevole, sia da una centrata sull'idea di diritto incondizionato. È in questo scenario che prende forma l'idea della necessità di un "patto" tra Stato e beneficiari degli interventi, al cui reciproco rispetto entrambi sono vincolati. La natura contrattuale delle prestazioni è altamente controversa, e anima un dibattito articolato e spesso caratterizzato da toni accesi. Le visioni critiche tendono ad evidenziare la progressiva negazione di libertà che questa comporta per i beneficiari, e la trasformazione di un'opportunità in un obbligo: "un'offerta che non puoi rifiutare", riprendendo la citazione cinematografica di Lødemel e Trickey (2001), o l'ascesa di dispositivi che mirano a disciplinare i poveri, anziché emanciparli (Soss *et al.*, 2022). Per contro, i sostenitori della contrattualizzazione hanno nel tempo valorizzato il potenziale di *empowerment* e protagonismo

1. «At the heart of the modern welfare state will be a new contract between the citizen and the government, based on responsibilities and rights» (British government's Green Paper, *New Ambitions for Our Country*, 1998: cfr. White, 2000).

che l'imposizione di responsabilità comportava per i beneficiari, oltre che il contrasto al *freeriding* e la costruzione di legami comunitari connessi alla reciprocità (White, 2000).

Al netto delle possibili letture in termini di conseguenze o di desiderabilità, il principio di responsabilizzazione e la natura contrattuale si sono fatti strada nel dibattito fino a divenire strumento di policy. Non solo la sottoscrizione di un patto, come detto poc'anzi, ma anche la conseguente affermazione del principio di condizionalità, che subordina la fruizione di una prestazione all'adozione di determinati comportamenti e al rispetto di regole fissate, pena la revoca o la sanzione (cfr. Ravelli, 2019). La centralità del principio di condizionalità non ha però solo a che fare con la definizione delle regole del gioco. Come suggerisce Fletcher (2020), infatti, rappresenta una torsione degli obiettivi stessi delle politiche sociali, che dalla protezione dai rischi si spostano verso la promozione di comportamenti prosociali.

Se la progressiva contrattualizzazione del welfare chiarisce le basi di legittimità dell'esistenza di un patto e della condizionalità, la già citata enfasi sull'attivazione e l'ascesa dell'ideale di personalizzazione aiutano a comprenderne i contenuti. L'origine è ancora una volta la critica alle ricette assicurative e standardizzate del welfare keynesiano, incapaci non solo di promuovere le capacità, ma di rispondere alle sfide sollevate dalla crescente frammentazione e individualizzazione dei bisogni (Paci, 2005). Di pari passo con il sospetto per le soluzioni *one fits all*, prende quota un vero e proprio "movimento della personalizzazione" (Prandini, Sabel, 2013), che mette al centro la necessità di "ritagliare" sulle caratteristiche della persona interventi e servizi, attraverso forme di progettazione individualizzata. In questo sforzo, non solo i progetti devono rispettare le caratteristiche del beneficiario, ma devono in qualche misura tenere conto anche delle sue preferenze, accordandogli una capacità di agency che è parte integrante del processo di attivazione. Nella pratica, le reali possibilità di partecipazione si intersecano, e talvolta si scontrano, con le opportunità offerte dai contesti e dai sistemi locali di governance, che limitano in qualche misura il potenziale di individualizzazione comportando una sorta di ristandardizzazione involontaria (Busso, Meo, 2015). Anche in questo caso, indipendentemente dalla sua reale fattibilità, il mandato alla personalizzazione assume presto un carattere fortemente normativo, dando forma ai disegni di policy ma anche, come vedremo a breve, assumendo una nuova centralità nel sapere professionale di chi opera nei servizi.

I processi di trasformazione brevemente accennati fin qui forniscono le coordinate essenziali per l'analisi empirica che svilupperemo nei prossi-

mi paragrafi, aiutando a comprendere e contestualizzare il mandato del Reddito di cittadinanza (RDC). La sottoscrizione di un patto e la conseguente condizionalità del beneficio economico, e la predisposizione di un progetto mirato a rispondere alle esigenze individuali (o al più del nucleo familiare) dei beneficiari, godono infatti di un elevato livello di istituzionalizzazione e assumono un valore normativo che va oltre la sola dimensione di policy, plasmando in modo profondo le culture organizzative e professionali. Questi aspetti non sono soltanto regole poste da una specifica policy, ma piuttosto ciò che nella prospettiva neoistituzionalista possiamo definire veri e propri “miti” istituzionali (Meyer, Rowan, 1977), che modellano pratiche e discorsi e a cui gli attori devono attenersi pena la loro delegittimazione, spesso anche quando queste non si rivelano efficaci. Ciò vale non solo per gli operatori, ma anche per gli stessi beneficiari, la cui prospettiva, come sottolinea Rossi (2017), raramente viene tenuta in considerazione quando si riflette di contrattualizzazione e condizionalità.

Nondimeno, anche in questo scenario l’adesione non può darsi per scontata e diversi gradi di agency sono rintracciabili guardando agli attori coinvolti.

7.3

Il Patto per l’inclusione sociale e il Patto per il lavoro: significati e pratiche a confronto

La firma del Patto (per il lavoro o per l’inclusione sociale) da parte dei beneficiari del RDC che vi sono tenuti² segna formalmente il loro “ingresso” nella componente di attivazione della misura. Questo strumento sancisce infatti la condivisione del percorso individuale – o anche familiare – di reinserimento progettato con gli operatori dei servizi, che i percettori si impegnano a svolgere.

Rinviando ai CAPP. 8 e 9 la riflessione sulle diverse tipologie di attività che vi possono entrare a far parte, in questo paragrafo si pone l’attenzione sulle differenze tra i significati attribuiti allo strumento e gli stili di progettazione degli interventi nei due servizi cardine del RDC: i servizi sociali e i centri per l’impiego (CPI).

2. Si tratta di una delle condizionalità previste dal RDC per i beneficiari non esonerati o esclusi da tale obbligo (cfr. PAR. 7.5).

Nei servizi sociali la progettazione non rappresenta un elemento di novità («non aspettavamo di certo il RDC», operatrice 1, servizi sociali Torino), quanto una pratica professionale di lunga tradizione che, secondo gli operatori intervistati, l'introduzione della misura ha contribuito ulteriormente a stimolare e formalizzare, favorendo un maggiore coinvolgimento dell'utente, di altri enti e professionisti e facilitando le attività di monitoraggio e di ridefinizione degli obiettivi dei percorsi. In molti di questi servizi la sottoscrizione del Patto per l'inclusione sociale³ viene rappresentato come l'esito di un processo relazionale scandito nel tempo da diversi incontri, in cui l'assistente sociale analizza le problematiche del beneficiario e dei componenti del nucleo, per giungere alla definizione condivisa con l'utente di interventi in suo favore.

Sicuramente – almeno io arrivo al progetto motivandolo – si arriva insieme ad un progetto, quindi quello che viene stilato viene condiviso. È una condivisione che viene fatta nel tempo. Non ho mai fatto un Patto dopo la seconda volta che li ho visti, questo è un po' un accordo, noi lavoriamo con delle persone quindi [...] a meno che non siano già conosciute [...] me neanche [...] perché comunque devi entrare in relazione, quindi non è che noi andiamo a compilare delle crocette senza dare un senso a quello che è poi... ma si cerca di dare un senso. Un senso con il tempo. Il progetto lo devi creare anche sulla persona, quindi è vero che loro ti danno degli indirizzi però il progetto lo crei individualizzato sulla persona, per creare questo devi entrare in empatia (operatrice 1, servizi sociali Belluno).

La logica che informa la stipula del Patto nei servizi sociali si basa su criteri di personalizzazione degli interventi, flessibilità e gradualità dei percorsi nel tempo, coerentemente con i principi cardine su cui è fondata la professione (Bartolomei, Passera, 2011). Il Patto per l'inclusione sociale ricalca, almeno sulla carta, il progetto condiviso con i beneficiari, entro un processo in cui viene riconosciuto loro un certo margine negoziale e in cui gli impegni non vengono fissati una volta per tutte, ma sono riadattati e rimodulati in relazione alle esigenze o alle difficoltà manifestate dai beneficiari e dal nucleo familiare. Ne deriva pertanto una visione educativa del Patto che lo configura come uno strumento che deve sostenere l'utente nella partecipazione attiva al percorso progettato (Ranci, Pavolini, 2015):

si cerca sempre – anche nel caso in cui il Patto non potesse essere rispettato – di capire perché non si è rispettato e di ridimensionarlo. Quindi, ad esempio: la

3. Per un approfondimento sugli strumenti e le tipologie di progettazione adottabili dai servizi sociali nel RDC, cfr. le linee guida ministeriali.

persona non riesce effettivamente a partecipare ad attività di tirocinio. Si cerca di capire il perché non vi partecipa, ma se è una giustificazione lecita, comunque in qualche modo si cerca sempre di ingaggiarli in altro – quindi di intervenire sul nucleo – però senza fare una segnalazione. Quindi si modifica il Patto di comune accordo (operatrice 4, servizi sociali Vimercate).

A differenza dei servizi sociali, nei CPI emerge con più forza la natura prescrittiva, ma anche amministrativa, del Patto e il suo scollamento rispetto al progetto. Il Patto per il lavoro viene compilato su un format standardizzato, generalmente dagli operatori, in occasione della prima convocazione del beneficiario e la sua sottoscrizione non costituisce l'esito, bensì una precondizione necessaria alla formulazione del percorso progettuale, che avverrà in una fase successiva. Risulta, così, che spesso nei CPI il Patto si configuri essenzialmente come uno strumento con il quale vengono formalizzati – e rammentati – gli obblighi generali che la normativa pone in capo ai beneficiari, non contenendo indicazioni sulle attività specifiche che questi dovranno realizzare ai fini del loro reinserimento lavorativo:

Il Patto per il lavoro è solo una sottoscrizione dove [i beneficiari] prendono coscienza, insomma, di cosa vuol dire la misura insomma, che devono attivarsi, che non possono rifiutare le offerte, che devono aderire alle proposte che gli vengono fatte (operatrice 5, CPI Sona).

Adesso nel primo colloquio di 45 minuti riesco a somministrare sia il questionario di accesso che la valutazione approfondita. [...] Mediamente, con 45 minuti riesco a finire il mio colloquio del Reddito di cittadinanza.

D: Però il Patto lo propone a un colloquio successivo?

No. No [...]. Subito, sì, all'interno dei miei 45 minuti riesco a somministrare sia il questionario e quindi a proporre e quindi a far sottoscrivere il Patto del lavoro (operatrice 1, CPI Riccione).

Quanto alla presa in carico dei beneficiari da parte dei navigator al fine di concordare gli interventi utili al reinserimento nel mercato del lavoro, che come abbiamo appena visto è successiva alla firma del Patto, sono da evidenziare principalmente due aspetti. Il primo riguarda l'elevato grado di standardizzazione e la scarsa personalizzazione della progettazione e, conseguentemente, delle attività che possono essere proposte ai beneficiari dei CPI. Questo elemento si ricollega, almeno in parte, alla finalità più direttamente mirata al sostegno all'occupazione che è propria di questi servizi, come risulta emblematico nel caso dell'Emilia-Romagna:

Le persone che firmano il Patto per il lavoro hanno due possibilità di intervento: Assegno di ricollocazione [ADR] e PUC [Progetti utili alla collettività]. Ma il Patto per il lavoro non prevede anche altri interventi, anche più “light”. [...] Le persone che hanno il Patto del lavoro possono fare soltanto l'ADR e la legge è molto chiara, l'altra cosa che può essere fatta sono i PUC. Noi non possiamo decidere cosa fare per un soggetto che ha il Patto per il lavoro: noi gli dobbiamo assegnare l'ADR. Orientamento e formazione stanno dentro l'ADR. Non c'è nessuna flessibilità. Abbiamo cercato di capire come fare all'inizio, con dei laboratori di ricerca attiva (come fare un curriculum vitae), ma non c'è per noi lo spazio di decidere. L'ADR è un insieme di servizi forniti alle persone, a seconda del soggetto che li prende in carico (dirigente Agenzia regionale per il lavoro, Emilia-Romagna).

Il secondo aspetto concerne la dimensione informale del progetto e delle attività specifiche concordate tra navigator e beneficiari che, come già messo in luce, non divengono oggetto di un accordo scritto nel Patto per il lavoro, con tutte le difficoltà che ne derivano in fase di monitoraggio e di eventuale segnalazione di violazioni degli impegni:

[il progetto] non viene formalizzato in nessun modo, viene gestito così come viene. Si concorda con il beneficiario però non c'è nulla di formalizzato. [...] Quello che tendiamo a fare è più che altro un progetto personalizzato, però non viene messo per iscritto, non viene formalizzato no (navigator 9, CPI Venezia).

La visione pragmatica del patto che, pur con le dovute differenze, emerge nei CPI rimanda ad una visione centrata sull'efficacia, che, a differenza di quanto più spesso avviene nei servizi sociali, non chiama in causa la dimensione dell'equità e, soprattutto, dell'identità professionale. Gli stessi criteri di giustizia ed efficacia alimentano, come vedremo nel PAR. 7.4, anche diverse rappresentazioni idealtipiche della condizionalità.

7.4

Rappresentazioni della condizionalità tra giustizia ed efficacia

La natura vincolante del patto sottoscritto comporta, come noto, l'obbligatorietà della partecipazione ai progetti indipendentemente dall'esito degli stessi. Pur prevista dalla legge, tuttavia, l'applicazione delle sanzioni in caso di mancata ottemperanza ai doveri previsti si scontra con numerosi elementi di complessità che, come vedremo nel paragrafo successivo, non la rendono certa. Prima di analizzare la pratica, è però utile concentrare

l'attenzione sulle rappresentazioni e sulle valutazioni della condizionalità da parte di operatori e utenti, per comprendere come l'adesione al mandato della policy assuma un carattere sfumato ed eterogeneo. Punto di partenza è la constatazione del fatto che l'obbligo di attivazione non porta necessariamente agli esiti desiderati, ma che al contrario può, in taluni casi, comportare ingenti spese ed effetti non solo nulli, ma addirittura controproducenti (Granaglia, Bolzoni, 2016). L'esito negativo di progetti di inserimento avviati senza reali possibilità di riuscita, o un eccesso di richieste nei confronti dei beneficiari, infatti, può paradossalmente rallentare percorsi di uscita dalla povertà, alimentando la rassegnazione e lo scoraggiamento, dando luogo all'abbandono anticipato della misura o a un basso *take-up* (*ibid.*). Nondimeno, l'elevata legittimazione del principio di responsabilizzazione (cfr. PAR. 7.2) rende impossibile una valutazione della condizionalità da parte degli operatori scevra da elementi valoriali e basata soltanto sull'efficacia degli interventi. Ne deriva in taluni casi una valutazione incerta, sospesa tra una scarsa soddisfazione per i risultati ottenuti ma al tempo stesso non necessariamente propensa a considerare l'ipotesi di un trasferimento incondizionato:

Quindi effettivamente però dirti che fosse sufficiente dargli solo il contributo, immerterli in un percorso così rocambolesco come quello del reddito, io ahimè grande differenza al momento non ne ho vista [...], e quindi sono molto dubbiosa, ecco sono molto dubbiosa sul fatto che effettivamente tutta questa impalcatura, tutto questo sistema, tutti questi passaggi, poi alla fine funzionino davvero (operatrice 4, Sportello per il lavoro Bologna).

Io dico, se doveva essere così ma facciamo che coinvolgiamo l'INPS, mandiamo i soldi a casa direttamente a tutte le persone che hanno una dichiarazione ISEE inferiore a x, che presentano uno stato di disoccupazione, e non mettiamo su in piedi tutta questa baracca, perché così non ha molto senso. Così è solo una grande perdita di tempo per tutti (*policy maker*, Bologna).

In altri casi, l'orientamento valoriale e l'adesione al principio di responsabilizzazione emergono in modo plastico, tale da determinare una valutazione positiva della condizionalità anche a fronte di esiti sistemici non soddisfacenti. La possibilità di sanzionare assume un valore "in sé", in parte per il suo potenziale educativo e in parte per il modo in cui qualifica *tout court* l'intervento, il servizio e la relazione operatore-utente:

finalmente abbiamo [...] professionalmente abbiamo la possibilità di dire «ma tu non ti stai impegnando in quello, quindi [...] quindi sanzione!». Come [...] edu-

cativa, la sanzione è educativa, non è punitiva! È educativa rispetto ai nostri! Eh! (operatore 1, servizi sociali Monviso).

Se tu non li rispetti [gli accordi] la condizionalità ci permette di dire: «ti sei preso degli impegni, non li hai rispettati, riduciamo l'importo». Sapendo che poi è un gatto che si morde, nel senso che poi riduci l'importo, crei morosità e poi da qualche parte i soldi devono comunque arrivare. Però è un messaggio diverso alle persone da “ti do un contributo puramente assistenziale” a “ti chiedo un impegno e valuto” (operatrice 4, servizi sociali Verbania).

La rappresentazione di una condizionalità “inutile ma giusta” non è circoscritta ai soli operatori. Anche tra i beneficiari si ritrovano posizioni analoghe, in cui la validità del principio viene riconosciuta, e non viene messa in discussione anche a fronte di percorsi insoddisfacenti:

Dopo sbaglierò però, penso che anche tu non sia distante dal mio discorso. Prendere il reddito e non fare un cavolo non è nemmeno giusto. Questo è il mio succo (beneficiaria 11, servizi sociali Venezia).

È la struttura che non quadra... secondo me manca la base, perché l'idea è buona. È giusto quello che dicono. Ti do il reddito se accetti le tre offerte di lavoro che ti propongono. È anche giusto, fila. E il resto? Non c'è però (beneficiario 5, CPI Venezia).

Sul versante dei beneficiari prendono però forma anche critiche di più ampia portata, che mettono in discussione la legittimità del principio su un piano di giustizia. In particolare, i tre temi ricorrenti, come si evince dagli stralci che seguono, sembrano riguardare la negazione del diritto di scelta connesso all'imposizione di soluzioni non gradite, la sottostima degli ostacoli concreti che si frappongono tra un teorico mandato e la sua messa in atto, e la sproporzione tra il beneficio ricevuto e le richieste:

Ma se loro fanno in maniera di cercare un lavoro che va bene anche per me, non è che io devo per forza accettare perché ho preso il Reddito di cittadinanza, accettare il primo lavoro che loro mi hanno trovato no. Qua si deve cambiare un po', perché non mi sembra tanto giusto (beneficiario 12, CPI Belluno).

L'unica cosa che non trovo molto sensata se posso, è il discorso della distanza e dell'accettare comunque offerte [...] nel senso [...] non ho problemi a un tot di stipendio però il punto che devi andare a lavorare là a 200 km... io non ho la macchina, non ho soldi per vivere da qualche parte (beneficiario 4, servizi sociali Monviso).

Sono venuta qua un mese fa e ho conosciuto l'assistente sociale. Non ho mai avuto contatti io [...] è stato lì che ho capito, che mi ha fatto capire, che per tenermi 50

euro altrimenti me li tolgono devo far vedere che: o faccio qualcosa per me stessa o vado a pitturar panchine o vado a tagliare alberi [i PUC] o faccio corsi di informatica. E io gliel'ho detto, io ti ringrazio, so che tu non c'entri niente, ma secondo te per 50 euro [...] cioè, anche no (beneficiaria 11, servizi sociali Venezia).

Per contro, non mancano visioni che legittimano la condizionalità sulla base della sua efficacia. Una simile rappresentazione è diffusa tra gli operatori, ma non è assente anche tra i beneficiari. Riguardo ai primi, emerge in più occasioni come il poter utilizzare una simile "leva" incentivi la partecipazione anche tra i meno motivati, costringendoli ad intraprendere percorsi che sono nel loro stesso interesse. L'efficacia è tematizzata più spesso in termini di adesione al percorso che non di esiti di lungo periodo, e in qualche misura sembra poter essere correlata anche alla legittimazione della figura dell'operatore stesso e della sua professionalità:

la condizionalità funziona! Sì, sì. Sì. Perché, tra virgolette, fanno i furbetti «ah non ho visto il messaggio», ah di qua, ah di là, eh però intanto il Reddito per un mese non l'hanno preso. È, tra virgolette, una minaccia, anche negli sms di convocazione che noi inviamo, [...] scriviamo «se non vi presentate ci saranno le sanzioni» e quello un po' già induce la persona, affinché venga. Quindi la condizionalità sinceramente sono contenta che finalmente funziona (operatrice 1, CPI Verbania).

Non riescono a capire che le misure sono in loro aiuto, lo vedono più come un obbligo. E qui è la difficoltà magari di scardinare questa cosa. Alcuni speravano o pensavano, mettiamola così, di prendere questa cosa come fosse un sussidio. La solita politica passiva (operatore 3, CPI Belluno).

I punti di forza sono [...] il fatto di essere stringente sulla condizionalità. [...] È importante perché appunto quando tu hai davanti un percettore di reddito puoi fare molto leva su questa cosa, puoi davvero fargli pesare il fatto che [...] «attento ragazzo perché se tu non ti presenti e se tu non mi fai vedere che tu ti attivi, io ti segnalo la condizionalità e tu ti perdi una mensilità del reddito» (operatrice 3, servizi sociali Monviso).

La stessa efficacia, sul versante dei beneficiari, assume valenze diverse. Da un lato la condizionalità e la rigidità dei controlli contribuiscono a decostruire un'idea diffusa di una misura per pigri e furbi, salvaguardandone l'esistenza:

Ma anche questi controlli, io sono d'accordo [...]: è una cosa talmente tanto buona che se fosse rovinata dai furbi della situazione... Tanta povera gente perdono questa opportunità. Questo è il nostro punto di vista e non so se è giusto o no [ridendo] (beneficiario 14, servizi sociali Torino).

Dall'altro, non mancano aspettative legate all'efficacia dei percorsi, che anche se percepiti come un obbligo possono comportare il dispiegarsi di possibilità inattese e talvolta insperate:

è giusto venire qui a parlare, ho detto va bene lo percepisco è giusto che io vada. E dentro di me ho detto Madonna, magari, chissà magari mi offrono un lavoro, chissà nella vita (beneficiario 9, servizi sociali Venezia).

7.5

Le condizionalità in pratica

A fronte di queste rappresentazioni, è infine importante mettere in luce come la condizionalità prevista dal mandato normativo e le relative sanzioni vengano declinate nella pratica. La fase di implementazione delle policy di contrasto della povertà è, infatti, decisiva anche sul fronte della condizionalità: coloro che operano nei servizi a stretto contatto con l'utente sono costantemente impegnati a cercare le modalità più adeguate per armonizzare le disposizioni normative con le richieste e i bisogni delle persone che hanno in carico (Matutini, 2021). Oltre alla visione generale della condizionalità discussa nel paragrafo precedente, anche il loro modo di leggere e interpretare le biografie, i bisogni e le risorse della persona può influenzare in maniera significativa le modalità con cui gli impegni concordati con il beneficiario, e le conseguenze legate ad eventuali violazioni, prenderanno forma nella pratica (Lipsky, 1980).

Un primo elemento messo in luce dagli operatori, che influenza la propensione all'applicazione delle sanzioni previste dalla condizionalità, è il forte bias informativo da parte dei percettori del RDC circa gli obblighi da adempiere per poter ricevere il sussidio. Una circostanza su cui ha inciso, in parte, la soppressione nel RDC dei Punti unici di accesso⁴, resa ancora più problematica dalla divaricazione temporale registrata per questa misura tra l'ottenimento del beneficio economico e la convocazione presso i servizi. I beneficiari, il più delle volte, vengono a conoscenza degli obblighi e delle possibili sanzioni soltanto diversi mesi dopo aver ricevuto il sussidio, generalmente in occasione della prima convocazione presso i servizi competenti. Ciò ha ingenerato, non di rado, conflitti.

4. Si trattava di appositi sportelli istituiti presso i Comuni aventi funzione di informazione, orientamento e supporto nella compilazione della domanda relativa al Reddito di inclusione (REI), la misura che ha preceduto il RDC.

Si, ci sono persone che non comprendono la nostra chiamata sin dall'inizio, quindi va spiegato bene qual è il motivo della telefonata. [...] Poi c'è la fase delle condizionalità, quello è il momento più complesso nel senso che le persone non si aspettano o non si aspettavano che poi realmente la normativa venisse messa in campo. Quindi ti chiamo, non mi rispondi, numeri sbagliati e poi quando diciamo viene applicata la condizionalità ritornano in ufficio e lì si creano delle situazioni di tensione molto forte, alcuni centri per l'impiego hanno dovuto far intervenire le forze dell'ordine perché ovviamente lì per lì [...]. Quindi si rendono conto della problematica solo quando poi il problema si pone (operatrice 3, CPI Venezia).

Mentre in altri casi ha portato alla rinuncia del sussidio da parte di alcuni percettori che fruivano di bassi importi del RDC. L'uscita dalla misura, da questo punto di vista, emerge come strategia principale messa in campo proprio da parte di quei beneficiari che considerano gravosa e iniqua la richiesta di obblighi a fronte dell'esigua cifra ricevuta, come testimoniano le parole di una beneficiaria che reputa ingiusta la richiesta di svolgere delle attività per poter fruire di 50 euro di RDC:

Quando [l'assistente sociale] mi ha detto: «per mantenerti il Reddito devi fare qualcosa per noi o per te stessa». Io per me stessa faccio tanto, mi alzo alle quattro e vado a casa alle 5 del pomeriggio e pulisco, perché il mio lavoro è pulire e fare camere. Penso d'aver dato abbastanza, capisci? [...] Io difatti ti ripeto [...] io adesso chiamerò l'assistente sociale e lo tolgo [il RDC] (beneficiaria 11, servizi sociali Venezia).

L'analisi del materiale empirico mostra, in secondo luogo, come l'approccio degli operatori verso l'applicazione delle sanzioni possa mutare anche in relazione al tipo di obbligo richiesto ai beneficiari. Per facilitare l'esposizione si possono ricondurre le diverse forme di condizionalità previste dal RDC a due casistiche principali.

La prima è la condizionalità "in ingresso", che riguarda l'obbligo per i percettori della misura di presentarsi ai servizi competenti, quando convocati dagli operatori deputati alla loro presa in carico. La prima convocazione segue l'ottenimento del contributo economico: il beneficiario è contattato dal centro per l'impiego o dal servizio sociale per la valutazione della situazione e per la firma del Patto per il lavoro o del Patto per l'inclusione sociale. Possono seguire ulteriori convocazioni per lo svolgimento di attività o compiti specifici presso i servizi, o per il monitoraggio dei percorsi.

La seconda è la condizionalità "in itinere", che segue la firma del Patto (del lavoro o per l'inclusione) e riguarda l'impegno a svolgere tutte le attività più direttamente finalizzate al reinserimento sociale e lavorativo,

individuare e concordare con gli operatori, quali: ricerca attiva del lavoro, frequenza di corsi di formazione o di tirocini, adesione a percorsi di recupero dell'autonomia personale, frequenza scolastica dei figli minori ecc. Rientrano in questa casistica anche la partecipazione ai PUC (cfr. CAP. 10) e l'accettazione di offerte di lavoro congrue.

In linea con quanto emerso da ricerche recenti condotte sul tema (INAPP, 2022; Salmieri, 2021), le testimonianze fornite dagli operatori evidenziano come, in generale, ci sia da parte loro un approccio estremamente cauto alla segnalazione di violazioni degli impegni da parte dei beneficiari. In sostanza, la condizionalità, pur essendo ritenuta in linea di principio uno strumento utile da buona parte degli operatori (cfr. PAR. 7.4), fatica ad essere messa in pratica dagli stessi. Questo risulta particolarmente evidente nel caso della condizionalità in itinere che, nella prassi, non risultano quasi mai oggetto di segnalazione e di conseguenti sanzioni⁵.

Le ragioni risiedono, in prima battuta, nelle difficoltà procedurali di tracciare e formalizzare eventuali rifiuti di svolgere le attività concordate o il mancato raggiungimento degli obiettivi proposti:

Quando noi li segnaliamo [i beneficiari] per esempio a dei corsi, oppure li segnaliamo a dei progetti e non vanno, la nostra segnalazione al progetto non è ufficiale per l'organizzazione. Non è ufficiale. Per esempio, si presenta il ragazzo di vent'anni, io gli dico «guarda, la circoscrizione in cui vivi sta attivando questo progetto, se vuoi segnalo il tuo nominativo». Io segnalo il nominativo al progetto, la segreteria del progetto lo chiama, lui non si presenta. Questa in teoria dovrebbe essere un'offerta formativa che tu rifiuti, in pratica si perde nelle cose fatte, non fatte, chissà... (navigator 28, CPI Torino).

Tuttavia, un peso maggiore sembra avere la consapevolezza di avere in carico individui e nuclei con diverse fragilità, che sarebbero ulteriormente danneggiati da una decurtazione o dalla sospensione del beneficio economico. In questi casi, la propensione comune degli operatori dei centri per l'impiego e dei servizi sociali è, quindi, quella di venire incontro alle difficoltà manifestate dai beneficiari, rimodulando e ridefinendo gli obiettivi e gli impegni previsti dai percorsi o dai Patti. L'elemento di personalizzazione emerge così non solo nella progettazione, ma anche nell'applicazione di eventuali sanzioni: un principio condiviso nella pratica viene frequente-

5. In caso di violazioni degli obblighi gli operatori incaricati segnalano la condizionalità nelle rispettive piattaforme, che verranno poi comunicate al ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e all'INPS.

mente rimodulato alla luce delle situazioni individuali. Inoltre, l'adesione teorica al principio si scontra anche con la cultura professionale. Nel servizio sociale la distanza da atteggiamenti sanzionatori o di controllo viene peraltro rivendicata come una componente essenziale della propria identità e del mandato professionale:

Allora, se il Patto non viene rispettato [...] bisogna fare una segnalazione all'INPS attraverso la piattaforma ministeriale. Questo comporta la decadenza del beneficio – non la decurtazione di un mese piuttosto che di due, ma la decadenza [...]. Quindi tu lasci un nucleo familiare per un anno e mezzo, o sei mesi, senza reddito. Ovviamente [...] che io sappia, nessuno di noi l'ha mai fatta questa cosa. Si cerca di aggiustare in itinere, cioè «sì, mi hai firmato un Patto però ragazzi non è che [...] cioè non sono mica un finanziere no?» [ride] «cioè, io sono servizio sociale. Perché non è andata a buon fine? Sistemiamola assieme, vediamo che cosa possiamo fare di altro». Cioè, io il Patto lo posso anche modificare, eh! (operatrice 3, servizi sociali Milano).

Particolare attenzione merita il tema dell'accettazione delle offerte congrue di lavoro, la più nota della condizionalità in itinere del RDC, al centro di un vivace dibattito sia nell'opinione pubblica che nel mondo politico. La sua mancata applicazione non si ricollega, in questo caso, all'azione discrezionale degli operatori quanto piuttosto al modo in cui è stata disegnata, che l'ha resa di fatto una condizionalità “apparente” (Gori *et al.*, 2022). I CPI, infatti, non possono esercitare nessun controllo effettivo sul processo che porta all'accettazione o al rifiuto di un lavoro da parte di un beneficiario del RDC, trattandosi di un'articolata dinamica che è appannaggio esclusivo dell'impresa e del singolo (Giubileo, 2021):

Non ha mai funzionato e non so nemmeno se ormai funzionerà il fatto dell'offerta congrua di lavoro, quindi tu ti puoi anche [...] una che ha sempre fatto la cameriera ai piani, è 20 anni che ha fatto la cameriera ai piani, finalmente trovi [un lavoro come] cameriera ai piani con tutte le caratteristiche che deve avere, un contratto a tempo indeterminato o determinato per un tot di mesi o comunque full time [...] facciamo finta che io trovo un'offerta di lavoro che ai fini della legge è congrua e questa persona rifiuta, io non posso fare niente, da quel punto di vista io non posso sanzionare, capite? (navigator 1, CPI Verbania).

Le condizionalità in ingresso, dall'altra parte, risultano quelle maggiormente applicate dagli operatori⁶, seppur con le dovute cautele. Il recarsi

6. Nella relazione del Comitato di valutazione RDC si evidenzia che solo una quota

presso il servizio competente e la firma del Patto si configurano, infatti, come attività che dipendono unicamente dalla volontà e disponibilità del beneficiario, e sulle quali gli operatori hanno poco margine di intervento. Anche in questo caso, tuttavia, l'orientamento prevalente è quello di esperire tutti i tentativi possibili prima di effettuare la segnalazione, che avviene solo in caso di reiterata irreperibilità o di ingiustificata assenza alle convocazioni:

il Reddito di cittadinanza così ha un po' il paraocchi e noi non possiamo avere il paraocchi di fronte ai bisogni delle persone e non possiamo essere così [...] Insomma non possiamo dire «ah non vieni una volta allora mando la raccomandata e segnalo». Ad oggi per esempio ho fatto solo quattro segnalazioni però io ho 104 casi attualmente, ho fatto quattro segnalazioni perché una persona è irreperibile quindi non ho mai avuto contatti con questa (operatrice 3, servizi sociali Sona).

In una complessa dinamica in cui si intrecciano scarsa informazione sugli obblighi, ostacoli procedurali, rappresentazioni sociali dei beneficiari, agire discrezionale degli operatori e aderenza al mandato professionale, la condizionalità emerge pertanto come strumento di difficile applicazione nei confronti dei fruitori di misure di sostegno al reddito.

7.6 Conclusioni

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti mette in luce come tanto le rappresentazioni e i significati attribuiti al patto e alla condizionalità, strumenti in cui si sostanzia la natura contrattuale di uno schema di reddito minimo, quanto le pratiche messe in atto oscillino tra valutazioni improntate a un assetto valoriale e a un ideale di giustizia e un orientamento più pragmatico che mette al centro l'efficacia. La combinazione di questi elementi idealtipici, inoltre, si ritrova in egual misura nei beneficiari e negli operatori, pur con differenze che, pur non volendo incappare in improprie generalizzazioni, sembrano distanziare servizi sociali e CPI.

Quanto all'influenza delle variabili di contesto, se non si ravvisano specificità regionali forti, merita una riflessione la differenza tra contesti avversi e favorevoli. Se è noto in letteratura che la presenza di maggior

limitata di beneficiari – circa 50.000 – ha ricevuto sanzioni legate alla condizionalità in ingresso, per lo più perché non si sono presentati per la firma del Patto per il lavoro.

opportunità di lavoro tende ad influire negativamente sulla percezione di meritevolezza dei poveri (Van Oorschot, 2000), l'elemento di individualizzazione e l'attenzione alle caratteristiche dell'utenza può stemperare questo effetto:

Allora il Cuneese per fortuna è un territorio dove non mancano le opportunità occupazionali. Ma le opportunità occupazionali del Cuneese non sono adatte ai disoccupati che ci sono. Perché sono opportunità occupazionali di un certo livello specializzato (operatrice 5, CPI Monviso).

Contrattualismo e personalizzazione possono dunque dar forma a interazioni che spingono ora nella direzione di una forte responsabilizzazione degli individui, da cui deriva una maggior propensione ad applicare la condizionalità, ora di un'attenuazione dei vincoli che il patto impone. L'equilibrio che si determina appare il risultato di un complesso gioco di interazioni tra caratteristiche dei contesti territoriali e organizzativi, culture professionali e orientamenti individuali.

Percorsi di inclusione sociale

di *Alessandro Martelli, Antonella Meo e Stefania Sabatinelli*

8.1

Introduzione

La prospettiva dell'inclusione permea l'insieme di interventi e servizi che costituiscono il campo delle politiche di welfare e, dunque, ne esprime la logica di fondo.

Se il "riflesso costitutivo" di ogni azione di welfare è rinvenibile nella lotta alla povertà (Sgritta, 1991), che ancora oggi rappresenta uno degli obiettivi fondamentali dei sistemi di protezione sociale, il paradigma combinato della lotta all'esclusione sociale e della promozione dell'inclusione sociale si è diffuso a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, con un ruolo di forte impulso esercitato dall'Unione Europea (Marlier *et al.*, 2009), che ha trovato nell'adozione del Pillar of Social Rights del 2017, tradotto nel 2021 in un articolato piano d'azione, la forma più avanzata ed ambiziosa di supporto e completamento delle politiche di welfare nazionali.

L'inclusione sociale esprime dunque da tempo il principio guida dell'azione welfaristica europea e nazionale. Uno sguardo alle sue semantiche e alla dimensione operativo-organizzativa entro la quale essa prende forma consente di evidenziare elementi di cui tenere conto nell'analisi della sua applicazione nell'ambito della lotta alla povertà.

Ad un primo livello la dinamica dell'inclusione appare chiaramente orientata ad un vigente set di definizioni e pratiche risalenti al complesso dei diritti sociali di cittadinanza stabiliti all'interno di una determinata comunità politica (uno Stato, ma anche i differenziati contesti territoriali ad esso interni). Fa dunque riferimento alla promozione di standard e capacità entro una cornice connotata da un punto di vista storico, culturale e socio-economico¹.

1. Uno dei documenti più articolati ad aver indicato declinazioni dell'inclusione sociale è il recente Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-23, al cui interno

Nel momento stesso in cui l'inclusione sociale diveniva mezzo e fine delle politiche di welfare europee, la sua semantica veniva associata al variegato e controverso codice dell'attivazione (Barbier, 2005), per cui diffusamente – soprattutto nel raccordo fra definizione dell'impianto delle policy e risvolti attuativi – si rintraccia da allora la formula dell'inclusione attiva. Ciò all'interno sia del raggio di azione comunitario, entro il quale una nota Raccomandazione della Commissione (2008/867/EC) stabilisce i cardini di una strategia per l'inclusione attiva per le persone escluse dal mercato del lavoro, sia nel contesto italiano dello sviluppo di una misura di reddito minimo, a partire dal Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) nel 2016 e sino alla previsione del Patto per l'inclusione sociale del Reddito di cittadinanza (RDC), che lo qualifica come “percorso di attivazione”. La connotazione “sociale” dell'inclusione rinvia ad un quadro teorico-concettuale che mette in luce la rilevanza di fattori non strettamente economico-monetari nel percorso di contrasto al disagio e di recupero dell'autonomia, andando pertanto a richiamare le peculiarità del welfare sociale (Gori, 2022) e del lavoro sociale al suo interno (Caselli, Giullari, 2022).

Se la promozione di inclusione sociale in senso proprio sembra essere peculiarità dei servizi sociali territoriali, la logica di inclusione in senso più ampio si estende anche alle politiche del lavoro e all'interazione tra i primi e le seconde, secondo dinamiche che combinano integrazione, specializzazione e divergenze di *modus operandi*. Così, a questioni di coordinamento interno alla componente dei servizi sociali se ne aggiungono altre di tipo interorganizzativo e interistituzionale.

I percorsi di inclusione sociale si dispiegano nell'intreccio fra dispositivi normativi ed attuazione delle misure che essi prevedono. Alla luce di tale intreccio il quadro del welfare italiano, come noto, è caratterizzato da elementi quali differenziazione territoriale – lungo l'asse Nord-Sud, ma anche in termini infraregionali – frammentazione, *path dependency* (Arlotti, Sabatinelli, 2020; Ascoli, Pavolini, 2012; Barberis, Kazepov, 2013), influenzati sia dalla capacità amministrativa sia dal profilo socio-economico e demografico dei sistemi locali. In quest'ottica, i contesti regionali coinvolti nell'indagine, pur a fronte di variabilità interne non ignorabili, sono espressione di assetti socio-assistenziali ritenuti solidi e con buona infrastrutturazione (Bertin, Carradore, 2016; Caltabiano, 2004). Storicamente, e per ragioni che non possiamo ripercorrere in questa sede, i sistemi

essa è richiamata frequentemente in riferimento sia al Piano sociale nazionale, sia allo specifico Piano per il contrasto alla povertà.

di welfare municipali dell'Italia settentrionale si sono infatti distinti per un grado più elevato di strutturazione, maggiori risorse proprie allocate e maggiore capacità di partecipare a bandi competitivi, relazioni più estese e più intense con il terzo settore (più sviluppato e organizzato qui che altrove) e condizioni più favorevoli all'innovazione. Nel campo della lotta alla povertà, se da un lato il processo di costruzione di uno schema nazionale di reddito minimo come livello essenziale delle prestazioni ha promosso nei diversi territori un progressivo allineamento su obiettivi e procedure (D'Emilione *et al.*, 2021), dall'altro in termini di implementazione non si può dire abbia risolto dinamiche di *path dependency* ancora presenti (Busilacchi, Gallo, Luppi, 2021), nonché problematiche legate alla diversa configurazione di servizi sociali e servizi per l'impiego e all'interazione degli uni con gli altri (D'Emilione *et al.*, 2021) e con altri servizi rilevanti, come quelli socio-sanitari. All'interno degli stessi contesti studiati la lotta alla povertà mostra una certa varietà legata a scelte di governance regionale e a peculiarità locali (Arlotti, Bernardi, 2022; Meo, Volturo, 2022). L'applicazione del SIA nelle grandi città, poi del REI (Reddito di inclusione) in tutti i Comuni, è stata occasione di ulteriore istituzionalizzazione di pratiche già variamente in essere nei contesti del Nord, sulle quali ha poggiato l'implementazione del RDC.

Ma la messa a punto di processi e interventi di inclusione sociale non si gioca soltanto all'interno del perimetro e delle competenze di tipo pubblico-istituzionale. Grande rilevanza, infatti, ha l'interazione fra servizi pubblici e soggetti del terzo settore, nell'ambito del cosiddetto "welfare mix" (Fazzi, 2022), assetto che sempre più caratterizza l'erogazione, ma anche la (co)progettazione di misure di contrasto alla povertà, e che nel periodo pandemico ha mostrato aspetti virtuosi e di complementarità proprio nel contrastare il disagio generato o acuito dall'emergenza (Barberis, Martelli, 2021). Allargando lo sguardo, un'ulteriore estensione del profilo di azioni riconducibili alla promozione di inclusione sociale al di là del ruolo istituzionale fa riferimento all'aiuto prestato da organismi del privato sociale al di fuori di rapporti formalizzati con l'attore pubblico.

In riferimento a questo quadro complessivo, il prosieguo del capitolo, all'interno degli strumenti impiegati per la definizione e lo sviluppo di progetti di inclusione attiva, si concentra su quelli di tipo socio-assistenziale.

La prospettiva di analisi mira a rintracciare le forme e i processi del welfare sociale in rapporto all'obiettivo della lotta alla povertà e al dispositivo allestito con il RDC, considerando l'intreccio tra setting proprio a

tale misura e sistema locale di interventi, tra risorse pubbliche e risorse private, nonché tra punto di vista dei beneficiari e punto di vista degli operatori.

8.2

L'inclusione sociale: caratteri e dinamiche

Agli occhi degli assistenti sociali due elementi concorrono a rendere il RDC una innovazione rispetto alle precedenti misure, nazionali e locali, di sostegno al reddito: gli importi dell'erogazione economica più elevati e l'affrancamento del lavoro sociale in senso proprio dalla gestione amministrativa e dalla verifica dei requisiti di accesso. La misura viene così accolta positivamente per le maggiori opportunità che offre di lavorare sulla progettualità. Le cifre della prestazione monetaria, più consistenti rispetto al passato, sono intese come un contributo in grado di fare la differenza per individui e nuclei in difficoltà, ma anche come leva più robusta per ingaggiare i beneficiari nel progetto e chiedere loro di assumere comportamenti attivi. La finalità proclamata di superamento di un approccio assistenzialistico viene perlopiù condivisa e apprezzata dagli operatori sociali. Al tempo stesso è vissuta come motivo di riconoscimento della propria professionalità: emancipandosi dall'onere di seguire la fase di accesso alla misura, gli intervistati sembrano nutrire forti aspettative nella progettazione, che valutano positivamente pur riportando molte criticità.

Il RDC, visto anche le cifre che vengono date alle famiglie, sicuramente è un valore aggiunto, ma la parte fondamentale è la parte attiva, ovvero creare in seno alla famiglia un progetto formativo, lavorativo, che poi apra reali opportunità di superare il momento di crisi perché possa rendersi autonoma, trovare una ricollocazione nel mondo del lavoro e di conseguenza risolvere eventuali problemi di natura abitativa (operatrice 5, servizi sociali Torino).

Non dover ragionare sulla parte economica ci consente di ragionare di più sul progetto con la persona. E questo è proprio quello che dovrebbe essere secondo me il servizio sociale. [...] Potersi concentrare soltanto sull'aspetto progettuale è un vantaggio (coordinatore, sportello per il lavoro Bologna).

Sin dalla fase di analisi preliminare dei casi, condotta con l'ausilio degli strumenti GEPI, vengono "sondate" diverse aree di possibile vulnerabilità per il beneficiario e/o gli altri membri del nucleo familiare. In alcuni casi questa modalità di analisi si sovrappone a strumenti regionali o locali già

sviluppati in precedenza, come per esempio l'indice di fragilità introdotto con la L.R. 14/2015 in Emilia-Romagna. A seconda delle caratteristiche individuali e del nucleo, dunque, si identificano fronti di intervento sulla base dei quali costruire la progettualità relativa all'inclusione sociale, attivando risorse specifiche. Queste possono riguardare il sostegno psicologico, la salute, la formazione, la socializzazione, il (re)inserimento nel mercato del lavoro, la condizione abitativa, il sostegno alla genitorialità, quello scolastico per i minori o la segnalazione a servizi specifici in situazioni particolari, per esempio di possibile abuso. Da questo punto di vista le forme e le concezioni dell'inclusione sociale sottese ai progetti messi in atto non risultano specifiche del RDC, bensì rimandano a una tradizione di intervento consolidata nei territori in esame e, come si diceva, fatta propria già dal REI.

Nel complesso, la semantica che nelle interviste agli operatori ricorre maggiormente parlando della progettazione è quella dell'“accompagnamento”, a cui corrisponde l'idea di un percorso per tappe che richiede una conoscenza approfondita dell'utente, un lavoro su misura e un attento monitoraggio. L'immagine del sarto, proposta da un'operatrice, rende bene l'esigenza di un lavoro cucito sulla persona:

Noi diciamo che facciamo un po' il lavoro dei sarti perché prendiamo tutte le varie possibilità che ci sono e cerchiamo di cucire una progettualità sulla persona perché solo questo può funzionare. Solo ciò che la persona si sente in grado di fare e di volere. Quindi bisogna capire quale scintilla accendere. Non sono io che faccio il progetto, dev'essere la persona, è lei che decide (operatrice 2, servizi sociali Sona).

L'importanza di una presa in carico connotata da capacità di ascolto e di supporto personalizzato è apprezzata dagli stessi beneficiari.

Ho fatto i primi colloqui con la psicologa, poi con una persona che si occupava di capire la figura professionale che c'era dietro le persone, poi con la tutor che viene assegnata ad ogni persona, con la quale poi inizi tutto il percorso dell'invio delle domande e che era sempre presente a tutti i colloqui che ho fatto nelle aziende. [...] Mi hanno aiutata a preparare il CV ma anche a trovare sostanzialmente la dimensione, non so come dire... la psicologa è stata capace di capire quali caratteristiche, quali potenzialità. Mi avevano anche proposto di fare dei corsi. Poi tramite i colloqui è uscito il posto di lavoro quindi abbiamo lasciato perdere. Però... diciamo che il consorzio ti supporta a 360 gradi, nel senso che non solo ti ascolta, ma ti supporta e ti consiglia (beneficiaria 15, servizi sociali Vimercate).

La progettazione e il lavoro sociale intesi in questa accezione sono però attività che richiedono tempo, risorsa spesso percepita come insufficiente, soprattutto nei contesti metropolitani dove il carico di nuova utenza è stato particolarmente oneroso, anche per effetto della crisi pandemica, e lo sforzo organizzativo richiesto è stato impegnativo.

La dimensione dell'accompagnamento e l'esigenza di una presa in carico articolata emergono in modo piuttosto evidente nelle interviste agli operatori laddove compare una tensione tra una progettazione finalizzata all'inserimento lavorativo – tirocini, orientamento, acquisizione di competenze, sgravio (per le donne) da carichi di cura in relazione alla loro occupabilità – e una progettazione che sottende una concezione di inclusione sociale a più ampio raggio, pertanto non riducibile alla dimensione lavorativa: «è proprio un ripensare a sé stessi e riattivarsi in un processo... rigenerativo, mi piace chiamarlo così» (operatrice 2, servizi sociali Milano).

Allo stesso tempo, però, in linea con retoriche incentrate sul superamento della dipendenza dal welfare e sulla responsabilizzazione dei poveri, in molte interviste agli assistenti sociali si coglie una concezione “lavoristica” dell'inclusione sociale, che vede la partecipazione al mercato del lavoro come strumento principe di contrasto alla povertà e, dunque, come finalità che con una certa coerenza investe anche i servizi sociali. Questa torsione sembra registrarsi soprattutto in quei contesti in cui i Consorzi, i Comuni o gli Ambiti si erano dotati internamente, già prima del RDC, di servizi al lavoro.

È vero che ti danno un reddito, ma la finalità è arrivare a un lavoro. Quindi, da una parte sono contentissima perché capisci che c'è uno scopo e l'obiettivo più importante è il lavoro. Ma purtroppo tante persone si vedono il reddito e non accettano il lavoro. Perché se tu parli di tirocinio [...] «ah, no, io per 300 euro me ne sto a casa!». Non è vero. Perché è vero che tu prendi il Reddito, però è un trampolino di lancio. E per quello io posso dire veramente che è una cosa bella. Oggi fai un tirocinio di 300 euro, però quello è un modo per farti conoscere dall'azienda o dal posto dove tu lavori. La finalità è, andando avanti, di arrivare a un lavoro (operatrice 7, servizi sociali Monviso).

È tuttavia diffusa la consapevolezza che gli interventi volti all'attivazione lavorativa, a partire dai tirocini, non porteranno necessariamente all'occupazione. Sembra dunque cogliersi uno scarto tra una retorica incentrata sull'importanza di offrire opportunità finalizzate al ritorno o all'inserimento nel mercato del lavoro e la consapevolezza tanto della disponibilità di un repertorio circoscritto di strumenti a disposizione, quanto del deteriora-

mento del mercato del lavoro. Gli assistenti sociali appaiono consapevoli della limitata occupabilità dei beneficiari, in particolare di quelli inseriti nel “track sociale”, che deriva da titoli di studio e qualifiche basse, esperienze lavorative lontane nel tempo, discontinue e poco coerenti, carichi di cura, difficoltà socio-relazionali, problematiche di età e di salute. Se i “poveri della pandemia” sono considerati più vicini al mercato del lavoro e maggiormente dotati di capacità e risorse proprie di inclusione sociale, al punto da non necessitare – secondo diversi intervistati – della progettualità sociale offerta dai servizi, le criticità ricadono soprattutto sui poveri di più lungo corso, rappresentati come più fragili oltre che portatori di forme di disagio multifattoriali e più complesse.

Parliamoci chiaro, io seguo persone che nel mondo del lavoro è difficile veramente (che entrino) anche perché non è che adesso c'è lavoro [...] devi avere delle caratteristiche ecco [...]. Tante volte sono persone che hanno bisogno di ritornare ad avere delle relazioni, sono persone che magari sono molto sole e queste attività le spingono di nuovo a essere più attive (operatrice 1, servizi sociali Belluno).

Tirocini e attività di orientamento e formazione costituiscono comunque il principale terreno di negoziazione nel rapporto con i percettori di reddito minimo adulti. Se molti dei beneficiari esprimono disappunto e frustrazione dinanzi alla proposta di queste attività, sottolineando con forza l'aspettativa di trovare un lavoro, tra gli operatori vi è chi ne sottolinea la valenza socializzante o di riattivazione di competenze di base.

Per noi il fatto che una persona potesse fare formazione, ad esempio un corso di sartoria, per darle la possibilità, magari a una signora straniera, di uscire di casa, conoscere e condividere con un gruppo di persone, avere autonomia anche rispetto al marito, per noi è un grande obiettivo [...] che la persona si lavi, si vesta, esca di casa, sia puntuale è già un miracolo a volte (operatrice 1, servizi sociali Bologna).

Non manca chi, tra i beneficiari dei servizi sociali, esprime il proprio apprezzamento per un percorso che ha saputo portare ad una (ri)attivazione.

Forse sono stata fortunata, sono stata affiancata da una persona che si è occupata veramente di me. Perché probabilmente abbiamo più o meno la stessa età... ha capito la mia problematica, ha capito il mio disagio insomma ed è andato tutto come doveva andare. Nel giro di due mesi abbiamo fatto il nostro percorso assieme, abbiamo cercato insieme le varie scuole [...]. In uno sono passata allo scritto,

ma non sono piaciuta all'orale [...]. Perché non si può piacere a tutti! Il secondo in una settimana l'ho passato e adesso sto a scuola tutte le mattine, per un anno e mezzo. Sono contentissima (beneficiaria 13, servizi sociali Torino).

Agli adulti più fragili sono proposte anche attività di volontariato e laboratoriali in una logica funzionale non solo al recupero della consapevolezza della propria utilità e delle proprie competenze, ma a favorire altresì condizioni di incontro tra pari e di costruzione di relazioni informali di aiuto, interpretati dagli operatori come particolarmente importanti soprattutto per chi – come i migranti – può contare su reti primarie e secondarie meno estese e dense.

Una progettazione orientata all'inclusione sociale ad ampio raggio emerge soprattutto nel caso di nuclei in cui sono presenti minori o membri con disabilità, tanto più per l'acuirsi del rischio di isolamento e di povertà educativa a seguito delle restrizioni legate alla gestione della pandemia.

Quanto al discorso dell'isolamento sociale... insieme sempre ad una figura di supporto si può andare ad individuare quelli che sono i servizi presenti sul territorio, i centri di aggregazione giovanile o delle attività che possono coinvolgerla in modo tale da non farla sentire isolata (operatrice 4, servizi sociali Vimercate).

Sicuramente la risposta per i bambini è di tipo educativo, di supporto anche ai compiti, cosa ancor più rilevante dopo l'esperienza della DAD. Importante è anche l'appoggio eventualmente del Centro per le Famiglie (operatrice 2, servizi sociali Riccione).

La possibilità di accesso prioritario e agevolato ai servizi all'infanzia appare comunque mobilitata prevalentemente in relazione all'occupabilità della madre (per la quale l'esonero dall'attivazione è una possibilità, non un vincolo), piuttosto che in termini di investimento sociale e di relazione con i servizi e tra famiglie.

Trasversalmente ai profili dei beneficiari, l'ambito abitativo è oggetto di crescente attenzione nei progetti di inclusione sociale. Se, da un lato, si registra un deciso acuirsi delle condizioni di inaccessibilità economica degli alloggi, soprattutto nei contesti metropolitani e nelle aree turistiche (aspetto riconosciuto nella componente affitto della misura monetaria), dall'altro si osserva come negli anni recenti, accanto alle forme tradizionali di sostegno abitativo (come la casa pubblica e le misure di sostegno all'affitto, peraltro strutturalmente carenti nel nostro paese), si siano diffuse a livello locale misure innovative orientate a promuovere percorsi di inclusione sociale attraverso programmi di alloggio temporaneo, che legano l'ac-

cesso transitorio e a rotazione a risorse abitative (spesso in condivisione) alla sottoscrizione di progetti di (re)inserimento socio-lavorativo gestiti dal servizio sociale insieme al terzo settore (Bricocoli *et al.*, 2016).

Anche l'educazione finanziaria, ambito di intervento piuttosto recente, viene mobilitata ed è menzionata dagli operatori sociali sul crinale tra colpevolizzazione dei beneficiari, per le cattive abitudini di gestione delle proprie risorse, e capacitazione degli stessi.

Spesso le persone non li sanno usare i soldi che ricevono. E quindi si è tentato anche di proporre ad alcuni una sorta di educazione finanziaria perché abbiamo visto che le persone anche se ricevono delle cifre... non dico tanto elevate, perché poi con 1.200 euro in cinque non è che chissà che vita fai, però insegnare alle persone a gestire quel poco potrebbe fare la differenza (operatrice 3, servizi sociali Torino).

Infine, diversi intervistati sottolineano che l'“aggancio” al servizio sociale “grazie” al RDC rappresenta per alcuni beneficiari l'accesso a una serie di informazioni che diversamente non avrebbero in merito ad agevolazioni e opportunità che possono al tempo stesso migliorare la qualità di vita e intensificare la loro relazione con altri servizi, per esempio essendo coadiuvati laddove manchino le competenze linguistiche o digitali per presentare un'iscrizione o una domanda. Una più forte relazione con i servizi è letta dagli assistenti sociali anche come una risorsa importante da acquisire in relazione all'incertezza rispetto alla continuità del reddito minimo, che nelle interviste costituisce un tema ricorrente.

I percorsi di inclusione sociale realizzati nella cornice del RDC si configurano, dunque, come progetti a vario grado di complessità secondo il profilo di vulnerabilità del singolo o del nucleo beneficiario, ma comunque articolati, che toccano vari ambiti. Pertanto essi mobilitano équipe multidisciplinari a geometria variabile all'interno dei servizi sociali del Comune o dell'Ambito (assistente sociale, servizio di inserimento al lavoro comunale, psicologo, educativa familiare, ecc.) e il coordinamento con altri enti pubblici (in particolare i servizi socio-sanitari, i centri per l'impiego, le scuole). Si tratta di un consolidamento di quel “lavoro di rete” verso cui da più di trent'anni tende il servizio sociale e che nell'implementazione del RDC ha conosciuto ulteriori avanzamenti.

Il valore aggiunto [...] è il forte lavoro di équipe, cioè la possibilità di creare su quel nucleo la possibilità che dal quadro di analisi emergano i bisogni che probabilmente in una domanda di contributo economico rimanevano sottesi.

Invece riuscendo a fare un'analisi preliminare su tutto il nucleo, dove coinvolgi anche i minori, riesci a far emergere i reali bisogni (operatrice 1, servizi sociali Riccione).

Sicuramente la rete è un aspetto positivo perché è una risorsa. Cioè da soli non riusciremmo a fare niente, quindi anche semplicemente il fatto che sappiamo che sul territorio abbiamo diverse risorse e abbiamo instaurato magari dei canali che prima non c'erano è un aspetto sicuramente positivo (operatrice 5, servizi sociali Vimercate).

Nonostante l'istituzionalizzazione dei percorsi di inclusione sociale nel RDC implichi l'imprescindibilità del coordinamento interistituzionale, la nostra ricerca ha osservato significative differenze nelle relazioni in essere. Gli operatori sociali intervistati segnalano un miglioramento nei rapporti con i servizi al lavoro, sia con quelli interni ai Comuni/Ambiti (che siano gestiti direttamente o da aziende speciali), laddove essi esistono, sia con i centri per l'impiego (CPI), con i quali una significativa evoluzione si è registrata proprio in virtù della gestione del RDC, che ha previsto precisi protocolli, in particolare per i casi di passaggio dal percorso lavorativo a quello sociale o viceversa.

Con il CPI comunque c'è dialogo e quando ci ritroviamo con persone che sono finite in entrambi i contesti stiamo cercando compromessi per venir fuori subito dallo stallo che subisce la persona. Stiamo cercando di far fare, per una questione di umanità, meno giri possibile, perché è fastidioso e l'utente non ci capisce niente (operatrice 2, sportello per il lavoro Bologna).

Emerge, invece, una maggiore difficoltà nelle relazioni tra i Comuni/Ambiti e i servizi specialistici che fanno capo alle agenzie sanitarie regionali. Nonostante l'integrazione socio-sanitaria sia un obiettivo ormai di lunga data, infatti, nella più parte dei contesti osservati al momento della rilevazione non erano ancora state definite relazioni formalizzate con i servizi specialistici di tali enti.

Un'altra difficoltà sicuramente è quella con i servizi specialistici, perché invece... loro non sono stati chiamati in prima linea, quindi nel momento in cui si chiama un servizio specialistico per dire che c'è un utente del Reddito di cittadinanza, c'è da parte dei servizi specialistici un dire «questa cosa non mi riguarda», no? Perché non sono stati investiti a livello – no? – ministeriale come siamo investiti noi e quindi bisogna fare tutto il lavoro di costruzione per far capire anche ai servizi specialistici che, anzi, all'interno delle linee guida è proprio prevista anche una presa in carico (operatrice 5, servizi sociali Vimercate).

A questa mancanza si sopperisce contando su relazioni sviluppate a partire dalle esperienze pregresse e dalla prassi quotidiana di gestione dei casi tra operatori di diversi settori e istituzioni (sebbene si segnali anche la difficoltà legata all'elevato *turnover* del personale).

Se questo è quanto emerge in ordine al funzionamento dei servizi, le vie attraverso le quali chi è in difficoltà cerca e trova aiuto non si limitano tuttavia solo a quelle di tipo istituzionale.

La cosiddetta sussidiarietà orizzontale si nutre di relazioni fra pubblico e privato che ora alimentano schemi di welfare mix, ora disegnano un intreccio in cui i servizi pubblici promuovono e ricercano collaborazioni con risorse informali di prossimità. Tale quadro è ben visibile nelle testimonianze di chi opera nel sistema di welfare pubblico locale.

Al di là del bisogno, cerchiamo di comprendere quali sono le risorse formali e informali... quindi anche le risorse familiari e di prossimità vanno considerate. Il Comune di Bologna in generale punta molto sul lavoro di comunità, quindi a fronte dei servizi canonici dell'ente e dell'ASP [Azienda pubblica di servizi alla persona] cerchiamo di tenere in considerazione anche i supporti comunitari, quindi le realtà associative. Con il quartiere stiamo facendo una mappatura delle risorse comunitarie, perché tutto quel che c'è è utile, per l'aggancio e la creatività, è una risorsa preziosa (operatrice 3, sportello per il lavoro Bologna).

Capita che siano gli stessi beneficiari a portare le risorse comunitarie già conosciute entro la definizione del progetto di inclusione, e che entro canali di collaborazione già consolidati le realtà *non profit* tengano al corrente i servizi pubblici.

Spesso sono più avanti di noi che siamo dentro. Arrivano già con la richiesta bella chiara e precisa. O piuttosto hanno contatti anche con le parrocchie, perché a volte sono loro che si rivolgono ai centri di ascolto del territorio, per un pacco alimentare piuttosto che per un aiuto per dei vestiti, o anche a volte vanno proprio per chiedere un aiuto per pagare una bolletta. E quindi ce li segnala anche il centro d'ascolto. In quel caso sì, ci sono anche delle collaborazioni che effettivamente esistono, anche perché poi, appunto per lavorare in rete, per far sì che tutti sappiamo tutto quello che viene fatto, è importante anche per noi mantenere un filo, una relazione di modo che io so quello che hai fatto tu, tu sai quello che abbiamo fatto noi e non si rischia di fare doppi... di dare entrambi magari la stessa cosa (operatrice 6, servizi sociali Lomellina).

Il terzo settore è dunque ben presente sulla scena del welfare locale. Al suo interno, la realtà che è maggiormente richiamata sia dagli operatori sia dai

beneficiari è la Caritas: la capillarità della sua presenza sul territorio, nonché la sua struttura organizzativa assai consolidata e in rete con le organizzazioni pubbliche, ne fanno una protagonista della lotta alla povertà a livello locale.

Quando sono uscito dall'ospedale a Bra, dalla clinica, ho contattato la Caritas, quando sono uscito è stato grazie anche all'assistente sociale che mi ha messo in contatto; loro mi hanno dato ospitalità, mi hanno tolto dalla strada (beneficiario 13, servizi sociali Monviso).

Se non manca il riferimento anche alle parrocchie per aiuti materiali, in relazione al cibo è frequente il ricorso a quanto offerto dagli empori solidali.

C'è un paese un po' più in giù dove danno borse di cibo. L'assistente sociale mi aveva mandato lì, e ti aiutano anche loro, ti danno quello che possono, è un aiuto ad andare avanti. Praticamente te vai con una borsa e ti danno un po' da mangiare, pelati, scatolette di verdure, la pasta, il riso, scatolette di tonno. Lo danno una volta al mese. Anche questo è un aiuto, anche se è poco, vale tanto (beneficiaria 9, servizi sociali Monviso).

La rete pubblico-privato mostra dunque una significativa rilevanza nei percorsi di sostegno a chi versa in precarie condizioni economico-materiali. Se l'azione delle organizzazioni *non profit* offre un supporto che talvolta affianca e talvolta sostituisce quello delle reti familiari e di vicinato, per chi ha origine straniera la possibilità di ricevere aiuto passa maggiormente per il terzo settore, quando non è presente una rete comunitaria di tipo etnico che assicuri un capitale sociale di tipo *bonding*.

8.3 Conclusioni

Leggere il concetto di inclusione sociale, che non è esclusivamente di natura tecnica e si connota in riferimento a specifiche idee di benessere e di welfare, in una prospettiva situata ed operativa consente di coglierne articolazioni e dinamiche tra azione istituzionale e ambiente comunitario.

Dal punto di vista dell'implementazione dell'inclusione sociale, il RDC sembra aver costituito l'occasione per consolidare strumenti e procedure standard laddove questi avessero in precedenza un minor grado di istitu-

zionalizzazione. Laddove il grado di istituzionalizzazione era già maturo, per effetto di pratiche locali strutturate nel tempo – anche in relazione all'applicazione delle precedenti misure nazionali, in particolare alla gestione del REI, e/o della normativa regionale² – si osserva una maggior consuetudine dei servizi al ricorso a dispositivi e approcci propri dell'inclusione sociale previsti dalle nuove misure. Certamente un più forte ruolo dei CPI ed una retorica fortemente orientata all'occupabilità hanno costretto i servizi sociali ad un adattamento e anche ad un ripensamento delle proprie prerogative e dei propri codici.

Tra gli operatori sociali dei servizi, non esenti da letture lavoristiche e, talvolta, anche paternalistiche della lotta alla povertà, è tuttavia diffusa la consapevolezza del deterioramento del mercato del lavoro e di come questo renda ancor più difficile progettare e realizzare un percorso di inclusione sociale, sia rispetto alle diffuse aspettative dei beneficiari di raggiungere un'occupazione, sia per il ruolo che l'attività lavorativa ha sempre avuto nel welfare sociale come esperienza di *empowerment* e di transizione verso l'autonomia.

Peraltro, secondo gli intervistati la progettazione di forme di inclusione attiva, escludendo chi non ha bisogno del servizio sociale poiché vive una difficoltà economica strettamente legata alla congiuntura (i “poveri della pandemia”), non può essere proposta a tutti e/o subito: alcune persone percepiscono cifre così basse che non sembra si possa chiedere loro nulla, altre vanno «lasciate tranquille», ascoltate, accompagnate. La semantica dell'accompagnamento, dell'ascolto, della riattivazione come coltivazione di autostima, confronto, fiducia e, dunque, non solo come pratica “prestazionale”, sembra emergere come tratto distintivo del lavoro sociale, che richiede un paziente lavoro di cucitura intorno alla specifica combinazione di bisogni, risorse e aspettative di ciascuno. Tuttavia, molte sono le criticità riportate che possono rendere difficoltosa la progettazione: l'elevato numero di utenti in carico ai servizi, soprattutto nelle grandi città, tempi stringenti e disallineamento temporale tra l'erogazione economica e la presa in carico, le rigidità della piattaforma e i ritardi negli aggiornamenti, il rischio di burocratizzazione e standardizzazione degli interventi, l'incertezza rispetto alla continuità dell'erogazione della misura. L'elevato numero di casi, in particolare, tra i quali come noto diversi non precedentemente conosciuti, viene percepito come un aggravio del lavoro, sia di

2. Come nel caso della scala di valutazione dell'Emilia-Romagna e della distinzione tra percorsi sociali e lavorativi della misura veneta.

coordinamento sia di presa in carico, ma anche, al tempo stesso, come un terreno di confronto che produrrà un avanzamento nell'adeguatezza dei codici analitico-operativi dei servizi, così come nel lavoro di rete.

Al di fuori dell'ambito dei servizi, molto presente – anche agli occhi dei beneficiari – risulta il terzo settore e, *in primis*, la Caritas. Si può affermare che la rete pubblico-privato nella lotta alla povertà sia ormai divenuta realtà in molti contesti, non solo per il frequente intervento di attori *non profit* a fronte dell'emergenza sociale, ma in virtù di una diffusa propensione degli stessi enti locali a concepire la logica progettuale in termini di partnership con la società civile organizzata, anche in forma di sistema informativo sul bisogno e sugli aiuti offerti, combinando esigenze di razionalizzazione e cooperazione con finalità di controllo.

Ai fini di percorsi di inclusione sociale non si può poi trascurare il peso della comunità non organizzata, quella che caratterizza la nostra vita quotidiana in termini di legami primari, informali, di prossimità. Essa interviene (o manca) sia nella fase di impoverimento, sia di fronte a situazioni di povertà conclamata. Diversi beneficiari hanno oneri di cura e, dunque, rappresentano a loro volta risorse per chi ha bisogno di assistenza; nel ruolo di *caregiver* troviamo soprattutto donne, ancor più schiacciate dal peso combinato di difficoltà socio-economiche e carico assistenziale. Si tratta di elementi che entrano nel definire bisogni e progetti di inclusione sociale, sollecitando i servizi istituzionali ad investire ulteriormente nella lettura dei fenomeni di impoverimento e nel disegno degli interventi, entrambi versanti in cui la dimensione comunitaria – organizzata o informale – appare del tutto rilevante.

Nel complesso, l'inclusione sociale si produce entro diverse sfere e a fronte di condizioni che differenziano tra loro i beneficiari così come le stesse risorse di welfare. La sua natura, sempre processuale, relazionale e contestuale si realizza proprio nel complesso esercizio localizzato e quotidiano in cui istanze universalistiche si combinano con la personalizzazione degli interventi, tra *path dependency* e ricezione di misure innovative.

Il lavoro come mezzo o come fine? Costruzione dei percorsi di inclusione lavorativa e aspettative dei beneficiari

di *Alessandra Perneti, Sandro Busso e Stella Volturo*

9.1

Introduzione

I percorsi di inclusione lavorativa rappresentano senza dubbio una componente centrale dei sistemi di reddito minimo, in particolare del Reddito di cittadinanza (RDC) italiano. Rispetto a quest'ultimo, infatti, l'obiettivo di (re)inserire i beneficiari nel mercato è fin dalle origini al centro della comunicazione della misura, che non a caso è stata lanciata con l'accattivante quanto problematico slogan "Una rivoluzione per il mercato del lavoro", peraltro poi scomparso dalle grafiche ufficiali. L'enfasi sull'inclusione lavorativa aveva un ruolo cruciale nel tentativo di costruire l'universo simbolico legato alla misura, che intendeva smarcarsi dall'etichetta di politica sociale, o peggio di politica "passiva", attribuendosi al contrario lo *status* di politica attiva del lavoro. Proprio questa strategia comunicativa, tuttavia, ha in qualche misura reso più evidente uno dei maggiori limiti incontrati dal RDC nella sua fase di implementazione, ovvero la difficoltà nel mettere in atto i percorsi personalizzati, complice anche la pandemia, e in particolare quelli finalizzati all'inclusione lavorativa (CNEL, 2021; Busso *et al.*, 2021).

Le retoriche semplificate che hanno accompagnato la discussione pubblica sul RDC hanno almeno in parte oscurato molta dell'ambiguità insita nel rapporto tra lavoro e sostegno al reddito. Esse, infatti, hanno avvalorato l'idea che qualsiasi sussidio funzioni (o abbia un valore) solo nella misura in cui restituisce i beneficiari al mercato del lavoro, influenzando non solo le valutazioni sull'impatto della policy, ma anche, come vedremo, le aspettative dei beneficiari stessi. L'analisi empirica dell'implementazione, per contro, ha invece messo in luce come a fianco all'idea del lavoro come "fine" sia ampiamente diffusa una rappresentazione che ne valorizza le potenzialità come "mezzo" attraverso cui perseguire obiettivi più ampi di inclusione sociale.

Le pagine che seguono esplorano i percorsi di inclusione lavorativa proprio a partire da questa duplice natura, muovendo da come il tema viene declinato in letteratura, per poi passare alla definizione degli obiettivi, alla scelta degli strumenti e alle aspettative dei beneficiari. Come emerge dall'analisi, nonostante il capitolo si concentri sulle attività interne dei centri per l'impiego (CPI), il cui obiettivo primario, anche all'interno dell'impianto del RDC, sarebbe costituito dall'inserimento lavorativo, i risultati mostrano una realtà differente. Se infatti il mandato dei CPI interpreta il lavoro come un "fine" dei percorsi, spesso esso viene invece concepito come un "mezzo", specialmente in ottica di inclusione sociale, in modalità analoghe a quelle che caratterizzano i servizi sociali. Viene quindi a crearsi un contrasto stridente tra la missione dei CPI rispetto alle attività e alle progettualità che riescono ad implementare.

9.2

Sostegno al reddito, attivazione e lavoro come mezzo o come fine. Opportunità e rischi

La centralità dell'occupazione come esito dell'inserimento in percorsi di sostegno al reddito non è di certo una peculiarità del RDC, ma si inserisce piuttosto in un trend ampiamente diffuso a livello europeo. Nonostante il concetto di attivazione esista dal secondo dopoguerra e abbia nel tempo subito molteplici declinazioni, gli anni Novanta hanno impresso una rapida accelerazione alla sua diffusione, rafforzando la sua natura normativa. L'ultimo decennio del secolo scorso ha, però, anche contribuito in modo essenziale a modificarne i contenuti. A partire dalla Strategia europea per l'occupazione del 1997, e successivamente nel dibattito sviluppato attorno al concetto di *social investment welfare state* (Hemerijck, 2017), prende infatti quota un'associazione tra attivazione e occupazione secondo cui la prima viene a coincidere in modo univoco con l'entrata nel mercato del lavoro (Barbier, 2005; Dean *et al.*, 2005). Come sottolinea Barbier (2005, p. 266) «oggi "occupazione" e "lavoro" tendono a essere considerati una panacea per ogni bisogno sociale».

Questa declinazione dell'attivazione unicamente in termini di *employability* segna un elemento di forte discontinuità con approcci più "morbidi" ispirati al cosiddetto *capability approach* e alla riflessione di Amartya Sen (2000). Nell'impostazione di derivazione seniana, infatti, l'attivazione è associata all'idea di capacitazione, in cui è centrale la possi-

bilità degli individui di convertire le risorse a disposizione in “funzionamenti” desiderati, quali che essi siano. In questo senso l’attivazione intesa come *employability* si configura non tanto come antitetica all’approccio delle capacità, quanto piuttosto come una visione particolarmente “ristretta” dello stesso, che consiste nel limitare la varietà degli esiti e dei percorsi considerati ammissibili o socialmente desiderabili (cfr. Bonvin, Farvaque, 2004). Gli interventi finalizzati a potenziare l’occupabilità appaiono infatti “capacitanti” nell’accezione di Sen solo nella misura in cui il lavoro sia, effettivamente, il funzionamento desiderato dai beneficiari. Scompare, però, in questa visione, la libertà degli stessi nel definire il punto d’arrivo dei propri percorsi.

Oltre a limitare la possibilità di scelta degli utenti, il processo brevemente tratteggiato ha come esito quello di definire l’occupazione dei beneficiari come obiettivo principale, quando non unico, dei progetti di attivazione. Il lavoro inteso come “fine” delle politiche di sostegno al reddito, come vedremo, è una visione condivisa non solo dagli operatori, ma anche da molti utenti, e l’inserimento nel mondo del lavoro è senza dubbio un esito da più parti considerato desiderabile. Una simile prospettiva, però, comporta alcuni rischi ravvisabili nella letteratura e che si rivelano particolarmente calzanti nell’analisi empirica che seguirà.

Il primo è conseguenza delle dinamiche di individualizzazione e responsabilizzazione che prendono forma con il *social investment* (White, 2000; cfr. CAP. 6), che hanno portato a una crescente enfasi sul capitale umano dei beneficiari come risorsa per perseguire l’occupazione, distogliendo l’attenzione dalle possibilità offerte dal contesto (Lister, 2004). Questo slittamento del focus dalla domanda di lavoro, che caratterizzava le concezioni scandinave di attivazione del dopoguerra (Barbier, 2005), all’offerta e alle competenze individuali, può determinare una scarsa efficacia degli interventi nel loro complesso. Come suggerisce la cosiddetta prospettiva relazionale (Crane *et al.*, 2020), infatti, concepire l’occupabilità solo in termini di problema dei singoli, e non derivante dalle interazioni con i contesti, può trasformare le politiche di inserimento in una sorta di lotta contro i mulini a vento.

Il secondo rischio invece è di tutt’altra natura e non riguarda gli esiti dei percorsi quanto la selezione dei partecipanti e l’inclusività della misura. Soprattutto se associata a una forte pressione alla performance dei servizi e a un approccio manageriale, l’occupabilità può innescare pratiche di *creaming* (letteralmente, “scrematura”), che consistono nella selezione da parte dei servizi soltanto di coloro che sono già “pronti per il lavoro” o quasi,

a spese di quanti presentino maggiori difficoltà, ma, magari, un maggior bisogno di interventi (Considine, 2003, p. 71).

Una visione del tutto differente è quella che vede il lavoro non tanto come un obiettivo, quanto piuttosto come uno strumento per perseguire l'inclusione sociale: un "mezzo" e non un "fine". L'idea di inclusione attraverso il lavoro (Lysaght *et al.*, 2017) si regge sull'assunto che da un'attività "lavorativa", anche se non pagata, possano discendere non solo la costruzione di legami sociali e l'acquisizione di competenze, ma anche una accresciuta consapevolezza circa la propria produttività e capacità, in grado di portare benessere a chi la svolge. In questo senso, le misure tradizionalmente concepite per favorire l'ingresso nel mercato del lavoro assumerebbero un valore indipendentemente non solo dalla possibilità di ottenere ritorni economici immediati, ma anche futuri. I percorsi di inserimento lavorativo potrebbero così prescindere dalla reale possibilità di inserimento nel mercato del lavoro, sovrapponendo di fatto i loro obiettivi con i progetti di inclusione sociale.

Il substrato per una simile visione sta nelle note trasformazioni del lavoro stesso e del significato che questo assume. È ormai noto, infatti, come il lavoro sia al giorno d'oggi molto di più di un "semplice" strumento per guadagnarsi da vivere, ma quanto piuttosto si sia trasformato nella base per costruire le identità degli individui e per dar loro la percezione di avere un posto nel mondo (McRobbie, 2002). Non solo: per effetto delle trasformazioni dell'etica del lavoro, nel sistema postfordista si rinforza l'idea che le attività svolte in un contesto professionale (o percepito come tale) possano prescindere da gratificazioni materiali e addirittura simboliche, per divenire semplicemente un modo per esprimere la propria personalità e creatività (Weeks, 2011). Da questa concezione del lavoro come "mezzo" per raggiungere l'inserimento sociale e/o il benessere individuale può derivare una visione dei percorsi di occupabilità molto più inclusiva. Dal momento che l'inserimento dei beneficiari in questi progetti assume un valore ben oltre le potenzialità di sfociare in un impiego stabile, essi possono essere praticabili, e spesso desiderabili, anche per chi non abbia reali *chances* di ottenere un lavoro.

Pur comportando, così come la visione del lavoro come fine, evidenti elementi di desiderabilità, anche questa concezione non è scevra da rischi. Il principale è quello di promuovere più o meno consapevolmente forme di lavoro non retribuito e dunque, in una certa misura, di incentivare non solo lo sfruttamento (cfr. PAR. 9.3), ma anche una squalificazione del lavoro stesso. L'esito di lungo periodo sarebbe quello di accelerare non tanto la

“fine del lavoro”, riprendendo la nota espressione di Rifkin, quanto piuttosto la “fine del lavoro pagato” (Coin, 2017). In questo senso, dal punto di vista dell’impatto sistemico le forme di promozione di attività di questo tipo, soprattutto se inserite in un quadro di condizionalità, hanno esiti collettivi potenzialmente nefasti. Il rischio è quello di un sistema di sostegno al reddito che produca stabilmente manodopera a basso costo potenzialmente competitiva (al ribasso) con altre fasce deboli del mercato del lavoro, annullando, o più propriamente ribaltando, il potenziale demercificante (Esping-Andersen, 1990) di interventi di politica sociale (Soss, Fording, Schram, 2022).

A livello individuale, poi, il lavoro come mezzo si presta a generare tensioni qualora gli obiettivi dei beneficiari non convergano sull’inclusione sociale, ma ruotino piuttosto intorno all’idea di ottenere un reddito, anche non nell’immediato (come vedremo nel PAR. 9.4). Rientra qui in gioco la necessità di coniugare l’enfasi sull’*employability* con la libertà/possibilità dei beneficiari di esercitare una *voice* rispetto ai funzionamenti desiderati e, dunque, di forme di progettazione non calate dall’alto.

9.3

Strumenti e obiettivi dei percorsi di attivazione lavorativa

Come anticipato nel PAR. 9.2, l’indagine empirica dell’attivazione dell’utente RDC presso i CPI oggetto di studio ha mostrato quanto la presa in carico possa assumere un ventaglio di significati differenti. Se da una parte, infatti, secondo la normativa l’obiettivo primario di questa tipologia di percorsi sarebbe identificabile nel reinserimento lavorativo dei beneficiari, in verità gli operatori e i navigator sono consapevoli delle difficoltà che possono inficiare la buona riuscita di questo fine. Da una parte vi sono le caratteristiche critiche del mercato del lavoro, anche in contesti (quelli metropolitani) da cui ci si aspetterebbe maggiori opportunità, dall’altra le caratteristiche dell’utente RDC medio, che presenta un livello di istruzione molto basso, rendono difficoltoso l’ottenimento di una nuova occupazione. In alcuni casi, quest’ultima argomentazione parrebbe stimolare anche atteggiamenti paternalistici da parte degli operatori.

Ci sono alcuni che le hanno già provate proprio tutte e nonostante quello non trovano... Non trovano occupazione, perché non hanno molte qualifiche. Ed è anche difficile riuscire a inserirli nella formazione (navigator 5, CPI Monviso).

Vi sono tuttavia alcuni contesti, tra quelli selezionati, caratterizzati da un mercato del lavoro locale particolarmente florido. In questi casi gli operatori e i navigator attribuiscono alle difficoltà occupazionali dei beneficiari ostacoli ulteriori, non riguardanti la loro formazione, ma piuttosto legati ad altri tipi di fragilità.

Se nella Provincia di Reggio Emilia, un paio di anni fa, prima del COVID, il tasso di disoccupazione era 4%, che per definizione è piena occupabilità, quindi [...] chi arriva pure ai centri per l'impiego [...] bisogna indagare perché non sta lavorando, perché, sì, il problema è lavorativo, però effettivamente probabilmente si porta dietro sempre altre problematiche, insomma, di tipo sociale, di tipo psicologico (navigator 1, CPI Scandiano).

In questo scenario, il percorso attraverso il servizio prevede il coinvolgimento in attività di diversa natura, specialmente sotto forma di tirocini, corsi di formazione, progetti di autoimprenditorialità, laboratori di orientamento e volontariato. I servizi sono adatti a categorie eterogenee di utenza e hanno lo scopo di attivare il beneficiario, magari dopo mesi o anni di inattività. L'obiettivo diventa quindi quello di offrire al soggetto un'occasione di socializzazione e di acquisizione di maggiore autostima, oltre che di riabituarsi ad assumersi impegni scadenziati. Le progettualità sono allora un tentativo di liberare gli utenti da una condizione di staticità dai tratti cronicizzati, con il traguardo di innescare un processo virtuoso che li porti a riprendere in mano la propria vita e a pianificare con maggior fiducia i prossimi passaggi dei loro percorsi lavorativi e personali.

Cavolo, faccio un corso di falegnameria, mi piace, mi ci sento pure bene... Poi magari non faccio il falegname, però mi ritrovo un senso di competenza personale, per cui non è più tutto perso, tutto andato a quel paese. Posso ancora trovare qualcosa che mi piace fare, che mi dà la soddisfazione di riattivarmi nel mondo del lavoro (operatore 3, CPI Monviso).

Le attività più utilizzate nei casi studio sono i tirocini e i corsi di formazione. Partendo dai primi, la visione che ne offrono i servizi e gli utenti è variegata. Da una parte il tirocinio nel pubblico è ritenuto "deludente" in quanto all'interno di un contesto in cui un'assunzione vera e propria è solo concorsuale. Dall'altra parte, il mondo del privato non sembra generalmente disposto a collaborare per definire tirocini dedicati ai beneficiari RDC. Non mancano testimonianze degli stessi operatori che paragonano il tirocinio ad una forma di sfruttamento, con problematiche in termini di

possibilità di rinnovo dei contratti. Nonostante ciò, lo strumento viene comunque adoperato e calibrato sulle capacità dell'utente, sempre con l'obiettivo primario di riattivarlo e/o di formarlo. Anche in questo caso, quindi, lo scopo principale dei tirocini non pare essere rappresentato dall'inserimento futuro nell'ente/azienda (anche se non mancano esempi in cui ciò si è verificato).

Ecco, i tirocini sono una delle misure che funzionano! [...] Dall'altro, sicuramente ha[nno] delle pecche. Però [...] che [i beneficiari] vengono sfruttati! [ride] Tante aziende con [...] sei mesi [...] e ogni sei mesi cambio tirocinante (operatore 3, CPI Verbano).

Nei casi studio, il reindirizzamento dell'utenza a corsi di formazione o tirocini non rappresenta, però, una possibilità per tutti i beneficiari. In generale, si delinea una difficoltà complessiva dei servizi al lavoro nella gestione di questa nuova utenza dall'entità consistente, che si aggiunge a quella già presente e legata dalla misura nazionale. Per queste ragioni, i navigator pongono come obiettivo minimo per ciascun beneficiario almeno la definizione di un incontro conoscitivo e il perfezionamento e caricamento del CV nei portali di ricerca del lavoro. Tali attività avrebbero il proposito di accompagnare il più possibile l'utente ad una ricerca autonoma di un'occupazione. Rispetto al giudizio dei beneficiari intervistati circa questi percorsi di autonomia, che potremmo definire "di base", i risultati sono discordanti. Da una parte, alcuni percettori li ritengono utili, nonostante la delusione derivante dal procrastinarsi della disoccupazione e dalle aspettative di un intervento più incisivo da parte del servizio. In questi casi, si tratta di soggetti che o non avevano mai avuto l'esigenza di avere un CV (magari dopo aver lavorato per decenni nella stessa azienda) o non avevano mai avuto occasione di un confronto utile alla valorizzazione delle proprie competenze nel documento. In questo gruppo rientrano anche i percettori con poca esperienza rispetto alla ricerca di un'occupazione attraverso i canali informatici.

Mi ha dato l'opportunità di soffermarmi, riempiendo anche dei siti, mi ha detto «metti anche il curriculum su questi siti» con magari degli schemi diversi, mi ha dato l'opportunità di riflettere un pochino e valorizzare alcune cose, che non valorizzavo (beneficiario 1, CPI Scandiano).

Dall'altra parte ci sono beneficiari che, partendo da aspettative maggiori di supporto da parte dei servizi, se inclusi nei percorsi di base, li ritengono insufficienti. Questa dinamica può generare sia sentimenti di sconforto op-

pure di risentimento nei confronti del servizio, specialmente nel caso in cui il beneficiario abbia le capacità di informarsi autonomamente rispetto alle possibilità a disposizione che non gli sono state direttamente proposte.

Non c'è dalla parte di nessuno un aiuto. Le faccio capire che loro potrebbero anche farci sapere – ci sono questi corsi gratuiti (per disoccupati) con annessa la Dote Lavoro, che se io non mi interessavo a cercarli, loro non me lo avrebbero mai proposto, cioè né a me né ai miei figli, che son giovani. [...] Cioè ci sono un sacco di cose. Loro non ce le propongono mai (beneficiaria 14, CPI Vimercate).

Quindi i percorsi e gli obiettivi che i beneficiari possono ottenere dal rapporto con i CPI sono influenzati da diversi fattori: il sovraccarico di utenza, le caratteristiche del mercato del lavoro, le competenze di partenza dei percettori. Tuttavia, un altro aspetto non irrilevante, che condiziona gli obiettivi che operatori e navigator possono offrire, dipende anche dagli strumenti che hanno a disposizione. Infatti, dal lato dei servizi al lavoro emerge una discrepanza rispetto alle misure utilizzate nei diversi territori ai fini dell'attivazione dell'utenza. Al momento delle interviste, solamente gli operatori e i navigator dei contesti emiliano-romagnoli affermano di avere a disposizione e di applicare per i beneficiari RDC esclusivamente l'assegno di ricollocazione, come previsto dalla normativa. In questi casi l'assegno è percepito, attraverso un'interpretazione stringente della norma, come l'unica opzione perseguibile per i beneficiari RDC, assieme ai Progetti utili alla collettività (PUC). Se da una parte ciò indica una maggiore capacità dell'Emilia-Romagna nell'implementare il disegno originale della misura, dall'altra si tratta di una limitazione importante, in quanto renderebbe impossibile attivare ulteriori strumenti, che potrebbero permettere la strutturazione di percorsi meno impegnativi, e quindi più perseguibili, per i soggetti presi in carico.

Le persone che firmano il Patto per il lavoro hanno due possibilità di intervento: Assegno di ricollocazione e PUC. Ma il Patto per il lavoro non prevede anche altri interventi, anche più *light*. [...] Non c'è nessuna flessibilità (dirigente Agenzia regionale per il lavoro Emilia-Romagna).

Nelle altre aree, invece, operatori e navigator affermano di non utilizzare questo strumento, dichiarandolo non ancora disponibile, ma di adoperare tutte le altre misure a loro disposizione che possono essere utili per la situazione specifica del beneficiario: quindi i colloqui di supporto alla stesura e al perfezionamento del CV e un servizio di counseling più o meno

strutturato¹. Inoltre, sono adoperate nei percorsi anche misure regionali², in combinazione con strumenti nazionali³. Quando si verificano queste condizioni, l'RDC non pare rappresentare uno strumento *ad hoc* per il reinserimento lavorativo del beneficiario, quanto un espediente per avvicinare al servizio i soggetti in condizione di bisogno⁴. L'interazione tra il beneficiario e il CPI permetterebbe di intraprendere un percorso che, però, nella realtà non si discosta nelle sue caratteristiche da quello dell'utente non-RDC del servizio.

Una riflessione a parte è dedicata allo strumento "dell'offerta congrua". Dalla rilevazione sono emerse alcune perplessità e pareri contrastanti da parte degli operatori e dei navigator inerenti a quelle che sono le caratteristiche che la normativa identifica per considerare "congrua" un'offerta di lavoro. In generale, i requisiti sono considerati difficili da applicare. D'altra parte, ci si interroga sui limiti entro i quali richiedere ai beneficiari di accettare le offerte, all'interno di una riflessione che sposta la concezione di occupazione come quasi un "dovere" dell'utente per rendersi indipendente dalla misura ad un'idea di lavoro come "dignità". I beneficiari dicono di aver ricevuto offerte a tempo determinato, tra i tre e i sei mesi, che suscitano in loro il timore di mancati rinnovi, di una riduzione dell'importo del RDC, oppure di perdere i propri clienti⁵, nei casi in cui praticino lavori irregolari saltuari.

1. Si segnalano i casi veneti per l'organizzazione di veri e propri colloqui di gruppo finalizzati all'assunzione presso aziende con elevata domanda di lavoro (ad esempio Gardaland).

2. Le misure principali impiegate sono nazionali, come ad esempio Garanzia giovani per gli under 30, oppure regionali, come la Dote unica lavoro (DUL) in Lombardia, l'Assegno per il lavoro in Veneto o la L.R. 14/2015 in Emilia-Romagna.

3. Si segnala in particolare che in Lomellina al momento della rilevazione gli operatori sottolineano un grave sottodimensionamento del personale presso la loro sede. Questa difficoltà viene attribuita a tutte le sedi CPI afferenti alla Provincia di Pavia. Al termine del lavoro sul campo, però, erano state da poco inserite nuove risorse tramite il potenziamento dei centri: una novità che potrebbe aver modificato l'operato della sede.

4. Ad esempio, tramite il RDC per la prima volta possono essere presi in carico dai CPI anche soggetti occupati. La normativa indica i termini di orario lavorativo settimanale entro cui un utente può essere esonerato.

5. In parte i beneficiari svolgono forme autonome e occasionali di lavoro nero per cui nel corso del tempo hanno creato una cerchia di clienti. Ciò non esclude anche la presenza di beneficiari con attività irregolari più "stabilizzate", che andrebbero perse accettando le proposte di lavoro regolare dal periodo ridotto.

Ma quando mi proponi tre mesi e poi forse più tre mesi e dove mi metti al minimo salariale, che praticamente guadagnavo 40 euro in più di quello che percepisco, io ti dico di no. Ti attacchi. Perché poi non è solo chi non vuol lavorare, è chi dopo ci marcia sopra per 'ste cose, capito? (beneficiaria 1, CPI Bologna).

Rispetto alla pressione da esercitare nei confronti dei beneficiari ad accettare le proposte, le opinioni sono polarizzate: tra operatori e navigator c'è chi ritiene che molte delle offerte non siano "congrue" e quindi non biasima i rifiuti, mentre, al contrario, c'è chi si mostra dubbioso circa la reale volontà dei percettori di lavorare, a fronte di ripetuti rifiuti o di un'abbondante disponibilità di offerte di lavoro. Paradossalmente, emergono testimonianze opposte rispetto alla situazione del mercato del lavoro dai contesti metropolitani, che dovrebbero offrire più opportunità. Queste non sembrano essere numericamente tali da coprire l'utenza RDC.

Non so, mi sembra una cosa [...]. C'è proprio da scoprire l'acqua calda. [...] Quindi anche questa mi sembra un po' [...] una favola! Non si pullula di offerte congrue, assolutamente (operatore 5, CPI Milano).

9.4

Il lavoro tra attese e aspettative

Come evidenziato nel precedente paragrafo, nella pratica gli obiettivi dei percorsi presso i CPI possono discostarsi molto da quelli previsti dalla normativa a causa di diversi fattori. Questo scollamento stride con le modalità con cui la misura era stata inizialmente promossa, cioè accentuandone la dimensione dell'inserimento lavorativo. Tale aspetto, come vedremo, ha avuto un impatto rilevante sulle aspettative maturate sia dagli operatori che dai beneficiari. In questo paragrafo si indagano le prospettive degli intervistati in relazione alle effettive possibilità d'inserimento lavorativo e del loro confronto con quanto emerge dallo studio dell'implementazione della misura. Dalla documentazione empirica è possibile risalire a due modelli di aspettative da parte dei beneficiari ed in parte anche degli operatori: uno riguardante l'aspettativa di "trovare un lavoro" e un altro relativo all'aspettativa di trovare un "buon lavoro", inteso sia in termini di qualità delle condizioni lavorative, sia in termini di coerenza con le proprie capacità, competenze ed aspirazioni.

Come già osservato, nella comunicazione che ha accompagnato l'introduzione della misura è stata fortemente accentuata la dimensione lavorati-

va; pertanto non sorprende il fatto che trovare un lavoro costituisca il principale obiettivo della gran parte dei beneficiari. Tuttavia, tale aspettativa si è scontrata spesso con la mancanza di reali offerte e di opportunità lavorative.

Per molti beneficiari l'attivazione rappresenta sostanzialmente la promessa di un lavoro: più volte nelle testimonianze raccolte emerge con chiarezza che è il lavoro (e non il reddito) ciò a cui ambiscono.

Cioè io sostanzialmente mi sono avvicinata al Reddito di cittadinanza non tanto per avere un contributo sociale, ma perché pensavo – a parte che secondo me non c'è stata l'informazione giusta, nel senso che tanti come me hanno pensato che l'opportunità fosse veramente [...] – ci fosse proprio l'opportunità tangibile attraverso i mezzi – che sono poi navigator – di reinserirsi nel mondo del lavoro (beneficiaria 6, CPI Vimercate).

La gran parte degli intervistati vive nell'attesa, oltre che nell'aspettativa, di essere chiamata per una proposta di lavoro. Per i beneficiari che intraprendono un percorso nei servizi sociali, la delusione – si potrebbe dire – è doppia, in quanto non soltanto non sono chiamati per la ricerca di un lavoro, ma si trovano, spesso senza alcuna contezza, a dover affrontare un percorso di inclusione sociale nei servizi e non ne comprendono né il motivo né la logica.

Per loro [beneficiari] il RDC è la possibilità di trovare lavoro o comunque di essere avviati a percorsi che magari in futuro sfociano in questa possibilità. Quello che risulta infelice è quando dobbiamo convocare i cittadini e loro chiedono «quindi tu hai la possibilità di trovarmi un lavoro?» e noi dobbiamo dire di no (operatrice 3, Sportello per il lavoro Bologna).

È interessante notare come la logica dell'attivazione lavorativa costituisca un elemento così interiorizzato dagli intervistati, anche a fronte di un dibattito pubblico che ha spesso stigmatizzato i beneficiari di RDC come pigri, da sentirsi in colpa quando, in attesa di proposte lavorative, non accade nulla. Tale aspetto rimanda in modo emblematico al noto dibattito sulla responsabilizzazione e individualizzazione del proprio “successo” lavorativo (Crane *et al.*, 2020; cfr. CAP. 6), neutralizzando così l'effetto del contesto socio-economico e delle opportunità lavorative che (non) offre, oltre che dei profili di lavoratori più richiesti dal mercato del lavoro.

Beh, ho immaginato un percorso un po' più attivo: ci sono state lunghe pause, non è successo nulla, questo lavoro non è stato cercato attivamente... Personalmente mi sentivo un po' in colpa per non aver fatto nulla e aver preso il RDC. Mi sentivo in colpa (beneficiario 1, CPI Riccione).

L'esperienza dei beneficiari è spesso caratterizzata da una condizione di "insicurezza temporale" (Güell, Yopo Díaz, 2021) connessa all'aspettativa – ma anche all'attesa – di essere coinvolti in un percorso d'inclusione lavorativa. Tale insicurezza temporale produce spesso sentimenti di perdita di fiducia, spaesamento e confusione.

Tuttavia, a fronte dell'incertezza del proprio percorso d'inclusione lavorativa, alcuni beneficiari mettono in atto strategie di agency riguardanti la ricerca di un lavoro o, come nello stralcio che segue, la "creazione" di un lavoro. In tal senso, il reddito minimo, lungi dall'essere una misura "passivizzante", permette – grazie al sostegno al reddito – di ripensare con più calma ai propri obiettivi e di riprogettare alcuni ambiti della propria vita. Tra questi, il lavoro risulta centrale, sia come "fine" in sé, ma anche, forse in modo più significativo, come "mezzo".

Siccome con varie problematiche fisiche che ho, mi rendo conto che un datore di lavoro a me difficilmente potrà essere contento di darmelo un lavoro. Perché tra botta, problemi alla schiena, problemi all'anca [...]. Ci sono i periodi in cui purtroppo rimango bloccato a letto e faccio fatica a muovermi. E ho detto «mi creio io il mio lavoro». E il metodo, fra tante tante tante virgolette, più semplice per crearsi un lavoro al giorno d'oggi è buttarsi sul web. Ho detto: «intanto ho questo lavoro qua che comunque un buono stipendio me lo dà», cerco di rimanerci il più possibile, mentre cresco casomai su Youtube, Twitch, Instagram, compagnia bella. Per cui se vedo che il mio corpo non ce la fa più, posso rimanere a casa a lavorare (beneficiario 9, CPI Verbania).

Sui significati attribuiti al lavoro, appare evidente quanto questo costituisca un "mezzo" per costruire fiducia verso sé stessi, ma anche verso la propria rete parentale. In alcuni casi, in particolare per i beneficiari più giovani, ma non solo, lavorare è legato ad una forma di riscatto da una condizione di esclusione sociale. In tal senso emergono narrazioni in cui si evincono fiducia verso il futuro e la possibilità di cambiare la propria traiettoria di vita.

Io voglio veramente trovare la possibilità di riscattarmi. Lo dico per me, ma anche per la mia famiglia che si trova a vederci in questa situazione e sono dispiaciuti. Se mio padre potesse ci aiuterebbe subito [...]. Per lui, per la sua mentalità [...]. È una persona meridionale vecchio stampo [...]. È una vergogna vedere sua figlia chiedere il Reddito di cittadinanza. [...] E voglio riemergere nel mondo del lavoro essendo magari più competitiva, offrire un servizio... Questo è proprio il momento di reinventarsi. Pandemia, tutta questa situazione, lockdown, veramente è il momento di nuovi lavori, nuove situazioni (beneficiaria 15, CPI Monviso).

Non mancano, tuttavia, testimonianze disincantate, che richiamano in modo esplicito le caratteristiche del mercato del lavoro, e dunque del contesto socio-economico, in un'epoca in cui si assiste ad una sua "scomparsa" tanto nel discorso pubblico quanto nell'analisi della povertà, sottolineando così un processo di progressiva individualizzazione e responsabilizzazione della condizione di povertà (Busso, 2022).

Io ho chiesto il Reddito di cittadinanza perché nella vita succedono delle cose: mio padre è diventato disabile [...]. Ho dovuto cercare un'occupazione in un territorio che comunque è un territorio [...] dove l'occupazione è quasi poca o nulla (beneficiaria 8, CPI Lomellina).

Se dall'aspettativa di trovare lavoro passiamo all'aspettativa di trovare un "buon lavoro", emergono dimensioni interessanti che caratterizzano cosa sia un "buon lavoro" nella prospettiva degli intervistati.

Innanzitutto, un buon lavoro è coerente con le proprie competenze e inclinazioni: l'aspettativa dei beneficiari è dunque quella di ricevere offerte lavorative che tengano conto di tale aspetto e, soprattutto nei casi in cui i beneficiari hanno un'esperienza lavorativa in un determinato settore, l'atteggiamento che sembra prevalere è quello di resistere ad offerte di lavoro "che non puoi rifiutare" (Lødemel, Trickey, 2001) e di perseguire l'obiettivo di un lavoro in linea con le proprie capacità ed interessi.

Il navigator mi ha mandato delle e-mail, ho risposto. Tanti lavori, però, non erano del mio mestiere [...]. Non mi ci metto neanche, sinceramente, preferisco rimanere sul mio campo [...]. Ho 33 anni di esperienza di cucina quindi preferisco continuare a fare il mio mestiere. Poi, ci mancherebbe altro, se non si trova niente vado anche a fare lo spazzino, però se riesco a trovare nel mio settore, preferisco (beneficiario 15, CPI Milano).

Nelle narrazioni degli intervistati il "buon lavoro" richiama anche le condizioni lavorative e la qualità del lavoro *tout court*, soprattutto per quei mestieri in cui si richiede un intenso sforzo fisico (ad esempio, cameriere). Sul tema, sono particolarmente sensibili i beneficiari più adulti, che si sentono maggiormente discriminati in tali contesti lavorativi rispetto ai più giovani. Ad esempio, un beneficiario di cinquantatré anni afferma:

Per esempio, io tornerei a fare il cameriere, ma non con dieci piatti in mano a correre, come facevo una volta, avanti indietro. Farei il cameriere dove ogni quattro/cinque tavoli porto le cose, gli posso consigliare quello che c'è da mangiare e lo

farei subito. Ma oggi il cameriere [...]. Oddio se sei un cameriere di rango qualificato dall'alberghiera allora magari sei già fighetta. Ma adesso se io vado in pizzeria a lavorare mi fanno un **** così eh, scusa il francesismo, ti mettono alla prova lì eh. «Questo qua ha cinquant'anni, lo ammazziamo subito e avanti un altro!» (beneficiario 8, CPI Belluno).

9.5 Conclusioni

L'analisi empirica qui riportata ha permesso di individuare come la duplice concezione del lavoro come “mezzo” e come “fine” si sia manifestata nella strutturazione dei percorsi di inserimento lavorativo da parte degli operatori e nella definizione delle loro aspettative, assieme a quelle dei beneficiari.

Per quanto riguarda operatori e navigator, nella maggior parte dei casi hanno espresso consapevolezza della difficoltà di ricercare un lavoro, legata alle poche offerte presenti sul mercato e alle scarse competenze della maggior parte dei beneficiari RDC che si presentano al servizio. Non da ultimo, la pandemia ha contribuito a ridurre ulteriormente le possibilità occupazionali per i soggetti più fragili. Da questa consapevolezza deriva una concezione dei percorsi che stride con le retoriche con cui la misura è stata introdotta: se infatti nell'implementazione gli operatori non puntano necessariamente a reinserire gli utenti nel mercato, il governo aveva invece tentato di creare, almeno nelle retoriche, un'assimilazione del RDC agli strumenti di inserimento lavorativo. Tuttavia, oltre alle difficoltà già esplicitate, si sono aggiunti – nel periodo in cui sono state svolte le interviste – dei ritardi nella definizione degli strumenti previsti dalla normativa, per cui solamente in Emilia-Romagna l'Assegno di ricollocazione era stato utilizzato, mentre nelle altre Regioni i percorsi erano definiti sulla base delle altre misure – nazionali o regionali – già in uso presso i CPI. Si sono inoltre individuati due tipi di percorsi principali: uno più “strutturato”, basato soprattutto su tirocini e corsi di formazione, e uno “di base”, che include un incontro con il navigator per perfezionare il CV e comprendere tutti gli strumenti disponibili per il cittadino per la ricerca autonoma di un'occupazione. Questa distinzione avviene in parte per le ragioni sopra citate, legate al mercato del lavoro e alle competenze dei beneficiari, e in parte per il carico di lavoro dei servizi, che sarebbe tale da non permettere di fornire un'assistenza approfondita per tutti gli utenti. Pertanto, il tentativo dei CPI

è quello di fornire all'utenza almeno il percorso "di base", nella speranza di rendere maggiormente indipendenti i beneficiari nella ricerca di un lavoro. Infine, alcuni operatori sono diffidenti rispetto alla reale volontà degli utenti di cercare un'occupazione, con riferimento alle offerte congrue rifiutate, mentre nella maggior parte dei casi, data la natura precaria dei contratti proposti, comprendono i soggetti restii. Complessivamente, la concezione di lavoro come "mezzo" da parte degli operatori e dei navigator crea un paradosso evidente: questa visione, infatti, porta i CPI a strutturare dei percorsi che hanno come scopo principale l'inclusione sociale, che sarebbe, piuttosto, l'obiettivo dei servizi sociali. Il risultato è, quindi, un'intenzione dichiarata lontana dal mandato dei CPI, che non sempre è perseguibile appieno, dato che trascende le loro competenze.

Inevitabilmente, la promozione iniziale data alla misura, che puntava soprattutto sull'inserimento lavorativo, ha portato i beneficiari a presentare domanda con un maggiore interesse a trovare un'occupazione rispetto al contributo economico. I percettori di RDC, quindi, aspirano o a trovare un lavoro qualunque per uscire dall'inattività, oppure un lavoro coerente con le proprie aspirazioni, ma il rapporto con i servizi ha mostrato loro quanto sia in realtà difficile ricevere delle proposte occupazionali. Nonostante questa oggettiva difficoltà, che prescinde dal loro impegno, alcuni beneficiari provano un senso di colpa, in parte per il processo di responsabilizzazione dell'individuo, che distoglie l'attenzione sull'importanza del contesto, e che deriva dalla rappresentazione negativa che i media hanno diffuso sulla loro categoria. I beneficiari esplicitano anche le loro aspettative rispetto al concetto di "buon lavoro": per alcuni si tratta di un'occupazione coerente con il proprio profilo, specialmente se avevano in precedenza una carriera consolidata in un determinato settore, mentre in altri casi riguarda le condizioni lavorative, con particolare riferimento allo sforzo fisico richiesto.

I progetti utili alla collettività tra rappresentazioni di opportunità e contropartita

di *Lucia Mazzuca, Sandro Busso e Alessandra Perneti*

IO.1

Introduzione

Un tratto che accomuna le misure di lotta alla povertà messe a punto in tutti i paesi europei è il loro essere saldamente ancorate all'idea che i destinatari debbano adottare determinati comportamenti atti a migliorare la propria condizione per poter fruire dei benefici loro rivolti (Leone *et al.*, 2017; Coady *et al.*, 2021). Come abbiamo già visto, gli impegni richiesti ai beneficiari sono orientati *in primis* al loro reinserimento lavorativo (cfr. CAP. 9), ma anche gli individui più difficilmente collocabili nel mondo del lavoro devono intraprendere dei percorsi che in questi casi mirano, più specificamente, alla promozione dell'autonomia personale in senso lato (Barbier, 2005) e ad una maggiore inclusione nel tessuto sociale (cfr. CAP. 8).

Seppure in misura minoritaria, negli schemi di reddito minimo di alcuni paesi europei ai beneficiari viene anche richiesto di svolgere, per un certo numero di ore settimanali, attività di volontariato o di pubblica utilità, a cui si fa generalmente riferimento con i termini di *community work*¹ o *community service* (Bolzoni, Granaglia, 2021).

Mentre la partecipazione ai *public works* rimanda all'obbligo di accettare lavori offerti dallo Stato che prevedono una qualche forma di remunerazione (Commissione europea, 2022) – come accade per i lavori socialmente utili (LSU) nel nostro paese – i *community works* sono attività svolte a titolo gratuito dai beneficiari, secondo finalità per molti versi differenti dal reinserimento lavorativo e dall'inclusione sociale viste poc'anzi. Ciò nonostante

1. I *community works* sono previsti nell'impianto delle misure di contrasto della povertà adottate in Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Lituania, Romania, Slovacchia, Belgio e Paesi Bassi. Esperienze simili sono rilevabili anche nel Regno Unito e in Australia, mentre in Austria, Danimarca e Grecia i riferimenti risultano di difficile interpretazione.

nella pratica, come vedremo più avanti, questi obiettivi risultano abbastanza ricorrenti nelle concezioni e nelle argomentazioni degli intervistati.

Nel nostro sistema di welfare l'obbligo per i destinatari di una misura di contrasto della povertà di partecipare ad attività di rilievo collettivo rappresenta una novità che è stata introdotta con il Reddito di cittadinanza (RDC), non essendo questo previsto dalle politiche nazionali che lo hanno preceduto. In particolare, la fruizione del contributo risulta vincolata alla disponibilità dei beneficiari a svolgere a titolo gratuito dei Progetti utili alla collettività (PUC) in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, organizzati dai Comuni, per un minimo di otto ore settimanali (cfr. riquadro 10.1).

RIQUADRO 10.1

I progetti utili alla collettività (PUC) nel Reddito di cittadinanza

I *destinatari* dei PUC sono individuati nei beneficiari del RDC tenuti sia alla firma del Patto per il lavoro (presso i centri per l'impiego) che del Patto per l'inclusione sociale (presso i servizi sociali).

L'*impegno richiesto ai beneficiari* è quantificato in 8 ore settimanali, aumentabili fino a 16. I progetti devono essere svolti nel Comune di residenza del beneficiario.

La *titolarità* dell'attuazione progetti è in capo ai Comuni, anche in forma associata, che possono avvalersi della collaborazione di enti pubblici o organizzazioni di terzo settore.

La *finalità* dei PUC è quella di promuovere la realizzazione di attività che abbiano ricadute positive in termini di utilità nella comunità di riferimento.

La *durata* dei progetti non è predeterminata: le attività, a seconda degli obiettivi da perseguire, possono avere una durata più estesa o limitata nel tempo.

Gli *ambiti di realizzazione* dei progetti sono variegati, e possono riguardare il settore artistico, sociale culturale, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni*.

La *natura delle attività svolte* nell'ambito dei PUC non le rende in alcun modo assimilabili a forme di lavoro subordinato, parasubordinato o autonomo e non prevede alcuna remunerazione.

L'*assegnazione dei beneficiari ai PUC* deve avvenire salvaguardando la coerenza tra le caratteristiche delle attività da svolgere e le competenze del beneficiario acquisite nel corso della sua storia professionale o anche in ambito formale, non formale e informale, nonché le sue attitudini ed interessi. Essi possono esprimere le proprie preferenze in riferimento agli ambiti/aree di intervento dei PUC da svolgere.

* Esempi di attività riguardano: il supporto nell'organizzazione di mostre o nella gestione di strutture museali; il supporto domiciliare a persone anziane o con disabilità; l'accompagnamento dei minori sullo scuolabus; il supporto alla riqualificazione di aree pubbliche mediante la raccolta dei rifiuti abbandonati; la manutenzione dei giochi per bambini nelle aree attrezzate; la tinteggiatura dei locali scolastici ecc.

A dispetto del crescente rilievo attribuito alla realizzazione di questi progetti², la questione dei PUC ha riscosso ad oggi un modesto interesse da parte degli studiosi (Siza, 2019), anche per via del loro lento avvio³.

Il capitolo intende arricchire la riflessione su questi strumenti facendo riferimento all'esperienza di implementazione del RDC nel Nord Italia. Dopo un breve inquadramento teorico, si dà spazio nella sezione centrale all'analisi dei punti di forza e di criticità dei PUC, osservati dal punto di vista degli attori principali che li animano: gli operatori che li promuovono e i beneficiari chiamati a prendervi parte.

10.2

Tra attivazione e reciprocità. Principali riferimenti teorici

A partire dagli anni Novanta, le politiche di welfare dei sistemi occidentali risultano sempre più improntate ai concetti di reciprocità e attivazione (Lødemel, Moreira, 2014). Tale mutamento di paradigma ha riguardato in maniera particolarmente evidente le politiche di contrasto della povertà: la situazione di indigenza, infatti, non è più sufficiente a garantire da sola il diritto a ricevere un sostegno economico (Handler, 2003; Raspanti, 2019). Ai destinatari di assistenza viene quindi richiesto (obbligatoriamente) di ricercare attivamente un'occupazione, di partecipare a tirocini e percorsi di formazione, di accettare offerte di lavoro, di intraprendere percorsi di sostegno sociale ed educativo ecc. col fine di aumentare le loro *chances* di reinserimento nel mondo del lavoro e di integrazione nella società, ed uscire così dalla condizione di povertà (Bolzoni, Granaglia, 2018).

In alcuni paesi, inoltre, i beneficiari di misure di reddito minimo sono chiamati a svolgere attività di volontariato o progetti di pubblica utilità, pena la perdita del sussidio economico (Crepaldi *et al.*, 2017). Il tratto del tutto inedito collegato a questi ultimi interventi è che con essi si assiste ad uno scivolamento degli obiettivi delle misure di attivazione da una dimensione individuale verso una collettiva. In altre parole, la finalità che

2. Come indicato dal d.d.l. 48/2023, i progetti utili alla collettività si confermano come una delle componenti previste dalle nuove misure di contrasto della povertà e di supporto per la formazione e il lavoro che sostituiranno il RDC nei mesi a venire.

3. Ad inizio del 2022, a tre anni dalla legge che li istituiva, solo il 20% dei beneficiari del RDC risultava aver iniziato un PUC (Bergamante *et al.*, 2022), un dato attribuibile in parte alla sospensione delle attività per buona parte del 2020, a seguito della pandemia.

vi sottende, più o meno esplicitamente, non è quella di migliorare la condizione occupazionale dei beneficiari, né di favorire direttamente la loro integrazione sociale, quanto piuttosto quella di assicurarsi che essi offrano il proprio contributo per la società (Kampen, 2020). Secondo una logica evidente di *mutual obligation* (Moss, 2006) i beneficiari devono quindi adoperarsi per restituire qualcosa alla comunità in cambio del sostegno ricevuto (Eleveld *et al.*, 2020; Lødemel, Trickey, 2001).

Che i destinatari di misure assistenziali debbano impegnarsi nel fare qualcosa – per sé stessi o per la comunità – è un’idea ben radicata tra l’opinione pubblica e i *policy makers*, per alcuni versi anche nel nostro paese (Garthwaite, 2017; Cardone *et al.*, 2019). Questi impegni sono ritenuti un requisito indispensabile all’erogazione di politiche eque, che non diano spazio a comportamenti opportunistici e, al contempo, un presupposto della loro legittimazione dal momento che i sistemi sociali contemporanei tendono sempre più ad individualizzare la responsabilità della condizione di bisogno (Kazepov, 2003).

Nella comunità scientifica, tuttavia, non si rileva accordo unanime sull’utilità, efficacia ed equità inerenti all’obbligo di svolgere attività di volontariato o progetti di rilievo collettivo da parte dei fruitori di sussidi assistenziali. Negli studi condotti a livello internazionale, circoscritti ai paesi in cui quest’obbligo è previsto, le posizioni oscillano tra chi sottolinea le *opportunità* per i beneficiari e, più in generale, per la comunità e chi, invece, rimarca le contraddizioni e i rilievi critici implicati in questa forma di *contropartita*.

In particolare, da questi ultimi, viene messa in luce la natura controproducente del compiere attività di «volontariato obbligatorio». Alcuni studiosi sostengono, infatti, che ciò conduca ad un *disempowerment* dei beneficiari, facendoli sentire dipendenti e controllati dai servizi pubblici (Goul Andersen, 2002), e minando il loro senso di autonomia e capacità di agency (Kampen *et al.*, 2019; Warburton, Smith, 2003). Altri evidenziano come l’obbligo in questione possa favorire atteggiamenti negativi da parte dei partecipanti nei confronti della comunità, disincentivando la loro volontà futura di fare del volontariato (Stukas *et al.*, 1999). Infine, altri contributi (Kocmánková, Prostor, 2014) pongono l’accento sulla scarsa utilità dei progetti nella ridefinizione dei percorsi lavorativi e nell’acquisizione di competenze, dato il livello elementare delle attività svolte. La partecipazione a questi progetti sembrerebbe contribuire, peraltro, a relegare i beneficiari in circuiti locali di lavoro a basso reddito (Bolzoni, Granaglia, 2018).

Dall'altra parte, alcuni studiosi si soffermano sugli effetti positivi del dover svolgere progetti di rilievo collettivo: ciò porterebbe i destinatari di assistenza a rafforzare il proprio senso di autonomia e la fiducia in sé stessi (Cohen, 2009), a migliorare il proprio profilo professionale, ad avere accesso a nuove reti e ad accumulare capitale sociale (Roberts, Devine, 2004; Reitsma-Street *et al.*, 2000). Inoltre, il dover impegnarsi in attività al di fuori del mercato del lavoro condurrebbe i beneficiari a ridurre il proprio senso di marginalità sociale e sentirsi maggiormente parte della comunità (Fuller *et al.*, 2008).

La doppia lente dell'opportunità e della contropartita collegati allo svolgimento di attività di pubblico interesse per i destinatari di misure di assistenza economica si rivela particolarmente calzante ad analizzare il caso italiano. Anche nel nostro paese, come vedremo, dei PUC vengono evidenziati da operatori e beneficiari significative potenzialità ma, al contempo, diverse zone d'ombra che è importante mettere a fuoco⁴.

10.3

I PUC come opportunità

Una delle rappresentazioni più diffuse dei PUC nei territori coinvolti dall'indagine riguarda la loro potenzialità sul versante del benessere individuale e del rafforzamento dell'inclusione sociale. Nella maggior parte dei casi gli operatori riscontrano come i beneficiari più fragili e difficilmente occupabili abbiano tratto giovamento, specialmente dal punto di vista psicologico, dal coinvolgimento nei progetti. Si tratta di profili adulti, generalmente con più di cinquant'anni, con basse qualifiche e con alle spalle una disoccupazione di lungo periodo. All'interno di queste prese in carico i PUC rappresentano, dopo anni di inattività, un impegno strutturato e cadenzato che, nonostante la durata limitata, permette ai beneficiari di riattivarsi in una condizione protetta.

Diciamo che la loro mente si riattiva perché sanno che devono rispettare degli orari, devono portare a termine il compito che gli viene assegnato e devono farlo in un certo modo [...]. Quindi la questione di rispettare delle regole li porta a, tra virgolette, svegliarsi da un lungo sonno (operatore 5, CPI Milano).

4. È da segnalare che le interviste sono state effettuate nella fase iniziale di attivazione dei PUC nei territori considerati, ragion per cui alcuni beneficiari avevano già iniziato a svolgere le attività, mentre ad alcuni erano solo stati proposti, e in altri casi si attendeva l'attivazione delle progettualità da parte dei Comuni.

Molti dei beneficiari sono interessati alla possibilità di riprendere confidenza con un'attività in un contesto meno rigido rispetto a quello che troverebbero intraprendendo un vero e proprio lavoro. Una volta ingaggiati, questi soggetti si dichiarano soddisfatti della propria esperienza, in particolare quando ricollegano al proprio impegno delle ricadute positive verso la comunità di appartenenza o verso i destinatari del progetto svolto. Il benessere psicologico non deriverebbe, però, solamente dalla riattivazione e dalla presa di consapevolezza delle proprie capacità, ma anche dalla creazione di legami sociali implicati nella partecipazione al progetto, specialmente per gli individui che, oltre ad essere distanti dal mondo del lavoro, si sono ritrovati per molto tempo in condizione di isolamento, sia esso derivante o meno dalla situazione pandemica.

Tante volte sono persone che hanno bisogno di ritornare ad avere delle relazioni, sono persone che magari sono molto sole e queste attività le spingono di nuovo a essere più attive, a ricrearsi la loro rete amicale e non anche lavorativamente parlando (operatrice 1, servizi sociali Venezia).

Diciamo, per le mie problematiche e in più per l'età [...]. Che a 62 chi è che te prende? Capisci anche te! Quindi facciamo un po' di volontariato e ci rinforziamo di cuore. Ci sta anche quello (beneficiaria 12, servizi sociali Sona).

In virtù di questi effetti positivi vi sono contesti in cui i PUC sono interpretati dagli operatori principalmente come strumenti atti a rafforzare i processi di inclusione sociale e, per questo, funzionali a promuovere la partecipazione dei beneficiari ritenuti meno occupabili.

In altri territori, invece, dove i PUC sono ritenuti sia un mezzo per l'inclusione sociale che per un riavvicinamento al mercato del lavoro, vengono coinvolti nei progetti anche profili ritenuti maggiormente occupabili. Qui i soggetti più fragili sono candidati a quelle attività ritenute più idonee rispetto alle loro capacità, ma che hanno meno possibilità di evolversi in un'occupazione stabile.

[il PUC prevedeva] il fatto che queste persone stessero fuori dalle scuole. [...] Ma lasciamolo fare ai nonni o a chi non sa come passare il tempo, perché cosa si è portata a casa una persona nell'aver fatto transitare [gli studenti]? Magari ha fatto due parole con le persone, ha fatto socialità, ma da un punto di vista dell'occupabilità lo vedo poco [utile] (operatrice 2, CPI Verbania).

Si osserva comunque una tendenza da parte degli stessi beneficiari favorevoli alla partecipazione ai PUC ad interpretarli come un'occasione per riatt-

tivarsi, a prescindere dalle prospettive occupazionali e, anche, come un'opportunità, sul piano simbolico, di discostarsi dallo stereotipo negativo del "fannullone". Quest'ultima accezione è condivisa anche da quei beneficiari che ricevono quote non esigue di RDC, i quali valutano positivamente l'idea della reciprocità e dello scambio, ossia ritengono giusto restituire qualcosa alla comunità attraverso il proprio contributo personale, dimostrando così "di essermeli guadagnati [gli importi del RDC]" (beneficiario 10, servizi sociali Belluno).

È proprio sulla scorta di queste due visioni – la possibilità di riattivarsi e di affrancarsi dallo stigma – che alcuni beneficiari richiedono agli operatori di poter essere candidati da subito ai PUC o sollecitano la richiesta di una partecipazione più sistematica e formalizzata:

Io personalmente preferirei che il Comune mi dicesse: «domani...», anche tre volte la settimana! Che mi facessero fare, che ne so, la spazzina. Cioè, ci sono dei giardini da tenere puliti [...] 3 o 4 ore. E dovrebbero farlo tutti! So che in tanti posti l'hanno fatto. [...] So che il lavoro manca, però invece di dare i soldi così, ti do questo, ma vai a fare quello (beneficiaria 12, CPI Monviso).

Io, quando ho detto che quest'estate ho fatto quel lavoro là, ero contentissimo. Quando incontro qualcuno dicevo: guarda! Io prendo il Reddito di cittadinanza e pulisco i parchi, ma proprio glielo dicevo, proprio, fuori dai denti perché ero contento di avere un impiego (beneficiario 10, servizi sociali Belluno).

Non mancano, seppur più contenuti di numero, contesti nei quali i PUC sono presi in considerazione come una vera e propria opportunità di reinserimento lavorativo o di perfezionamento o acquisizione di nuove competenze: «Cioè, io che non sapevo accendere un altro po' il computer, adesso mi sono ritrovata anche a fare dei lavori, proprio io, in autonomia!» (beneficiaria 3, CPI Bologna).

Quando i PUC sono interpretati dai servizi anche in quest'ottica, gli operatori cercano di associare i beneficiari con maggiori possibilità occupazionali al progetto più in linea con le loro esperienze pregresse o aspirazioni e interessi. Un abbinamento di successo tra percettori e attività si è reso più concreto laddove i PUC sono stati avviati celermente e dove, quindi, era disponibile un numero consistente di progettualità tra cui poter scegliere.

Inoltre, è da segnalare che a Bologna, dove il Comune ha scelto di delegare interamente al terzo settore la proposta e la gestione dei progetti, i PUC hanno potuto rappresentare non solo un primo possibile passaggio per il reinserimento nel mercato del lavoro, ma anche una vera e propria offerta successiva di occupazione. Mediante questa modalità organizzativa

dei PUC, infatti, sono stati coinvolti anche enti ed associazioni che, avendo la necessità di inserire nuove professionalità nel loro organico, hanno espresso il desiderio di considerare tra i nuovi profili da assumere i beneficiari del RDC partecipanti ai progetti:

Effettivamente [i PUC] stanno funzionando perché ho da un lato le associazioni che dicono: «Io ho bisogno di persone, quindi a me va bene che arrivino delle persone, perché se tra queste persone trovo la persona giusta, io l'assumo» (responsabile PUC Bologna).

Il caso bolognese fornisce anche un esempio di quanto i PUC possano rappresentare un'occasione utile non solo per i beneficiari, ma anche per rafforzare le reti di relazione tra i Comuni e le associazioni attive nella comunità. È da evidenziare che nella maggior parte dei territori analizzati i Comuni hanno avuto, in gran parte, delle difficoltà nell'organizzazione ed implementazione dei progetti, tanto che al momento della rilevazione diversi territori ne avevano all'attivo pochi o ancora nessuno. Dove, però, è stato possibile avviare diverse progettualità, i PUC hanno costituito un forte collante tra i servizi comunali e la rete territoriale, quando direttamente coinvolta nella gestione delle attività. In quest'ottica, la collaborazione sui PUC sembrerebbe aver "obbligato" le realtà locali e i diversi professionisti a riservare dei momenti, che altrimenti non si sarebbero verificati, alla strutturazione e alla formalizzazione di proficue relazioni di collaborazione.

Il RDC mi ha permesso molto di lavorare con la comunità, con il territorio. Molte volte gli assistenti sociali dicono che non c'è mai tempo per coltivare le relazioni con la comunità, con il territorio, perché comunque i casi singoli fanno investire molto tempo e devo dire che il Reddito di cittadinanza in questo senso ha un risvolto positivo perché comunque ti obbliga a dedicare e a trovare il tempo per farlo, perché sono alla base dei progetti sociali. Questo è sicuramente un risvolto positivo che ha la misura (operatrice 22, servizi sociali Venezia).

10.4

I PUC come contropartita

A fronte delle situazioni analizzate nel paragrafo precedente, laddove i PUC non si inscrivano in una delle possibili declinazioni del concetto di opportunità, prevale una rappresentazione in termini di contropartita, quando non di vincolo. In questi casi, le motivazioni per l'inserimento nei progetti

non sono percepite o “narrate” in termini di utilità per i beneficiari, ma piuttosto, come vedremo, di restituzione, reciprocità e scambio rispetto al beneficio economico.

La molteplicità delle rappresentazioni è, innanzitutto, alimentata dallo statuto incerto dei progetti, che si collocano in un’area di confine tra lavoro e volontariato. Se le aspettative di molti beneficiari sembrano orientarsi rispetto al primo, la realtà impone di costruire significati che tengano conto di questa ambiguità con artifici retorici di varia natura, che ruotano ora intorno alla retribuzione “indiretta”, ora rispetto alle mansioni svolte:

Però diciamo che [...] non è [...] non è lavoro! Cioè, sì, è lavoro, ma non è lavoro perché non c’è [...]. Cioè, l’unica retribuzione è il Reddito di cittadinanza e non si hanno le stesse garanzie che hanno i lavoratori con contratto. A parte gli infortuni, che quelli sono compresi (beneficiaria 7, servizi sociali Milano).

Sul versante degli operatori, invece, le declinazioni in termini di opportunità si affiancano, e in qualche caso sembrano venir sostituite, da un *framing* dei PUC in termini di diritti e doveri, che sgombra il campo dalle aspettative legate al lavoro e offre un’argomentazione solida in risposta alle possibili obiezioni dei beneficiari. Le diverse declinazioni contribuiscono a definire un “campo semantico” di grande interesse per le numerose *nuan-ces* che è in grado di contenere, dalla restituzione alla comunità all’aiuto al proprio Comune:

«Come? Io devo lavorare 8 ore?». «No, non stai lavorando. Tu stai di fatto restituendo alla tua comunità quello che la tua comunità ti ha fornito in termini di supporto economico» (operatore 2, CPI Riccione);

dal volontariato all’obbligo e al dovere:

Allora li dicono: «Eh, ma quanto mi pagano?». Eh, no, non ti pagano. È una cosa prevista dal Reddito di cittadinanza apposta per coloro che prendono il Reddito, che già che prendono il Reddito devono aiutare il proprio Comune (navigator 1, CPI Verbania);

dallo scambio al *do ut des*:

«Guardi, sono solo 8 ore di tempo, di vita settimanale, che lei deve dedicare come scambio per questa misura, come *do ut des* per il fatto che comunque lei prende il beneficio». [...] «Mi pagate?». «No, guardi questo è volontariato...» (operatrice 13, servizi sociali Torino).

Quando, tuttavia, gli obblighi di restituzione appaiono eccessivi rispetto alle proprie possibilità o, come vedremo, all'entità del beneficio, i PUC assumono per i beneficiari una connotazione punitiva:

Ho questa problematica alla schiena, devo fare la visita per richiedere l'invalidità, allora loro ti dicono, ti mettono anche in una lista particolare. Dopo ho fatto tutte le visite, poi anche in ospedale, nonostante tutto, che gli ho portato tutto, io non sono stata creduta. Sembra una punizione (beneficiaria 2, CPI Riccione).

Il nodo della proporzionalità con l'ammontare del trasferimento è spesso centrale nelle critiche alla misura da parte dei beneficiari, ed è in qualche modo la naturale conseguenza dello statuto incerto dell'intervento. Rimanere sul registro discorsivo dello scambio implica, infatti, una quantificazione dei doveri di non facile realizzazione, a cui si può ovviare ora con l'argomento del "prendere o lasciare", ora tentando di ridefinire i PUC come un'attività che deve essere sottratta a questo tipo di valutazione. Il calcolo costi/benefici può, in qualche misura, essere compreso e accettato dagli operatori, che dunque tendono a considerare l'importo percepito nel determinare l'impegno richiesto (cfr. CAP. 7). Quando ciò non avviene, però, questo atteggiamento finisce per delegittimare i beneficiari agli occhi degli operatori, che li definiscono come "particolari", "su di giri", "ragionieri" dediti ai "conti della serva", e dunque, implicitamente, opportunisti:

Ci sono degli utenti un po' più su di giri, che sono un po' più particolari, che fanno un po' più di protesta anche sui PUC, sul discorso del «Perché io che prendo 40 euro devo fare il PUC e mi devo impegnare per 8 ore alla settimana quando io prendo solo 40 euro?» (operatrice case manager 5, servizi sociali Lomellina).

E allora a quel punto cominciano a fare i cosiddetti "conti della serva" e dicono: «Come? Io devo lavorare 8 ore?». Perché poi alla fine è uno scambio... Che non viene sempre accettato (operatrice 2, CPI Riccione).

C'ho anche i ragionieri, no? Che mi dicono: «Per tot ore al mese prendo tot di Reddito, lei lo sa che mi manda a lavorare». Perché è «mi manda, è il centro per l'impiego che mi manda, è due euro all'ora!». E tu devi metterti lì a dire: «No, stiamo parlando di altro». Tu hai chiesto quei soldi, li stai prendendo, hai un obbligo e puoi decidere te, se te lo porti e vuoi rispettarlo, vai avanti col Reddito, altrimenti decade e fai altre scelte». E non è facile (operatrice 2, CPI Verbania).

Guardando alla tematizzazione dei PUC come vincolo da parte dei beneficiari emergono diversi ostacoli e impedimenti, che entrano a far parte delle possibili negoziazioni con gli operatori; negoziazioni che, però, in alcuni

casi si scontrano con lo scarso potere dei beneficiari, a cui sembra rimanere come unico possibile esercizio di agency quello dell'uscita dalla misura:

Ecco, un'altra cosa sulla quale c'è un po' di negoziazione sono i PUC. Ad esempio, se la signora non ha particolari problematiche e si presenta una signora tranquilla, pacata, si spiega che è obbligata a fare il PUC. Anche se la signora dice di no, però, su quello si è rigidi perché comunque c'è un obbligo e le si dice chiaramente che se non fa il PUC le viene tolto il Reddito (operatrice case manager 5, servizi sociali Lomellina).

Al netto degli esiti dei tentativi negoziali, il riferimento più frequente è all'impossibilità individuale a prendere parte ai progetti, sostanzialmente riconducibile a due ordini di motivazioni. Il primo è quello della salute, tema che più volte ricorre nelle narrazioni dei beneficiari (cfr. CAP. 11). Il secondo, e più complesso, è quello della mancanza di tempo, che soprattutto nei casi di persone non occupate si scontra con la necessità di avere impegni considerati legittimi quali, ad esempio, i carichi di cura:

– Le dico anche questa perché questa ha dell'incredibile: sono stata contattata dal Comune di Riccione, per il PUC, allora io vado, faccio tutto quello che devo fare, solo che loro avevano, hanno un progetto che non va bene per diciamo quello che io ho, non va bene a me.

– Per problemi di salute?

– Di salute. Allora ho detto: «Se voi mi volete mettere in un centralino», cioè in qualcosa di più leggero.

– Che cosa le avevano proposto di fare?

– A pulire le strade. Allora ho litigato con la tipa del Comune, eh (beneficiaria 2, CPI Riccione).

Però se li mandi a fare qualcosa: «Ah, io in questo orario sono impegnato!», oppure, «Però guarda che io non riesco a lavorare che ho una sciatica che mi viene fuori tutti i mesi!», oppure, «Devo farmi l'intervento all'occhio il mese prossimo!». [...] Oppure «Ah, io però ho i bambini, eh, che tornano da scuola!» (operatrice 1, servizi sociali Scandiano).

A fianco a questo tipo di critiche, trovano poi spazio argomentazioni di più ampio respiro, che vanno oltre i vincoli individuali alla partecipazione. Una prima tematica ha a che fare non tanto con l'obbligo in sé, che raramente viene messo in discussione, quanto piuttosto con la sua ripartizione diseguale tra i beneficiari:

Cioè, io lo faccio, però vorrei che la cosa fosse un po' più estesa, non a cinque persone, perché mi sembra una presa in giro, capisce? Anche perché io so di gente

giovane, sui quarant'anni – trentacinque, quaranta, quarantacinque –, che non fa nulla. Prendono il Reddito e sono lì seduti tranquilli sulle panchine. Io ne ho sessanta e sono lì che scopo le strade. Solo questo mi dà fastidio (beneficiaria 9, servizi sociali Lomellina).

Un secondo tema riguarda invece la possibile natura ritualistica, e dunque formale e non sostanziale, del mandato. Questo punto emerge tanto tra i beneficiari quanto tra gli operatori, che proprio a partire dagli scarsi esiti pratici possono addirittura finire per definire i PUC, in completa opposizione al loro obiettivo, come forma di «assistenzialismo»:

Dall'altra ci doveva essere a monte un ragionamento meno assistenzialista ma più costruito, maggiormente costruito [sui PUC] (operatrice 1, servizi sociali Belluno).

A me non sembra sensata [la questione dei PUC] per il motivo per cui io sono stato contattato da una comunità di recupero per tossicodipendenti del mio comune e devo ancora scoprire effettivamente cosa dovrò fare. Mi sembrano quelle classiche cose all'italiana, diciamo, in cui si va a creare dei progetti, magari anche inutili (beneficiario 4, CPI Belluno).

Infine, può essere il principio stesso della “restituzione” a essere oggetto di critica. In particolare, seppur in un numero limitato di casi, affiora il confronto con forme (preferibili) di lavoro retribuito direttamente per la prestazione offerta, e non attraverso il sussidio, come nel modello workfarista: «Dovrebbero invece darmi 500 euro e chiedermi di fare i lavoretti per il Comune» (beneficiario 14, servizi sociali Verbania).

10.5

Conclusioni

Le testimonianze presentate in queste pagine tratteggiano una «doppia anima» dei PUC, interpretati e agiti come un'opportunità o, al contrario, come un vincolo, in base all'intreccio di diversi fattori che influenzano in maniera significativa l'adesione stessa ai progetti.

Abbiamo visto che quando prevalgono rappresentazioni di utilità del proprio operato, unitamente alla speranza di acquisire nuove competenze o di trovare un'occupazione, la partecipazione ai PUC è condivisa e, anzi, sollecitata dagli stessi beneficiari. Si tratta, in diversi di questi casi, di soggetti con più di cinquant'anni e/o con limitate possibilità di accedere o riaccedere con facilità nel mercato del lavoro, per i quali i PUC rappresen-

tano quindi un'opportunità di operare in una dimensione scevra da vincoli stringenti e, allo stesso tempo, di dimostrare concretamente la loro distanza dallo stereotipo del "fannullone". Generalmente in questi casi gli importi del sussidio percepiti sono tali da sostenere o, per lo meno, far ritenere equo l'impegno settimanale nel progetto, e la proposta dell'operatore viene ritenuta un'occasione utile anche a favorire e rafforzare i processi di inclusione sociale.

Quando, invece, i PUC sono interpretati essenzialmente come un'imposizione che non avrà effetti sul miglioramento della propria condizione o sul percorso di reinserimento lavorativo, se non quello di sottrarre energie e tempo, si rileva un'adesione forzata ai progetti o, in altri casi, il rifiuto di prendervi parte con la conseguente uscita dalla misura. Si tratta di circostanze che possono riguardare più da vicino persone già occupate o comunque vicine al mondo del lavoro, oltre che gran parte di quelli che ricevono un importo esiguo del sussidio, un elemento che si è visto essere determinante nell'influenzare il giudizio dei beneficiari sull'utilità dei PUC e la loro scelta di prendervi parte.

Non bisogna dimenticare che a far pendere l'ago della bilancia verso il polo dell'opportunità o di quello opposto del vincolo sono anche le variabili di contesto e, più in particolare, quelle concernenti l'organizzazione dei PUC. Come abbiamo osservato per il caso di Bologna, modalità efficaci di messa in campo delle progettualità, attivate mediante il coinvolgimento del terzo settore, oltre che la disponibilità di un ampio ventaglio di progetti da poter proporre ai beneficiari, hanno incentivato l'adesione ai PUC e favorito riscontri positivi sia sul versante dei partecipanti, "abbinati" a progetti in linea con le loro aspirazioni e competenze, che su quello dei servizi, che hanno visto un rafforzamento del lavoro di rete e di comunità. È ragionevole pensare che nei piccoli comuni oppure in contesti dove la presenza delle associazioni di terzo settore risulti meno forte e strutturata, difficoltà e ritardi organizzativi e una minore disponibilità e varietà di progetti possano incidere negativamente sulle rappresentazioni, sul livello di partecipazione e sugli esiti degli stessi.

Anche la relazione che si instaura tra operatori e beneficiari ha un certo peso nell'orientare il giudizio e la partecipazione ai PUC. In particolare, la possibilità per questi ultimi di scegliere o, per lo meno, negoziare con l'operatore i contenuti, il luogo e le modalità di svolgimento alle attività, anche in rapporto alla loro situazione personale, può facilitare l'adesione ai PUC.

È da segnalare che pure le strategie degli operatori rispetto alla promozione della partecipazione ai progetti sembrano ricollegarsi ora alla visione

della contropartita, ora a quella dell'opportunità. Nel caso di beneficiari riluttanti o non disponibili a partecipare, essi tendono a ricorrere a motivazioni riguardanti l'importanza della restituzione e del bilanciamento tra diritti e doveri, giudicando opportunistico il loro atteggiamento nei confronti della misura (cfr. PAR. 10.4), mentre nel caso di soggetti favorevoli all'adesione si concentrano maggiormente sui benefici che i progetti possono apportare in termini di maggiori chances occupazionali e di inclusione (cfr. PAR. 10.3).

Un ulteriore elemento che sembra concorrere, infine, ad uno slittamento delle rappresentazioni e degli atteggiamenti nei confronti dei PUC da opportunità a vincolo si ricollega al livello di ambiguità insito nella loro natura e finalità, nel loro configurarsi come uno strumento ibrido, a metà strada tra il volontariato e il lavoro. Abbiamo visto, infatti, come gli operatori possano interpretare e promuovere la partecipazione ai progetti non solo come occasione di inclusione sociale, ma anche in un'ottica di reinserimento lavorativo. L'effetto è, così, di ritrovare beneficiari che prendono parte ai PUC nutrendo speranze di una nuova occupazione o considerando i progetti stessi come un vero e proprio lavoro. Al di là di qualche esito favorevole, si tratta di aspettative difficilmente concretizzabili, non essendo i PUC qualificabili come interventi di politica attiva, né come un impiego.

II

Percorsi di impoverimento: tempi, contesti, spazi di azione

di *Antonella Meo, Giulio Bertoluzza e Maria Teresa Tagliaventi*

II.1

Introduzione

Il capitolo affronta la tematica della povertà esplorando le rappresentazioni dei poveri, dei loro percorsi di impoverimento e modi di vita. I poveri oggetto di analisi sono “assistiti”, percettori di una misura per poveri. Intervistati nei servizi sociali e del lavoro, le loro esperienze di povertà si rendono accessibili attraverso i racconti di sé stessi e quelli di cui sono oggetto da parte degli operatori sociali.

Nella prospettiva analitica che da Simmel (1998) a Paugam (2013) si interroga sulla costruzione sociale della povertà, e in particolare sulla relazione di interdipendenza tra i poveri e la società di cui sono parte, l'attenzione ricade nelle pagine che seguono sulle rappresentazioni. Vengono presi in esame, combinandoli, sia il punto di vista dei percettori di reddito minimo che quello degli operatori dei servizi.

Più precisamente, il capitolo restituisce sia come i beneficiari si rappresentano rispetto alla caduta in povertà, sia le rappresentazioni che gli operatori hanno dei loro utenti relativamente alla condizione di povertà. L'intento è far emergere le principali declinazioni analitiche delle rappresentazioni in questione. Oggetto di attenzione sono i meccanismi che presiedono alla caduta in povertà. In letteratura diverse teorie si confrontano da tempo sulle cause della povertà (cfr. Brady, 2019; Calnitsky, 2018). Nel solco tracciato da Leisering e Leibfried (1999) una lunga tradizione di ricerca ha analizzato la povertà in una prospettiva dinamica, modellata sia da variabili che attengono al contesto sociale e istituzionale che da variabili individuali. L'approccio del corso di vita si è rivelato particolarmente promettente nello studio delle incertezze e dei rischi propri delle biografie contemporanee, interpretando le esperienze di vita all'interno di traiettorie le cui scansioni e dinamiche si formano non per regole e ritmi interni,

ma nella reciproca interazione e interdipendenza con le circostanze sociali (cfr. Elder, 1985; Olagnero, Saraceno, 1993). In quest'ottica diversi autori hanno evidenziato la complessità dei percorsi di impoverimento, non inscrivibili in processi rigidamente deterministici caratterizzati da cause necessarie e sufficienti, e l'incertezza degli esiti dei disagi (cfr. Negri, 1994; Siza, 2009).

Le interviste svolte non permettono di ricostruire in modo puntuale le traiettorie biografiche, individuando profili e sequenze idealtipiche di stati e transizioni, e le relative durate e interconnessioni. Piuttosto danno conto delle situazioni e degli eventi di vita che gli intervistati riportano a posteriori, nei racconti di sé, come cause della loro povertà o che gli operatori intravedono nelle storie dei loro utenti.

Il diverso ruolo assegnato dagli intervistati a fattori strutturali e a fattori individuali nell'innescare i processi di impoverimento costituisce anch'esso un oggetto di analisi. Continuità e discontinuità non riguardano solo le traiettorie degli individui, i loro comportamenti e le loro motivazioni, ma anche i contesti in cui si trovano ad agire. Dai racconti si evince, ad esempio, il peso delle trasformazioni che hanno investito i sistemi produttivi territoriali e il ruolo degli eventi che quelle trasformazioni hanno innescato.

Il quadro che emerge è molto composito anche se si prendono in esame le modalità e strategie di fronteggiamento della povertà, per come le riferiscono i diretti interessati e le rappresentano gli operatori. Come documentato in letteratura (cfr. Leisering, Walker, 1998), traiettorie e transizioni gettano luce anche sui gradi di libertà dei soggetti entro il sistema di vincoli e opportunità in cui si trovano, nel gioco di compromessi, difficoltà e tentativi di farcela attraverso cui mediano tra le richieste delle istituzioni e le loro pratiche e interazioni quotidiane. In conclusione, l'agency dei poveri (Lister, 2004) e le temporalità legate alla caduta e permanenza nella povertà rappresentano utili chiavi analitiche per rileggere gli stessi percorsi di vita.

11.2

Narrazioni di impoverimento

Ad essere prese in esame sono, come anticipato, rappresentazioni dei processi di impoverimento inevitabilmente soggettive, situate e condizionate. Nonostante la loro eterogeneità, è possibile individuare due modalità prin-

cipali di raccontare i percorsi di caduta in povertà: la prima fa riferimento all'accumulo progressivo di svantaggi, la seconda alla presenza di un evento critico che assume la valenza di una rottura biografica. Nei due casi è la dimensione temporale che differenzia i percorsi: processuale e di lungo periodo oppure puntuale e di breve durata¹.

Gli eventi che danno forma all'impoverimento come processo cumulativo si legano l'un l'altro con continuità nel vissuto, restituendo un'immagine di sprofondamento progressivo e inesorabile: carriere formative e lavorative discontinue e poco coerenti, problemi familiari e abitativi, migrazioni dall'estero ma anche dal Mezzogiorno si intrecciano con effetti di *spillover* nei diversi ambiti dell'esistenza (Vandecasteele *et al.*, 2021). Lo stralcio che segue ne offre un esempio:

Perché nel 2006 mia mamma era anziana, aveva tutte le sorelle qua e il desiderio di trasferirsi qua, io in quel momento ero disoccupato e così l'ho seguita. Poi [...] ho fatto un anno e mezzo il letturista di contatori dell'acqua e del gas. Lavoravo per la società di Belluno che aveva appaltato a una cooperativa di Feltre, però la cooperativa dopo un anno e mezzo è fallita. Qua non riesco a trovare lavoro e siccome avevo tanti amici sono tornato a Venezia e lavoravo con un amico. Senonché [...] mia mamma ha perso la memoria e non poteva più stare da sola e allora ho mollato tutto, sono stato con lei perché lei non voleva badanti. [...] A gennaio 2015 aveva iniziato le procedure per l'accompagnamento. Però alla fine del mese è mancata, aveva 87 anni [...]. E poi non sono più riuscito [a pagare l'affitto]. Io lo sapevo che poteva succedermi, però non potevo abbandonare mia mamma. E poi è cominciato un disastro, praticamente mi sono trovato in strada (beneficiario 14, servizi sociali Belluno).

Anche per le persone che inizialmente sperimentano un problema esclusivamente economico, ad esempio i lavoratori espulsi dal mercato del lavoro successivamente alle crisi del 2008 e del 2011, i fattori di disagio tendono ad accumularsi negli anni successivi, dando vita a situazioni multiproblematiche, sempre più complesse da vivere e affrontare.

Innanzitutto dal 2008 a oggi, quando c'è stato proprio il crollo, i licenziamenti, molte categorie sono state penalizzate. Da lì è iniziato il loro calvario. Gente che magari lavorava da trent'anni si è trovata a cinquant'anni senza lavoro, aziende che hanno chiuso [...] è chiaro che si sono trovati persi [...]. Dal 2008 c'è stato il finimondo qui (operatrice 4, CPI Monviso).

1. In letteratura l'analisi delle dinamiche di povertà ha portato diversi studiosi a distinguere la povertà come fenomeno contingente e di breve periodo dalla povertà come deprivazione cumulativa di lunga durata. Cfr., tra gli altri, Layte e Whelan (2002).

Il rapporto con l'assistenza in questo caso è prevalentemente di lungo periodo e soprattutto è incardinato nel servizio sociale. Da parte sia degli operatori sia dei beneficiari si registrano elementi di fatica nella relazione. Mentre i primi sottolineano l'assenza di competenze e la scarsa occupabilità dei propri utenti, i secondi lamentano le lunghe attese a cui si sentono costretti e l'assenza di risposte anche a fronte di tentativi reiterati. Tuttavia, alcune delle persone che hanno un rapporto di lungo periodo con il servizio sociale sottolineano anche l'instaurarsi di importanti relazioni di fiducia, fondamentali per costruire nuove possibilità di inclusione e di occupazione.

Io premetto che ho sempre avuto una fortuna esagerata [...]. La prima volta che mi sono rivolta ai servizi sociali era quando sono rimasta incinta del secondo, del mezzano, e che ovviamente non lavoravo, avevo la grande che aveva sette, anzi otto, anni e quindi mi sono rivolta ai servizi sociali, ho preso conto che l'assistente sociale era non magica, di più, nel senso che fantastica veramente (beneficiaria 1, servizi sociali Bologna).

Nel caso della rappresentazione dell'impoverimento come esito di un evento critico, il racconto verte invece su un fatto singolo, ben riconoscibile, che ha una precisa collocazione temporale e interrompe una situazione precedente descritta in termini di "normalità", introducendo una forte discontinuità nella traiettoria biografica.

Il repertorio di eventi critici è variegato: la perdita del lavoro o del reddito, la chiusura di un'attività in proprio, la malattia, la morte di un familiare, la separazione. Spesso l'evento descritto come responsabile della caduta in povertà produce i suoi effetti in condizioni che sono già di fragilità, contribuendo ad esporre ulteriormente individui e nuclei a situazioni difficilmente sostenibili.

È una situazione abbastanza difficile perché la bimba è arrivata quando non ce lo aspettavamo. Ero rimasta senza lavoro, il mio compagno non aveva lavoro. Però ho deciso di tenere questa gravidanza. Il mio compagno ha trovato lavoro dopo un po' di mesi, ha trovato anche un affitto perché non potevamo stare con i genitori, a casa [...] non eravamo preparati perché io ero licenziata e lui non aveva un grande lavoro. È andata così. Dopo lui ha trovato lavoro, dopo ha trovato un altro lavoro, adesso si trova diciamo abbastanza bene, lavora come corriere che porta i pacchi a casa. Ecco e io ancora sto a casa perché la bimba ancora non la posso portare in un asilo nido (beneficiaria 12, CPI Belluno).

Anche la pandemia riveste nelle interviste un ruolo rilevante tra gli eventi vissuti o rappresentati come spiazzanti.

C'è stato l'evento, diciamo così, lo spartiacque del COVID [...] e io contemporaneamente a mio marito sono rimasta senza lavoro, nel senso che era tra l'altro a collaborazione. Mio marito ha sempre lavorato nel campo del turismo e gestiva strutture ricettive a Venezia nel centro storico, e dalla sera alla mattina sostanzialmente anche a lui è stato chiuso tutto. Quindi per un lungo periodo ci siamo trovati da una situazione tutto sommato assolutamente nella norma di tutte le famiglie a una situazione in cui non c'era più nessuna entrata [...] cambiare dalla sera alla mattina un po' tutti i programmi, ecco (beneficiaria 8, CPI Venezia).

I poveri dell'emergenza sanitaria sono definiti “nuovi” da alcuni operatori sociali (potremmo dire “nuovissimi” per distinguerli dai “nuovi” poveri della Grande recessione) ed è proprio questa rappresentazione di caduta improvvisa e di assenza di multiproblematicità a contraddistinguerli.

Secondo me in realtà deve ancora arrivarci quell'utenza che è considerata i nuovi poveri dovuti al COVID, perché gli altri hanno quasi tutti ottenuto il Reddito di emergenza piuttosto che la cassa integrazione, perché il Reddito di cittadinanza (RDC) si basa su un ISEE che è fornito nei due anni precedenti. Ovvio che secondo i nostri calcoli ci deve ancora arrivare quel tipo di utenza. Pian piano effettivamente vediamo che sta arrivando (operatrice 4, servizi sociali Lomellina).

Nel loro caso specifico la povertà è rappresentata principalmente come deprivazione economica e viene spesso descritta come di breve durata, con la previsione – esplicita o implicita – di un ritorno alla condizione pregressa in tempi contenuti. La rapidità quindi non è solo nella caduta, ma anche nella possibilità di recupero con un effetto di rimbalzo concreto, o almeno auspicato, che porta le persone a non sentirsi definite dalla condizione di povertà, contingente e di breve periodo (Siza, 2009), ma piuttosto dalla normalità del “prima” e di quella che sarà “dopo”.

Hanno perso il lavoro, oppure hanno avuto una sospensione dell'attività lavorativa, persone che svolgevano lavori per privati, la gente dello spettacolo, gente che aveva negozi, che facevano le commesse. Ha portato un grande problema economico. Anche chi – è brutto dirlo – ma chi faceva i lavori neri – l'assistente familiare o la semplice badante o altri tipi di lavori – con la pandemia tutti questi lavori non li ha potuti fare più. Ad esempio, gli extracomunitari che andavano a lavorare negli alberghi che facevano i fattorini o lavori anche con contratto, ma precari – tutti questi lavori non li hanno potuti fare. L'edilizia [...]. Quindi c'è stata una precarietà economica maggiore rispetto a prima (operatrice 5, servizi sociali Lomellina).

Per i poveri della pandemia, e più in generale per coloro che sperimentano una povertà di breve durata di natura economica, anche il rapporto con l'assistenza assume sfumature diverse rispetto al caso dell'impoverimento come processo cumulativo. Infatti, le persone si descrivono seguite da un servizio che non ha molto da offrire, avendo loro già le competenze necessarie per trovare un nuovo lavoro. Alcuni assistenti sociali riconoscono questo elemento segnalando la presenza di beneficiari che «non sono casi da servizio sociale» e che vengono da un periodo di temporanea difficoltà.

Diciamo che mi hanno fatto iscrivere a un sacco di pagine dove ricercano lavoro. Dopo mi hanno mandato lì all'impiego del lavoro di Villafranca e da lì sono tornata di nuovo a Pescantina, dove abbiamo fatto altri due incontri che non portavano a molto, nel senso che abbiamo lavorato sul mio curriculum per quanto riguarda LinkedIn [...], cosa che posso fare tranquillamente da sola e ho fatto da sola, il mio curriculum andava bene così com'era [...], sicuramente loro hanno cercato di aiutarmi in tutto, se fossi stata io una persona più problematica mi avrebbero dato più aiuto. [...] Le nostre competenze sono uguali (beneficiaria 9, servizi sociali Sona).

11.3

Tra dimensioni strutturali e individuali

Dalle interviste traspare, nel complesso, una consapevolezza relativamente diffusa della complessità delle condizioni di povertà e dell'eterogeneità interna alla platea dei poveri. Il repertorio di rappresentazioni e narrazioni è molto variegato e mal si presta a semplificazioni, rendendo difficile l'individuazione di elementi ricorrenti. Tuttavia, il diverso ruolo assegnato dagli intervistati a fattori strutturali e a fattori individuali nell'innescare i processi di impoverimento costituisce un criterio di differenziazione della documentazione empirica.

Se nel nostro paese prevale nel dibattito pubblico una rappresentazione riduttiva della povertà come attributo individuale (Anselmo *et al.*, 2020; Meo, 2022), tra gli operatori dei servizi sociali e dei CPI si riscontra invece attenzione per le dimensioni strutturali del fenomeno. Nelle interviste viene messo a tema, in primo luogo, il ruolo del mercato del lavoro nell'esporre individui e nuclei familiari al rischio di povertà. Ad essere richiamati sono, in particolare, la segmentazione e precarizzazione spinta del mercato del lavoro che penalizza soprattutto i lavoratori a bassa istruzione e bassa qualifica, l'impatto non ancora assorbito della crisi economica del

2008, a cui è seguito negli ultimi anni il crollo occupazionale conseguente alla pandemia. Caratteristiche dei tessuti economici e dei sistemi produttivi territoriali qualificano i contesti locali come condizioni strutturali da cui non si può prescindere per comprendere la povertà. Dalle interviste emergono però anche le carenze delle politiche abitative e l'esistenza di quote di popolazione non sufficientemente tutelate dalle misure di protezione sociale.

Il territorio di Venezia è stato colpito più di altri territori semplicemente perché è un territorio che lavora prevalentemente con il turismo, che non significa solo la cameriera del ristorante o dell'albergo che è rimasta senza lavoro, ma include tutto un comparto, dai trasporti all'aeroporto, rimasto chiuso per diversi mesi e tutta una serie di attività, che erano collegate al turismo. [...] Essendo lavori prevalentemente stagionali non c'è una continuità, sono lavori che iniziavano con il Carnevale e finivano con la chiusura della Biennale a fine ottobre. Quindi erano persone che da anni lavoravano per la stagione turistica, che è diversa rispetto alla parte balneare ai litorali. Sapevano di avere il paracadute della NASPI da novembre a febbraio dopodiché riprendevano il lavoro (operatore 4, CPI Venezia).

Il nostro è un territorio povero, non è benestante [...] è un territorio dove la povertà economica e culturale è molto forte, c'è poco lavoro, c'è tanto lavoro magari nero, tante famiglie che hanno difficoltà a pagare gli affitti, quindi negli anni le richieste sono diventate veramente molto elevate (operatrice 3, servizi sociali Torino).

Sono diversi gli intervistati che propongono una lettura della situazione da cui si evince non solo il ruolo e la pluralità dei fattori sociali nel produrre la povertà, ma anche – seppure spesso implicitamente – la complessità dei nessi tra fattori strutturali e condizioni individuali. Nelle loro narrazioni, a rendere alcuni individui e fasce di popolazione particolarmente vulnerabili alla povertà sono state le condizioni del mercato del lavoro, ma anche le stesse politiche di welfare, gli assetti familiari e i modelli culturali, così come fragilità individuali connesse a bassi livelli di istruzione, carriere lavorative discontinue e poco coerenti, ingresso precoce nel mercato del lavoro, carichi di cura, condizioni di salute compromesse, rotture coniugali e problematiche familiari².

2. Si distinguono in questo scenario quanti sono stati improvvisamente colpiti dall'emergenza pandemica e vengono rappresentati, come anticipato, come individui e famiglie «normali», che «avevano negozi», «persone benestanti che purtroppo con il Coronavirus hanno chiuso».

Le donne fanno tutte l'assistente familiare o la colf a ore, qualcuna è assunta, la maggior parte no. Ovviamente quando c'è stato il lockdown soprattutto quelle che facevano le assistenti familiari sono state messe alla porta per proteggere gli anziani e quindi ne abbiamo incontrate tantissime che avevano perso quell'introito (operatrice 25, servizi sociali Torino).

Vi sono però anche alcuni operatori che sembrano coltivare una rappresentazione che accentua soprattutto le carenze e i deficit personali e richiama una spiegazione della povertà di tipo individualistico, assumendo che dalle carenze discendano comportamenti sbagliati. All'enfasi sul ruolo giocato da attitudini e disposizioni individuali (evocando una questione di "mentalità" o di "carattere" del povero) nel determinare la condizione di povertà si accompagna spesso una retorica colpevolizzante. Sono emblematiche espressioni di questo tenore: persone che «non hanno nella testa un'evoluzione della loro vita»; «non c'è (in loro) la voglia di riemergere»; «l'incrocio tra la necessità che hanno di avere un beneficio economico e l'assoluta mancanza di volontà, ma anche una certa competenza nello sfruttare le dinamiche statali per continuare a vivere di assistenzialismo». Mancanza di volontà e di intraprendenza, «staticità», connoterebbero quella «mentalità assistenzialistica» spesso menzionata come causa della povertà e del permanere in tale stato. È interessante notare che gli individui a cui tale rappresentazione viene associata non sono solo poveri di lunga durata, portatori di bisogni complessi. Se la povertà è letta come un problema personale, allora l'enfasi ricade più frequentemente sull'esigenza di educare i poveri perché possano arginare e compensare le loro carenze.

I ragazzi hanno un concetto del lavoro sbagliato. [...] Noi abbiamo un contesto territoriale che ci permette, soprattutto ai ragazzi, di imparare dei mestieri. Cosa che oggi non hanno [la volontà di imparare un mestiere]. Perché vanno a lavorare nell'agenzia interinale a diciott'anni a fare produzione. Cosa vuol dire? Prendi sempre il medesimo pezzo e fai sempre il medesimo lavoro, tutti i giorni attaccato a una macchina e non impari un tubo. Però prendi già 1200 euro. Perché un'agenzia interinale ti strapaga. Se tu inizi un tirocinio a 600 euro, inizi un apprendistato che ne prenderai 800-900 al mese e dovrai investire cinque anni della tua vita per ottenere una qualifica, questo ti consente al termine di entrare nel mondo del lavoro da persona qualificata. Invece loro oggi vogliono già guadagnare tantissimo e il mercato glielo permette, e non imparano un mestiere. Questi saranno i futuri precari per tutta la vita. Ecco, questa educazione al lavoro è stata persa secondo me (operatrice 4, CPI Monviso).

Se si prendono in esame le narrazioni di sé dei percettori di RDC sembra prevalere una lettura dell'impoverimento che assegna centralità al mercato del lavoro. Molti intervistati riferiscono di condizioni di impiego fortemente inasprite negli anni; lavori precari e sottopagati, ritmi di lavoro pesanti, periodi di forzata inattività o ricorso all'economia sommersa, scarse tutele, contratti non rinnovati, contributi pensionistici non versati, discontinuità e incertezza delle retribuzioni. Parole come «sfruttamento», «perdita di dignità», «schiavitù» ricorrono in diverse interviste. Va detto che sono molti i beneficiari che propongono una rappresentazione di sé che fa riferimento in prima battuta allo *status* di lavoratore o di persona che non si è mai sottratta al lavoro, anche quello duro: «Nella vita ho fatto di tutto»; «Non sono mai stato con le mani in mano»; «Ho fatto tutti i mestieri in trentacinque anni, mi manca solo il becchino, il ladro e il banchiere [ride]». Questi intervistati si percepiscono come vittime di un mercato del lavoro fortemente deteriorato.

La schiavitù, per me è schiavitù, ma proprio come [perdita di] dignità di uomo. Sono contratti di sfruttamento. Un conto è se non capisci un tubo, va bene. Ma io vedermi sfruttato, sinceramente alla mia età, perché io ti sto parlando che avevo 48-50 anni [...] e mi hanno sfruttato, umiliato, di tutti i colori. [...] Anche lei [la sua attuale compagna] ha passato un trentennio a essere sfruttata nei bar. Lavorava nei bar, un disastro (beneficiario 6, servizi sociali Monviso).

Tra gli elementi di forte vulnerabilità a cui i percettori di RDC si sono sentiti esposti vengono menzionate, per esempio, la penalizzazione per il fatto di essere italiani data la concorrenza con i lavoratori stranieri disposti a una paga inferiore, oppure la carenza di risorse di capitale sociale utili a trovare un impiego in un mercato del lavoro in cui contano le conoscenze personali. Tuttavia, anche l'età non più giovane, problemi di salute, separazioni e/o difficoltà di conciliazione (insieme al peso degli stereotipi di genere per le donne) vengono percepiti come fattori responsabili dei processi di marginalizzazione nel mercato del lavoro che li hanno portati in povertà.

Più passano gli anni e più fai fatica perché finché sei una giovane ragazza hai molte prospettive e ti illudono i datori di lavoro [...] ma non è così perché in realtà guardano solo l'età. Passata una certa soglia non gliene può fregare di meno se tu hai esperienza o ci sai fare. Adesso gli unici lavori che trovo sono tipo ristorazione, però non ci voglio più andare a lavorare nella ristorazione perché ho avuto problemi di cuore, non me la sento. [...] Avrei bisogno di fare tante cose a cui dovrò rinunciare per truccarmi, mettermi bella per sembrare una trentenne, por-

tare in giro il curriculum, fare la gioiosa e trovare un lavoro fingendo di sembrare più giovane. È dura e alla fine il lavoro a tempo indeterminato, quello che ti può permettere di fare un prestito per qualunque cosa ti possa servire, lo devi trovare molto prima, perché poi superata una soglia di età [...] non lo troverai mai più (beneficiaria 11, servizi sociali Sona).

11.4

Attori sociali nella povertà

Dalle narrazioni degli intervistati traspaiono, in modo più o meno esplicito, anche modi di reagire alla povertà e di fronteggiare i problemi economici: emergono, nel complesso, capacità di azione e tentativi di gestire al meglio le proprie risorse, pur in circostanze sfavorevoli. La situazione antecedente la richiesta del RDC viene prevalentemente descritta come un destreggiarsi quotidiano che prende forma attraverso l'attivazione di un repertorio variegato di pratiche e decisioni: ricerca di lavoro o lavoretti più o meno formali, richieste di aiuto a parenti e amici, interlocuzione con i servizi sociali e per l'impiego, utilizzo di mense e pacchi-viveri distribuiti da Caritas, parrocchie o organizzazioni del terzo settore.

Questo modo di procedere tra difficoltà e rinunce sembra assumere nel caso di alcuni la connotazione di un "tirare avanti" giorno dopo giorno, mentre per altri sembra implicare una strategia a più lungo termine. Dalla riduzione delle spese alla gestione attenta delle proprie finanze, dalla ricerca di occasioni di nuove entrate alla mobilitazione di qualche contatto personale, i poveri in esame rivelano comunque capacità e margini di scelta. Essi, inoltre, non si rappresentano come esclusi o ai margini della società, né come sganciati dal mercato del lavoro o del tutto privi di legami sociali.

Io ho fatto due mesi in Romania sei anni fa, mia moglie stava ancora bene. Un mio amico sapeva che ero a casa da lavoro. Ho detto «ma sì dai... facciamo quest'esperienza». Ho fatto due mesi nel 2016, ottobre e novembre. Sono andato, abbiamo messo a posto una casa antica e sono andato fino in Romania per prendere 2.000 euro. Perché? Perché ero da quindici giorni senza riscaldamento. Avevo la macchina ferma [...] 2.000 km per guadagnare 2.000 euro (beneficiario 10, servizi sociali Verbania).

Il nostro obiettivo fin da quando è successo questo tsunami, perché per noi è stato un vero e proprio tsunami [la pandemia], è stato mantenere casa e mantenere quelle che sono le utenze [...] proprio le cose base ecco. Noi come

obiettivo abbiamo avuto quello, andava benissimo tutto, andava benissimo anche mangiare riso e patate, però era non accumulare debiti (beneficiaria 8, CPI Venezia).

Nel caso delle famiglie con minori, le strategie adottate possono comportare anche la rinuncia a opportunità di lavoro che non permettono di prendersi cura dei figli per tempistiche o locazione, rinuncia vissuta come esito di una scelta e in ogni caso espressione di agency. Sono in particolare le donne a trovarsi nella necessità di cercare un impiego che si adatti alle esigenze dei figli entro un mercato del lavoro che strutturalmente non le favorisce. In generale, tuttavia, dalle interviste emerge che avere figli piccoli costituisce una forte motivazione a reagire e spingere all'azione.

Non è che non mi piaccia il lavoro da barista, bellissimo, però chiaramente adesso che ho una figlia e sono comunque rimasta da sola [...]. Sono sola che lei aveva quattro mesi e mezzo, quindi mi sono dovuta adattare, non potevo fare orari strani (beneficiaria 3, servizi sociali Bologna).

Pur nelle difficoltà, alcuni intervistati dimostrano di avere un potenziale generativo a vantaggio non solo del proprio nucleo familiare, ma anche di persone esterne, che può sfociare in una reciprocità in cui il dare e il ricevere si presenta in forma di mutuo aiuto.

Per sei mesi abbiamo abitato in un monolocale di un amico di mia figlia che in quel periodo era a Roma per altre cose e dopo, passati questi sei mesi, ci siamo appoggiati a una signora che aveva un figlio schizofrenico controllato, non pericoloso, anche perché sennò col cavolo che con due figli piccoli andavo. Io facevo la domestica 24 ore su 24, li ho mantenuti, il cane compreso, però lei mi ospitava, non mi faceva pagare niente, e quindi, insomma un anno e mezzo siamo stati lì, e per fortuna perché alla fine dei giochi è stato un aiuto reciproco: lei non era sola e abbiamo gestito un po' sto ragazzo e nel frattempo io avevo due pietre sopra la testa, cioè nel senso che non ero in mezzo alla strada (beneficiaria 1, servizi sociali Bologna).

Vi sono tuttavia anche alcune interviste che restituiscono l'immagine di individui travolti dagli eventi. Vissuti di rassegnazione si accompagnano talvolta a stati depressivi e problematiche di salute.

Se si prendono in esame le immagini che gli operatori dei servizi rimandano dei loro utenti si evince un panorama variegato. Il repertorio di rappresentazioni dei poveri vede, a un estremo, individui che, per storia personale, background familiare, formazione professionale, condizioni di

deprivazione economica più recenti o più contenute nel tempo, sono descritti come più propensi a mobilitarsi per emanciparsi dalla condizione di bisogno e più «attivati» a tal fine. I “poveri della pandemia” esemplificano bene questa rappresentazione che fa perno sulla voglia di «mettersi in gioco» e di «riscattarsi», e sulla capacità di coltivare attivamente prospettive di miglioramento. In questo caso la responsabilità della caduta in povertà è attribuita alla crisi pandemica e la capacità di azione strategica dei soggetti non è messa in discussione.

All'altra estremità vi è una rappresentazione dei poveri all'insegna della passività e della rinuncia: «chi ha sempre chiesto aiuto e non è mai stato abituato a far da sé, per loro è quasi un diritto dover ricevere dei soldi per poter mangiare e vivere, questa mentalità assistenziale permane» (operatrice 3, servizi sociali Torino). Si tratta dei poveri di lungo corso, descritti come adagiati da tempo sulla condizione di bisogno e sull'aiuto altrui, difficilmente impegnati in strategie attive di reazione e fronteggiamento delle difficoltà economiche. Tra i due poli trovano spazio altre rappresentazioni che, per esempio, tratteggiano individui che dichiarano di volersi attivare, mettere in gioco e impegnarsi, ma per proprie fragilità non sono in grado di mobilitarsi.

Magari le persone ti dimostrano a parole che hanno voglia di mettersi in gioco, di essere attivi, però possono emergere poi delle difficoltà che noi ravvisiamo soprattutto in ambito relazionale, dove apparentemente possono reggere, ma poi concretamente possono nascere delle difficoltà (operatrice 25, servizi sociali Torino).

11.5 Conclusioni

L'eterogeneità delle rappresentazioni prese in esame riflette la pluralità delle esperienze di povertà, da intendersi come processi dinamici che prendono forma all'intersezione di circostanze sociali e risposte intenzionali degli attori. Come evidenziato in letteratura, gli eventi di vita critici percepiti come responsabili dell'impoverimento non sono fatti puntuali che segnano nelle biografie discontinuità o rotture dagli effetti immediati, univoci e omogenei. Le loro ricadute e conseguenze non sono riconducibili a caratteristiche intrinseche agli eventi stessi, bensì risentono delle storie personali e familiari pregresse, delle dotazioni di risorse economiche e di capitale umano, dei tessuti relazionali e dei contesti istituzionali, delle risorse e capacità attivate in risposta.

Come sappiamo, inoltre, le ricostruzioni dei percorsi esistenziali vissuti e delle trasformazioni che hanno subito sono anche l'esito dell'elaborazione della propria biografia e dell'autorappresentazione di chi si racconta. Tale elaborazione è in funzione della concezione attuale che l'individuo ha di sé, della sua struttura di preferenze, della situazione e dell'interlocutore con cui si confronta. Se pertanto, alla luce di queste considerazioni, risulta difficile individuare elementi di regolarità e di specificità nelle interviste, tuttavia due chiavi analitiche si rivelano particolarmente utili per interpretare i diversi modi di rappresentarsi e di rappresentare i percorsi di caduta in povertà.

La prima è quella dell'agency dei poveri: dalle interviste ai percettori di RDC e agli operatori dei servizi sociali e del lavoro emerge la dimensione attiva di soggetti che costruiscono le loro biografie elaborando modalità di adattamento, sia pure entro i vincoli di sistemi di risorse e opportunità limitate. Dalle narrazioni dei beneficiari si evincono diverse gradazioni di agency, orientate in ogni caso al fronteggiamento delle sfide della vita quotidiana e del rapporto con le istituzioni. Il loro ruolo di attori sociali dotati di margini di scelta e capacità di azione può trovare o meno riconoscimento da parte degli operatori sociali. Questi ultimi possono, infatti, rapportarsi ai loro utenti considerando la complessa soggettività di individui e nuclei che cercano di gestire la propria vita in condizioni strutturali sfavorevoli, legate soprattutto ad un mercato del lavoro privo di occasioni, o viceversa attribuendo loro responsabilità personali per il processo di impoverimento che li ha investiti.

La seconda chiave analitica è quella della temporalità. Sono emerse due modalità prevalenti di rivisitazione del passato e di racconto di come la povertà sia entrata nella vita degli individui e delle loro famiglie. Queste sono ascrivibili a processi di impoverimento di lunga durata, rappresentati come derive sociali in cui si sono accumulati nel tempo più fattori di disagio, o, all'opposto, a processi di più breve periodo, caratterizzati da una rottura biografica improvvisa e/o inaspettata. Pur attinenti al passato, tali rappresentazioni hanno effetti determinanti sul presente, proiettando scenari di ritorno alla normalità lunghi e complessi (se possibili) o, viceversa, più rapidi e di più facile realizzazione.

I modi con cui gli operatori leggono le biografie dei poveri, le loro difficoltà e risorse, contribuiscono inevitabilmente a dar forma agli interventi loro destinati. A parità di strumenti messi a disposizione dai servizi, le diverse evoluzioni temporali dei percorsi di vita possono, insieme al riconoscimento dell'agency dei beneficiari, promuovere la messa in campo

di progetti di inclusione sociale e/o lavorativa dalle forme e dai contenuti differenti. Dove i poveri si sentono maggiormente in grado di attivarsi a fronte di avversità più o meno puntuali e temporanee sarà più semplice individuare azioni concrete per supportarli. Diversamente, per le persone povere di lungo corso, provate da più eventi critici e fattori di disagio, sarà più difficile immaginare quali modalità di fronteggiamento mettere in atto e quali azioni perseguire attraverso la presa in carico.

Se il tempo costituisce un elemento di differenziazione delle rappresentazioni di sé da parte dei poveri e delle rappresentazioni che gli operatori hanno dei propri utenti, gli elementi emersi suggeriscono l'importanza di adottare interventi precoci di contrasto alla povertà.

La prospettiva dei beneficiari. Accesso e (auto)rappresentazioni

di *Stella Volturo, Alessia Cambiano e Cristiano Gori*

12.1

Introduzione

Al di là dell'apparente controintuitività, l'insieme delle persone in condizioni di povertà presenti in un dato contesto non coincide quasi mai con l'insieme delle persone che beneficiano di una misura volta al contrasto della povertà. Questo perché il poter essere beneficiario di una misura di assistenza economica è l'esito di un processo di costruzione sociale in cui interagiscono diversi fattori. Tra quelli più rilevanti, ma non esclusivi, ritroviamo il modo in cui la povertà viene valutata e misurata – selezionando ad esempio specifiche soglie che escludono chi non vi rientra; le modalità con cui una politica definisce chi può accedere all'assistenza e chi no –, ad esempio ammettendo solo soggetti che risiedono da un certo numero di anni nel territorio di riferimento e, anche, la disponibilità di altre misure di protezione di natura contributiva o assistenziale a favore di individui e famiglie in difficoltà (Saraceno, 2004). In altre parole, è lo stesso sistema di protezione sociale a plasmare e dare forma all'insieme di persone che necessitano (e che possono) ricevere un sostegno economico per alleviare la loro situazione di indigenza.

Sono principalmente due i nodi problematici che affiorano nel dibattito sui beneficiari di misure di contrasto della povertà.

Il primo si ricollega al fatto che questo universo viene generalmente analizzato da un punto di vista quantitativo: i numerosi studi sulle misure di contrasto alla povertà prendono in considerazione le caratteristiche misurabili, o per lo meno tracciabili, dei beneficiari – età, titolo di studio, livello reddituale, composizione del nucleo familiare, distanza dal mercato del lavoro e via discorrendo – per delinearne il “profilo” o evidenziare regolarità importanti. Si tratta, tuttavia, di una prospettiva analitica che si rivela

inevitabilmente lontana da quella che Lister (2015) denomina “l’esperienza della povertà”.

Ne è un esempio la questione dell’accesso alle misure di contrasto alla povertà. Tradizionalmente gli studiosi focalizzano l’attenzione su quante persone tra quelle che ne hanno diritto fruiscono effettivamente della misura (il cosiddetto *take-up*), attribuendo a fattori come lo stigma associato all’assistenza, la scarsa informazione e le difficoltà di natura burocratica il mancato accesso di quote rilevanti di potenziali beneficiari (Hernanz *et al.*, 2004).

Meno indagati, dall’altra parte, sono i fattori che invece conducono famiglie e soggetti in difficoltà a rivolgersi all’assistenza pubblica e fare richiesta di un sostegno e le conseguenti implicazioni: una questione non di minore importanza che verrà analizzata nella prima parte del capitolo. Nel caso italiano, come vedremo, l’introduzione di una politica con una forte eco mediatica e pubblica se da un lato ha contribuito ad abbassare i costi reputazionali di fare domanda del sussidio, non ha cancellato del tutto la permanenza dello stigma nel rapporto tra i beneficiari e i servizi di cui fruiscono e, anche, la comunità territoriale in cui vivono.

La seconda questione riguarda la modalità con cui i beneficiari di misure di contrasto alla povertà vengono rappresentati, sia nel discorso pubblico che nel mondo degli addetti ai lavori. Nel nostro paese l’immagine prevalente è quella che li dipinge come una categoria omogenea di soggetti fannulloni, opportunisti, che approfittano impropriamente di un sostegno pubblico invece di impegnarsi assiduamente nella ricerca di un’occupazione (Anselmo *et al.*, 2020; Meo, 2022). Andando oltre questo evidente stereotipo, è però importante tenere a mente che le rappresentazioni dei poveri, e tra queste quelle dei beneficiari di assistenza economica, assumono un certo rilievo, in quanto influenzano gli orientamenti che le politiche e gli operatori dei servizi adottano nei loro confronti (Morlicchio, 2016).

È, infatti, possibile notare come gli approcci e le strategie che gli operatori mettono in atto nella presa in carico dei destinatari delle misure di assistenza economica si orientino verso il paternalismo, l’allontanamento o la punizione e il controllo a seconda se i poveri vengano percepiti come “buoni”, “brutti” o “cattivi”, mutuando le espressioni utilizzate nello studio condotto da Busso, Meo e Morlicchio (2018).

In realtà, i beneficiari di misure di contrasto della povertà costituiscono un insieme che al suo interno è altamente differenziato e variegato, e per questo risultano difficilmente incasellabili in categorie monolitiche e, ancor di più, “trattabili” mediante strategie semplificate.

Nel tentativo di dare conto dell'estrema complessità dell'universo dei beneficiari come soggetti attivi e non come destinatari passivi di misure e servizi di welfare (Tomei, 2016), la seconda parte del capitolo esplorerà il tema della costruzione dell'identità dei beneficiari di misure di contrasto della povertà. In particolare saranno analizzate le rappresentazioni che i beneficiari hanno di sé stessi, anche in rapporto alla rappresentazione che la comunità e gli operatori dei servizi pensano abbiano di loro. Si considereranno gli spazi di agency e le strategie adottate: "essere beneficiari" comporta, infatti, una serie di adattamenti identitari e di strategie più o meno esplicite di adesione al ruolo che influenzano le azioni intraprese nel far fronte alla propria condizione, intrecciando la dimensione della vita quotidiana e quella della progettualità strategica sia nell'ambito delle iniziative personali sia nella sfera pubblica (Lister, 2021).

12.2

Divenire beneficiari

I fattori e le condizioni che portano alla scelta di rivolgersi all'assistenza pubblica e di richiedere un sostegno al reddito sono generalmente collegati alla dimensione del bisogno derivante dalla caduta in povertà (cfr. CAP. 11), come effetto di una rottura biografica (ad esempio, perdita di lavoro, mutamento improvviso delle condizioni familiari) o di una condizione più strutturale di fragilità socio-economica. Pur semplificando i termini della questione, è generalmente osservabile che al primo caso corrispondono i cosiddetti "nuovi" beneficiari – coloro che per la prima volta si rivolgono all'assistenza pubblica – mentre al secondo caso sono più probabilmente associati cittadini con una "consolidata" carriera nei servizi. Posto che diventare poveri non implichi necessariamente diventare beneficiari dell'assistenza pubblica, appare rilevante indagare gli approcci, i vissuti e le aspettative legati a questa particolare transizione per coloro che "scelgono" di chiedere aiuto.

In linea generale, divenire beneficiari di reddito minimo ha implicato non solo un percorso di informazione sulle modalità e i requisiti necessari all'accesso, ma anche un percorso di accettazione di sé e di ricerca di legittimazione, nella propria rete di prossimità, come beneficiario di una misura molto dibattuta a livello pubblico e mediatico. Da un'analisi sistematica della documentazione empirica, che ha messo a confronto i vissuti e le esperienze dei beneficiari già conosciuti ai servizi e di quelli entrati con

la misura di reddito minimo, emergono percorsi difficilmente standardizzabili, che mettono in luce la diversità dei profili e delle strategie nella fase di accesso alla misura. In entrambi i gruppi “divenire beneficiari” è spesso accompagnato da sentimenti di vergogna, dal pregiudizio tanto verso sé stessi, tanto verso gli altri beneficiari o addirittura verso i servizi sociali, giudicati come un supporto per “casi estremi”. Perciò, la visibilità della misura a livello mediatico, se da un lato sembra aver abbassato i costi reputazionali della decisione di fare domanda, dall'altra non ha neutralizzato i vissuti legati al senso di vergogna e alla necessità di legittimare la scelta nella propria rete di prossimità.

Come già messo in evidenza da altre ricerche condotte nel contesto italiano (Arlotti, 2021), rivolgersi all'assistenza pubblica avviene spesso tardivamente e rappresenta una sorta di “ultima spiaggia”:

Allora voglio dire che la maggior parte di chi chiede e riceve questo sussidio con molta probabilità ne ha passate di tutti i colori. E guadagnandosi prima con il lavoro e una vita normale, cosa che dopo o per un motivo o per l'altro è venuto meno. O magari la vita è andata in crisi (beneficiario 10, servizi sociali Belluno).

La richiesta tardiva di aiuto all'assistenza pubblica può essere spiegata come effetto di quel processo di stigmatizzazione molto ricorrente nel dibattito pubblico (Anselmo *et al.*, 2020) al quale si accompagna un atteggiamento di chiusura in sé stessi dettato dalla vergogna di rendere pubblica la propria condizione di bisogno (Walker, 2014).

No, non lo volevo neanche chiedere, perché mi vergognavo. «Ma no, che io mi vergogno a chiedere», dico. Ma mia sorella mi fa: «Ma lo fanno tutti! Se rientri nei criteri e te lo danno... allora perché lasciare? Non è che stai chiedendo una cosa perché non hai bisogno, lo chiedi perché hai bisogno» (beneficiaria 9, servizi sociali Torino).

Un'ulteriore questione riguarda poi l'effetto del contesto e in particolare la dimensione del comune di residenza. Sebbene la questione del pregiudizio, legato a sentimenti di vergogna, emerga in maniera trasversale in tutti i contesti, nei comuni di dimensioni ridotte è percepito con maggiore evidenza:

Io mi ricordo che quando c'era stata la riunione qui all'inizio che avevo fatto la richiesta ed era arrivato l'esito positivo, ero agitatissima. C'eravamo sia io che il mio compagno e nel vedere altre persone, miei concittadini fossanesi [...] leggevo

lo stesso imbarazzo e la stessa vergogna negli occhi delle altre persone. Il problema è che siamo anche in una cittadina dove c'è una mentalità molto chiusa perché siamo in un luogo dove il bigottismo regna sempre sovrano. Magari a Torino non sarebbe vissuta così (beneficiaria 15, CPI Monviso).

Nei comuni più piccoli è rintracciabile anche un rapporto più diretto con gli amministratori locali (ad esempio, il vicesindaco o l'assessore), che in alcuni casi hanno personalmente informato le persone sulla possibilità di fare domanda di Reddito di cittadinanza (RDC):

il vicesindaco me l'ha detto di fare domanda. Sono andata, ho fatto la domanda, e lui ha chiamato là per sbrigare le cose, per non durare tanto, un mese, fino a quando tutto andava [...] le verifiche, tutto quanto (beneficiaria 5, servizi sociali Scandiano).

Per i beneficiari non conosciuti dalla rete dei servizi è la rete amicale o familiare che spesso funge da fonte informativa, mentre per coloro già in carico presso i servizi (in particolare servizi sociali) risulta rilevante l'azione informativa delle assistenti sociali. Quest'ultimo aspetto appare cruciale poiché richiama il ruolo di intermediazione dei servizi sociali nel contesto di una misura che ne ha depotenziato la centralità proprio nella fase di accesso.

Me l'hanno detto dei parenti credo [...] a pranzo dai miei con i parenti. Comunque abbiamo iniziato a parlarne per un periodo prima che venisse attuato e, quando è stato attuato, ci siamo stati un po' dietro, perché per me quegli anni erano gli anni un po' più tesi (beneficiario 5, servizi sociali Torino).

Parlando con l'assistente sociale del Comune, mi fa: «Guarda c'è questa nuova situazione che si chiama, appunto, Reddito di cittadinanza, che serve per aiutare le persone in difficoltà. Io se fossi in te proverei a fare la domanda» (Beneficiario 1, servizi sociali Riccione).

Il ruolo di genitori, parenti, amici appare importante per incoraggiare i beneficiari che accedono per la prima volta alle prestazioni assistenziali. Il coinvolgimento dei parenti rappresenta anche un modo per legittimare la domanda, aiutando a superare quei sentimenti di vergogna o sconfitta che spesso accompagnano tale transizione.

Io ho chiesto il permesso di poter fare la domanda ai miei, non l'ho fatta in autonomia. Ho detto: «stavo pensando questa cosa, cosa ne pensate?». E loro mi hanno detto di sì (beneficiaria 3, CPI Bologna).

Come già sottolineato, l'eco mediatica e politica della misura ha costituito una caratteristica inedita per una misura di welfare. Se questo ha avuto il pregio di diffonderne la conoscenza in modo trasversale, dall'altro ciò ha comportato il reperimento d'informazioni spesso vaghe e non sempre corrette sul funzionamento della misura, oltre che aspettative molto alte soprattutto in relazione alla possibilità di trovare un lavoro (cfr. CAP. 9). Rispetto alla fase di accesso, è osservabile tra i beneficiari un diffuso senso di disorientamento legato all'automatismo della procedura. Molti beneficiari, infatti, non comprendono le ragioni nella decisione dell'assegnazione al percorso d'inclusione sociale come alternativo al Patto per il lavoro. È evidente un persistente pregiudizio negativo verso il servizio sociale percepito come un supporto per casi "problematici", mentre il CPI soffre di un pregiudizio positivo, per una diffusa convinzione, rafforzata dal dibattito sulla specifica misura del RDC, che debba/possa trovare un'occupazione per tutti, con conseguente delusione derivante dalla mancanza di proposte lavorative o che non corrispondono alle aspettative e competenze dei beneficiari.

Non mi aspettavo che fosse gestito dai servizi sociali, ma dal centro per l'impiego, anche perché io do la mia disponibilità a lavorare e non mi aspettavo che gli assistenti sociali mi chiamassero (beneficiaria 3, servizi sociali Scandiano).

Un ultimo elemento rilevante riguarda l'atteggiamento d'incredulità, quando non di scetticismo, che accompagna la scelta di fare richiesta di reddito minimo. In altri termini, i beneficiari si avvicinano alla misura dubitando sul successo della loro domanda e sul fatto che il processo vada a buon fine, come se il sostegno al reddito non fosse considerato per loro un diritto esigibile.

Mi chiedevano: «Ma tu l'hai fatta la domanda di Reddito di cittadinanza?». No... veramente no perché non ho mai creduto sinceramente, ero scettica su questa cosa qua, capito? Ero scettica perché ti dico ogni volta che io ho chiesto aiuto mi hanno quasi sempre demoralizzato, stile io chiedevo una casa popolare, «ah vabbè fin quando fanno i bandi, fin quando [...] e poi ci saranno sempre più persone messe peggio di te» (beneficiaria 6, servizi sociali Riccione).

Soltanto in pochi casi (due), entrambi beneficiari di lungo corso, emerge la consapevolezza che il sostegno al reddito rappresenta un diritto:

io da quando è partito il Reddito di cittadinanza [...] dopo tre mesi ho fatto richiesta. Ho fatto questa richiesta perché comunque ne avevo diritto (beneficiario 6, CPI Monviso).

L'atteggiamento di "incredulità" può essere interpretato come un segno di sfiducia, se non di diffidenza, verso un welfare pubblico da cui non ci si sente sufficientemente protetti o ascoltati nei bisogni e nelle difficoltà e che appare distante dalle esigenze dei cittadini. Anche la storia dell'istituzione di una misura di reddito minimo può avere avuto un peso nella percezione della garanzia di un sostegno: in Italia prima del Reddito di inclusione (REI) di fatto non era presente una misura strutturale di reddito minimo e le persone non erano abituate a contare su un aiuto di questo tipo.

12.3

Rappresentazioni pubbliche e autorappresentazioni.

Un rapporto circolare

L'esperienza della povertà è vissuta all'interno di un quadro di relazioni sociali e di discorsi pubblici e politici che contribuisce a darne forma e significato (Ridge *et al.*, 2008). Nel contesto italiano lo spazio discorsivo in cui si struttura l'idea di povertà tende ad enfatizzare la responsabilità individuale dei poveri più che la dimensione collettiva del problema e, conseguentemente, a rappresentare i beneficiari di sostegno al reddito come irresponsabili, svogliati e a tratti anche disonesti. Tuttavia, in linea con una comprensione relazionale-simbolica della povertà che mette in luce gli spazi di agency degli utenti del welfare (Lister, 2015; Patrick, 2016; Wright, 2016) è possibile notare come quella dei beneficiari di sostegno al reddito sia un'identità dinamica che si co-costruisce all'incrocio fra diverse definizioni della situazione. Chi beneficia dell'assistenza economica statale si trova infatti costantemente impegnato a riadattare e negoziare l'immagine di sé nella quotidianità dei rapporti interpersonali, attraverso un'adesione o un distanziamento rispetto alle categorizzazioni screditanti che frequentemente ricorrono nel discorso pubblico. È in questo senso importante riconoscere come gli stessi utenti del welfare abbiano un ruolo attivo e decisivo nel produrre, riprodurre e mettere in discussione le rappresentazioni identitarie e le idee di giustizia che informano le politiche sociali.

Prendendo a riferimento il modo in cui i percettori di reddito minimo si posizionano rispetto all'opinione pubblica è possibile scorgere alcune narrazioni ricorrenti, che tuttavia non appaiono mai nettamente distinte l'una dall'altra, ma si intrecciano, si sovrappongono e a volte si contraddicono. Per molte delle persone intervistate il *riconoscimento* della rappresen-

tazione mediatica dei beneficiari di reddito minimo come pigri e indolenti oppure opportunisti e “furbetti” genera sentimenti di vergogna, non accettazione e quindi omissione o nascondimento della propria condizione di utente del welfare. In alcuni casi, questo senso di disagio e inadeguatezza sembra risultare da una relazione circolare fra le retoriche stigmatizzanti che, presenti a livello di opinione pubblica e diffuse dai media, vengono interiorizzate e applicate dagli stessi beneficiari (Shildrick, MacDonald, 2013) generando un pregiudizio a catena che si estende ai percettori di sostegno al reddito *tout court*.

Anche perché è una cosa che io tengo per me [...] non lo dico. E quando lo dico non lo dico con serenità che sono una persona che percepisce il Reddito di cittadinanza. Non è una cosa che dico con serenità. C'è molto pregiudizio e pesa (beneficiario 3, CPI Bologna).

Sa che io mi sono vergognata come un cane? [...] Sì, mi vergogno molto a dirlo, ma non perché [...]. È come se io avessi rubato in qualche modo, perché [...]. È questa la percezione che passa: cioè tu ti devi vergognare perché chiedi aiuto (beneficiaria 8, CPI Lomellina).

Questo tipo di rappresentazione è rintracciabile soprattutto nelle testimonianze di chi improvvisamente si ritrova in una condizione di vulnerabilità economica tale da dover ricorrere all'assistenza pubblica, vivendo la perdita di risorse economiche e riconoscimento sociale come evento biografico traumatico e squalificante (Paugam, 2013).

[Le persone] hanno una brutta percezione. Cioè, io leggo tutti i commenti: «Aaah, i nullafacenti, dormite tutto il giorno, ve ne andate a passeggio!». [...] Sono tutti, tutti quanti contrari a questo reddito. Solo la gente che ne ha bisogno, che ne sta usufruendo, che sa cosa significa stare senza soldi, capisce. Però gli altri, chi sta bene, mi creda [...]. Come io: quando io stavo bene, mi creda, io non capivo, io non capivo la gente che diceva che non aveva soldi! Cioè, io non riesco [...] guardi che è una cosa bruttissima, cioè non si riesce ad entrare nell'ordine di idee di una persona che non ha soldi. «Non è possibile!». È possibile, credetemi, è possibile! [...] Però ha fatto sì che io mi vergognassi che prendevo il reddito [...]. Cioè non lo sanno neanche le mie amiche! (beneficiaria 13, servizi sociali Torino).

Da qui deriva la necessità per alcuni intervistati di conformarsi alle aspettative sociali in termini di meritevolezza (Romano, 2017) *distinguendo* la propria situazione rispetto agli stereotipi negativi associati agli utenti del welfare ricorrendo alla strategia discorsiva che Kingfisher (1996) sintetiz-

za nella formula «bad people exists but I'm not one of them». In questi casi, la diffusione di retoriche stigmatizzanti induce i percettori di Reddito di cittadinanza a descrivere la propria situazione nei termini dell'atipicità, oppure a distinguere fra “buoni” e “cattivi” beneficiari, la cui meritevolezza è valutata sulla base di alcuni criteri (Van Oorschot, 2000), quali l'effettiva situazione di bisogno, la dimostrazione di un atteggiamento riconoscente, la volontà di restituzione e l'impegno ad attivarsi lavorativamente. A queste considerazioni segue talvolta la richiesta di maggiori controlli a tutela delle persone – e della loro immagine pubblica – che si trovano in una reale situazione di necessità, la cui possibilità di accedere al sussidio può essere minacciata dalla presenza di opportunisti e furbetti (Fletcher *et al.*, 2016; Garthwaite, 2014; Patrick, 2017).

A tanta gente serve, tipo me. [...] Se Salvini dice: «Ah no, togliamolo», ma non toglierlo per chi ha bisogno del lavoro! Toglilo per il furbetto, per quello che si prende i soldi. Io che sto seguendo il percorso, perché me lo devi togliere? [...] Io ne conosco tanti che secondo me ne farebbero anche a meno. Ne vedo tanti. Cioè, io mi incazzo, perché io lavoro e vedo gente seduta al bar, che percepisce il Reddito. A me è quello che dà fastidio, perché scusa io sono l'unico che va [al CPI]? E magari me ne dai di meno e a quello [...]. Piuttosto dammene a me, che mi sto impegnando, dammene qualcosa di più a me! (Beneficiario 10, servizi sociali Torino).

È tuttavia interessante notare che, anche quando le persone intervistate riconoscono come verosimili queste narrazioni screditanti, spesso traspare una forte dissonanza cognitiva data dall'incoerenza fra queste rappresentazioni e la loro esperienza personale rispetto alle regole di accesso e di utilizzo del sussidio.

Il fatto che poi la gente se ne approfitti, perché vabbè c'è la persona che lavora, prende il Reddito di cittadinanza, fa lo stupido, fa qui, fa là, sono veramente d'accordo di fare controlli più serrati, perché è vero, c'è gente che veramente si compra la Ferrari [...], ma dimmi te, come fa uno ad avere il Reddito di cittadinanza e avere la Ferrari? Questo io me lo domanderò sempre! (beneficiaria 4, servizi sociali Scandiano).

Infine, da alcune testimonianze emerge il *rifiuto* di una rappresentazione – forzatamente omogenea – dell'identità delle utenti del welfare attribuita in base ad un principio di alterità e distanza rispetto a quella dei non-utenti (Busso *et al.*, 2018). Qui si possono osservare delle forme di resistenza discorsiva che, dissociandosi da immagini stereotipate e discriminanti, intendono contrastare lo stigma associato alla povertà.

Alcune volte le persone guardano molto la crosta, come dico io. Ti vedono [...] non è che io vengo qua con i capelli unti, non truccata, perché sono disoccupata. Cioè, non faccio lussi, ma non è che non ho le abitudini di prima. Certo, non posso fare viaggi, vacanze, queste cose. Ma la vita di tutti i giorni: sapone, vestirmi con la roba che ho nel guardaroba [...] continuo a curarmi. Cioè non è che non mi curo perché sono [...] non sono brutta, sporca e cattiva, sono solo disoccupata! (beneficiaria 13, servizi sociali Torino).

Nelle parole di alcuni intervistati, infatti, si può scorgere un atteggiamento fortemente critico rispetto a una narrazione pubblica della povertà considerata come moralizzante e colpevolizzante e l'elaborazione di una rappresentazione divergente che muove dall'idea dell'esigibilità di un diritto e – spesso – si traduce in una manifestazione di solidarietà con gli altri beneficiari.

Al solito all'italiana dobbiamo chiamare “furbi” le persone che hanno bisogno e cercano di avere un aiuto. Altro che furbetti, c'è gente che nemmeno lo chiede proprio perché chiedere il Reddito di cittadinanza è quasi una cosa da pezzenti e c'è gente che magari potrebbe prenderlo e non va nemmeno a far richiesta perché [...] si vergogna proprio! [...] Assistenzialismo non è una parola brutta perché può capitare il momento in cui tu hai bisogno (beneficiarie in Progetti utili alla collettività – PUC – Intervista collettiva, Bologna)

L'elaborazione di controrappresentazioni identitarie che sfidano gli stereotipi sulla povertà è tanto più evidente quando nell'impostazione dell'intervento assistenziale e nell'atteggiamento degli operatori dei servizi viene percepito un orientamento pedagogico e infantilizzante (Morlicchio, 2016) nei confronti delle persone che vi si rivolgono.

Dal momento in cui c'è questo momento critico per cui hai bisogno, perdi anche il diritto alla privacy: tutti pretendono di sapere, di chiederti e tu devi rispondere a chiunque. [...] Perché non c'è il principio [...] perché il soggetto bisognoso perde praticamente il diritto di essere, la sua integrità (beneficiaria 14, servizi sociali Monviso).

In più casi è possibile cogliere anche un respingimento della concettualizzazione della povertà come problema individuale e un riconoscimento della sua dimensione strutturale e collettiva. Se anche qui è possibile intravedere dei meccanismi di distinzione, la linea di confine fra un ideale “noi” e “loro” è posta non tra beneficiari meritevoli e immeritevoli, ma fra un livello macro associato al sistema politico-economico-imprenditoriale e quello micro dei cittadini-lavoratori-utenti.

Allora: o tu mi dai la dignità o non mi fai l'elemosina. Perché [...] se noi siamo in questa situazione è colpa di quelli che stanno su. Perché in Italia non sei vecchio a sessanta per il lavoro, lo sei già a quaranta (beneficiaria 2, servizi sociali Riccione).

Si discrimina il RDC, [ma] ragazzi: non c'è lavoro! Inutile che stiamo qui a girare, se l'ufficio di collocamento non inserisce è perché non c'è lavoro, inutile! (beneficiaria 4, servizi sociali Scandiano).

12.3.1. ASPIRAZIONI E VISIONI DEL FUTURO

Il modo in cui i beneficiari di assistenza economica si autorappresentano in relazione al proprio vissuto di povertà influenza profondamente non solo la visione del presente, ma anche la «capacità di aspirare» (Appadurai, 2014), ovvero di immaginare il futuro e fare progetti.

Il fatto che la quotidianità di molti percettori rimanga connotata da una grave precarietà materiale fa sì che la vita venga pianificata di giorno in giorno e che le aspirazioni prendano forma in base alle possibilità e ai vincoli strutturali attraverso processi di «anticipazione e riduzione del rischio» (ivi, pp. 251-52).

D: Dicevo, nei tuoi desideri c'è l'idea di avere dei figli?

R: Non... non lo so. In questa situazione no, assolutamente. Non ci penso, non ci riesco. Ecco, sono una persona molto realistica e non mi piace sognare e basta. [...] Perché per fare un figlio secondo me ci vogliono delle spalle belle grosse, non solo a livello mentale, ma soprattutto a livello economico. Cioè, ripeto: posso non mangiare io, ma mio figlio no. Non lo accetterei mai (beneficiario 4, CPI Scandiano).

La costruzione delle aspirazioni, tuttavia, non dipende solo da fattori individuali, ma è strettamente legata ai sistemi valoriali, alla visione collettiva del futuro e alle opportunità offerte dal contesto in cui le persone si trovano inserite. È attraverso questa dimensione sociale e culturale delle aspirazioni che si può leggere la mancanza di proiezione nel futuro di alcuni intervistati, caratterizzata da sentimenti di rassegnazione e paura, con la consapevolezza di “valere” sempre meno sul mercato del lavoro e di non avere reali *chances* di reinserimento e partecipazione.

Io sono preoccupata per la pensione. Nel senso che dal momento in cui io non potrò più lavorare non so come farò. [...] Pensavo di avere tredici anni di contributi versati dal mio ex marito, invece poi andando all'INPS ho scoperto che non avevo nessun tipo di contributo versato. [...] E quindi le mie previsioni per il futuro sono

pessime. Certe volte se ci penso non dormo la notte, perché [...] però poi cerco di togliere questi pensieri e dico: «Cercherò una soluzione» (beneficiaria 13, servizi sociali Torino).

Per contro, da varie interviste emerge la possibilità, attribuita al sostegno economico, di uscire da una condizione di costante emergenza e di spostare lo sguardo dalla sopravvivenza quotidiana ad una pianificazione a più lungo termine. Come osservano alcuni studi (Hatcher, 1998; Shildrick *et al.*, 2012), nonostante i vincoli economici possano risultare molto importanti nell'orientare la visione del futuro, la povertà materiale non necessariamente corrisponde ad una povertà di ambizioni. In alcuni casi, contrastando le barriere economiche, è possibile ottenere un riallineamento fra desideri astratti e possibilità concrete, costruendo un «ponte fra quotidiano e futuro» (De Leonardis, Deriu, 2012). In questo senso, per alcuni intervistati l'essere sostenuti economicamente ha permesso di orientarsi fra varie opportunità di formazione o lavoro e progettare il proprio percorso con maggiore consapevolezza.

[Il mio corso] è appena finito. Adesso sto cercando lavoro come programmatore web. Secondo le mie stime per metà gennaio dovrei aver già trovato qualcosa. Beh, colloqui ne sto già facendo, domani ne ho due ad esempio. Alla fine io sono in una posizione che addirittura mi potrei anche scegliere l'azienda. Sono passato dalla situazione opposta che dovevo accettare qualsiasi cosa a poter investire su me stesso e poter scegliere l'azienda. Due cose totalmente differenti (beneficiario 26, CPI Torino).

È quindi facendo leva sul carattere multidimensionale della capacità di aspirare che una misura di sostegno al reddito può risultare più efficace nell'aprire nuove possibilità e stimolare il senso di autoefficacia, la fiducia e la capacità progettuale delle persone che ne beneficiano.

12.4

Conclusioni

Alla luce delle analisi condotte nei paragrafi precedenti, si individuano alcune questioni emergenti da indagare e approfondire in studi e ricerche futuri.

Rispetto alla dimensione dell'accesso, il dialogo con la documentazione empirica ha messo in evidenza alcune interessanti questioni. Un primo elemento riguarda il ruolo del contesto territoriale, che entra in gioco so-

prattutto in relazione all'aspetto reputazionale: nei comuni di dimensioni ridotte emergono con maggiore evidenza atteggiamenti legati al senso di vergogna nel divenire beneficiari del welfare, mentre appare più sfumata nei contesti metropolitani. Altrettanto rilevante, nella decisione di richiedere aiuto pubblico, è il ruolo della rete parentale ed amicale nel reperimento d'informazioni pratiche sulle modalità di accesso e sulla domanda, ma anche e soprattutto per sentirsi legittimati nella transizione verso una nuova identità, quella di beneficiario di welfare, in particolare per coloro che non hanno una storia pregressa nei servizi. Le informazioni sulle modalità di funzionamento e sui reali obiettivi, filtrati dell'eco mediatica sulla misura, hanno generato spesso vaghezza e confusione, creando aspettative irrealistiche e, dunque, inficiandone il potenziale di attivazione finalizzato ad una maggiore autonomia dei beneficiari.

Ai fini di una migliore messa a fuoco della percezione da parte dei cittadini dei propri diritti, si ricorda il diffuso sentimento d'incredulità al sopraggiungere della notizia di esito positivo della domanda di richiesta del beneficio, quasi come se fosse l'esito di una congiuntura particolarmente fortunata e non di un diritto esigibile. Tale aspetto richiama indirettamente una più ampia questione relativa agli atteggiamenti e alle idee dei cittadini sul welfare, inteso nella sua accezione "allargata" (Saraceno, 2021), che sconta un problema di forti differenze territoriali e, soprattutto per quel che concerne la dimensione socio-assistenziale, una diffusa categorialità, per cui non ci si aspetta di ricevere risposte adeguate alle proprie necessità e di essere protetti con una prestazione monetaria di integrazione al reddito relativamente consistente.

Rispetto al tema della costruzione identitaria dei beneficiari appare importante mettere in luce due aspetti emersi con chiarezza. In primo luogo, si tratta di un'identità dinamica, che si costruisce a partire dall'interazione fra i discorsi pubblici e il senso di sé in un costante confronto con le realtà di riferimento, rendendo l'ampia e talvolta astratta categoria di "beneficiario" molto meno omogenea al suo interno di quanto non appaia nelle rappresentazioni mediatiche. In secondo luogo, l'"essere beneficiari" implica dei meccanismi di posizionamento rispetto alle immagini spesso stereotipate che descrivono gli utenti del welfare. Se in molti casi si osserva un'interiorizzazione di quelle retoriche in una dinamica circolare che porta a condannare gli altri beneficiari come non meritevoli e opportunisti, emerge anche come la diffusione di discorsi stigmatizzanti spinga i percettori a provare vergogna e a tenere nascosta la propria situazione o, al contrario, a rifiutarne i contenuti rivendicando il diritto all'assistenza per sé e le altre

persone che attraversano un momento di bisogno. In prospettiva futura appare dunque rilevante agire sugli spazi discorsivi nel dibattito pubblico contrastando lo stigma associato a tali rappresentazioni e promuovendo una visione più inclusiva dei beneficiari del welfare.

Un'ultima importante questione riguarda l'impatto del reddito minimo sulle rappresentazioni del futuro e sulle aspirazioni: l'allentamento dei vincoli economici permette a molte persone di uscire da una situazione di emergenza continua, consentendo di pianificare e perseguire obiettivi a medio o lungo termine e "darsi una chance" per migliorare la propria condizione. In tal senso, è di particolare interesse la possibilità, data dal supporto monetario, di investire in percorsi di formazione per accedere a posizioni lavorative più qualificate.

Le relazioni fra beneficiari e operatori

di Tommaso Frangioni e Alessandro Martelli

13.1

Introduzione

Sullo sfondo delle molteplici interazioni che caratterizzano la nostra vita quotidiana, la relazione che si sviluppa tra operatori e beneficiari assume un profilo articolato e complesso. Pur producendosi entro un *setting* legato a ruoli ben definiti, quantomeno rispetto al lessico e alla strutturazione dei servizi, essa non manca infatti di riprodurre aspetti diffusi che si rintracciano anche nella vita quotidiana, portandoli nell'intreccio dei ruoli formali, a sua volta sempre influenzato dalla variabilità delle situazioni di interazione (i contesti dell'azione, siano essi vincoli o opportunità, frutto del combinarsi di assetti istituzionali, routine e saperi organizzativo-professionali, risorse disponibili), dalla specificità dei casi (i bisogni emergenti), dai modelli interpretativi che *ego* ed *alter*, filtrando le proprie esperienze e confrontandosi con i repertori ideologico-valoriali presenti nella sfera politico-culturale, portano all'interno dell'interazione (storie di vita e storie professionali, reciproche aspettative, idee di giustizia, strategie ecc.). Questa relazione, dunque, pur essendo caratterizzata da definizioni, obiettivi, dispositivi, strumenti formali, comprende anche elementi propri di qualunque interazione sociale.

Ecco, allora, che tanto nella fase dell'accesso ai servizi (Rossi, 2012, 2017), quanto nella presa in carico (Ferrari, Miodini, 2018) e nei suoi sviluppi progettuali e di monitoraggio dell'intervento, compaiono concetti che abitano l'uno e l'altro dei "mondi" dell'interazione (quello quotidiano e quello specializzato dei servizi di welfare): ascolto, cura, soggettività, riconoscimento, empatia, figurano in forma diretta di lemmi o in forma di richiami sostantivi nel *Dizionario di servizio sociale* (AA.

vv., 2022). La compresenza di aspetti riconducibili a elementi strutturali dell'interazione certamente non riduce, entro l'attività di chi opera nella *street-level bureaucracy*, il peso di fattori legati alla tensione fra aiuto e controllo e al possibile conflitto fra punto di vista dell'operatore e del beneficiario (Diomede Canevini, 2022), alla multifocalità del lavoro sociale (Gui, 2022) e, in definitiva, all'asimmetria di potere tra le due parti. Asimmetria da mettere in relazione con una serie di problemi tra i quali «la distanza tra ampiezza dei bisogni [...] e la possibilità di risposte efficaci, l'inadeguatezza degli spazi, dei mezzi e della strumentazione messi in atto dalle amministrazioni pubbliche, private e del privato-sociale per favorire la qualità del lavoro professionale [...], il legame con logiche burocratiche e l'inerzia nelle innovazioni, i carichi di lavoro non commisurati in termini di efficacia e qualità degli interventi, le conflittualità fra professioni e professionisti» (Diomede Canevini, 2022, p. 184). L'interazione fra operatori e beneficiari richiama dunque questioni fondamentali in ordine agli strumenti e alle potenzialità del lavoro sociale, in una prospettiva che enfatizza i temi della relazione, della solidarietà, del capitale simbolico, del riconoscimento. Recentemente il dibattito ha visto, in questo senso, proposte di ripensamento radicale sia di tipo generale (Cottam, 2019) sia in riferimento specifico alla lotta alla povertà (Krumer-Nevo, 2016, 2020; Sanfelici, 2022b, 2023).

La stessa ambivalenza della logica e degli stili interpretativi dell'attivazione (Barbier, 2005), nel circuito degli interventi sociali come in quello dei servizi per l'impiego (Raspanti, 2019; Peris Cancio *et al.*, 2022), evidenzia quanto tale interazione si sviluppi sotto la pressione anche di vincoli e contraddizioni.

A ben vedere, nel campo della lotta alla povertà e, in particolare, dell'implementazione del Reddito di cittadinanza (RDC), una serie di elementi in larga misura non estranei a quelli appena richiamati, in parte risalenti alla strutturazione del campo di policy specifico e in parte legati a una congiuntura imprevedibile e inedita quale quella pandemica (Barberis, Martelli, 2021), ha fatto da sfondo – piuttosto problematico – all'interazione fra operatori e beneficiari. Tra i condizionamenti della pandemia, com'è noto, si segnalano la necessità di forme di relazione alternative a quella in presenza, la reinvenzione di alcune procedure, la dilatazione dei tempi di presa in carico e di avvio dei progetti di inclusione attiva, con l'emergere di limiti, ma anche di qualche potenzialità, per il lavoro sociale (Sanfelici *et al.*, 2020; Sanfelici, 2022a).

13.2

Le premesse dell'interazione

Per quanto concerne la configurazione e implementazione del RDC, alcuni elementi e dinamiche hanno costituito una sorta di frame entro il quale poi la relazione fra operatori e beneficiari ha preso forma. Accanto a una positiva riduzione del rischio di stigma e di discrezionalità nell'accesso alla misura, non più filtrata da un necessario contatto con i servizi sociali, e a una significativa spinta verso un aumento del numero di assistenti sociali in rapporto alla popolazione, la forte semantizzazione in termini di politica del lavoro (condensata nell'introduzione della figura del navigator), l'accelerazione dei tempi di approvazione e avvio, la previsione di un accesso non più accompagnato e filtrato dai Comuni (come nel caso del Reddito di inclusione – REI), ma centralizzato e con una domanda inoltrata online, attraverso le Poste o con il supporto tecnico dei CAF, ha profondamente marcato il percorso di progettazione e di adozione del RDC (Gori, 2020). Tali aspetti hanno certamente influenzato la relazione tra operatori e beneficiari, immettendovi caratteri distorsivi e opacità.

Un primo riscontro si ha nella profonda presa che, secondo quanto testimoniato dai case manager non soltanto dei centri per l'impiego (CPI), la retorica lavorista ha avuto sulle aspettative dei beneficiari, potenziata dall'eliminazione della funzione informativa e di mediazione precedentemente svolta dal segretariato sociale territoriale in fase di accesso. Chi è stato inserito nella misura ha dunque ritenuto che sarebbe stato messo di fronte a occasioni di lavoro che avrebbero consentito la fuoriuscita dalla condizione di povertà.

Loro sentono quello che si dice in tv. Adesso magari è ridimensionato. Però quando è partita loro venivano, soprattutto al primo incontro, credendo che gli sarebbero state proposte tre offerte di lavoro. Quindi si sedevano: «Qual è l'offerta di lavoro? Quando mi mandate a lavorare?» (operatrice 2, CPI Bologna).

Evidentemente questa distorsione, combinata con la notevole distanza temporale fra ricevimento del sussidio e “ingaggio” da parte dei servizi – legata in un primo momento alla fretta governativa di far partire la componente monetaria della misura quando ancora l'organizzazione e l'organico dei servizi non erano adeguati alla realizzazione della componente *in kind*, poi successivamente allo sconvolgimento portato dall'emergenza pandemica – ha generato enormi difficoltà sia rispetto all'informazione,

sia a proporre e legittimare la presa in carico e l'azione di inclusione attiva presso i beneficiari, soprattutto da parte dei servizi sociali (considerati "estanei" all'obiettivo di trovare un lavoro, quando non guardati con sospetto, soprattutto da chi non aveva precedenti esperienze di presa in carico).

Purtroppo il rallentarsi della misura ha fatto sì che le persone percepissero il beneficio già da tanto tempo, quindi è difficile dire a una persona: «Adesso dobbiamo fare un progetto», quando la persona è abituata – diciamo – a prenderlo senza dover far nulla, ecco. Un'altra cosa che noto è che le persone non sanno che cosa comporta il Reddito di cittadinanza, quindi molte volte al primo incontro chiedo: «Ma sapete com'è, come funziona? Vi hanno spiegato quando avete fatto la domanda?». «No». E allora non so se sia a volte del tutto la verità, però comunque il fatto di fare la domanda ai patronati o comunque alle Poste fa mancare tutta la parte di informazione relativa alla misura. Manca la parte di informazione, la parte del fatto che si viene chiamati comunque dai servizi, bisogna spiegare perché siano stati inviati al Comune e non al centro per l'impiego, quindi questa parte a volte è un po' difficile, un po' mi mette in difficoltà [...] molte persone pensano che si riceva il beneficio, punto e fine (operatrice 1, servizi sociali Sona).

I beneficiari di Reddito di cittadinanza non accedono spontaneamente al servizio sociale perché hanno bisogno di chiederti qualche cosa che gli serve, ok? I beneficiari di Reddito di cittadinanza sono obbligati a venire qua quindi già sono arrabbiati, «cos'è questa roba? Cos'è che devo firmare io? Perché sono obbligata a farlo?». Quindi alla fine glielo devi spiegare te che cos'è il Patto di inclusione (operatore 3, servizi sociali Milano).

È qui interessante segnalare, con particolare riferimento alla dimensione dell'intervento dei servizi, una riflessione legata alla logica del RDC, considerata quasi opposta a quella tradizionalmente rintracciabile nell'iter della richiesta di aiuto e, da questo punto di vista, fonte di difficoltà nella presa in carico.

È vero anche che il Reddito di cittadinanza stravolge un po' l'ottica perché di solito la persona arrivava al servizio con una richiesta e il servizio cerca di dare [...] e invece il Reddito di cittadinanza prevede di chiamare le persone e dover chiedere qualcosa a queste persone, quindi è un po' l'ottica inversa (operatrice 1, servizi sociali Sona).

Se dunque il denaro come forma dominante dell'aiuto prende corpo per un ritardo nell'avvio del processo di presa in carico e di una minor legittimazione dei servizi rispetto agli interventi monetari – storica, ma evidente soprattutto per chi non era mai stato in carico – l'aspettativa diffusa di ri-

cevere proposte di lavoro condiziona e distorce l'allestimento di misure di inclusione attiva. Tale aspettativa, come noto, risulta eccessiva sia in forza della diffusa presenza di lavoro povero, sia per la scarsità di occasioni di lavoro congrue, sia – ancora – per la scarsa occupabilità di ampia parte dei beneficiari. Gli operatori sono ben consapevoli della difficoltà di offrire occasioni di lavoro.

Ma io non la trovo un'azienda che ti vuole assumere (operatrice 4, CPI Venezia).

Non voglio creare false aspettative nell'utente, perché sono molto cosciente degli strumenti di cui io dispongo per cui è inutile dar loro false aspettative, dire loro «io riuscirò a trovarti il lavoro». Peraltro, noi navigator non siamo qui perché dobbiamo offrirgli un lavoro, noi siamo qui perché dobbiamo riattivarli e quindi la ricerca attiva è un'altra cosa. Cioè io ti devo riattivare, ti devo dare dei compiti, dobbiamo fare insieme una ricerca, ma poi il curriculum devi inviarlo tu stesso, non te lo devo inviare io (navigator 3, CPI Vimercate).

Non manca, tuttavia, chi ne sia consapevole anche tra i beneficiari.

Cioè loro anche qua al centro per l'impiego cercano di darti una mano a trovare lavoro, però se lavori non ce ne sono purtroppo non è che... (beneficiario 6, CPI Venezia).

Allo stesso tempo, tra i beneficiari la logica precedentemente rimarcata da uno dei navigator, cioè aiutare gli utenti ad attivarsi, viene restituita in negativo:

Oddio, sono abbastanza sfiduciati loro per primi per cui tu vai lì glielo dici, loro ti dicono «non ti aspettare [...]». No, al massimo c'erano dei corsi di orientamento al lavoro, quindi vai lì fai la riunione, ti spiegano, ti danno tutti i papiri, poi ti dicono «facciamo il curriculum», io non ti dico quanti curriculum ho fatto nella mia vita [...], loro ti dicono: «i siti per trovare lavoro sono questo, questo e quest'altro», ma poi lo fai a casa [...], mi aspettavo di essere più seguita, magari il fatto anche solo di vedersi una volta ogni tanto magari laggiù e affrontare la cosa insieme (beneficiaria 10, CPI Monviso).

Un altro elemento che influenza modi e contenuti dell'interazione fra operatori e utenti ha a che fare con la rilevanza che viene data alla relazione e con l'effettiva possibilità di darvi spazio. Si trova qui, ad esempio, il segno della diversa logica che caratterizza il lavoro del servizio sociale rispetto a quello dei CPI, come testimoniato da chi opera entro le politiche del lavoro.

La nostra presa in carico non è la stessa presa in carico dei servizi e questo è un punto di debolezza ma probabilmente lo è perché è un servizio diverso e quindi dobbiamo lavorarci su (operatrice 3, CPI Venezia).

Si tratta, peraltro, di una differenza colta anche da chi, tra i beneficiari, ha avuto esperienza con entrambe le agenzie. Ma il condizionamento che pesa su entrambe è legato ai ristretti margini di tempo e manovra che, soprattutto, anche se non esclusivamente, nei contesti metropolitani, la grande mole di utenza attirata dal RDC concede ai servizi:

Bisogna capire quanto la persona è disponibile. Quando è ancora in una fase della situazione talmente viva che entrare in quel territorio la fa chiudere. E in quel momento non si può ancora, allora giriamo intorno, facciamo altre domande. Poi con alcune persone, man mano che il rapporto si instaura, inizia ad esserci più fiducia, la persona comincia ad aprirsi. Però ci va tempo e come dicevamo prima non abbiamo tempo da dedicare a tutti per fare questo tipo di lavoro (navigator 39, CPI Torino).

Sicuramente [consiglieri] di mettere più assistenti sociali sul territorio. Perché comunque c'è troppa gente che ha bisogno di aiuto. Ma non parliamo solo di aiuto, ma anche di sapere che in un posto c'è una persona che mi aspetta. Sembra una stupidata, ma per persone che sono messe male, è una cosa importante! Se io vado a raccontare i miei problemi con l'assistente sociale mi ascolta [...] anche se non me li risolve (beneficiario 11, servizi sociali Milano).

L'elevata pressione dell'utenza, in parte nuova, giustifica allora i provvedimenti che, nel tempo, andranno ad incrementare l'organico dei CPI e il numero di assistenti sociali. Ciò auspicabilmente dovrebbe portare anche a limitare il *turnover* dei case manager che, in particolare nel servizio sociale, ha impedito di generare interazioni durature e fiduciarie:

Ce n'è stata un'altra ancora nel frattempo che però è durata pochissimo, la dottoressa F. Prima tra la dottoressa L., si chiamava così, e la dottoressa F. c'è stata la dottoressa R. Le premetto che anche i servizi sociali che hanno seguito mio figlio ne hanno cambiate tre. Quindi è stato un disastro anche lì (beneficiaria 1, servizi sociali Riccione).

Un ulteriore elemento di "perturbazione" discende dalla strutturazione e dall'implementazione della misura, in particolare sotto il profilo informativo e in riferimento alla problematica triangolazione fra beneficiari, agenzie del territorio e INPS. Ogni criticità, infatti, sebbene possa generarsi altrove, viene a essere immessa entro la relazione fra operatori e beneficiari.

C'è da dire che questa misura deve ancora essere un po' migliorata anche dal punto di vista gestionale: la piattaforma per esempio non si aggiorna in relazione a quello che succede e quindi è tutto a scoppio ritardato, anch'io le informazioni che ricevo sono tutte a scoppio ritardato, se una persona mi dice «io non ricevo più il reddito», può essere che a me risulti attivo, però effettivamente dopo due-tre mesi vedo che è decaduto, e lì si crea il contrasto (operatrice 1, servizi sociali Belluno).

Il quadro è confermato dalla testimonianza di una beneficiaria:

Io mi son sentita abbandonata dai servizi, sì, perché io [...] a me hanno tolto il reddito [...] me lo hanno tolto senza informarmi (beneficiaria 4, CPI Riccione).

13.3

Contenuti e modi della relazione

All'interno del quadro sfaccettato descritto nel paragrafo precedente, abbiamo messo a tema alcuni aspetti della reciproca relazione fra operatori e beneficiari. Per farlo, siamo partiti dal concetto di *riconoscimento*. Questo può essere letto come un processo intersoggettivo di mediazione delle identità personali, fondato sull'attribuzione di valore a soggetti o gruppi (Honneth, 1996), in tre sfere fondamentali: quella delle relazioni affettive, quella dei diritti e quella della comunità. Nel *social work*, questo concetto è sempre in tensione fra dinamiche di *empowerment* e di controllo (Peris Ciancio *et al.*, 2022), nella misura in cui gli fanno da sfondo una relazione asimmetrica, cioè una tessitura della relazione fortemente indirizzata dal modo in cui è distribuito il potere fra gli attori coinvolti (Krumer-Nervo, 2020), e un sistema di classificazione sociale caratteristico di tempi e contesti di povertà squalificante (Paugam, 2013), che può riverberarsi nelle prassi istituzionali (Soss *et al.*, 2022). Nel campo del welfare il concetto di riconoscimento si intreccia con quello di *redistribuzione*, che richiama le disuguaglianze socio-economiche strutturali fra soggetti e gruppi e disegna con esso uno spazio articolato e complesso di interdipendenze, entro il quale i corsi di vita si muovono alla ricerca di autonomia e benessere (Fraser, 2007).

All'interno di questo quadro concettuale ci siamo soffermati sul *controllo* e sulla *bilateralità* nel corso dell'interazione. Il concetto di *controllo* fa riferimento al modo in cui all'interno del campo burocratico vengono create delle routine per monitorare e indirizzare i beneficiari di un servizio/prestazione verso dinamiche di attivazione o per ridurre gli "sprechi"

che si avrebbero allocando risorse su coloro i quali non sono meritevoli (Dubois, 2014). La condizionalità, componente importante nell'impianto della misura, inevitabilmente esercita un peso anche sulla relazione fra operatori e beneficiari (cfr. CAP. 7). Se è nota la torsione contrattualistica delle misure di reddito minimo europee, entro la quale le forme di attivazione sono frequentemente curvate verso la responsabilizzazione dei beneficiari (Newman, Tonkens, 2011; Muehlebach, 2012; Kampen *et al.*, 2019), l'analisi delle interviste può aiutare a fare luce anche su quanto i beneficiari si aspettano all'interno di una presa in carico presentata loro sotto le sembianze del "patto", ma chiaramente asimmetrica (cfr. CAP. 14). In questi termini, ci sono casi in cui l'aspettativa che essi portano all'interno della relazione è quella di una reciprocità, di ciò che potrebbe definirsi come uno scambio *bilaterale*.

Il momento della presa in carico viene individuato da alcuni beneficiari come un momento di negoziazione della prestazione, in cui l'aspettativa diffusa è – soprattutto – connessa alla possibilità di ottenere un'occupazione:

Comunque, quella ragazza non mi ha fatto proprio niente, l'assistente sociale era brava, gentile, parla bene, ho sentito sempre che mi capisce, ha capito la mia situazione, però i fatti non sono mai stati fatti (beneficiaria 13, Caritas Belluno).

Questa aspettativa, nelle parole di alcune persone intervistate, prescinde dalle modalità che assume la relazione, poiché prevale una valutazione prestazionale dell'incontro con i servizi:

Forse è questione della pandemia, però male. Male perché sono venuto poche volte, quelle poche volte che sono venuto si è sempre fatto la stessa cosa, computer davanti in un attimo ta ta ta, due domande ma non [...], cioè mi sarei trovato bene se ero veramente seguito, nel senso che: hai fatto qualcosa per me? (beneficiario 8, CPI Belluno).

Anche laddove la presa in carico non dia esiti soddisfacenti in termini di attivazione, gli/le intervistati/e fanno comunque emergere narrazioni sfaccettate della relazione che, sebbene appaia spuntata rispetto alle aspettative lavoristiche, diffuse e prevalenti, nondimeno può consentire delle valutazioni positive rispetto al legame con l'operatore, alla sua capacità di ascoltare, di essere "gentile", di costruire un rapporto di empatia. Questo per alcune persone si rivela essere fonte di benefici assimilabili alla logica del riconoscimento. In questi casi, è l'aspetto umano a prevale-

re, con un'enfasi sulla costruzione reciproca di fiducia e sulla capacità di presa in carico. Certo, può permanere una distanza fra un'esigenza apparentemente soddisfatta dalla presa in carico "emotiva" e una carenza nella prestazione offerta dai servizi territoriali, che può rafforzare sentimenti di squalifica sociale:

Allora, io mi sono trovato bene con la navigator che mi seguiva; per il resto, se posso dire, non è che siamo stati seguiti così tanto ecco. Ci sono stati lunghi periodi in cui non siamo stati tanto [...] non sentivamo nessuno [...] io mi immaginavo un percorso un pochino più attivo: c'erano delle lunghe pause, non succedeva nulla, non veniva cercato attivamente questo lavoro [...] io personalmente mi sono sentito un po' in colpa a non fare niente e prendermi il sussidio (beneficiario 1, CPI Riccione).

Le aspettative e la resistenza alle dinamiche di controllo risultano variegiate, con una prima differenza fra quanti richiedono all'operatore di svolgere una funzione di guida e quanti mostrano di non gradire gli aspetti burocratici e "controllanti" della relazione. Non sono pochi i casi in cui l'interazione viene identificata come fonte di tensione e di un potenziale conflitto fra operatore e beneficiario:

Quando mi ha telefonato la psicologa del lavoro, quella è stata un'imposizione: «Faccia. Faccia e cerchi» [imitando un tono autoritario]. E io da lì ho già capito, mi sono detta: «Io qua non ho alternativa». [...] E quindi niente, le ho telefonato e le ho detto: «Io praticamente posso fare solo queste cose». «Eeeeeeh...», come a dire: scelga uno di quelli. E quindi ho scelto, perché avevo già capito dal tono che se non lo facevo mi segavano (beneficiaria 35, CPI Torino).

Tuttavia, dinamiche analoghe possono anche consentire la costruzione di un legame fiduciario:

Io penso che per me sia soddisfacente, non per il denaro ma perché mi pensa. Che [è] fantastica, perché è una che guarda, è attenta a qualsiasi cosa. Giri la faccia in un certo modo e lei già ti dice «A., cosa c'è?», ecco, guarda è fantastica. Mi ha fatto dare dal comune 200 euro extra per Natale. No, guarda! Pensa che quando l'ho conosciuta, mi ha chiesto il numero di telefono anche di chi mi vende le scarpe [...] io dopo un po' che elargivo numeri di telefono [...] dico: «senti, spiegami tutti sti numeri» e lei mi disse testuali parole: «se dobbiamo lavorare insieme e fare un percorso insieme dobbiamo avere fiducia l'una nell'altra»; detto questo, mi ha praticamente conquistata e abbiamo anche lì una fiducia reciproca (beneficiaria 1, servizi sociali Bologna).

Si presentano dei beneficiari che hanno davvero voglia di mettersi in gioco, quindi vedono questo incontro come una risorsa e altri che invece ti devi guadagnare la loro fiducia, perché vedono te come una minaccia, come quello che può togliere il Reddito di cittadinanza e quindi là magari è un lavoro un pochettino più complesso in cui prima bisogna riuscire a guadagnarsi la fiducia del beneficiario, poi riuscire ad instradarlo verso un percorso di riqualificazione professionale (navigator 1, CPI Lomellina).

Questo permette di mostrare come l'intenzione di dare indirizzo in termini di sostegno e orientamento possa essere letta in modo ambivalente. È uno degli ingredienti fondamentali della relazione, interpretata dagli operatori come parte della cassetta degli attrezzi, e dai beneficiari in maniera differenziata, con la compresenza tra richieste di supporto e sensazioni di fastidio. Queste ultime sono spesso connesse all'impressione di percepire un beneficio economico insufficiente a fronte degli obblighi richiesti dalla presa in carico, al mancato riconoscimento dell'impegno profuso nei percorsi di attivazione o, ancora, alla percezione di una distanza fra la propria esperienza di vita e la rappresentazione che ne ha l'operatore (Schiettecatt *et al.*, 2017).

Rispetto all'educativa, che per noi rappresenta una condizionalità, una reazione è «non ne ho bisogno», quindi un non riconoscimento del problema. Pur se a volte viene attivata anche come mezzo per favorire l'integrazione sociale. Perché c'è anche quello. Non viene colto il problema. Non viene letta come una risorsa, ma viene letta come: «mi tolgono la mia indipendenza, la mia autonomia», cosa che non è. Rispetto ai PUC [Progetti utili alla collettività] [...] «per quello che mi danno non lo faccio, cioè se devo farlo magari rinuncio al beneficio» (operatrice 1, servizi sociali Riccione).

Infine, esistono anche casi nei quali il riconoscimento sembra essere pieno, e la relazione si sviluppa lungo i binari dell'*empowerment*. Questo emerge con forza in alcuni casi, nei quali tanto la dimensione più propria dell'implementazione della misura quanto quella relativa alla costruzione di una relazione di cura si trovano a essere compresenti:

E forse sono stata fortunata, sono stata affiancata da una persona che si è occupata veramente di me. Perché probabilmente abbiamo più o meno la stessa età [...] ha capito la mia problematica, ha capito il mio disagio insomma. Ed è andato tutto come doveva andare. Nel giro di due mesi abbiamo fatto il nostro percorso assieme, abbiamo cercato insieme le varie scuole, ho fatto i bandi di concorso (beneficiaria 13, servizi sociali Torino).

Come abbiamo visto, questo esito è spesso difficilmente raggiungibile per ragioni che hanno a che fare con la struttura complessiva della misura (gli sfasamenti temporali, gli ampi numeri di beneficiari), la dimensione istituzionale (il numero insufficiente di operatori e il loro forte *turnover*), le caratteristiche del mercato del lavoro (la precarizzazione, il basso livello dei salari), la variabilità dei sistemi socio-economici locali (la difficoltà contestuale nel trovare occupazione e occasioni di formazione). Tali limiti rendono ancor più complesso affrontare aspetti quali senso di vergogna, paura e talvolta diffidenza che i beneficiari manifestano. A ciò si aggiungono le operazioni di categorizzazione ed etichettamento che gli operatori mettono in atto nel corso della presa in carico, più o meno consapevolmente (Van Oorschot, 1998). Una delle principali, che ci limiteremo ad accennare in questa sede, è la frequente narrazione che tende a distinguere fra beneficiari “assistenzialisti” e coloro che, invece, aprono a una disponibilità di “mettersi in gioco”:

Ci sono persone più motivate e persone che ovviamente hanno un atteggiamento più assistenzialista, per cui c'è poco margine di riuscire a far fare a questi dei percorsi [...] però ci sono tantissimi altri che quando li senti non aspettavano altro che questa chiamata perché invece, al di là del contributo economico, sono desiderosi di attivarsi in qualche modo per cambiare la propria condizione (operatrice 5, servizi sociali Vimercate).

Nella narrazione degli operatori del welfare emerge molto spesso questa distinzione fra beneficiari che sono già attivabili, propositivi, capaci di mettersi in gioco, e quanti invece hanno una lettura passiva della misura, vedendo l'operatore “come un bancomat”, sfiduciati, non desiderosi di lavorare e collaborare (quest'ultima è frequentemente riferita a soggetti che hanno un rapporto di lunga data con i servizi territoriali). Si tratta di una lettura che tende a sottolineare le responsabilità individuali:

Molti ci chiedono: «Ma dopo i diciotto mesi cosa capita? Torno da voi a chiedere l'assistenza economica?». Cioè, non hanno nella testa un'evoluzione della loro vita. [...] Magari nel frattempo ti devi un po' evolvere, dovrebbe cambiare qualcosa. Invece no, questa mentalità assistenziale permane, continua ad esserci. Non c'è in quelle persone che prima non sarebbero mai venute al servizio, in quelli che si sono recentemente impoveriti. In quelli non c'è. In quelli c'è la voglia di riemergere, di ritornare alla situazione in cui erano prima (operatrice 3, servizi sociali Torino).

Questo stralcio, in particolare, mostra uno dei principali processi di etichettamento incontrati nel corso della ricerca: quello che distingue fra una “cronicità” dell’assistenza e una “nuova povertà”, congiunturale e ritenuta più superabile grazie soprattutto alle risorse personali dei beneficiari. Ciò è coerente con quelle letture che rilevano come il riconoscimento di individui e gruppi possa implicare il misconoscimento di altri (Sebrechts *et al.*, 2019). Il processo di individualizzazione può anche essere il risultato di una percezione dell’incapacità da parte degli operatori di ascoltare e prendere in considerazione vincoli, esigenze e risorse del nucleo, con letture che tendono a posizionarsi sulla necessità di “farcela da soli”, mentre i beneficiari vivono una sensazione di abbandono, una mancanza di personalizzazione della relazione che scatena giudizi negativi e la sensazione di non essere considerati nella propria unicità e nelle proprie aspettative (Sanfelici, 2022b):

Mi ha chiamato l’ufficio dell’impiego qua a Verbania, ma dovevo andare al CPI a Domodossola. Ho detto: «Va bene vado». Ho parlato con gli addetti e uno o due titolari del magazzino. Dopo tutta la tiritera gli faccio: «Ma il magazzino dov’è?» «A Villadossola» «Ma voi sapete da dove vengo io? Da Verbania» «Ah ecco... per quello ci siamo un po’ sorprese...». Ho detto: «Va bene». Giuro, dovessi crepare stasera, appena sono tornato a casa in autostrada mi hanno telefonato per dirmi che avevano già trovato uno della zona. Cioè mi fai venire da Verbania, prima di andare sono andato a Baveno dai miei per farmi dare venti euro per la benzina... mi avete fatto tutta la tiritera e poi mi telefonate e mi dite che avete preso uno del paese. «Ci dispiace...» non dico altro. Ho chiuso, sono andato al CPI, la prima cosa che mi hanno detto è stata: «Com’è andata?» «La prossima volta che mi chiamate mi dovete dire “c’è il lavoro per lei. [...] Non mi chiamate più. Chiamate-mi solo quando c’è la possibilità di lavorare, che è giovedì e io lunedì comincio”» (beneficiario IO, CPI Verbania).

13.4 Conclusioni

La presa in carico del Reddito di cittadinanza presenta nuove sfide, assieme ad altre più riconoscibili tradizionalmente parte della professione di aiuto. Inquadrata nel reciproco gioco fra richieste di intervento, dinamiche di controllo e processi di riconoscimento in un quadro asimmetrico, l’interazione nei servizi territoriali del welfare si conferma come uno dei punti di maggior attenzione e interesse per osservare l’implementazione di

una normativa. All'interno della già richiamata asimmetria fra operatori e beneficiari, esiste una lunga serie di ambivalenze e tensioni, tipiche di un lavoro in cui la mediazione dei significati è costante e ineludibile (cfr. CAP. I). Esiste una tensione irrisolta fra le aspettative di beneficiari e operatori, tanto rispetto alla dimensione prestazionale che a quella relazionale; esistono delle ambivalenze nel modo di significare e ri-significare i vari strumenti ideativi della misura; esistono, infine, costruzioni variegata e in tensione delle dinamiche di riconoscimento sperimentate dai beneficiari. Sono dunque presenti forme di presa in carico e di cura passibili di essere interpretate in differenti maniere, rimandando al registro della cura e dell'empatia alle volte, o a quello del controllo e del paternalismo in altre, con una variabilità legata alle valutazioni personali, alle esperienze pregresse, al quadro istituzionale, al contenuto dell'interazione stessa.

Osservare la *bilateralità* permette di sottolineare come, a fronte della condizionalità prevista dalla misura ed esercitata dagli operatori attraverso un insieme di richieste (implicite ed esplicite) e sanzioni, esistano anche aspettative da parte dei beneficiari, relative tanto al contenuto quanto agli esiti della presa in carico. Allo stesso modo, anche il *controllo* fa parte degli strumenti della misura e di quelli professionali e può essere vissuto in modi differenziati nell'interazione, con soggetti che accettano alcuni potenziali portati paternalistici della relazione con l'operatore e altri che li rifiutano.

Entrambi questi concetti gettano luce sulla più ampia dinamica del riconoscimento, di cui abbiamo cercato di mostrare alcune sfaccettature connesse all'esigenza di costruire una relazione all'interno del servizio, alle sue possibili frustrazioni, al modo in cui si possono produrre dinamiche di misconoscimento all'interno dei processi di etichettamento e delle categorie istituzionali che questi producono, assegnando ai soggetti beneficiari segni di stigma o riconoscimento collettivi. Inoltre, osservare come questo concetto viene espresso ed elaborato permette di sottolineare situazioni di riconoscimento incomplete. Abbiamo mostrato infatti casi in cui, facendo riferimento alle tre sfere del riconoscimento proposte da Honneth (1996), il bisogno del beneficiario e la sua presa in carico emotiva (sfera I) erano riconosciuti, mentre in altri casi ciò non avveniva. Analogamente, se i beneficiari della misura sono – per definizione – riconosciuti nella dimensione del diritto (sfera II), sono stati molti i soggetti esclusi dai criteri della normativa, anche in corso d'opera. O, ancora, abbiamo mostrato casi in cui le proposte offerte dai servizi non tenevano in considerazione le caratteristiche del nucleo/individuo dando vita a dinamiche di misconoscimento

sul piano della dignità (sfera III). Inoltre, è emersa una difficoltà nel far corrispondere a forme di riconoscimento prestazioni che fossero ritenute dai beneficiari adeguate e coerenti rispetto alle proprie aspettative.

Per interpretare le dinamiche di interazione osservate sembra allora cruciale la nozione di “autonomia in tensione” di Schmoll, che individua il processo di autonomizzazione come parte di una relazione sociale dialettica che avviene «nel contesto delle forme di potere e dei rapporti sociali» (2021, p. 180), in cui sono sempre presenti tensioni fra momenti di soggettivazione, assoggettamento, negoziazione, riconoscimento. Tutto ciò, come abbiamo sottolineato, discende anche da una complessa rete di “premesse” a questa interazione: il setting amministrativo, politico, discorsivo, istituzionale della misura, infatti, interviene ad aumentare o comprimere i margini di apertura e reciprocità della relazione fra operatori e beneficiari. Il RDC, da questo punto di vista, ha dato una propria connotazione a sfide e dilemmi dell'interazione fra operatori e beneficiari.

Gli operatori dei servizi: discrezionalità, esigibilità e convergenze di interessi

di *Tatiana Saruis e Tommaso Frangioni*

14.1

Introduzione

Questo capitolo si concentra sul rapporto fra la misura di reddito minimo e il modo in cui gli operatori prendono parte alla sua applicazione, sottolineando in particolare quegli aspetti che hanno a che fare con i margini di discrezionalità operativa e con le attività di risignificazione che avvengono nel corso dell'implementazione. La prospettiva cui si guarda è quella della *street-level bureaucracy* (Lipsky, 2010), che verrà accennata in questa introduzione. Gli *street-level bureaucrats* (SLB) sono tutti quei professionisti che interagiscono direttamente con i cittadini nella realizzazione di un mandato pubblico rispetto al quale dispongono di uno spazio di discrezionalità (Lipsky, 2010). Porre attenzione a questa interazione permette di indagare le politiche da una prospettiva multilivello, che identifica l'implementazione come un processo distribuito fra molti attori con vari gradi di discrezionalità. Nella prassi lavorativa quotidiana all'operatore viene richiesto di mediare fra gli aspetti legali e politici della misura e del contesto istituzionale e organizzativo in cui agisce e le specifiche situazioni che i cittadini portano ai servizi (Maynard-Moody, Musheno, 2003; Zacka, 2017), in un "gioco di specchi" fra mandati istituzionali e spazi di autonomia, che permette di porre in risalto le modalità effettive di impiego della discrezionalità che possono mettere in atto nel corso del loro lavoro, così come l'interazione e la negoziazione con i cittadini (Dubois, 2018; Leonardi, 2019).

La discrezionalità è una relazione sociale processuale e sfumata, con un'ampia gamma di manifestazioni (Evans, Harris, 2004). Viene a configurarsi come lo spazio che si insinua fra agency individuale e struttura sociale: gli SLB non hanno una capacità di scegliere illimitata, in quanto sono vincolati a ruoli, posizioni, norme, rapporti sociali e rappresentazioni dell'orizzonte d'azione; allo stesso tempo non sono nemmeno rigidamente

costretti a seguire le norme e le indicazioni dei loro superiori, anche perché queste possono essere inesistenti, incoerenti o vaghe (Zimmermann, 2006). Nel caso delle professioni sociali, la discrezionalità è una componente ineludibile, uno strumento di un lavoro che per sua natura è troppo complesso per essere standardizzabile (Saruis, 2015), e trova nell'interazione con il cittadino uno dei suoi sfondi principali, a maggior ragione in un contesto di welfare che sempre più pone l'accento sulla personalizzazione o individualizzazione delle prestazioni (Prandini, Orlandini, 2015; Rossi, 2017). La discrezionalità può essere declinata in vari modi: può essere una forma di autonomia operativa espressamente garantita all'operatore per permettergli di adattare le norme alle circostanze e, in ultima analisi, di prendere decisioni operative (*intra legem*); una forma di interpretazione della norma e dei regolamenti, che agisce nelle aree grigie in cui non è chiaro e automatico quale sia il comportamento da tenere, sottolineando così la contraddittorietà delle norme e l'attività interpretativa degli operatori (*extra legem*); o infine un'operazione che va contro la norma, creando degli spazi di eccezione (*contra legem*) (Kazepov, Barberis, 2012; Barberis *et al.*, 2019). Questo, a sua volta, può chiamare in causa molteplici meccanismi di *coping* che vengono messi in atto per ridurre possibili conflitti di ruolo (Tummers *et al.*, 2015), all'interno di una relazione asimmetrica (Leonardi *et al.*, 2021). Seppure all'interno di un contesto di policy fortemente strutturato, come quello qui in esame, in cui gli spazi di discrezionalità parrebbero ridursi *by design*, le diverse declinazioni, interpretazioni e modalità di impiego della discrezionalità emergono nell'osservazione del processo di implementazione dallo *street-level*.

L'attività di risignificazione avviene attraverso le operazioni di codifica e interpretazione dello scambio interpersonale nel corso della presa in carico, in un processo che coinvolge la ridefinizione del cittadino, della misura, e del ruolo professionale dell'operatore (Maynard-Moody, Portillo, 2010). Da un lato, questo processo può essere interpretato come un atto trasformativo che traduce il cittadino (i suoi bisogni, le sue esperienze, i suoi atteggiamenti e istanze) in beneficiario (Prottas, 1979; Soss, 2005) e contemporaneamente riguarda la misura, i suoi strumenti, le sue finalità (Tummers, Bekkers, 2014), ma anche le idee fondamentali alla base del welfare (Morgen, 2001; Soss *et al.*, 2022); e, infine, il modo in cui le identità professionali e personali interagiscono all'interno di uno sfondo istituzionale (Rice, 2013), in una negoziazione continua dei mandati e delle più ampie valutazioni morali che questi compiono (Paraciani, Saruis, 2019).

Nell'implementazione delle misure di reddito minimo, l'incontro con i cittadini è parte dell'attività e del mandato professionale degli operatori del servizio sociale, di quelli dei centri per l'impiego (CPI) e dei navigator. Nei prossimi due paragrafi ci si concentrerà rispettivamente sulla discrezionalità e sull'attività di negoziazione, tanto dei significati quanto degli strumenti del reddito minimo, per mostrare come questa misura si sia calata nella densa struttura dei ruoli professionali degli "agenti dello Stato".

14.2

La discrezionalità nel quadro della misura

Questo paragrafo si concentrerà su quegli aspetti della misura che mettono in luce le varie forme di discrezionalità che gli operatori si trovano a poter – e dover – gestire nel corso del loro lavoro quotidiano. Innanzitutto, è possibile sottolineare quelle caratteristiche di *incompletezza* nel design della politica (Durose, Lowndes, 2021), che hanno fatto sì che molti aspetti fossero poco definiti per gli stessi operatori nel momento di avvio della misura. Questo ha generato spazi inediti di discrezionalità, mentre, come vedremo, alcuni aspetti canonicamente individuati dalla letteratura sul tema venivano posti all'esterno del controllo diretto degli operatori. Questo ha contribuito al loro senso di "spaesamento" iniziale, ma allo stesso tempo ha dato forma ad alcune letture della misura che sottolineano un rinnovato ruolo degli operatori, liberi di concentrarsi su alcuni aspetti centrali alla loro professione, in un'operazione di ricodifica e risemantizzazione tanto della professione quanto della misura stessa, nonché del contesto istituzionale in cui questa si situa.

Questa incompletezza può essere letta come un effetto emergente dell'intreccio fra complessità dell'assetto istituzionale della misura, dell'implementazione differenziale di alcuni dei suoi dispositivi, della situazione di crisi connessa alla pandemia di COVID-19, ma anche dei diversi livelli di strutturazione dei servizi preesistenti nei vari territori (cfr. CAP. 5), dell'ambivalenza degli obiettivi, indirizzati sia all'inclusione attiva che all'occupabilità (Busso *et al.*, 2021). Questo complesso intreccio ha costituito la base per un apprendimento in corso d'opera, a volte formalizzato (attraverso formazioni specifiche sulla misura), a volte no (attraverso lo scambio di opinioni e le discussioni di équipe). Un aspetto centrale soprattutto nel caso dei navigator, per i quali non esisteva una cassetta degli attrezzi pregressa cui attingere:

C'è da dire anche che eravamo tutti con formazioni diverse, ci siamo ritrovati in tanti con professionalità totalmente diverse, età molto diverse anche, quindi ognuno di noi aveva un bagaglio molto diverso, quindi sì abbiamo avuto una formazione che tentasse un po' di trovare un luogo comune diciamo, e per riunirci abbiamo avuto una formazione in Regione per fine settembre più o meno, poi è andata avanti anche, siamo diventati operativi proprio con i primi compiti a fine settembre mi pare (navigator 1, CPI Bologna).

Più in generale, la misura si è inserita in un contesto lavorativo nel quale la precarietà e il *turnover* degli operatori, i pesanti carichi di lavoro, la sensazione di scarso riconoscimento sociale e la forte attenzione pubblica, insieme ad una serie di innovazioni organizzative (cfr. CAP. 5), hanno reso complesso e talvolta frustrante il processo di implementazione.

Un aspetto importante per comprendere come la discrezionalità si inserisca nel quadro della misura è porre attenzione a uno dei classici dilemmi della letteratura sulle SLB che erogano prestazioni o servizi: l'accesso alla misura è infatti collocato all'esterno della relazione fra operatore e beneficiario (cfr. CAP. 13), con una diminuzione del ruolo degli operatori nell'attività di *gate-keeping* e di decisione rispetto alla distribuzione delle risorse. La decisione su chi ha diritto al beneficio diviene una variabile esogena nella relazione di servizio, così come l'importo della prestazione. In questo senso, a fronte di una lettura della SLB fortemente orientata dai vincoli delle risorse economiche, vediamo uno scivolamento verso una discrezionalità *intra legem* ancorata alle risorse di tipo organizzativo-progettuale, con una forte importanza del contenuto del progetto stipulato con le famiglie. Questo aspetto costituisce un importante slittamento nella logica del servizio, con gli operatori che sottolineano a più riprese come ciò "liberi" energie, riavvicinando la professione alla sua essenza:

Quello che devo fare io è cercare di aiutare questa persona ad attivarsi e uscire dallo stato che l'ha mandato a richiedere il Reddito di cittadinanza [...] quindi prendo questa esperienza che fa, e cerco di mettere in luce le competenze che ne vengono fuori, di tirarle fuori in un percorso di attivazione, di orientamento, di bilancio delle competenze. Penso che questo sia l'approccio che richiede il mio ruolo, ecco (operatrice 3, CPI Monviso).

Questo può favorire una presa in carico maggiormente volta al sostegno dell'autonomia della persona/nucleo. O, più in generale, ci sono casi in cui le maglie della misura si fanno meno stringenti, in favore di un'attenzione alla relazione d'aiuto:

[Durante la pandemia] gli obblighi dei beneficiari erano temporaneamente sospesi, allora subito chiamo la mia coordinatrice. Allora blocchiamo. Però noi abbiamo preso proprio la posizione di dire «Io continuo a sentirli», in quella situazione lì ho continuato a sentire i miei beneficiari tramite telefono per capire come stavano (operatrice 3, servizi sociali Sona).

Del resto, la stessa strutturazione della presa in carico è soggetta a procedure passibili di ridurre gli spazi di applicazione della discrezionalità per un verso, ma anche di aumentarne la portata. Il processo di attribuzione dei beneficiari al CPI o al servizio sociale, un meccanismo centrale di allocazione del carico di lavoro, viene automatizzato e posto al di fuori del controllo degli operatori; allo stesso tempo, il correttivo previsto, il meccanismo della “trasformazione”, lascia agli operatori un certo margine per definire se il caso sia o meno di loro competenza. In questo caso, vediamo una forma di discrezionalità e di scelta che si innesta soprattutto sulle considerazioni relative all’identità di ruolo percepita, in un processo di apprendimento reciproco in cui la discrezionalità è parte di un mandato professionale:

Noi dei servizi sociali abbiamo un’idea delle difficoltà delle persone e del modo in cui le possiamo accompagnare in un percorso. [Il CPI] ha un bacino di persone che potrebbero non avere problemi di carattere sociale, ma solo lavorativi, con modalità anche relazionali differenti. Questa commistione ha fatto sì che apprendessimo da loro i requisiti per un’assunzione aziendale o l’ambito in cui è possibile inserirli, ci hanno trasferito molto. Noi abbiamo trasferito loro una visione dei cittadini e della realtà sociale, e una rigidità burocratica meno improntata sulla logica dei requisiti, che se non li hai non rientri in un percorso. [...] Ci sono dei margini con una certa flessibilità, anche se l’utente non viene al colloquio non chiudo tutto. No, noi invece chiamiamo, capiamo perché non è venuto, cerchiamo di capire e motivarlo a venire. Nel tempo questa commistione ha consentito la costruzione di un linguaggio comune (coordinatore, servizi sociali Bologna).

Questa discrezionalità può essere *intra* o *extra legem* e riguarda di volta in volta gli strumenti di lavoro e il modo in cui sono calati nelle prassi organizzative; la costruzione delle priorità, sulla base di una categorizzazione informale dei beneficiari; o ancora la definizione dei livelli di bisogno, come si vedrà in seguito:

Ti dico la verità, l’analisi preliminare che propone il ministero attraverso la piattaforma non puoi compilarla al primo incontro, al primo colloquio. Se non conosci la situazione, devi fare un po’ di incontri per entrare in empatia con la persona, perché va a chiedere delle cose abbastanza delicate e specifiche [...] e anche il qua-

dro di analisi, in un nostro coordinamento abbiamo deciso che viene compilato in un secondo momento e non durante l'équipe, perché per noi diventa quasi una compilazione standard in stelline, da 0 a 6 mi sembra. Ovviamente devono standardizzare, è una misura nazionale, per forza la devono standardizzare, ma sta a noi dare un senso a questa cosa, a questa misura andando a non fermarci a compilare semplicemente delle cose in maniera standard (operatrice 1, servizi sociali Belluno).

14.3

Gli operatori nella gestione della misura

Allo *street-level*, gli operatori dei servizi sociali e per l'impiego si trovano a implementare una misura nuova di reddito minimo, che deve sia concretizzarsi in progetti, prassi e interventi, sia acquisire significato nelle interpretazioni di chi ne è interessato. Si combinano nell'interazione con i cittadini un'elaborazione (e in parte negoziazione) sul piano simbolico dei significati, delle finalità e dei rispettivi ruoli, e una sul piano concreto e sostanziale, collocata nella cornice della normativa e svolta attraverso una laboriosa mediazione con le condizioni del contesto del welfare locale, ma anche del dibattito pubblico che ha accompagnato la misura.

L'assegnazione della misura esternamente ai servizi, sulla base di condizioni di esigibilità più chiare e definite rispetto alle prestazioni locali a contrasto della povertà – il cui accesso è in genere stabilito da una valutazione professionale personalizzata, di per sé più discrezionale – pur con i limiti legati agli automatismi degli algoritmi, rappresenta di per sé un rafforzamento della posizione del fruitore nella relazione con gli operatori. L'interazione allo *street-level* rappresenta il primo momento di confronto tra istituzioni e servizi nel merito della misura: convergono dunque in questo contesto i dubbi e le domande di chiarimento, ma anche i desideri, le istanze, le paure, la rabbia, i pregiudizi e gli effetti dello stigma sui servizi e sui fruitori della misura, che sono oggetto di una negoziazione simbolica, la quale costituisce la base dell'intervento sociale o occupazionale.

Molti poi, essendo il primo ufficio in cui la persona si trova a interfacciarsi, siamo anche coloro che si prendono anche tutti gli insulti da parte delle persone. Soprattutto quando si sentiva magari in tv che il Reddito di cittadinanza ti danno 800 euro o 1000 e poi magari si trovano un reddito di 40 euro e allora lì inizia tutto il malumore: «Perché il mio vicino di casa prende tot e io invece mi hanno dato 40 euro?». E quindi, anche lì, spiegarli che non è una cifra standard per tutti quanti, ma dipende da diversi fattori (operatrice 2, CPI Bologna).

Emergono stereotipi e aspettative più o meno realistiche verso i servizi e i professionisti, che si scontrano o si vengono a ridefinire nella relazione diretta. Il pregiudizio verso i servizi sociali precede quello per la misura di reddito minimo e risulta problematico soprattutto per chi vi viene a contatto per la prima volta, percependoli come servizi “di ultima istanza”, evidenziandone le funzioni di controllo e costrizione; mentre in genere, chi ne ha un’esperienza pregressa riesce meglio a evidenziarne le potenzialità di supporto. In particolare, è la figura dell’assistente sociale a catalizzare i timori. Gli operatori dei CPI si trovano invece a gestire un’aspettativa più complessa. Da un lato, infatti, è diffusa la considerazione di questi servizi come inutili e inefficaci, per cui l’obbligo di concordare un patto è vissuto come un adempimento burocratico; dall’altro, essendosi il dibattito pubblico sulla misura di reddito minimo incentrato sulle opportunità occupazionali, si è innestata l’attesa di ricevere effettive proposte di collocamento (cfr. CAP. 13). Sui navigator, in particolare, si sono riversate le aspettative di un supporto risolutivo in ambito occupazionale.

Molti arrivano qui con l’idea che, come dicevamo prima: «Sono beneficiario di reddito, tu mi devi trovare lavoro». Ma io non la trovo un’azienda che ti vuole assumere (operatrice 4, CPI Venezia).

Gli operatori raccontano le energie e il tempo impiegati in questa risignificazione. Rinegoziare le aspettative dei beneficiari rispetto alle possibilità realistiche di intervento per i servizi, gestire i pregiudizi, negativi o positivi, è faticoso per gli operatori, che sono coscienti di dover avviare la relazione con i beneficiari con una sorta di debito di credibilità, da costruire persona per persona come base preliminare per la costruzione del Patto di inclusione o per il lavoro.

La valutazione professionale e la costruzione dei percorsi personalizzati implicano un processo complesso, definito sulla base di molteplici variabili che contribuiscono ad orientare l’impiego della discrezionalità operativa: finalità di mandato, condizioni di contesto, competenze e interpretazioni personali e professionali, negoziazioni possibili. Non solo le diverse finalità istituzionali e competenze professionali degli operatori, che sono diversificate nei servizi sociali e per l’impiego, ma anche i loro principi, valori, idee personali contribuiscono a orientare la percezione dei bisogni e delle risorse della persona. Anche alla base della valutazione e della progettazione dei percorsi vi è una risignificazione (condivisa con i beneficiari, ma in una relazione che rimane asimmetrica) di ruoli, finalità, risorse e limiti, che si concretizza in decisioni operative, patti e prassi di servizio.

Nell'elaborazione dei percorsi, si coglie il peso dei vincoli di risorse e opportunità effettivamente disponibili per sostenere l'inclusione. Il dilemma per gli operatori è tipicamente quello tra assegnare priorità alle situazioni con maggior bisogno o a quelle con maggiori possibilità di successo nell'emancipazione dai servizi, con l'innescò di una logica di *creaming*.

Noi, come servizio pubblico, l'idea è quella di andare dove c'è maggiormente bisogno, dove la persona ha più bisogno. Però la questione è anche dire: ma il tempo che noi abbiamo rispetto al numero di utenti è così limitato che non abbiamo il tempo di poter curare con attenzione una determinata situazione, perché avremmo bisogno di molto più tempo. Però sorgono delle questioni di priorità. Allora quale priorità abbiamo? Successo occupazionale? Questa persona più motivata, magari ha anche delle competenze, ha maggior successo occupazionale [...] allora è più disponibile a fare queste azioni, lo mando e lo attivo (navigator 39, CPI Torino).

Anche l'ammontare della prestazione economica influenza la progettazione, senza risolvere la situazione dilemmatica tra chiedere maggiore impegno a chi percepisce una somma più consistente, dunque proporre un percorso più strutturato, oppure indirizzare piuttosto le attenzioni, le risorse e le opportunità verso i nuclei con prestazioni più ridotte, attivando meccanismi compensativi. Per incoraggiare la distribuzione delle risorse disponibili, alcuni enti hanno tentato di dare indicazioni per orientare le altre prestazioni di welfare verso i non-fruitori della misura. Queste indicazioni hanno in genere suscitato una più o meno esplicita avversione degli operatori, fondata sulla necessità di personalizzare l'intervento. È il caso, ad esempio, dell'Emilia-Romagna, dove l'indicazione di riservare ai non-fruitori del reddito minimo i tirocini per le persone fragili previsti da una legge regionale è stata interpretata dai servizi con flessibilità quando ritenuto opportuno. Oppure, è il caso delle prestazioni erogate nel periodo pandemico che, diversamente da quanto previsto, sono state assegnate anche ai beneficiari di reddito minimo.

Infine, la capacità degli operatori di "guardare" oltre i servizi, alle risorse del territorio e agli spazi per l'agire informale fa la differenza rispetto alle opportunità disponibili. La conoscenza del contesto e la possibilità di costruire relazioni significative si vengono a scontrare con un ricambio di personale frequente, che finisce per rendere più "burocratico" il servizio, sottraendogli la flessibilità consentita dall'esperienza, dalla fiducia reciproca tra operatori e tra servizi e la possibilità di ripensare l'ordinarietà.

La misura di reddito minimo ha anche previsto la stesura di un patto da siglare tra beneficiari e operatori, per concordare un percorso condivi-

so. La formalizzazione di questo strumento (peraltro già noto ai servizi) nella normativa nazionale rende in qualche modo più esigibile, accanto alla prestazione economica, anche l'apporto dei servizi. All'interno di una relazione che rimane asimmetrica, i contenuti del patto tuttavia si connotano ambiguamente tra la costrizione e l'opportunità. Il significato concreto che assume il patto è generato nel processo di negoziazione che avviene allo *street-level*. Alcuni beneficiari e operatori lo descrivono come un adempimento, alcuni con fastidio, sottolineando la carenza di misure reali di inclusione e l'avversità del mercato, tanto del lavoro quanto della casa, all'inclusione delle fragilità. Altri ne colgono le potenzialità, almeno nella promozione della motivazione, nel contrasto all'isolamento, nel costituire lo *step*, pur limitato, di un percorso verso una vera e propria autonomia, non sempre immediatamente raggiungibile. In tal senso, la natura "pattistica" su cui sono improntati i percorsi è apprezzata e perfino rivendicata da alcuni beneficiari, per gli obblighi che comporta per i servizi.

Nel Patto di inclusione c'è il fatto che l'assistente mi aiuterà facendo la segnalazione per la casa provvisoria, che è già qualcosa. Mi auguro! Perché deve solo mettermi in graduatoria. Mi auguro che ci sia anch'io e che ci rientri stavolta. [...] Lo spero, almeno stavolta l'hanno scritto, perché, l'ho firmato io, ma l'ha firmata anche l'assistente. [...] Io mi impegno, ma si deve impegnare pure lei a fare quello che ha detto (beneficiaria 3, servizi sociali Bologna).

Gli operatori, che lamentano la definizione di scadenze poco realistiche e i malfunzionamenti o l'incompletezza delle piattaforme ministeriali, evidenziano in genere come l'impostazione strutturata e cadenzata, stabilita dal livello statale, abbia orientato i servizi a prestare maggiore attenzione e sollecitudine ai beneficiari di reddito minimo, rispetto ad altre misure su cui gli adempimenti e gli obblighi per i servizi sono meno definiti e quindi gestite con modalità e tempi più distesi. Evidenziano anche il rischio di concentrare su questi beneficiari uno "sguardo" privilegiato: con un carico di lavoro rilevante, la priorità potrebbe ricadere sul rispetto delle formalità, rispetto ai beneficiari di altre misure che non prevedono una tempistica predefinita.

Nonostante i timori dei beneficiari rispetto ai pregiudizi, alle condizionalità e alla possibilità di sanzionamento, la visione del reddito minimo da parte degli operatori si caratterizza per essere pressoché univocamente positiva, pur con l'auspicio di importanti correttivi. La necessità di una misura universalistica a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale è ritenuta imprescindibile, in considerazione di un contesto sociale, ma soprattutto lavorativo, non accogliente con le fragilità. Prevale in genere, dunque, ne-

gli operatori come nei beneficiari, la percezione dell'estrema importanza e necessità di risorse economiche per chi ne fruisce. Per la stessa ragione, le ammissioni di avere un lavoro in nero o pagare un affitto non regolarizzato vengono in genere ignorate dagli operatori e quasi sempre ritenute eticamente accettabili in una strategia di sopravvivenza in condizioni drammatiche e in un contesto occupazionale e abitativo avverso. L'obbligo di denunciare e la protezione garantita dal segreto professionale sono diversamente interpretati e bilanciati. Ma in generale, la percezione di svolgere una professione d'aiuto, anche finalizzata all'emancipazione dalle condizioni di ricattabilità, tende a prevalere rispetto alla possibilità effettiva di perseguire questo tipo di irregolarità. Solo molto raramente gli operatori attivano strategie come incoraggiare la denuncia del datore di lavoro o impegnare il tempo dei beneficiari di modo che non possano proseguire nelle attività svolte irregolarmente.

Qualche operatore dei servizi sociali aggiunge che, in particolare nelle situazioni più fragili, in caso di sospensione o interruzione del beneficio, l'onere del sostegno economico ricadrebbe dallo Stato sull'ente locale per il quale lavorano e di cui conoscono i limiti di budget; avvertono dunque su di sé il rischio di biasimo dei responsabili e delle figure politiche di riferimento qualora dovessero mostrare particolare severità verso i fruitori.

Per tutte queste ragioni, una convergenza di interessi tra operatori e beneficiari lascia prevalere strategie di accordo: si predispongono prassi che prevedono molteplici solleciti se i beneficiari sono restii al contatto con i servizi, si stabiliscono interazioni meno pressanti possibile, si costruiscono progetti su obiettivi minimi e si ricontrattano e riformulano qualora non vengano raggiunti, si rendono praticamente ineffettive le sanzioni previste, se non per violazioni o inadempimenti formali che non possono essere ignorati (come variazioni anagrafiche o risultanze da controlli INPS). Di fatto, la minaccia di sanzioni rimane nelle interazioni meno collaborative. D'altronde, la confusione dei beneficiari sulla misura non li mette in grado di valutare la probabilità che vengano effettivamente applicate e rende di per sé quasi sempre efficace il solo avvertimento.

14.4 Conclusioni

Questo capitolo ha analizzato, a partire dalla prospettiva della SLB, sia le modificazioni apportate dalla riforma del reddito minimo all'operatività dei servizi sociali e per l'impiego, sia le modalità di interpretazione e ge-

stione degli spazi di discrezionalità da parte dei professionisti impegnati nell'interazione con i beneficiari della misura.

In sintesi, l'ultima riforma del reddito minimo ha profondamente modificato gli spazi della discrezionalità operativa rispetto alle versioni precedenti. In primo luogo, collocando l'accesso alla prestazione economica al di fuori dei servizi e introducendo un automatismo puramente legale-burocratico nell'assegnazione, si è rafforzata l'esigibilità del diritto al supporto economico per i cittadini in situazioni di povertà, sottraendolo alla discrezionalità implicita nella valutazione professionale. Ha collocato, nei servizi sociali e per l'impiego, la gestione complessiva dei Patti per l'inclusione, in tal modo valorizzando la capacità di personalizzazione degli interventi di supporto: la possibilità di correggere eventuali errori di assegnazione di percorso da parte dell'algoritmo, la valutazione delle condizioni di bisogno e delle potenzialità dei beneficiari e del nucleo, la definizione e negoziazione delle proposte di patto e delle opportunità da inserirsi, l'applicazione delle condizionalità e il sanzionamento di eventuali inadempimenti. La discrezionalità assegnata agli operatori dalla normativa – definita *intra legem* nella già citata tipologia di Kazepov e Barberis (2012) – viene riservata e concentrata nell'ambito della costruzione del supporto all'inclusione. Uno slittamento di mandato, peraltro, non di rado apertamente apprezzato dagli operatori.

Certo, non dover ragionare sulla parte economica, come vedi, ci consente di ragionare di più sul progetto, con la persona. E questo è proprio quello che dovrebbe essere secondo me il servizio sociale. Poi le motivazioni sono diverse e sono abbastanza eterogenee rispetto all'erogazione di benefici economici da parte del servizio. Però ci sono, ci stanno e sono legittime. Sono d'accordo che ci siano, però il fatto di poter concentrarsi soltanto sull'aspetto progettuale è un vantaggio (coordinatore servizi sociali, Bologna).

Sia le condizioni in cui operano i professionisti dei servizi (carichi di lavoro, ricambio del personale, organizzazione della gestione della misura), sia la diversa disponibilità di risorse di welfare nelle diverse regioni ed enti locali influenzano i potenziali percorsi. Mandato dello *street-level* è la formulazione di patti che tengano conto sia delle istanze e delle condizioni dei beneficiari, sia delle opportunità consentite dal welfare locale che dal mercato del lavoro. A monte di questa, come si è visto, avviene un complesso processo di risignificazione simbolica e concreta delle finalità della misura, dei ruoli, dei patti e dei percorsi. Questo processo si basa su una negoziazione che avviene in una relazione (che rimane asimmetrica nonostante

la rafforzata esigibilità) tra operatori e beneficiari, resa particolarmente complessa dalla difficoltà per questi ultimi di comprendere le implicazioni della misura in termini di obblighi e vincoli e per la combinazione di stigmi e pregiudizi legati ai servizi (e dunque ai professionisti che vi operano). La logica pattistica, non nuova per i servizi, si rafforza concretamente laddove sono i beneficiari a intravedervi una maggiore esigibilità dell'impegno formalmente assunto dai servizi attraverso questo tipo di accordo.

L'esito complessivo è costituito da percorsi di inclusione estremamente variegati e flessibili, più orientati alla dimensione dell'opportunità che del controllo'. Infatti, da un lato, i patti sono personalizzati generalmente su obiettivi minimi che riducano le possibilità di inadempimento e, in caso questo si verifichi, vengono rinegoziati con il cittadino e riformulati in base alle difficoltà emerse. Escluso il periodo pandemico in cui le condizionalità sono state sospese, nell'ordinario la loro gestione è stata improntata a una logica *extra legem*, dove la flessibilità consentita dalla piattaforma in funzione della personalizzazione è stata reinterpretata per garantire il raggiungimento degli obiettivi. Dall'altro lato, l'applicazione di sanzioni è invece estremamente improbabile. Infatti, gli operatori riconoscono l'importanza della misura per una platea di beneficiari in condizioni di fragilità, a volte drammatiche. Nella stessa ottica vengono in genere percepiti il lavoro o l'affitto in nero non come opportunismo, ma come condizioni di svantaggio e, dunque, difficilmente perseguiti. Anche se l'obbligo di denuncia nell'ambito di un servizio pubblico e la copertura garantita dal segreto professionale sono diversamente interpretati, per lo più gli operatori ritengono di agire *contra legem* per lasciar prevalere la finalità di costruire una relazione positiva e un percorso, possibilmente anche di emancipazione dalla condizione di irregolarità. Inoltre, il rischio di spostare il costo economico dell'intervento sulla povertà dal livello statale a quello locale implica un rischio di biasimo per gli operatori nell'organizzazione di appartenenza, in caso che l'erogazione della prestazione monetaria venga sospesa o interrotta. Si rafforza, ancora una volta, l'esigibilità della prestazione economica,

1. Occorre qui ricordare che gli operatori intervistati sono stati individuati tramite i servizi di appartenenza (cfr. CAP. 2) e questo potrebbe aver avuto un effetto di selezione dei professionisti con un atteggiamento meno punitivo verso i beneficiari. Tuttavia, si può sottolineare che, se questo fosse vero, i servizi abbiano voluto complessivamente comunicare una desiderabilità di accoglienza nell'impostazione del proprio lavoro, piuttosto che di controllo sui beneficiari. Si conferma anche in questo caso il prevalere complessivo della dimensione dell'opportunità nell'implementazione del reddito minimo.

ma con un meccanismo implicito, anche se l'inconsapevolezza da parte dei beneficiari di questo tipo di assetto mantiene l'efficacia della minaccia del sanzionamento nell'adempimento degli impegni previsti dal patto. Emerge una dinamica di discrezionalità esercitata *extra legem*, in un conflitto tra il mandato formale della normativa e quello informale dell'ente locale.

In conclusione, la misura di reddito minimo rappresenta un parziale riequilibrio nella relazione burocratica dello *street-level* (Lipsky, 2010; Du-bois, 2018; Leonardi *et al.*, 2021), sia attraverso meccanismi espliciti – il rafforzamento dell'esigibilità della prestazione economica e la formalizzazione della logica del patto – sia per meccanismi impliciti – le condizioni che generano una bassa probabilità di un'applicazione rigida delle condizioni e del sanzionamento. Rimane un'asimmetria informativa a carico del beneficiario che continua a produrre effetti di controllo, ma nel complesso la discrezionalità operativa è fortemente volta alla funzione di supporto.

Emerge dunque da questa analisi una sfumatura della discrezionalità nell'applicazione della misura di reddito minimo non tanto come spazio decisionale, quanto piuttosto come spazio di iniziativa. La discrezionalità, come riconosciuto da alcuni operatori, è nello sviluppo di specifiche modalità di interpretazione del ruolo e del mandato professionale, relazione e interazione con i beneficiari, rappresentazione e categorizzazione delle loro condizioni, prioritarizzazione degli interventi, individuazione di opportunità e costruzione di percorsi, all'interno di un processo di negoziazione e di vincoli e risorse proprie del contesto. Un intreccio descritto con particolare chiarezza in questa ultima e significativa testimonianza:

Lo dico in una maniera un po' brutta [...] io ho un margine decisionale, cioè fondamentalmente, ecco, decido io che cosa proporre al beneficiario, ecco, passamela così, nel senso che io conosco il beneficiario, io ho la presa in carico del beneficiario da quando lo convoco per tutto il processo. Per cui solo io conosco, poi, quelli che sono i bisogni del beneficiario. È chiaro che il mio margine non è un margine, cioè non è un potere decisionale, è un potere di iniziativa, cioè di trovare una proposta. [...] Quindi non è un margine decisionale. Io imposto un progetto sulla persona, chiaramente poi mi devo confrontare con i vari soggetti che sono coinvolti poi nell'azione, perché non lavoro da sola, quindi sì (navigator 4, CPI Vimercate).

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.

I

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 fretolosità 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 distortiva 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, riflesses 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 stanziare *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 ridurre 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.

Bibliografia

Introduzione

- ARLOTTI M., SABATINELLI S. (2020), *Una nuova geografia della cittadinanza sociale? Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/00*, in "Politiche Sociali/Social Policies", 3, pp. 357-74.
- BOBBIO L. *et al.* (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze*, Mondadori, Milano.
- BRANDOLINI A. (2020), *Le conseguenze sociali dell'epidemia di COVID-19*, in "neodemos.info" (<https://www.neodemos.info/2020/09/08/le-conseguenze-sociali-dellepidemia-di-covid-19>; consultato il 19 giugno 2023).
- ID. (2022), *Com'è cambiata la distribuzione dei redditi in Italia durante l'anno del COVID-19?*, in "neodemos.info" (<https://www.neodemos.info/2022/11/22/come-cambiata-la-distribuzione-dei-redditi-in-italia-durante-lanno-del-covid-19>; consultato il 19 giugno 2023).
- BUSO S., GRAZIANO E. (2022), *Guardare oltre le policy. Un contributo al dibattito sulla povertà*, in J. Soss, R. Fording, S. Schram, *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà*, Mimesis, Milano, pp. 9-34.
- CARANNANTE M. *et al.* (2017), *Il modello italiano di povertà nei quarant'anni di vita della rivista*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 3, pp. 581-91.
- COADY D. *et al.* (2021), *Guaranteed Minimum Income Schemes in Europe: Landscape and Design*, in "IMF Working Papers", 179.
- FORUM DISUGUAGLIANZE E DIVERSITÀ, ASVIS, GORI C. (2020), *Curare l'Italia di oggi, guardare all'Italia di domani*.
- GORI C. (2017), *Verso un nuovo modello di povertà?*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", 4, pp. 183-205.
- ID. (2020), *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social Card al COVID-19*, Laterza, Roma-Bari.
- HOWLETT M., RAMESH M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- ISTAT (2022), *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà, anno 2021*, ISTAT, Roma.

- JOHANSSON H., PANICAN A. (2016), *Combating Poverty in Local Welfare Systems*, Palgrave Macmillan, London.
- LØDEMEL I., MOREIRA A. (2014), *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*, Oxford University Press, Oxford.
- MARCOLIN M. et al. (2021), *Le misure emergenziali per il COVID-19: la solidarietà alimentare*, in Caritas italiana, *Un monitoraggio plurale del reddito di cittadinanza*, Palumbi, Roma, pp. 351-78.
- MARTELLI A. (2015), *Oltre la sperimentazione? Dal Reddito minimo di inserimento alla Carta acquisti sperimentale per il contrasto alla povertà*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 3, pp. 347-56.
- MEO A. (2022), *La povertà e il suo contrasto in Italia: il disciplinamento come chiave analitica*, in J.Soss, R. Fording, S. Schram, *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà*, Mimesis, Milano, pp. 537-70.
- SARUIS T. (2015), *Gli operatori sociali nel nuovo welfare. Tra discrezionalità e responsabilità*, Carocci, Roma.
- TOMEI G. (2004), *Valutazione partecipata della qualità. Il cittadino utente nel giudizio sugli interventi di politica e servizio sociale*, FrancoAngeli, Milano.

I

L'impianto concettuale

- ALTENSTETTER C., WARNER BJÖRKMAN J. (1981), *Planning and Implementation: A Comparative Perspective on Health Policy*, in "International Political Science Review", 1, pp. 11-42.
- ANDREOTTI A., MINGIONE E. (2014), *Local Welfare Systems in Europe and the Economic Crisis*, in "European Urban and Regional Studies", 3, pp. 252-66.
- ARGYRIS C., SCHÖN D. A. (1978), *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Jossey-Bass, San Francisco.
- BACHE I., FLINDERS M. (eds.) (2004), *Perspectives on Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- BARBIER J. C. (2005), *Attivazione*, in "La Rivista della Politiche Sociali", 1, pp. 257-90.
- BERLIN I. (2000), *Due concetti di libertà*, Feltrinelli, Milano.
- BERMAN P. (1978), *The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy*, The Rand Paper Series, Santa Monica.
- BERTOLUZZA G., MAZZUCA L. (2023), *Riformare le riforme: ostacoli e opportunità*, in Caritas italiana, *Rapporto 2023 sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia*, Roma.
- BIFULCO L., MOZZANA C. (2011), *La dimensione sociale delle capacità: fattori di conversione, istituzioni e azione pubblica*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", 3, pp. 399-415.

- BOBBIO L. *et al.* (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze*, Mondadori, Milano.
- BONOLI G. (2007), *Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies*, in "Comparative Political Studies", 40, 5, pp. 495-520.
- ID. (2013), *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford.
- BONOLI G., CHAMPION C. (2014), *Federalism and Welfare to Work in Switzerland: The Development of Active Social Policies in a Fragmented Welfare State*, in "Publius", 45, 1, pp. 77-98.
- BONOLI G., NATALI D. (2012), *The Politics of the New Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- BOSI P. (2008), *L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Il Mulino, Bologna.
- BRENNER N. (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- ID. (2019), *New Urban Spaces. Urban Theory and the Scale Question*, Oxford University Press, Oxford.
- BUSACCA M., DA ROIT B. (2021), *Lavoro sociale tra Social Investment e New Public Management. Il caso degli operatori del mercato del lavoro in Veneto*, in "Sociologia del lavoro", 159, pp. 197-216.
- BUSSO S. (2023), *Public, Policy or Politicized Sociology? Notes from the Field of Welfare and Poverty Research*, in L. Bifulco, V. Borghi (eds.), *Research Handbook on Public Sociology*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 250-64.
- BUSSO S., MEO A. (2018), *La experiencia del ingreso monetario. La activación y la condicionalidad en el caso italiano*, in A. De Sena (a cura di), *La intervención social en el inicio del siglo XXI: transferencias condicionadas en el orden global*, Estudios Sociológicos Editora, Buenos Aires, pp. 125-50.
- CAMPBELL J. L. (2002), *Ideas, politics, and public policy*, in "Annual Review of Sociology", 28, 1, pp. 21-38.
- CASTIGLIONI M., DELLA ZUANNA G. (2017), *La famiglia è in crisi? Falso*, Laterza, Roma-Bari.
- CLARKE J., NEWMAN J. (1997), *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, Sage, London.
- COADY D. *et al.* (2021), *Guaranteed Minimum Income Schemes in Europe: Landscape and Design*, in "IMF Working Papers", 179.
- CRANE A. *et al.* (2020), *Re-Politicising Poverty: Relational Re-Conceptualisations of Impoverishment*, in "Antipode", 52, 2, pp. 339-51.
- CROZIER M., FRIEDBERG E. (1978), *Attore sociale e sistema*, Etas, Milano.
- DE LEONARDIS O. (2001), *Le istituzioni. Come e perché parlarne*, Carocci, Roma.
- DINGELDEY I. (2007), *Between Workfare and Enablement? The Different Paths to Transformation of the Welfare State: A Comparative Analysis of Activating*

- Labour Market Policies*, in "European Journal of Political Research", 46, 6, pp. 823-51.
- ESPING-ANDERSEN G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- FERRERA M. (2005), *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford.
- FISCHER F. (2006), *Participatory Governance as Deliberative Empowerment: The Cultural Politics of Discursive Space*, in "The American Review of Public Administration", 36, 1, pp. 19-40.
- FISCHER F., FORESTER J. (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham.
- FISCHER F., GOTTWEIS H. (2013), *The Argumentative Turn in Public Policy Revisited: Twenty Years Later*, in "Critical Policy Studies", 7, 4, pp. 425-33.
- FRANGIONI T. (2021), *Quando cambiano i paradigmi. Note sul ruolo delle idee nelle politiche sociali*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 44, 3, pp. 671-85.
- GAYNOR N. (2011), *Associations, Deliberation, and Democracy: The Case of Ireland's Social Partnership*, in "Politics & Society", 39, 4, pp. 497-519.
- GORI C. (2020), *Combattere la povertà. L'Italia dalla social card al COVID-19*, Laterza, Roma-Bari.
- ID. (2023), *Per continuare*, in Caritas italiana, *Rapporto 2023 sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia*, Roma.
- GORI C. et al. (2016), *Il Reddito di inclusione sociale (REIS). La proposta della Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- HALL P. A. (1993), *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, in "Comparative Politics", 25, 3, pp. 275-96.
- HANDLER J. F. (2003), *Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: From Status to Contract*, in "Journal of European Social Policy", 13, 3, pp. 229-43.
- HEMERIJCK A. (2017), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford.
- HENDRICKSON A., SABATINELLI S. (2014), *Changing Labor Markets and the Place of Local Policies*, in C. Ranci, T. Brandsen, S. Sabatinelli (eds.), *Social Vulnerability in European Cities*, Palgrave Macmillan, London, pp. 67-102.
- HERITIER A., RHODES M. (eds.) (2011), *New Modes of Governance in Europe*, Palgrave Macmillan, London.
- HIERN B., PORTER D. O. (1988), *Le strutture di implementazione: una nuova unità di analisi amministrativa*, in S. Zan (a cura di), *Logiche di azione organizzativa*, Il Mulino, Bologna.
- HILL M., HUPE P. (2002), *Implementing Public Policy*, Sage, London.
- JACOBS K. et al. (2003), *Power, Discursive Space and Institutional Practices in the Construction of Housing Problems*, in "Housing Studies", 18, 4, pp. 429-46.
- JESSOP B. (2002), *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge.
- ID. (2008), *State Power. A Strategic Relational Approach*, Polity Press, Cambridge.

- JOHANSSON H., PANICAN A. (2016), *Combating Poverty in Local Welfare Systems*, Palgrave Macmillan, London.
- KAZEPOV Y. (2002), *Frammentazione e coordinamento nelle politiche di attivazione in Europa*, in "Assistenza Sociale", 2, pp. 5-35.
- ID. (ed.) (2010), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.
- KEATING M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar Publishing, Northampton.
- KORPI W., PALME J. (2003), *New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95*, in "The American Political Science Review", 97, 3, pp. 425-46.
- LAVE J., WENGER E. (1991), *Situated Learning. Legittimate Peripheral Participation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LIPSKY M. (1980), *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York.
- LØDEMEL I., TRICKEY H. (2001), *"An Offer You Can't Refuse": Workfare in International Perspective*, Policy Press, Bristol.
- MARTELLI A. (2002), *Politiche sociali: cultura organizzativa e contesto locale*, FrancoAngeli, Milano.
- MATLAND R. E. (1995), *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*, in "Journal of Public Administration Research and Theory", 2, pp. 145-74.
- MCEWEN N., MORENO L. (eds.) (2005), *The Territorial Politics of Welfare*, Routledge, New York.
- MEO A. (2022), *La povertà e il suo contrasto in Italia: il disciplinamento come chiave analitica*, in J. Soss, R. Fording, S. Schram, *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà*, Mimesis, Milano, pp. 537-70.
- MEYER J. W., ROWAN B. (1977), *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in "American Journal of Sociology", 83, 2, pp. 340-63.
- MINGIONE E., OBERTI M. (2003), *The Struggle against Social Exclusion at the Local Level: Diversity and Convergence in European Cities*, in "European Journal of Spatial Development", 1, pp. 1-23.
- MINGIONE E. et al. (2002), *Cities as Local Systems*, in C. Saraceno (ed.), *Social Assistance Dynamics in Europe*, Policy Press, Bristol, pp. 35-80.
- MOINI G. (2011), *How Participation Has Become a Hegemonic Discursive Resource: Towards an Interpretivist Research Agenda*, in "Critical Policy Studies", 5, 2, pp. 149-68.
- MOREL N. et al. (2011), *Social Investment: A Paradigm in Search of a New Economic Model and Political Mobilization*, in N. Morel, B. Palier, J. Palme, *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press, Bristol, pp. 353-76.

- OBINGER H. *et al.* (2005), *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*, Cambridge University Press, New York.
- PALIER B. (2013), *Social Policy Paradigms, Welfare State Reforms and the Crisis*, in “Stato e mercato”, 33, 1, pp. 37-66.
- PALUMBO D. J., CALISTA D. G. (1990), *Implementation and the Policy Process. Opening the Black Box*, Greenwood Press, Westport-Conn.
- PIVEN F. F. (2007), *From Public Sociology to Politicized Sociologist*, in D. Clawson *et al.* (eds.), *Public Sociology: Fifteen Eminent Sociologists Debate Politics and the Profession in the Twenty-First Century*, California University Press, Berkeley, pp. 158-66.
- PRESSMAN J. L., WILDAVSKY A. (1973), *Implementation*, California University Press, Berkeley.
- RANCI C., PAVOLINI E. (2015), *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna.
- ROSSI P. (2017), *Il welfare come merito? Logiche di responsabilizzazione e processi di individualizzazione nell'accesso ai servizi socioassistenziali*, in “Rassegna Italiana di Sociologia”, 58, 3, pp. 579-614.
- SABATIER P. (1986), *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*, in “Journal of Public Policy”, 1, pp. 21-48.
- ID. (2005), *From Policy Implementation to Policy Change: A Personal Odyssey*, in Å. Gornitzka, M. Kogan, A. Amaral (eds.), *Reform and Change in Higher Education. Higher Education Dynamics*, vol. 8, Springer, Dordrecht.
- ID. (ed.) (2007), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Cambridge (MA).
- SARACENO C. (ed.) (2002), *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*, Bristol University Press, Bristol.
- ID. (a cura di) (2004), *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, Il Mulino, Bologna.
- SARUIS T. (2015), *Gli operatori sociali nel nuovo welfare. Tra discrezionalità e responsabilità*, Carocci, Roma.
- SCHRAM S. (1995), *Words of Welfare: The Poverty of Social Science and the Social Science of Poverty*, Minnesota University Press, Minneapolis.
- ID. (2008), *Welfare Discipline: Discourse, Governance, and Globalization*, Temple University Press, Philadelphia.
- SEN A. (1992), *Inequality Reexamined*, Clarendon Press, Oxford.
- SORDINI M. (2006), *Politiche attive come politiche di attivazione*, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano.
- SOSS J. *et al.* (2022), *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà*, a cura di S. Busso, E. Graziano, Mimesis, Milano.
- SUREL Y. (2000), *The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making*, in “Journal of European Public Policy”, 7, 4, pp. 495-512.
- TAYLOR-GOOPY P. (eds.) (2004), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

- VAN OORSCHOT W. (2000), *Who Should Get What, and Why? On Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity among the Public*, in "Policy & Politics", 28, 1, pp. 33-48.
- WEAVER R. K. (1986), *The Politics of Blame Avoidance*, in "Journal of Public Policy", 6, 4, pp. 371-98.
- WENGER E. (1998), *Communities of Practice. Learning, Meaning and Identity*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ID. (2000), *Comunità di pratica e sistemi sociali di apprendimento*, in "Studi organizzativi", 1, pp. 11-34.
- WILDAVSKY A. (1973), *If Planning is Everything, Maybe it's Nothing*, in "Policy Sciences", 4, pp. 127-53.
- WOOD M., FLINDERS M. (2014), *Rethinking Depoliticisation: Beyond the Governmental*, in "Policy & Politics", 42, 2, pp. 151-70.

2

La ricerca: metodi e dati

- ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA (a cura di) (2019), *Il Reddito di inclusione (REI). Un bilancio*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- AMATURO E., PUNZIANO G. (2016), *I Mixed Methods nella ricerca sociale*, Carocci, Roma.
- ANSELIN L. (1995), *Local Indicators of Spatial Association – LISA*, in "Geographical Analysis", 27, pp. 93-115.
- ID. (2005), *Exploring Spatial Data with GeoDa™: A Workbook*, Center for Spatially Integrated Social Science – University of Illinois, Urbana (IL) (<https://www.geos.ed.ac.uk/~gisteac/fspat/geodaworkbook.pdf>; consultato il 12 marzo 2020).
- BARBERIS E. *et al.* (a cura di) (2019), *Focus. Tra il dire e il fare: la prospettiva street-level e l'implementazione delle politiche di welfare*, in "Politiche Sociali/Social Policies", 6, 3, pp. 389-520.
- BICHI R. (2002), *L'intervista biografica. Una proposta metodologica*, Vita e Pensiero, Milano.
- CORBETTA P. (2003), *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. III. Le tecniche qualitative*, Il Mulino, Bologna.
- CRESWELL J. W. (2009), *Mapping the Field of Mixed Methods Research*, in "Journal of Mixed Methods Research", 3, 2, pp. 95-108.
- FINCH J. (1987), *Research Note. The Vignette Technique in Survey Research*, in "Sociology", 21, 1, pp. 105-14.
- GOUGH I. (2001), *Social Assistance Regimes: A Cluster Analysis*, in "Journal of European Social Policy", 11, 2, pp. 165-70.
- HOWLETT M., RAMESH M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.

- JOHANSSON H., PANICAN A. (eds.) (2016), *Combating Poverty in Local Welfare Systems*, Palgrave Macmillan, London.
- KAZEPOV Y. (ed.) (2010), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.
- LEONARDI D. (2021), *How to Use the Vignette Technique to Uncover Judgments, Values, Relationships with Norms. Methodological Reflections from a Research Project on Professional Discretion*, in "Sociologia Italiana", 18, pp. 53-68.
- SARACENO C. (ed.) (2002), *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*, Bristol University Press, Bristol.
- SARUIS T. (2015), *Studiare lo street-level: consigli di metodo*, in Id., *Gli operatori sociali nel nuovo welfare. Tra discrezionalità e responsabilità*, Carocci, Roma, pp. 109-22.
- SHARKH M. B., GOUGH I. (2010), *Global Welfare Regimes. A Cluster Analysis*, in "Global Social Policy", vol. XX, 10, pp. 1-32.
- SILVERMAN D. (2008), *Manuale di ricerca qualitativa*, Carocci, Roma.
- TASHAKKORI A., TEDDLIE C. (2008), *Quality of Inference in Mixed Methods Research: Calling for an Integrative Framework*, in M. M. Bergman (ed.), *Advanced in Mixed Methods Research: Theories and Applications*, Sage, London, pp. 101-19.

3

I contesti di indagine: sistemi locali di welfare e misure nazionali di reddito minimo

- ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA (a cura di) (2019), *Il reddito di inclusione (REI). Un bilancio*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- ANDREOTTI A., MINGIONE E. (2014), *Local Welfare Systems in Europe and the Economic Crisis*, in "European Urban and Regional Studies", 23, 3, pp. 1-15.
- ARLOTTI M., BERNARDI L. (2022), *Reddito di Cittadinanza e implementazione territoriale: un'analisi sul Nord Italia*, in "Polis", 3, pp. 339-68.
- CHECCHI D. et al. (2021), *Reddito di cittadinanza, caratteristiche socio-economiche e capitale sociale*, INPS, Direzione centrale studi e ricerche (DCSR), n. 4/2021.
- GOUGH I. (2001), *Social Assistance Regimes: A Cluster Analysis*, in "Journal of European Social Policy", 11, 2, pp. 165-70.
- IMMERVOLL H. et al. (2015), *Are Recipients of Social Assistance 'Benefit Dependent'? Concepts, Measurement and Results for Selected Countries*, OECD, Social, Employment and Migration, working papers, n. 162, Paris.
- INPS (2019), *Reddito di cittadinanza: accolte più di un milione di domande*, 6 novembre, Roma (<https://www.inps.it/news/reddito-di-cittadinanza-accolte-piu-di-un-milione-di-domande>; consultato il 30 novembre 2019).
- ID. (2023), *Reddito/Pensione di cittadinanza*, Report aprile 2023, Roma (<https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei---rdc.html>; consultato il 25 maggio 2023).

- JANSSENS J., VAN MECHELEN N. (2022), *To Take or not to Take? An Overview of the Factors Contributing to the Non-Take-Up of Public Provisions*, in “European Journal of Social Security”, 24, 2, pp. 95-116.
- KAZEPOV Y., BARBERIS E. (a cura di) (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma.
- MAZZIOTTA M., PARETO A. (2011), *Un indice sintetico non compensativo per la misura della dotazione infrastrutturale: un'applicazione in ambito sanitario*, in “Rivista di statistica ufficiale”, 13, 1, pp. 63-79.
- ID. (2016), *On a Generalized Non-Compensatory Composite Index for Measuring Socio-Economic Phenomena*, in “Social Indicators Research”, 127, pp. 983-1003.
- ID. (2018), *Measuring Well-Being Over Time: The Adjusted Mazziotta-Pareto Index Versus Other Non-Compensatory Indices*, in “Social Indicators Research”, 136, pp. 967-76.
- NELSON K., NIEUWENHUIS R. (2021), *Towards a New Consolidated Framework for Analysing Benefit Coverage*, in “Journal of European Social Policy”, 31, 3, pp. 352-62.
- SARACENO C. (2005), *I livelli essenziali di assistenza nell'assetto federale italiano*, Reforme, Milano.

4

La governance regionale del contrasto alla povertà tra innovazione ed inerzia

- AGUILAR HENDRICKSON M., SABATINELLI S. (2014), *Changing Labor Markets and the Place of Local Policies*, in C. Ranci, T. Brandsen, S. Sabatinelli (eds.), *Social Vulnerability in European Cities. The Role of Local Welfare in Times of Crisis*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 67-102.
- ARLOTTI M., SABATINELLI S. (2020), *Una nuova geografia della cittadinanza sociale? Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/00*, in “Politiche Sociali/Social Policies”, 3, pp. 357-74.
- ASCOLI U., PAVOLINI E. (2012), *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in “Stato e Mercato”, 96, pp. 521-42.
- BIFULCO L. (2011), *Quasi-mercato e sussidiarietà come pilastri del modello lombardo di welfare*, in G. Carabelli, C. Facchini (a cura di), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassetamenti, prospettive*, FrancoAngeli, Milano.
- ID. (2015), *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma.
- BUSSO S. (2012), *Definire il campo della programmazione locale. Obiettivi, regole ed esempi*, in S. Busso, N. Negri, *La programmazione sociale a livello locale. Innovazione, tradizione, rituali*, Carocci, Roma.
- DESSI C., GUIDETTI C. (2018), *Il contrasto all'esclusione sociale*, in C. Gori (a cura di), *Il welfare delle riforme? Politiche lombarde tra norme ed attuazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

- FARGION V., GUALMINI E. (a cura di) (2012), *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, Il Mulino, Bologna.
- GHETTI V. (2018), *La governance lombarda*, in C. Gori (a cura di), *Il welfare delle riforme? Politiche lombarde tra norme ed attuazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- GORI C. (2020), *Più servizi e meno regolazione. Il welfare lombardo nella longue durée*, in "Politiche Sociali/Social Policies", 3, pp. 375-96.
- KAZEPOV Y. (1996), *Le politiche sociali contro l'esclusione sociale*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma.
- ID. (ed.) (2010), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.
- KAZEPOV Y., BARBERIS E. (a cura di) (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma.
- LUMINO R., MORLICCHIO E. (2013), *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 2, pp. 235-48.
- MELZI A. (2018), *Il "Piano regionale" lombardo di contrasto alla povertà*, in "Lombardia Sociale" (http://www.lombardiasociale.it/2018/10/30/il-piano-regionale-lombardo-di-prevenzione-e-contrasto-alla-poverta-2018-2020/?doing_wp_cron=1695575665.6774740219116210937500; consultato il 13 febbraio 2023).
- MEO A., VOLTURO S. (2022), *Le politiche regionali di contrasto alla povertà. Un'analisi comparata nell'Italia settentrionale*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 1, pp. 133-55.
- PERNETTI A. et al. (2021), *Contrasting Poverty through Inclusive Governance: The Local Implementation of the National Minimum Income Scheme in Italy*, in VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS), *Cuidar la vida, garantizar la inclusión, convivir en diversidad: consensos y retos*, Bilbao.
- RAMELLA F. (2005), *Cuore rosso? Viaggio politico nell'Italia di mezzo*, Donzelli, Roma.
- SARACENO C. et al. (2022), *La povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.

5

L'organizzazione dei servizi alla prova del reddito minimo

- ACHARYA A. (2004), *How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism*, in "International Organization", 58, 2, pp. 239-75.
- BAKKELI V., BREIT E. (2021), *From "What Works" to "Making it Work": A Practice Perspective on Evidence-Based Standardization in Frontline Service Organizations*, in "Social Policy & Administration", 56, pp. 87-102.

- BIFULCO L. (2017), *Innovazione sociale e conoscenza: il ruolo dello Stato*, in “la Rivista delle Politiche Sociali”, 3, pp. 261-78.
- BRODKIN E. Z. (2011), *Policy Work: Street-Level Organizations under New Managerialism*, in “Journal of Public Administration Research and Theory”, 21, 2, pp. 253-77.
- BUSO S. *et al.* (2021), *Misure economiche di contrasto alla povertà alla prova della pandemia. Tre chiavi di lettura*, in “Politiche Sociali/Social Policies”, 8, 3, pp. 531-52.
- CARSTENSEN M. B., RÖPER N. (2019), *Invasion from Within: Ideas, Power and the Transmission of Institutional Logics between Policy Domains*, in “Comparative Political Studies”, 52, 9, pp. 1328-63.
- CIARINI A., NERI S. (2019), *Innovazione sociale, auto-organizzazione e azione pubblica. Integrazione o sostituzione? Nota introduttiva*, in “la Rivista delle Politiche Sociali”, 1, pp. 9-22.
- CREMONINI F. *et al.* (2020), *WPI. La ricostruzione dei contesti territoriali dell'implementazione. Il caso dell'Emilia-Romagna*, disponibile online su <https://coping.soc.unitn.it/Research-Outputs.html>.
- DE LEONARDIS O. (2001), *Le istituzioni. Come e perché parlarne*, Carocci, Roma.
- DIMAGGIO P. J., POWELL W. W. (1983), *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in “American Sociological Review”, 48, pp. 147-60.
- DOWNES L., NUNES P. (2017), *Big Bang Disruption. L'era dell'innovazione devastante*, Egea, Milano.
- LOWNDES V. (2005), *Something Old, Something New, Something Borrowed... How Institutions Change (and Stay the Same) in Local Governance*, in “Policy Studies”, 26, 3-4, pp. 291-309.
- MARTELLI A. *et al.* (2022), *The Pandemic as a Stress Test for the Implementation of the Italian National Minimum Income Scheme*, Paper for the 2022 Annual Meeting of the ISA RC19.
- PIERSON P. (2004), *Politics in Time: History, Institutions, and Political Analysis*, Princeton University Press, New York.
- ROSSI P. (2019), *L'innovazione organizzativa. Forme, contesti e implicazioni sociali*, Carocci, Roma.
- SARUIS T. *et al.* (2019), *Istituzioni del welfare e innovazione sociale: un rapporto conflittuale?* in “la Rivista delle Politiche Sociali”, 1, pp. 23-38.
- SCARANO G. (2022), *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego: tra miti e riforme*, Egea, Milano.
- STREECK W., THELEN K. (eds.) (2005), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- TUMMERS L. L. *et al.* (2015), *Coping during Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature*, in “Journal of Public Administration Research and Theory”, 25, 4, pp. 1099-126.

I significati del denaro

- ANSELMO M. *et al.* (2020), *Poveri e imbroglioni. Dentro il Reddito di cittadinanza*, in “il Mulino”, 1, pp. 53-60.
- APPADURAI A. (2011), *Le aspirazioni nutrono la democrazia*, Et al. Edizioni, Milano.
- ATTRASH-NAJJAR A. *et al.* (2022), *Lone Motherhood, Poverty and the Meaning of Money*, in “Affilia: Feminist Inquiry in Social Work”, pp. 1-18.
- BERGAMASCHI M., MUSARÒ P. (a cura di) (2011), *Spazi di negoziazione. Povertà urbana e consumi alimentari*, FrancoAngeli, Milano.
- BUSSO S. *et al.* (2020), *L'educazione finanziaria come strumento di contrasto alla povertà. Ambivalenze e dilemmi*, in L. Refrigeri, E. E. Rinaldi, V. Moiso (a cura di), *Scenari ed esperienze di educazione finanziaria*, Pensa MultiMedia, Lecce.
- BUSSO S. *et al.* (2018), *Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di “regolazione dei poveri” nelle misure di sostegno al reddito*, in “Sinapsi”, VIII, 3, pp. 65-79.
- CARRUTHERS B. G., ESPELAND W. N. (1998), *Money, Meaning, and Morality*, In “American Behavioral Scientist”, 41, 10, pp. 1384-408.
- COMMISSIONE EUROPEA (2022), *The 2022 Minimum Income Report*, Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL).
- DALY M. (2017), *Money-Related Meanings and Practices in Low-Income and Poor Families*, in “Sociology”, 51, 2, pp. 450-65.
- GOFFMAN E. (1963), *Stigma Notes on the Management of Spoiled Identity*, Prentice Hall, Hoboken (NJ).
- GRANOVETTER M. S. (1973), *The Strength of Weak Ties*, in “American Journal of Sociology”, 78, 6, pp. 1360-80.
- KOCHUYT T. (2004), *Giving Away One's Poverty. On the Consumption of Scarce Resources within the Family*, in “The Sociological Review”, 52, 2, pp. 139-61.
- LAZARUS J. (2022), *Les politiques de l'argent*, PUF, Paris.
- MEO A. (2022), *La povertà e il suo contrasto in Italia: il disciplinamento come chiave analitica*, in J. Soss, R. Fording, S. Schram, *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà*, Mimesis, Milano, pp. 537-70.
- PROCACCI G. (1998), *Governare la povertà: la società liberale e la nascita della questione sociale*, Il Mulino, Bologna.
- ROSSI P. (2017), *Il welfare come merito? Logiche di responsabilizzazione e processi di individualizzazione nell'accesso ai servizi socio-assistenziali*, in “Rassegna Italiana di Sociologia”, 58, 3, pp. 579-614.
- ROWNTREE B. S. (1937), *The Human Needs of Labour*, Longmans Green, London.
- SOSS J. *et al.* (2022), *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà*, a cura di S. Busso, E. Graziano, Mimesis, Milano.

- VILLAREAL M. *et al.* (2018), *Chapter 6. Carola and Saraswathi: Juggling Wealth in India and in Mexico*, in B. Maurer, S. Musaraj, I. V. Small (eds.), *Money at the Margins*, Berghahn Books, New York, pp. 128-50.
- ZELIZER V. A. (1989), *The Social Meaning of Money: "Special Monies"*, in "American Journal of Sociology", 95, 2, pp. 342-77.
- ID. (1994), *The Social Meaning of Money: Pin Money, Paychecks, Poor Relief and Other Currencies*, Basic Books, New York.
- ID. (1997), *The Social Meaning of Money: Pin Money, Paychecks, Poor Relief, and Other Currencies*, Princeton University Press, Princeton.

7

Il patto e la condizionalità Significati, rappresentazioni e pratiche

- BARBIER J. C. (2005), *Attivazione*, in "la Rivista delle Politiche Sociali", 1, pp. 257-90.
- BARTOLOMEI A., PASSERA A. (2011), *L'assistente sociale. Manuale di servizio sociale professionale*, Cierre, Milano.
- BONVIN J. M., FARVAQUE N. (2004), *Social Opportunities and Individual Responsibility: The Capability Approach and the Third Way*, in "Ethics and Economics", 2, 2.
- BUSSO S., MEO A. (2015), *La Carta Acquisti Sperimentale per la lotta alla povertà. Il caso di Torino*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 38, 3, pp. 377-92.
- FLETCHER D. R. (2020), *Introduction to the Special Edition*, in "Social Policy and Administration", 54, pp. 185-90.
- GIUBILEO F. (2021), *"Politiche attive: l'offerta congrua non esiste"*, in "lavoce.info" (<https://lavoce.info/archives/90986/politiche-attive-l-offerta-congrua-non-esiste/>; consultato il 31 luglio 2023).
- GORI C. *et al.* (2022), *Reddito di cittadinanza: un infuocato dibattito su una condizionalità apparente*, in "Il menabò di etica ed economia" (<https://eticaeconomia.it/reddito-di-cittadinanza-un-infuocato-dibattito-su-una-condizionalita-apparente/>; consultato il 31 luglio 2023).
- GRANAGLIA E., BOLZONI M. (2016), *Il reddito di base*, Ediesse, Roma.
- INAPP (2022), *Condizionalità e contrasto alla povertà: riflessioni dall'indagine INAPP*, in "welforum.it" (<https://www.welforum.it/condizionalita-e-contrasto-alla-poverta-riflessioni-dallindagine-inapp/>; consultato il 31 luglio 2023).
- LIPSKY M. (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public*, in "Public Administration Review", 71, 2, March-April 2011, pp. 299-302.
- LØDEMEL I., TRICKEY H. (2001), *"An Offer You Can't Refuse": Workfare in International Perspective*, Policy Press, Bristol.
- MATUTINI E. (2021), *Il lavoro di accompagnamento sociale nelle misure condizionali di sostegno al reddito. Riflessioni a partire da un'indagine in un contesto*

- locale*, in L. Salmieri (a cura di), *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Teorie, pratiche e strumenti per gli assistenti sociali*, FrancoAngeli, Milano, pp. 43-53.
- MEYER J. W., ROWAN B. (1977), *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in "American Sociological Review", 83, 2, pp. 340-63.
- PACI M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare: sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.
- PRANDINI C., SABEL C. (2013), *Presentazione*, in "Sociologia e politiche sociali", 3, pp. 5-8.
- RANCI C., PAVOLINI E. (2015), *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna.
- RAVELLI F. (2019), *Il reddito minimo: tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli, Torino.
- ROSSI P. (2017), *Il welfare come merito? Logiche di responsabilizzazione e processi di individualizzazione nell'accesso ai servizi socioassistenziali*, in "Rassegna italiana di sociologia", 58, 3, pp. 579-614.
- SALMIERI L. (2021), *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà*, Report di ricerca, Osservatorio interdipartimentale permanente sui servizi sociali e le povertà, Roma.
- SERRANO PASCUAL A., CRESPO SUÁREZ E. (2007), *The Government of Activation Policies by EU Institutions*, in "International Journal of Sociology and Social Policy", 27, 9-10, pp. 376-86.
- SORDINI M. (2006), *Politiche attive come politiche di attivazione*, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano.
- SOSS J. et al. (2022), *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà*, a cura di S. Busso, E. Graziano, Mimesis, Milano.
- VAN OORSCHOT W. (2000), *Who Should Get What, and Why? On Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity among the Public*, in "Policy & Politics", 28, 1, pp. 33-48.
- WHITE S. (2000), *Social Rights and Social Contract. Political Theory and the New Welfare Politics*, in "British Journal of Political Science", 30, 3, pp. 507-32.

8

Percorsi di inclusione sociale

- ARLOTTI M., BERNARDI L. (2022), *Reddito di cittadinanza e implementazione territoriale: un'analisi sul Nord Italia*, in "Polis", 36, 3, pp. 339-68.
- ARLOTTI M., SABATINELLI S. (2020), *Una nuova geografia della cittadinanza sociale? Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/00*, in "Politiche sociali", 3, pp. 357-74.
- ASCOLI U., PAVOLINI E. (2012), *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in "Stato e mercato", 3, pp. 429-64.

- BARBERIS E., KAZEPOV Y. (a cura di) (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma.
- BARBERIS E., MARTELLI A. (2021), *COVID-19 e welfare dei servizi in Italia. Linee emergenti nel contrasto alla povertà e alla vulnerabilità sociale*, in "Politiche sociali", 2, pp. 349-68.
- BARBIER J. C. (2005), *Attivazione*, in "La rivista della politiche sociali", 1, pp. 257-90.
- BERTIN G., CARRADORE M. (2016), *Differentiation of Welfare Regimes: The Case of Italy*, in "International Journal of Social Welfare", 2, pp. 149-60.
- BRICOCOLI M. et al. (2016), *La riconversione della spesa pubblica come terreno di innovazione. Soluzioni residenziali per l'emergenza abitativa a Milano*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", 1, pp. 69-86.
- BUSILACCHI G. et al. (2021), *Qualcosa è cambiato? I limiti nella implementazione del Reddito di cittadinanza e il vincolo della path dependency*, in "Politiche sociali", 3, pp. 553-78.
- CALTABIANO C. (2004), *Il prisma del welfare: analisi dei regimi socio-assistenziali nelle regioni italiane*, IREF, Roma.
- CASELLI D., GIULLARI B. (2022), *Gli operatori*, in C. Gori (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano, pp. 67-84.
- D'EMILIONE M. et al. (2021), *Le politiche nazionali di contrasto alla povertà viste dai servizi: la doppia sfida dell'implementazione e della crisi pandemica*, in "Inapp Working Paper", 72.
- FAZZI L. (2022), *Il welfare mix*, in C. Gori (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano, pp. 127-40.
- GORI C. (a cura di) (2022), *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano.
- MARLIER E. et al. (2009), *The EU and Social Inclusion. Facing the Challenges*, Policy Press, Bristol.
- MEO A., VOLTURO S. (2022), *Le politiche regionali di contrasto alla povertà. Un'analisi comparata nell'Italia settentrionale*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 1, pp. 133-55.
- SGRITTA G. (1991), *Assistenza sociale*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1, Treccani, Roma, pp. 370-82.

9

Il lavoro come mezzo o come fine? Costruzione dei percorsi di inclusione lavorativa e aspettative dei beneficiari

- BARBIER J. C. (2005), *Attivazione*, in "La rivista delle politiche sociali", 1, pp. 257-90.
- BONVIN J. M., FARVAQUE N. (2004), *Social Opportunities and Individual Responsibility: The Capability Approach and the Third Way*, in "Ethics and Economics", 2, pp. 1-23.

- BUSSO S. (2022), *Cosa significa poter lavorare*, in “lavoce.info” (<https://lavoce.info/archives/99308/cosa-significa-poter-lavorare/>; consultato il 20 marzo 2023).
- BUSSO S. *et al.* (2021), *Misure economiche di contrasto alla povertà alla prova della pandemia. Tre chiavi di lettura*, in “Social Policies”, 8, 3, pp. 531-52.
- CNEL (2021), *XXII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020*, CNEL, Roma.
- COIN F. (2017), *La fine del lavoro (pagato)*, in Id. (a cura di), *Salari rubati, Economia politica e conflitto ai tempi del lavoro gratuito*, Ombre Corte, Verona, pp. 7-29.
- CONSIDINE M. (2003), *Governance and Competition: The Role of Non Profit Organizations in the Delivery of Public Services*, in “Australian Journal of Political Science”, 38, 1, pp. 63-77.
- CRANE A. *et al.* (2020), *Re-Politicising Poverty: Relational Re-Conceptualisations of Impoverishment*, in “Antipode”, 52, 2, pp. 339-51.
- DEAN H. *et al.* (2005), *Developing Capabilities and Rights in Welfare-to-Work Policies*, in “European Societies”, 7, 1, pp. 3-26.
- ESPING-ANDERSEN G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- GÜELL P., YOPO DÍAZ M. (2021), *Temporal Structures of the Poor: Social Mobility and the Struggle for the Future in Chile*, in “The Sociological Review”, 69, 5, pp. 974-89.
- HEMERIJCK A. (ed.) (2017), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford.
- LISTER R. (2004), *Poverty*, Polity Press, Cambridge.
- LØDEMEL I., TRICKEY H. (2001), *“An Offer You Can’t Refuse”: Workfare in International Perspective*, Policy Press, Bristol.
- LYSAGHT R. *et al.* (2017), *Inclusion through Work and Productivity for Persons with Intellectual and Developmental Disabilities*, in “Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities”, 30, 5, pp. 922-35.
- MCRORBIE A. (2002), *From Holloway to Hollywood: Happiness at Work in the New Cultural Economy*, in P. Du Gay, M. Pryke (eds.), *Cultural Economy: Cultural Analysis and Commercial Life*, Sage, London, pp. 97-114.
- SEN A. (2000), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c’è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano.
- SOSS J. *et al.* (2022), *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà*, a cura di S. Busso, E. Graziano, Mimesis, Milano.
- WEEKS K. (2011), *The Problem with Work: Feminism, Marxism, Antiwork Politics, and Postwork Imaginaries*, Duke University Press, Durham.
- WHITE S. (2000), *Social Rights and Social Contract. Political Theory and the New Welfare Politics*, in “British Journal of Political Science”, 30, 3, pp. 507-32.

I progetti utili alla collettività tra rappresentazioni di opportunità e contropartita

- BARBIER J. C. (2005), *Attivazione*, in “La rivista delle politiche sociali”, 1, pp. 257-90.
- BERGAMANTE F. et al. (2022), *Reddito di cittadinanza. Evidenze dall’indagine INAPP-Plus*, in “INAPP Policy Brief”, 27, pp. 1-12.
- BOLZONI M., GRANAGLIA E. (2018), *Attivazione e politiche di contrasto alla povertà*, in “Social Cohesion Papers-Quaderni della coesione sociale”, 1, pp. 1-30.
- ID. (2021), *Work-Related Conditionality and Minimum Income Schemes: Where is the EU Going?*, in “Autonomie locali e servizi sociali”, 3, pp. 593-609.
- CARDONE P. et al. (2019), *Le opinioni sulla condizionalità: i risultati in Italia dell’European Social Survey*, INAPP, Roma.
- COADY D. et al. (2021), *Guaranteed Minimum Income Schemes in Europe: Landscape and Design*, in “IMF Working Papers”, 179.
- COHEN A. (2009), *Welfare Clients’ Volunteering as a Means of Empowerment*, in “Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly”, 38, 3, pp. 522-34.
- COMMISSIONE EUROPEA (2022), *Commission Staff Working Document Accompanying the Document: Proposal for a Council Recommendation on Adequate Minimum Income Ensuring Active Inclusion*, Bruxelles, SWD, 313 final.
- CREPALDI C. et al. (2017), *Minimum Income Policies in EU Member States, Study for the EMPL Committee*, European Parliament, Bruxelles.
- ELEVELD A. et al. (eds.) (2020), *Welfare to Work in Contemporary European Welfare States: Legal, Sociological and Philosophical Perspectives on Justice and Domination*, Bristol University Press, Bristol (1ª ed.).
- FULLER S. et al. (2008), *Constructing “Active Citizenship”: Single Mothers, Welfare, and the Logics of Voluntarism*, in “Citizenship Studies”, 12, 2, pp. 157-76.
- GARTHWAITE K. (2017), *“I Feel I’m Giving Something Back to Society”: Constructing the “Active Citizen” and Responsibilising Foodbank Use*, in “Social Policy and Society”, 16, 2, pp. 283-92.
- GOUL ANDERSEN J. (2002), *Coping with Long-Term Unemployment: Economic Security, Labour Market Integration and Well-Being. Results from a Danish Panel Study, 1994-99*, in “International Journal of Social Welfare”, 11, 3, pp. 178-90.
- HANDLER J. F. (2003), *Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: From Status to Contract*, in “Journal of European Social Policy”, 13, 3, pp. 229-43.
- KAMPEN T. (2020), *Left in Limbo: Social Assistance Recipients’ Evolving Views on the Fairness of Workfare Volunteerism*, in A. Eleveld, T. Kampen, J. Arts (eds.), *Welfare to Work in Contemporary European Welfare States: Legal, Sociological and Philosophical Perspectives on Justice and Domination*, Bristol University Press, Bristol.
- KAMPEN T. et al. (2019), *The Obligation to Volunteer as Fair Reciprocity? Welfare*

- Recipients' Perceptions of Giving Back to Society*, in "VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations", 30, pp. 991-1005.
- KAZEPOV Y. (2003), *Recensione di I. Lødemel e H. Trickey (eds.), An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, in "Rassegna italiana di sociologia", 2, pp. 309-10.
- KOCMÁNKOVÁ D., PROSTOR N. (2014), *Czech Republic. Analysis and Road Map for Adequate and Accessible Minimum Income Schemes*, EMIN Report, Bruxelles.
- LEONE L. *et al.* (2017), *Misure di contrasto alla povertà e condizionalità. Una sintesi realista delle evidenze*, FrancoAngeli, Milano.
- LEVY M. (2006), *Volunteering for the Dole: Good or Bad?*, in "Australian Journal on Volunteering", 11, 1, pp. 38-49.
- LØDEMEL I., MOREIRA A. (2014), *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*, Oxford University Press, Oxford.
- LØDEMEL I., TRICKEY H. (eds.) (20+01), *"An Offer you Can't Refuse": Workfare in International Perspective*, Policy Press, Bristol.
- MOSS J. (2006), *Mutual Obligation and New Deal: Illegitimate and Unjustified?*, in "Ethical Theory and Moral Practice", 9, pp. 87-104.
- RASPANTI D. (2019), *Il (difficile) cammino verso l'attivazione: il dibattito italiano in materia di politiche del lavoro e attivazione*, in "Autonomie Locali e Servizi Sociali", 3, pp. 479-495
- REITSMA-STREET M. *et al.* (2000), *Promoting Engagement: An Organizational Study of Volunteers in Community Resource Centres for Children*, in "Children and Youth Services Review", 22, 8, pp. 651-78.
- ROBERTS J., DEVINE F. (2004), *Some Everyday Experiences of Voluntarism: Social Capital, Pleasure, and the Contingency of Participation*, in "Social Politics", 11, 2, pp. 280-96.
- SIZA R. (2019), *Il reddito di cittadinanza fra neoassistenzialismo e condizionalità*, in "Prospettive sociali e sanitarie", 2, pp. 1-4.
- STUKAS A. *et al.* (1999), *The Effects of "Mandatory Volunteerism" on Intentions to Volunteer*, in "Psychological Science", 10, 1, pp. 59-64.
- VILLA M. (2007), *Dalla protezione all'attivazione. Le politiche contro l'esclusione tra frammentazione istituzionale e nuovi bisogni*, FrancoAngeli, Milano.
- WARBURTON J., SMITH J. (2003), *Out of the Generosity of Your Heart: Are we Creating Active Citizens through Compulsory Volunteer Programmes for Young People in Australia?*, in "Social Policy and Administration", 37, pp. 772-86.

II

Percorsi di impoverimento: tempi, contesti, spazi di azione

- ANSELMO M. *et al.* (2020), *Poveri e imbroglioni. Dentro il Reddito di cittadinanza*, in "il Mulino", 1, pp. 53-60.

- BRADY D. (2019), *Theories of the Causes of Poverty*, in “Annual Review of Sociology”, 45, 1, pp. 155-75.
- CALNITSKY D. (2018), *Structural and Individualistic Theories of Poverty*, in “Sociology Compass” (<https://doi.org/10.1111/soc4.12640>).
- ELDER G. H. (ed.) (1985), *Life Course Dynamics*, Cornell University Press, Ithaca (NY).
- FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN, FONDAZIONE L'ALBERO DELLA VITA (2015), *Io non mi arrendo. Bambini e famiglie in lotta contro la povertà*, Il Mulino, Bologna.
- LAYTE R., WHELAN C. T. (2002), *Cumulative Disadvantage or Individualisation? A Comparative Analysis of Poverty Risk and Incidence*, in “European Societies”, 4, 2, pp. 209-33.
- LEISERING L., LEIBFRIED S. (1999), *Time and Poverty in Western Welfare States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LEISERING L., WALKER R. (eds.) (1998), *The Dynamics of Modern Society: Policy, Poverty and Welfare*, Policy Press, Bristol.
- LISTER R. (2004), *Poverty*, Polity Press, Cambridge.
- MEO A. (2022), *La povertà e il suo contrasto in Italia: il disciplinamento come chiave analitica*, in J. Soss, R. Fording, S. Schram, *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà*, Mimesis, Milano, pp. 537-70.
- NEGRI N. (1994), *Analisi di interazione situata: persone e carriere morali*, in A. Bagnasco, N. Negri, *Classi, ceti, persone. Esercizi di analisi sociale localizzata*, Liguori Editore, Napoli.
- OLAGNERO M., SARACENO C. (1993), *Che vita è. L'uso dei materiali biografici nell'analisi sociologica*, Carocci, Roma.
- PAUGAM S. (2013), *Le forme elementari della povertà*, Il Mulino, Bologna (ed. or. 2005).
- SIMMEL G. (1998), *Il povero*, in Id., *Sociologia*, Edizioni di Comunità, Torino (ed. or. 1908).
- SIZA R. (2009), *Povertà provvisorie*, FrancoAngeli, Milano.
- VANDECASTEELE L. et al. (2021), *Poverty and Economic Insecurity in the Life Course*, in M. Nico, G. Pollock (eds.), *The Routledge Handbook of Contemporary Inequalities and the Life Course*, Routledge, London, pp. 15-26.

12

La prospettiva dei beneficiari.
Accesso e (auto)rappresentazioni

- ANSELMO M. et al. (2020), *Poveri e imbroglioni. Dentro il Reddito di cittadinanza*, in “il Mulino”, 1, pp. 53-60.
- APPADURAI A. (2014), *Il futuro come fatto culturale: saggi sulla condizione globale*, Raffaello Cortina, Milano.

- ARLOTTI M. (2021), *“Essere poveri e beneficiari di Reddito di Cittadinanza: un’indagine qualitativa presso le Caritas diocesane”*, in Caritas Italiana (a cura di), *Lotta alla povertà: imparare dall’esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Palumbi, Roma, pp. 275-99.
- BUSSO S. *et al.* (2018), *Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di “regolazione dei poveri” nelle misure di sostegno al reddito*, in “Sinapsi”, VIII, 3, pp. 69-83.
- DE LEONARDIS O., DERIU M. (2012), *Il futuro nel quotidiano. Studi sociologici sulla capacità di aspirare*, Egea, Milano.
- FLETCHER D. R. *et al.* (2016), *Gamers or Victims of the System? Welfare Reform, Cynical Manipulation and Vulnerability*, in “Journal of Poverty and Social Justice”, 24, 2, pp. 171-85.
- GARTHWAITE K. (2014), *Fear of the Brown Envelope: Exploring Welfare Reform with Long Term Sickness Benefits Recipients*, in “Social Policy & Administration”, 48, 7, pp. 782-98.
- HATCHER R. (1998), *Class Differentiation in Education: Rational Choices?*, in “British Journal of Sociology of Education”, 19, 1, pp. 5-24.
- HERNANZ V. *et al.* (2004), *Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence*, in “OECD Social, Employment and Migration Working Papers”, 71.
- KINGFISHER K. (1996), *Women in the American Welfare Trap*, Pennsylvania University Press, Philadelphia.
- LISTER R. (2015), *To Count for Nothing: Poverty beyond the Statistics*, in “Journal of the British Academy”, 3, pp. 139-65.
- ID. (2021), *Poverty*, Polity Press, Cambridge.
- MEO A. (2022), *La povertà e il suo contrasto in Italia: il disciplinamento come chiave analitica*, in S. Soss, J. Fording, R. Schram, *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà*, Meltemi Editore, Sesto San Giovanni (MI), pp. 537-69.
- MORLICCHIO E. (2016), *L’orientamento punitivo, compassionevole e pedagogico nei confronti dei poveri: forme diverse di evitamento?*, in “Revista Brasileira de Sociologia da Emocao”, 15, 44, pp. 139-45.
- PATRICK R. (2016), *Living with and Responding to the “Scrounger” Narrative in the UK: Exploring Everyday Strategies of Acceptance, Resistance and Deflection*, in “Journal of Poverty and Social Justice”, 24, 3, pp. 245-59.
- ID. (2017), *For Whose Benefit? The Everyday Realities of Welfare Reform*, Policy Press, Bristol.
- PAUGAM S. (2013), *Le forme elementari della povertà*, Il Mulino, Bologna.
- RIDGE T. *et al.* (eds.) (2008), *Understanding Inequality, Poverty and Wealth: Policies and Prospects*, Policy Press, Bristol.
- ROMANO S. (2017), *Moralising Poverty: The “Undeserving” Poor in the Public Gaze*, Routledge, New York.

- SARACENO C. (a cura di) (2004), *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, Il Mulino, Bologna.
- ID. (2021), *Il welfare. Tra vecchie e nuove disuguaglianze*, Il Mulino, Bologna.
- SHILDRICK T., MACDONALD R. (2013), *Poverty Talk: How People Experiencing Poverty Deny Their Poverty and Why They Blame "the Poor"*, in "The Sociological Review", 61, 2, pp. 285-303.
- SHILDRICK T. et al. (2012), *Are "Cultures of Worklessness" Passed Down the Generations*, in "JRF report" (<https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/worklessness-families-employment-full.pdf>; dicembre 2012).
- TOMEI G. (2016), *Valutare gli outcome di programmi complessi*, FrancoAngeli, Milano.
- VAN OORSCHOT W. (2000), *Who Should Get What, and Why? On Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity among the Public*, in "Policy & Politics", 28, 1, pp. 33-48.
- WALKER R. (2014), *The Shame of Poverty*, Oxford University Press, Oxford.
- WRIGHT S. (2016), *Conceptualising the Active Welfare Subject: Welfare Reform in Discourse, Policy and Lived Experience*, in "Policy & Politics", 44, 2, pp. 235-52.

13

Le relazioni fra beneficiari e operatori

- AA.VV. (2022), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, diretto da A. Campanini, Carocci, Roma.
- BARBERIS E., MARTELLI A. (2021), *COVID-19 e welfare dei servizi in Italia. Linee emergenti nel contrasto alla povertà e alla vulnerabilità sociale*, in "Politiche Sociali", 2, pp. 349-68.
- BARBIER J. C. (2005), *Attivazione*, in "La rivista della politiche sociali", 1, pp. 257-90.
- COTTAM H. (2019), *Radical Help. How We Can Remake the Relationships between Us and Revolutionise the Welfare State*, Virago, London.
- DIOMEDE CANEVINI M. (2022), *Deontologia professionale*, in AA.VV., *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci, Roma.
- DUBOIS V. (2014), *The State, Legal Rigor, and the Poor. The Daily Practice of Welfare Control*, in "Social Analysis", 3, pp. 38-55.
- FERRARI M., MIODINI S. (2018), *La presa in carico nel servizio sociale*, Carocci, Roma.
- FRASER N. (2007), *Giustizia sociale nell'era della politica dell'identità: redistribuzione, riconoscimento*, in N. Fraser, A. Honneth, *Redistribuzione o riconoscimento? Lotte di genere e disuguaglianze economiche*, Mimesis, Milano.
- GORI C. (2020), *Combattere la povertà*, Laterza, Bari-Roma.
- GUI L. (2022), voce *Trifocalità*, in AA.VV., *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci, Roma.

- HONNETH A. (1996), *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*, Cambridge University Press, Cambridge (MA).
- ID. (2019), *Riconoscimento: storia di un'idea europea*, Feltrinelli, Milano.
- KAMPEN T. et al. (2019), *The Obligation to Volunteer as Fair Reciprocity? Welfare Recipients' Perceptions of Giving Back to Society*, in "VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations", 30, pp. 991-1005.
- KRUMER-NEVO M. (2016), *Poverty-Aware Social Work: A Paradigm for Social Work Practice with People in Poverty*, in "British Journal of Social Work", 46.
- ID. (2020), *Radical Hope. Poverty-Aware Practice for Social Work*, Policy Press, Bristol.
- MUEHLEBACH A. (2012), *The Moral Neoliberal. Welfare and Citizenship in Italy*, Chicago University Press, Chicago.
- NEWMAN J., TONKENS E. (2011), *Introduction*, in J. Newman, E. Tonkens (eds.), *Participation, Responsibility and Choice: Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 9-29.
- PAUGAM S. (2013), *Le forme elementari della povertà*, Il Mulino, Bologna.
- PERIS CANCIO L. et al. (2022), *Ruolo promozionale dei servizi sociali e retorica dell'attivazione nel contrasto alla povertà*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 2, pp. 367-82.
- RASPANTI D. (2019), *Il (difficile) cammino verso l'attivazione: il dibattito italiano in materia di politiche del lavoro e attivazione*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 3, pp. 479-95.
- ROSSI P. (2012), *Il segretariato sociale e l'accesso ai servizi socio-assistenziali*, Franco-Angeli, Milano.
- ID. (2017), *Il welfare come merito? Logiche di responsabilizzazione e processi di individualizzazione nell'accesso ai servizi socioassistenziali*, in "Rassegna italiana di sociologia", 3, pp. 579-614.
- SANFELICI M. (2022a), *Trasformazioni possibili nel welfare post-pandemico: promuovere "il sociale" nei servizi socio-sanitari*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 3, pp. 425-42.
- ID. (2022b), *Parents Living in Poverty and the Welfare System: the Conditions for Trust*, in "Journal of Family Studies Online".
- ID. (2023), *Learning from the Experience of Parents in Poverty: The Power of Recognition*, in "Child and Family Social Work", 1.
- SANFELICI M. et al. (a cura di) (2020), *Il servizio sociale nell'emergenza Covid-19*, FrancoAngeli, Milano.
- SCHIETTECAT T. et al. (2017), *What Families in Poverty Consider Supportive: Welfare Strategies of Parents With Young Children in Relation to (Child And Family) Social Work*, in "Child and Family Social Work", 22, 2, pp. 689-99.
- SCHMOLL C. (2021), *Le dannate del mare. Donne e frontiere nel Mediterraneo*, AstArte, Pisa.
- SEBRECHTS M. et al. (2019), *Unfolding Recognition: An Empirical-Theoretical*

- Contribution to the Concept*, in “Distinktion: Journal of Social Theory”, 20, 2, pp. 173-89.
- SOSS J. *et al.* (2022), *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà*, a cura di S. Busso, E. Graziano, Mimesis, Milano.
- VAN OORSCHOT W. (1998), *Deservingness and Conditionality of Solidarity*, in “Socenschappen”, 3, pp. 54-78.

14

Gli operatori dei servizi:
discrezionalità, esigibilità e convergenze di interessi

- BARBERIS E. *et al.* (2019), *Nota introduttiva al focus*, in “Politiche Sociali/Social Policies”, 6, 3, pp. 389-406.
- BUSO S. *et al.* (2021), *Misure economiche di contrasto alla povertà alla prova della pandemia. Tre chiavi di lettura*, in “Politiche Sociali/Social Policies”, 8, 3, pp. 531-52.
- DUBOIS V. (2018), *Il burocrate e il povero. Amministrare la miseria*, Mimesis, Milano.
- DUROSE C., LOWNDES V. (2021), *Why Are Designs for Urban Governance So Often Incomplete? A Conceptual Framework for Explaining and Harnessing Institutional Incompleteness*, in “Environment and Planning C: Politics and Space”, 39, 8, pp. 1773-90.
- EVANS T., HARRIS J. (2004), *Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*, in “The British Journal of Social Work”, 34, 6, pp. 871-95.
- KAZEPOV Y., BARBERIS E. (2012), *Social Assistance Governance in Europe. Towards a Multi-Level Perspective*, in I. Marx., K. Nelson (eds.), *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 217-48.
- LEONARDI D. (2019), *Etichettare, valutare, scegliere. Spazi discrezionali in un disegno di intervento istituzionale*, in “Autonomie locali e servizi sociali”, 42, 2, pp. 305-20.
- LEONARDI D. *et al.* (2021), *A Strategy is Necessary. The Policy-Client Conflict within Different Relational Asymmetries: A Comparison at the Street-Level*, in “International Journal of Sociology and Social Policy”, 41, 13-14, pp. 81-95.
- LIPSKY M. (2010), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, Russell Sage Foundation, New York.
- MAYNARD-MOODY S., MUSHENO M. (2003), *Cops, Teachers, Counselors: Narratives of Street-Level Judgment*, Michigan University Press, Ann Arbor.
- MAYNARD-MOODY S., PORTILLO S. (2010), *Street-Level Bureaucracy Theory*, in R. F. Durant (ed.), *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, Oxford University Press, Oxford.

- MORGEN S. (2001), *The Agency of Welfare Workers: Negotiating Devolution, Privatization, and the Meaning of Self-Sufficiency*, in "American Anthropologist", 103, 3, pp. 747-61.
- PARACIANI R., SARUIS T. (2019), *When the Law is not Enough: Caseworkers' Ideas of Justice in Practices*, in "Sociologia del lavoro", 154, pp. 163-82.
- PRANDINI R., ORLANDINI M. (2015), *Personalizzazione vs individualizzazione dei servizi di welfare: fasi, attori e governance di una semantica emergente*, in "Studi di Sociologia", 4, pp. 353-73.
- PROTTAS J. (1979), *People-Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington Books, Lanham (MD).
- RICE D. (2013), *Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation*, in "Administration & Society", 45, 9, pp. 1038-62.
- ROSSI P. (2017), *Il welfare come merito? Logiche di responsabilizzazione e processi di individualizzazione nell'accesso ai servizi socioassistenziali*, in "Rassegna italiana di sociologia", 58, 3, pp. 579-614.
- SARUIS T. (2015), *Gli operatori sociali nel nuovo welfare. Tra discrezionalità e responsabilità*, Carocci, Roma.
- SOSS J. (2005), *Making Clients and Citizens: Welfare Policy as a Source of Status, Belief, and Action*, in A. L. Schneider, H. M. Ingram (eds.), *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*, State University of New York Press, Albany, pp. 291-328.
- SOSS J. et al. (2022), *Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà*, a cura di S. Busso, E. Graziano, Mimesis, Milano.
- TUMMERS L. G., BEKKERS V. J. J. M. (2014), *Policy Implementation, Street-Level Bureaucracy and the Importance of Discretion*, in "Public Management Review", 16, 4, pp. 527-47.
- TUMMERS L. G. et al. (2015), *Coping during Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature*, in "Journal of Public Administration Research and Theory", 25, 4, pp. 1099-126.
- ZACKA B. (2017), *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- ZIMMERMANN B. (2006), *Pragmatism and the Capability Approach: Challenges in Social Theory and Empirical Research*, in "European Journal of Social Theory", 9, 4, pp. 467-84.

Gli autori

MARCO ARLOTTI è ricercatore in Sociologia economica presso il Dipartimento di Scienze economiche e sociali dell'Università Politecnica delle Marche. Si occupa di invecchiamento e politiche di cura, nonché di schemi di contrasto alla povertà, con particolare attenzione al caso italiano in prospettiva comparata. Nell'ambito del Progetto PRIN 2017 CoPInG ha coordinato l'Unità locale di ricerca del Politecnico di Milano.

LUIGI BERNARDI è ricercatore quantitativo e consulente per università ed enti di ricerca pubblici e privati. Si occupa di analisi e valutazione dei fenomeni sociali e delle politiche pubbliche finalizzate al sostegno della condizione abitativa e al contrasto di povertà ed esclusione sociale.

GIULIO BERTOLUZZA è dottorando presso il Dipartimento di Scienze umane e sociali dell'Università degli Studi di Bergamo dove si occupa di trasferimenti monetari verso i poveri. Collabora con Caritas italiana sul tema delle politiche di contrasto alla povertà. Ha partecipato come assegnista al progetto PRIN CoPInG presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale dell'Università degli Studi di Trento. In passato ha lavorato come operatore nei servizi del terzo settore.

SANDRO BUSSO è professore associato di Sociologia dei fenomeni politici presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino. Si occupa di politiche sociali e del lavoro, di politiche di contrasto e governo della povertà e delle trasformazioni della governance e del terzo settore.

ALESSIA CAMBIANO è dottoranda in Sociologia presso l'Università Cattolica di Milano. Ha collaborato a vari progetti di ricerca presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino, occupandosi di diseguglianze, welfare territoriale e contrasto alla povertà. Attualmente lavora ad un progetto di ricerca sulle misure nazionali di contrasto alla povertà che sostituiscono il Reddito di cittadinanza.

FRANCESCA CREMONINI è ricercatrice presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna e docente di Metodologia e tecniche della ricerca sociale e Meto-

dologia della ricerca sociale e dell'indagine criminologica presso la sede di Forlì. Si occupa prevalentemente di tecniche di rilevazione dei dati d'atteggiamento e di tecniche di analisi statistica multivariata.

ORLANDO DE GREGORIO è stato assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino nell'ambito del progetto PRIN CoPInG. Si occupa prevalentemente di politiche di contrasto alla povertà, politiche attive del lavoro, accoglienza e integrazione. Di recente ha collaborato anche con FIERI (Forum Internazionale ed Europeo di Ricerca sull'Immigrazione).

TOMMASO FRANGIONI è assegnista di ricerca presso l'Università di Torino. Si occupa di politiche abitative e di contrasto alla povertà, con un focus sulla relazione fra pratiche, discorsi e idee in un quadro di *social investment*. Si è occupato di terzo settore e transizione digitale del welfare territoriale e delle relazioni fra turismo urbano, *gentrification* e politiche locali.

CRISTIANO GORI è professore ordinario di Politiche sociali presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale dell'Università degli Studi di Trento. Ha fondato e dirige il Network non Autosufficienza (NNA), l'Osservatorio Lombardia Sociale e la rivista "I luoghi della cura". Ha ideato l'Alleanza contro la povertà in Italia, nel 2013, e il Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza, nel 2021. È responsabile scientifico dei Rapporti sulle politiche contro la povertà di Caritas italiana. È componente di numerose commissioni ministeriali.

ALESSANDRO MARTELLI è professore ordinario presso il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, dove insegna Sociologia e Politiche sociali. La sua produzione scientifica fa prevalente riferimento all'analisi dei bisogni sociali e dei sistemi di welfare, nonché allo studio delle dinamiche relative alla condizione giovanile nella società contemporanea.

LUCIA MAZZUCA ha un dottorato in Ricerca sociale teorica ed applicata ed è stata assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale dell'Università degli Studi di Trento, dove ha collaborato al progetto PRIN CoPInG. I suoi principali interessi di ricerca riguardano le misure di contrasto alla povertà, le politiche sociali e i servizi sociali. Ha collaborato alla realizzazione di studi e progetti di ricerca presso l'Università Roma Tre e l'Università della Valle d'Aosta.

ANTONELLA MEO è professore associato di Sociologia generale presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino, dove insegna Istituzioni di sociologia e Disuguaglianze sociali, vulnerabilità e politiche. Ha maturato diverse esperienze di ricerca nazionali e internazionali sulle tematiche della vulnerabilità, povertà ed esclusione sociale, nonché sulle politiche locali e nazionali di sostegno al reddito e contrasto alla povertà.

ALESSANDRA PERNETTI è dottoranda presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca. Ha lavorato nell'ambito dell'analisi delle politiche pubbliche presso il Consiglio regionale della Lombardia e l'Istituto di ricerca Polis Lombardia. Ha collaborato al progetto PRIN CoPInG presso il Laboratorio di Politiche Sociali del Politecnico di Milano.

STEFANIA SABATINELLI è professoressa associata in Sociologia dei processi economici e del lavoro presso il Dipartimento di Architettura e Studi urbani del Politecnico di Milano. Ha partecipato a numerose ricerche e pubblicazioni sulle politiche familiari e di cura, di assistenza sociale e di attivazione e dell'abitare, a scala locale, nazionale ed europea. È co-direttrice della rivista "Politiche Sociali/Social Policies".

TATIANA SARUIS è una sociologa e lavora presso il Settore Innovazione nei servizi sanitari e sociali della Regione Emilia-Romagna. Dal 2020 al 2022 ha collaborato al PRIN CoPInG con il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. In precedenza ha svolto attività didattica e di ricerca presso l'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo" (2012-16), dove ha conseguito il dottorato di ricerca nel 2011, e l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia (2017-22).

MARIA TERESA TAGLIAVENTI è ricercatrice confermata presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. Insegna Sociologia dell'educazione e Politiche sociali. Svolge ricerche nell'ambito delle disuguaglianze nei processi educativi e sull'impatto delle politiche sociali sul benessere di bambini e famiglie. È referente per UNIBO del CREAN, Children's Rights European Academic Network. Attualmente coordina il progetto internazionale Tracer (Transformative Roma Art and Culture for European Remembrance) finanziato dall'Unione Europea.

STELLA VOLTURO è ricercatrice junior in Sociologia generale presso il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, dove insegna Politiche sociali e Laboratorio di ricerca sociale qualitativa. I suoi principali interessi di ricerca includono l'analisi delle forme di povertà e delle politiche di contrasto, la condizione giovanile e le teorie sociologiche sul legame sociale.

