RDC in Lombardia

Tra elementi normativi e implementazione

Alessandra Pernetti, Marco Arlotti, Stefania Sabatinelli, | 02 gennaio 2023

Come noto, il Reddito di Cittadinanza (RdC), come già il Reddito di Inclusione (ReI) per la breve stagione della sua implementazione, ha rappresentato una importante novità nel panorama delle politiche di contrasto alla povertà nel nostro paese. L'introduzione di una misura nazionale di reddito minimo ha, di per sé, modificato l'impianto della governance multi-livello in questo campo di policy. Su questa incide, inoltre, la combinazione di sostegno monetario, gestito centralmente, e di inclusione lavorativa e sociale, da realizzarsi nei territori: una combinazione che richiede una complessa articolazione di relazioni inter-istituzionali e inter-attoriali. In linea di principio, l'impianto normativo del RdC stabilisce con precisione i passaggi che gli operatori (*case manager*) devono effettuare su tutto il territorio nazionale, a partire dall'analisi dei profili dei beneficiari e la loro successiva presa in carico. Tuttavia, in parte a causa della mancanza di decreti attuativi e in parte per il ritardo nella predisposizione degli strumenti previsti, i *case manager* hanno dovuto adattare le pratiche ai mezzi effettivamente disponibili nel proprio territorio. In questo contributo si approfondiscono alcuni aspetti dell'implementazione del RdC, sulla base delle prime evidenze emerse da uno studio realizzato in tre territori lombardi, che rappresentano diverse configurazioni contestuali e urbane: il Comune di Milano, l'Ambito di Vimercate e l'Ambito della Lomellina. L'analisi si basa su interviste effettuate tra aprile e dicembre 2021 a *case manager* e coordinatori dei servizi nelle aree oggetto di analisi, ed è stata effettuata nell'ambito del progetto Prin 2017 *CoPInG – Contrasting Poverty through Inclusive Governance. A study on the local implementation of the national minimum income scheme in Northern Italy*, finanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca (protocollo: 2017KFNH4L_002).

I patti per l'inclusione secondo la normativa

Quando un cittadino presenta la richiesta di usufruire del RdC, il suo profilo è prima di tutto valutato a livello centrale, da Inps, e successivamente indirizzato o ai servizi al lavoro e introdotto sul portale MyAnpal, oppure ai servizi sociali, comparendo quindi sulla piattaforma per la gestione del patto per l'inclusione sociale (GePI). In questa seconda eventualità le linee guida ministeriali prevedono la sottoscrizione di un patto per l'inclusione sociale, che è definito nel corso dei primi appuntamenti del cittadino presso il servizio, quando il *case manager* effettua l'analisi preliminare. Tale analisi è utile alla ricostruzione della condizione del beneficiario e/o del suo nucleo famigliare di appartenenza e raccoglie informazioni sull'anagrafica della famiglia, sulla sua condizione economica, sui bisogni dei suoi componenti e su eventuali servizi già attivi. A seconda dei dati che sono immessi nella piattaforma GePI dal *case manager* durante l'analisi, sono disponibili quattro opzioni per procedere alla stipula del patto:

- **Patto semplificato:** il nucleo rimane di competenza esclusiva del *case manager*, senza la necessità di attivare ulteriori professionalità per la definizione del percorso di presa in carico;
- **Patto per il lavoro:** è possibile che dall'analisi il caso possa essere valutato più idoneo ad una presa in carico da parte dei servizi per il lavoro. Il beneficiario può essere quindi rinviato al Centro per l'Impiego di competenza direttamente dalla piattaforma GePI alla piattaforma MyAnpal;
- **Equipe multidisciplinare**: in caso di presenza di bisogni complessi, il *case manager* coinvolge ulteriori professionalità, anche esterne al servizio RdC, per la predisposizione di un piano di attività e servizi adeguato ad affrontare le necessità del nucleo famigliare. Secondo la normativa è compito delle Regioni, attraverso i Piani Povertà, definire le modalità di collaborazione tra i servizi sociali e gli altri servizi potenzialmente utili nelle equipe (es. inserimento lavorativo, istruzione/formazione, politiche abitative, salute);
- **Servizi specialistici:** è possibile, qualora si rendesse necessario, inoltrare il beneficiario direttamente ai servizi specialistici (es. servizi sanitari, centro salute mentale, servizi dipendenze, ecc.). Gli operatori di tali servizi sono quindi demandati a procedere con la presa in carico secondo le proprie modalità, mantenendo informati i servizi sociali sul proseguimento del percorso che attiveranno con il cittadino.

Il *case manager* non è obbligato a perseguire il tipo di patto indicato in GePI, ma può decidere di optare per una soluzione alternativa, qualora la ritenesse più coerente con i bisogni del cittadino e/o del nucleo. Dalle interviste effettuate i *case manager* sembrerebbero propensi, in modo trasversale nei tre contesti analizzati, a forzare le opzioni fornite dal sistema poiché l'implementazione di alcune di esse risulta essere difficoltosa. Le motivazioni di questi impedimenti sono da attribuirsi alla mancanza di due strumenti:

1. alcune funzionalità nella piattaforma, originariamente previste e non attivate o attivate con ritardo rispetto alle tempistiche con cui il RdC è stato introdotto nelle pratiche dei servizi. Ad esempio, il rinvio dei beneficiari tra servizi sociali e Centri per l'Impiego o ancora il loro inoltro ai servizi specialistici;
2. i protocolli di collaborazione tra i diversi servizi potenzialmente attivabili a supporto dei beneficiari RdC.

Il combinato disposto di questi elementi pone quindi delle limitazioni rispetto alla possibilità dei servizi sociali di collaborare con altri servizi esterni per la definizione delle progettualità; oppure di inoltrare semplicemente il cittadino ad un servizio alternativo. A fronte di queste lacune, determinate dal livello nazionale o regionale, si sono dunque rivelate cruciali le risorse e le reti già esistenti – in modo diversificato – nei singoli territori, esito delle tradizioni di intervento locale precedenti le misure nazionali, in alcuni casi già ri-mobilitate nella breve stagione di attuazione del ReI.

Il rinvio dei beneficiari ai Centri per l'Impiego

Al momento della somministrazione delle interviste non era ancora attivo il rinvio dei beneficiari attraverso l'utilizzo delle piattaforme GePI e MyAnpal. L'incompleta interoperabilità tra i due strumenti gestionali ha reso quindi impossibile un passaggio formalizzato dei nuclei. In risposta a questa necessità, i territori si sono organizzati autonomamente in diverse modalità. Se a Milano e in Lomellina il passaggio di consegna avveniva attraverso un "semplice" scambio di mail tra operatori e/o referenti, a Vimercate è stata predisposta una "equipe di interscambio" quale arena di confronto tra i due servizi per la discussione e il trasferimento dei beneficiari. Nonostante i territori presentino delle differenze nella predisposizione di questi passaggi, una tendenza simile sembra essere quella che vede i *case manager* optare, prevalentemente, per mantenere i beneficiari RdC in carico anche qualora risultino avere delle esigenze di tipo occupazionale. Infatti, i servizi sociali percepiscono i servizi al lavoro come eccessivamente appesantiti dalla mole di utenza (RdC e non) che sono chiamati a gestire, per cui suggeriscono ai cittadini di rivolgersi autonomamente ai Centri per l'Impiego (CPI), mantenendoli comunque inscritti in un patto per l'inclusione. In queste circostanze i *case manager* affrontano i bisogni occupazionali dei propri beneficiari con gli strumenti messi a disposizione dai servizi sociali. Ad esempio, possono attivare direttamente gli educatori interni – ne sono stati assunti diversi in ogni territorio per essere dedicati all'utenza RdC – oppure altri servizi pre-esistenti per il reinserimento educativo dei soggetti più fragili. Nei territori nei quali si è svolta la nostra analisi, in particolare, si è potuto far leva sull'esperienza del Servizio Inserimento Lavorativo (SIL) in Lomellina e del Centro di Mediazione al Lavoro (Celav) a Milano. L'ambito di Vimercate si distingue, invece, per la predisposizione di servizi occupazionali specifici destinati all'utenza RdC tramite il Consorzio CS&L, in collaborazione con l'azienda speciale Offertasociale, che gestisce l'Ufficio di Piano.

Le equipe multidisciplinari e i servizi specialistici

Secondo quanto emerso dalle interviste, le equipe multidisciplinari sono costituite soprattutto internamente, cioè tramite il coinvolgimento di altri *case manager*, educatori e psicologi assunti per i beneficiari di RdC. Il coinvolgimento di ulteriori professionalità, anche non strettamente dei Comuni, è solitamente preso in considerazione in fasi successive. Anche in questo caso, però, come per i servizi al lavoro, il rapporto tra operatori afferenti a servizi diversi pare fondarsi prevalentemente su rapporti informali e/o personali. Si riscontrano, inoltre, anche in questo una serie di problematiche riguardanti il supporto di GePI per l'invio diretto ai servizi specialistici. Nella pratica, al *case manager* questa opzione può essere indicata dalla piattaforma a seguito dell'analisi preliminare, ma non viene permesso dallo strumento gestionale il passaggio successivo, ovvero l'inoltro del cittadino e/o del nucleo al servizio di competenza. Se in parte questo problema riprende quello già citato nel rapporto tra servizi sociali e servizi al lavoro, i *case manager* hanno segnalato un ulteriore elemento di problematicità. Dalle loro testimonianze emerge, infatti, uno scollamento da parte dei servizi specialistici rispetto al loro ruolo all'interno della misura. Essi non sarebbero, cioè, pienamente consapevoli di essere parte integrante del disegno del RdC e di avere un patto per l'inclusione dedicato. Anche in questo caso, poiché le procedure informatiche per i passaggi dei beneficiari sono inesistenti e dalle interviste sembrerebbero mancare dei protocolli formali di collaborazione, i *case manager* tendono a mantenere in carico i propri beneficiari senza effettuare alcun rinvio. Data la difficoltà di collaborazione con i servizi specialistici, questi sono direttamente coinvolti per le casistiche più fragili: in queste limitate eventualità, i rapporti pregressi e/o personali tra gli operatori rimangono il punto di riferimento per la gestione delle progettualità. Si definiscono quindi, anche in questo caso, delle modalità di cooperazione inter-istituzionale che dipendono molto dalle relazioni pre-esistenti in ciascun contesto.

Conclusioni

Dagli elementi raccolti nel corso delle interviste sembrano dunque emergere alcune difficoltà dei territori sotto il profilo dell'attuazione di quanto previsto dalla normativa nazionale sul RdC, in particolare in tema di presa in carico dei beneficiari. Queste difficoltà possono essere inquadrate alla luce di una serie di fattori. Innanzitutto, la pandemia ha sicuramente

rallentato l’implementazione della misura nazionale per quanto riguarda la sua parte non monetaria, cioè la definizione e attivazione di progettualità a supporto dei beneficiari. Inoltre, in gran parte dei servizi le nuove assunzioni di operatori non sono risultate sufficienti a supportare l’incremento del carico lavorativo connesso al forte aumento dei beneficiari seguito all’introduzione dell’RdC. Infine, come si è visto, si sono registrati limiti, sia sul versante nazionale che su quello regionale, dal punto di vista dell’accompagnamento dei territori all’implementazione della misura. Se, infatti, diverse problematicità riscontrate al momento in cui sono state condotte le interviste sono riconducibili al livello nazionale, ad esempio per quanto concerne il ritardo nell’introduzione di tutte le funzionalità originariamente previste dalle piattaforme predisposte alla gestione dei beneficiari RdC, altre criticità rimandano anche al livello regionale. In questo caso, il riferimento va in particolare al sostegno nella costruzione della governance territoriale, per esempio attraverso la definizione dei protocolli, specialmente di coordinamento tra servizi, che in base alla normativa sono di competenza regionale, ma che al momento della conduzione delle interviste non avevano ancora trovato attuazione in Lombardia. Questi limiti concernono il contributo che ciascun livello istituzionale può dare alla capacità complessiva di attuazione di una misura fondamentale, assente per troppo tempo dal sistema italiano di contrasto alla povertà. Appare fondamentale rafforzare l’impianto multi-livello di regolazione del RdC, in particolare al fine di migliorare l’efficacia dei percorsi di accompagnamento e inclusione, e di ridurre le disparità territoriali, così rilevanti nel nostro paese.