

IL PATTO PER L'INCLUSIONE SOCIALE DEL REDDITO DI CITTADINANZA: UNA VALUTAZIONE DI PROCESSO DELLA PRESA IN CARICO



WORLD BANK GROUP
Social Protection & Jobs



Liberatoria

Questa relazione è un prodotto della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo/Banca Mondiale. I risultati, le interpretazioni e le conclusioni espressi in questa nota sono interamente attribuibili agli autori e non riflettono necessariamente le opinioni della Banca Mondiale, del suo Consiglio d'amministrazione o dei governi che rappresenta. La Banca Mondiale non garantisce la veridicità delle informazioni contenute in questo rapporto.

Questa relazione non riflette necessariamente la posizione dell'Unione Europea o del Governo italiano.

Ringraziamenti

La relazione è stata redatta sotto la supervisione di Alessandra Marini e Veronica Silva. La preparazione della relazione è stata coordinata da Robin Hendrix, Alberto Pellicanò ed Elvira Zaccari e contiene i contributi di Federica Ambrosio, Francesco Cenedese, Ludovica Cherchi, Laura Figazzolo, Valentina Ghetti, Efsthathios Marinos, Vikesh Ramesh Mahboobani Martinez, Daniela Mesini, Cristina Perricone, Lucia Solbes Castro, Ettore Vittorio Uccellini. I focus group sono stati realizzati grazie al supporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dei referenti regionali Andrea Bilotti, Carlos Chiatti, Cecilia Guidetti, Cristiana Morbelli, Paolo Tomasin e grazie ai contributi degli operatori sociali dei Comuni di Bologna, Firenze, Napoli, Perugia, Roma, Udine, Venezia. Le grafiche e l'impaginazione sono state curate da Luca Qiu.

Obiettivo

Questa relazione è stata redatta ai sensi dell'Accordo di Partenariato per Servizi di Consulenza (Partnership Agreement for Advisory Services - PAAS) tra la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo e il Ministero italiano del Lavoro e delle Politiche Sociali, per l'assistenza all'attuazione del Reddito di Inclusione (REI) e del Patto per l'Inclusione Sociale del Reddito di Cittadinanza (PaIS-RdC) in Italia. La Banca Mondiale non ha partecipato al processo di disegno della misura, bensì l'assistenza settoriale si focalizza esclusivamente sull'attuazione. Il PAAS è stato firmato il 22 febbraio 2018 ed è stato emendato una prima volta il 15 luglio 2019 e una seconda volta il 16 aprile 2021.



Sommario

Liberatoria.....	1
Ringraziamenti.....	1
Obiettivo.....	1
Executive summary.....	3
Introduzione.....	8
Lo stato dell'attuazione della misura.....	10
Il rafforzamento dei servizi.....	12
La riforma del RdC e la nuova misura.....	13
Sezione I -Metodologia.....	17
Analisi dei dati amministrativi.....	19
Questionario online.....	19
Focus Group.....	21
Sezione II – Il processo di presa in carico.....	23
Convocazione del beneficiario e apertura del caso.....	30
Analisi Preliminare.....	41
Quadro di Analisi.....	50
Patto per l’Inclusione Sociale.....	64
Monitoraggio.....	82
Sezione III - Opportunità di Miglioramento della Piattaforma GePI.....	88
Sezione IV – Conclusioni e Raccomandazioni.....	93
Allegato I.....	96
Allegato II.....	128
Allegato III.....	145



Executive summary

La valutazione di processo esamina la presa in carico sociale del Reddito di Cittadinanza (RdC), una misura di "reddito minimo garantito", introdotta in Italia a partire dal gennaio 2019, che prevede l'erogazione di un beneficio economico, condizionata alla partecipazione a percorsi d'inserimento lavorativo o di inclusione sociale. I beneficiari sono "presi in carico", cioè coinvolti in percorsi di accompagnamento personalizzati finalizzati a migliorarne la condizione di vulnerabilità ed esclusione sociale.

La valutazione ha l'obiettivo di comprendere come gli strumenti messi a disposizione dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per la presa in carico sociale, in primis la Piattaforma per la gestione del Patto per l'inclusione sociale (GePI), sono utilizzati nella pratica quotidiana dagli operatori sociali e se ci sono opportunità di miglioramento. A tal fine, le analisi e le conclusioni tratte in questo rapporto si propongono come base operativa per una riflessione congiunta su potenziali miglioramenti, volti a garantire un sempre più efficace processo di presa in carico su tutto il territorio nazionale, da portare avanti nei prossimi mesi in dialogo con altri attori coinvolti a vario titolo nel processo di attuazione della misura.

Il lavoro di analisi ha utilizzato tre fonti principali collegate al lavoro e al punto di vista degli operatori sociali: 1. i dati amministrativi della piattaforma GePI, utilizzata dagli assistenti sociali per la presa in carico; 2. un questionario online anonimo, somministrato ai case manager attivi su GePI; 3. sette focus group con assistenti sociali e coordinatori realizzati in altrettante città, distribuite sul territorio nazionale (Napoli, Firenze, Perugia, Venezia, Udine, Bologna, Roma). Il questionario e i focus group sono stati articolati secondo le 5 fasi della presa in carico: 1. Avvio del caso, 2. Analisi Preliminare 3. Quadro di Analisi, 4. Patto per l'Inclusione Sociale e 5. Monitoraggio.

In generale, dalla valutazione emerge che la logica della presa in carico sociale è molto apprezzata dagli operatori, che considerano la metodologia utile e appropriata ai fini dell'analisi dei bisogni e dell'inclusione sociale dei nuclei in carico e che permette di avere uno sguardo su un ventaglio ampio di vulnerabilità, anche in ottica preventiva. Tuttavia, nel corso dell'analisi, sono emersi molti spunti di miglioramento del processo, presentati sinteticamente qui di seguito per singola fase.

1. L'avvio della presa in carico ha registrato forti ritardi fin dall'introduzione della misura, sia a causa dei complessi meccanismi di erogazione del beneficio, sia per l'elevato numero di nuclei beneficiari, che si è ulteriormente ampliato nel corso del tempo, senza che fosse già attiva una piattaforma gestionale nazionale. Ad oggi, un beneficiario su due viene preso in carico dai servizi sociali entro nove mesi dal caricamento del suo caso sulla piattaforma informatica GePI ed in media, dall'accoglimento della domanda all'avvio dell'Analisi Preliminare, trascorrono cinque mesi. Più nel dettaglio, secondo le informazioni raccolte, i ritardi sono imputabili ad una serie di motivazioni, quali:

- la scarsità di operatori disponibili rispetto al numero di beneficiari;
- la diffusa difficoltà nel rintracciare i beneficiari e convocarli presso i servizi in tempi ragionevoli;
- il lungo lasso di tempo che intercorre tra l'accoglimento della domanda e l'effettivo invio dei beneficiari ai Centri per l'Impiego o ai servizi sociali a causa della mancanza di regolarità nel caricamento dei casi in piattaforma da parte di INPS.

Si consideri, inoltre, che il Reddito di Cittadinanza, fin dalla sua introduzione, è stato presentato al pubblico come misura prevalentemente di stampo lavoristico, piuttosto che come misura di contrasto alla povertà e di inclusione sociale, generando una comprensibile confusione tra i beneficiari, condizionandone le aspettative e alimentando una certa diffidenza nei confronti dei servizi.

2. Lo strumento dell'Analisi Preliminare è ritenuto un'ottima base per fotografare la situazione della famiglia e valutarne i bisogni prioritari, ma talvolta non esaustivo e poco flessibile. Le principali criticità si riscontrano sia nella difficoltà di codificare i bisogni emersi nella scheda di Analisi Preliminare, a fronte della quale le assistenti sociali preferiscono inserire i bisogni emersi nello spazio note o in strumenti alternativi al GePI (cartelle sociali, cartaceo ecc) sia nella scarsa flessibilità della scheda stessa, ovvero nella difficoltà di modificare agevolmente i bisogni/vulnerabilità che non sempre emergono in fase di primo colloquio ma successivamente. Tale possibilità, tuttavia, non è ad oggi consentita in quanto il risultato dell'Analisi Preliminare per legge determina l'esito¹ successivo della presa in carico e quindi l'avvio di percorsi diversi e non una presa in carico unica che consenta costanti modifiche. Rispetto agli esiti dell'Analisi

¹ Gli esiti dell'Analisi Preliminare sono: 1) la sottoscrizione di un Patto per il Lavoro presso i Centri per l'Impiego (esito A); 2) la firma di un Patto semplificato, che affersce ai servizi sociali dei Comuni (esito B); 3) la firma di un Patto complesso con il coinvolgimento di una équipe multiprofessionale (esito C); 4) invio dei beneficiari ai servizi sanitari specialistici, nel caso di bisogni prevalentemente di natura sanitaria non direttamente gestibili dal servizio sociale (esito D).



Preliminare, inoltre, i dati evidenziano come nel 2022, il 70% dei beneficiari sono stati indirizzati al Patto semplificato, il 25% al Patto per il lavoro, il 4% al Patto complesso e solo l'1% è stato inviato ai servizi specialistici. Molti operatori sembrerebbero prediligere il Patto semplificato perché ritenuto più gestibile all'interno del servizio sociale, senza il coinvolgimento di soggetti esterni. Laddove, però, nel territorio esista una prassi consolidata di integrazione tra servizi, ad esempio nella città di Bologna, si utilizza il Patto complesso in tutti i casi in cui è ritenuto necessario, senza forzare l'esito dell'Analisi Preliminare verso il Patto semplificato. Le difficoltà si riscontrano anche per quanto riguarda l'esito D, ovvero l'invio ai servizi specialistici, utilizzato solo nell'1% dei casi a causa di rapporti sia formali sia informali inesistenti o difficoltosi. Rispetto al colloquio di Analisi Preliminare, gli assistenti sociali affermano di riuscire a completare la scheda in un solo primo incontro nel caso in cui il nucleo familiare sia già conosciuto ai servizi, o se vengono raccolte informazioni già in fase di contatto telefonico iniziale; negli altri casi c'è bisogno di più tempo per recuperare tutte le informazioni necessarie alla compilazione della scheda. Quanto all'utilizzo del GePI in questa fase, la metà circa degli assistenti sociali si dice d'accordo ad utilizzarlo contestualmente al colloquio per ottimizzare i tempi di lavoro e per spiegare il perché di talune domande previste dalla scheda, che normalmente non chiederebbe in fase di colloquio iniziale ma in incontri successivi; l'altra metà non lo usa contestualmente perché ha la percezione che crei distanza con il beneficiario o perché non ha la possibilità di effettuare il colloquio nello stesso posto in cui è presente il pc: in molti, infatti, riferiscono di non avere spazi e strumenti adeguati e sufficienti.

3. Quasi la metà degli operatori non utilizza il Quadro di Analisi. Nel 2022 solo il 4% delle Analisi Preliminari completate ha identificato bisogni complessi ed è proseguita con il Quadro di Analisi. Seppur considerato utile per approfondire le aree di bisogno di nuclei familiari con situazioni particolarmente complesse, gli assistenti sociali riferiscono di non riuscire ad utilizzarlo a causa di una varietà di problematiche, molte delle quale legate alla difficoltà di costruzione delle equipe multidisciplinari, per le quali il Quadro d'Analisi è appunto pensato. Tra le difficoltà emerse nell'attivazione dell'equipe si segnalano, in particolare, oltre alla frequente assenza di servizi sul territorio da integrare tra loro, specie in talune aree del Paese, la mancanza di protocolli/accordi istituzionali intersettoriali che formalizzino le collaborazioni fra attori di settori e/o servizi diversi, legittimando, a cascata, il lavoro operativo delle equipe multiprofessionali sul territorio. In aggiunta, sono emerse le seguenti criticità: la reticenza di molti operatori a partecipare alle equipe; la mancanza di linee guida operative; l'impossibilità di condividere informazioni sensibili sugli assistiti per questioni di privacy. In alcuni territori invece il lavoro di equipe è portato avanti ma non se ne ha evidenza in GePI, e quindi nei dati a disposizione, in quanto si tratta di equipe

preesistenti al RdC, ad esempio create a seguito di leggi o misure regionali, come in Emilia-Romagna, in Friuli-Venezia Giulia e in Veneto, che quindi non usano necessariamente lo strumento QA per lavorare su casi complessi. Altre difficoltà si riscontrano nella complessità stessa dello strumento, percepito come rigido e troppo ripetitivo, con la necessità di essere compilato in ogni sua parte (ovvero per ogni componente del nucleo familiare, anche per coloro che non necessitano di un approfondimento specifico, e con informazioni da inserire per ogni area di bisogno, anche quando non rilevante per quel membro del nucleo – come può essere l'area lavorativa per i minori).

4. Il Patto rappresenta un importante momento di progettualità tra operatori e famiglie. La metodologia prevista dal Patto è percepita come utile nel guidare gli operatori nella costruzione di progettualità condivise con il nucleo e a standardizzare le modalità di attuazione della presa in carico a livello nazionale. Tuttavia, una certa complessità della struttura del Patto rende a volte poco immediato identificare obiettivi strettamente correlati ai bisogni emersi in sede di valutazione e definire impegni concreti e facilmente monitorabili. Inoltre, si riscontrano difficoltà nell'individuazione di sostegni differenziati, la cui scelta dipende in grande misura dal contesto territoriale e dal rapporto fra servizi sociali e Centri per l'Impiego/servizi sanitari, cruciale per definire le progettualità del Patto, che assume sfumature molto diverse a seconda dei modelli organizzativi dei singoli territori, corrispondenti a diverse modalità e livelli di integrazione sociosanitaria-lavorativa.

5. Gli operatori considerano il monitoraggio uno strumento utile per il beneficiario nel suo percorso di inclusione sociale, capace di far emergere nuovi elementi sul nucleo che permettano un eventuale ri-orientamento della presa in carico. Allo stesso tempo, il monitoraggio permette di creare una relazione con nuclei che altrimenti non sarebbero mai stati conosciuti dai servizi sociali. GePI, tuttavia, sembrerebbe sottodimensionare l'utilizzo di questo strumento, poiché spesso gli assistenti sociali preferiscono non finalizzare il Patto in GePI per poter apportare modifiche che altrimenti sarebbero macchinose. Il caso non finalizzato non risulta in monitoraggio e qualsiasi aggiornamento del Patto successivo alla sua sottoscrizione non viene trascritto in piattaforma. Gli operatori prediligono l'utilizzo di cartelle sociali o diari extra piattaforma e tempistiche più flessibili.

Rispetto alle criticità qui riassunte si portano all'attenzione di esperti e responsabili della metodologia le seguenti considerazioni e proposte di modifica, che potrebbero aiutare il lavoro quotidiano degli assistenti sociali e assicurare una più efficace presa in carico:



- ✓ condizionare il trasferimento del beneficio alla verifica dei requisiti essenziali e all'avvio della presa in carico;
- ✓ prevedere un'unica fase di valutazione con diversi gradi di complessità;
- ✓ consentire la presa in carico di famiglie con bisogni complessi senza l'uso obbligatorio del quadro di analisi;
- ✓ scollegare lo strumento del Quadro di Analisi dalla metodologia di lavoro in equipe, per tenere traccia dell'esistenza del lavoro di equipe anche se non avviene l'utilizzo del quadro di analisi;
- ✓ promuovere la collaborazione fra i diversi settori, con un adeguato uso di strumenti quali accordi e protocolli;
- ✓ procedere ad una revisione degli elementi del Patto, orientata verso una più immediata correlazione tra obiettivi, bisogni e impegni, al fine di agevolare il lavoro degli operatori, assieme alla previsione di un supporto formativo per rafforzare le competenze in merito a struttura e finalità del Patto;
- ✓ introdurre un catalogo di servizi popolabile su più livelli che sia di aiuto non solo agli operatori per avere una migliore conoscenza dell'offerta sul territorio, ma anche a Ministero e Regioni per individuare lacune nell'offerta complessiva di servizi a livello territoriale;
- ✓ permettere all'operatore di stabilire modalità e tempistiche degli incontri di monitoraggio che ritiene più appropriate in base al contenuto del Patto, limitandosi alla previsione normativa di un requisito minimo riguardo alla frequenza del contatto tra beneficiari e servizi (non più mensile e non necessariamente in presenza);
- ✓ prevedere una formazione che possa aiutare gli operatori sociali ad adottare un nuovo approccio della presa in carico, in cui gli strumenti informatici siano usati come parte integrante della metodologia.



Introduzione

Il Reddito di Cittadinanza (RdC) viene istituito dal decreto-legge 4 del 2019² e viene descritto nell'introduzione come «misura fondamentale di politica attiva del lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale». Nella sua struttura portante, tuttavia, il RdC presenta tutte le caratteristiche di una misura di "reddito minimo garantito" (o *Guaranteed Minimum Income*, come viene chiamato nella letteratura internazionale), cioè una misura di sostegno economico ad integrazione dei redditi delle famiglie che sono sotto una determinata soglia di reddito e patrimonio³. La partecipazione alla misura, e quindi la ricezione del beneficio economico, salvo alcune eccezioni, è *condizionata* alla partecipazione a percorsi di inclusione sociale o di inserimento lavorativo⁴.

Il RdC si articola in due principali componenti: (a) il beneficio economico e (b) i percorsi di inserimento lavorativo e/o di inclusione sociale, che possono essere anche definiti come la componente "attiva" della misura. Tutti i nuclei familiari beneficiari del RdC ricevono il beneficio economico (in importi differenziati) mentre, per quanto riguarda la parte "attiva" della misura, la platea dei beneficiari viene suddivisa in tre gruppi principali: 1. Non tenuti agli obblighi ovvero esonerati dagli obblighi connessi alla fruizione del RdC; 2. Indirizzati verso i Percorsi d'Inserimento Lavorativo presso i Centri per l'Impiego; 3. Indirizzati verso i Percorsi per l'Inclusione Sociale presso i Servizi competenti per il contrasto della povertà dei Comuni (o servizi sociali) (cfr. Box 1 per maggiori dettagli sul funzionamento del RdC).

I beneficiari del secondo e terzo gruppo sono "presi in carico" da professionisti e inseriti in percorsi personalizzati di inclusione sociale e lavorativa, finalizzati a migliorare la condizione di vulnerabilità ed esclusione sociale delle famiglie beneficiarie. Questi percorsi rappresentano una novità importante per il sistema di welfare in Italia e per la prima volta è previsto un corposo investimento nell'assunzione degli operatori e nel rafforzamento dei servizi, al quale sono state dedicate specifiche risorse di bilancio, anche strutturali.

Tuttavia, vi sono dei notevoli ritardi nella presa in carico dei beneficiari, che sono stati rilevati dai dati amministrativi e dall'ascolto degli operatori nei territori e, di fatto, la maggior parte dei nuclei familiari ha ricevuto sinora un beneficio economico "incondizionato". I ritardi rilevati

² Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, coordinato con la legge di conversione 28 marzo 2019, n. 26, recante: «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni».

³ <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21476&langId=en>

⁴ <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Rapporto-annuale-Reddito-di-cittadinanza-2020.pdf> (p.131)



nell'attuazione del percorso di presa in carico hanno dato il via alla presente valutazione, con il fine di approfondire le problematiche esistenti e proporre eventuali modifiche al processo.

Questo rapporto di valutazione si focalizza dunque sul processo di presa in carico sociale del RdC, che si basa sulle indicazioni fornite dalla normativa vigente, dalle Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale⁵, nonché da ulteriori indicazioni fornite dal Ministero del Lavoro e le Politiche Sociali nel corso del tempo tramite decreti attuativi, note, corsi di formazione ed altro materiale. La valutazione di processo ha quindi l'obiettivo di comprendere in maniera approfondita lo svolgimento del processo di presa in carico del Patto per l'Inclusione Sociale, evidenziando le prassi di lavoro degli operatori, i principali snodi, i colli di bottiglia e l'utilizzo degli strumenti e della piattaforma informatica GePI.

Questa valutazione, inoltre, appare quanto mai opportuna, anche in considerazione della Legge di Bilancio 2023 che prevede il termine della misura RdC entro la fine dell'anno e la sua sostituzione con una nuova misura a partire dal 2024. Le evidenze emerse durante lo svolgimento di questa analisi sono state condivise in tempo reale con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al fine di offrire spunti utili al dibattito sull'attuale processo di riforma. **Questo rapporto di valutazione di processo è parte integrante di una più ampia strategia di monitoraggio e valutazione del Reddito di Cittadinanza svolta dalla Banca Mondiale nell'ambito dell'assistenza settoriale.** Tale strategia prevede il monitoraggio regolare dell'attuazione della misura tramite una *dashboard* di monitoraggio aggiornata in tempo reale e la produzione di rapporti annuali, nonché di analisi approfondite su aspetti salienti della presa in carico, tra i quali uno studio in corso sui contenuti dei Patti. È inoltre prevista una valutazione controfattuale con l'obiettivo di identificare l'effetto addizionale, in aggiunta al beneficio economico, dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa (ove correttamente implementati) sul benessere e le condizioni sociali e lavorative dei beneficiari. Il disegno della valutazione è stato approvato dal Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza e la selezione delle famiglie parte del campione è in attesa della finalizzazione dei criteri di accesso della nuova misura di contrasto alla povertà. Una volta definiti questi criteri sarà possibile aggiornare la popolazione obiettivo della valutazione e accompagnare fin dall'inizio la nuova misura, avendo la possibilità di apportare miglioramenti in corso d'opera e in tempi brevi.

⁵ https://www.lavoro.gov.it/redditicittadinanza/Documents/Linee-guida-Patti-inclusione-sociale_.pdf

Figura 1 – Lo schema della strategia di monitoraggio e valutazione del Reddito di Cittadinanza

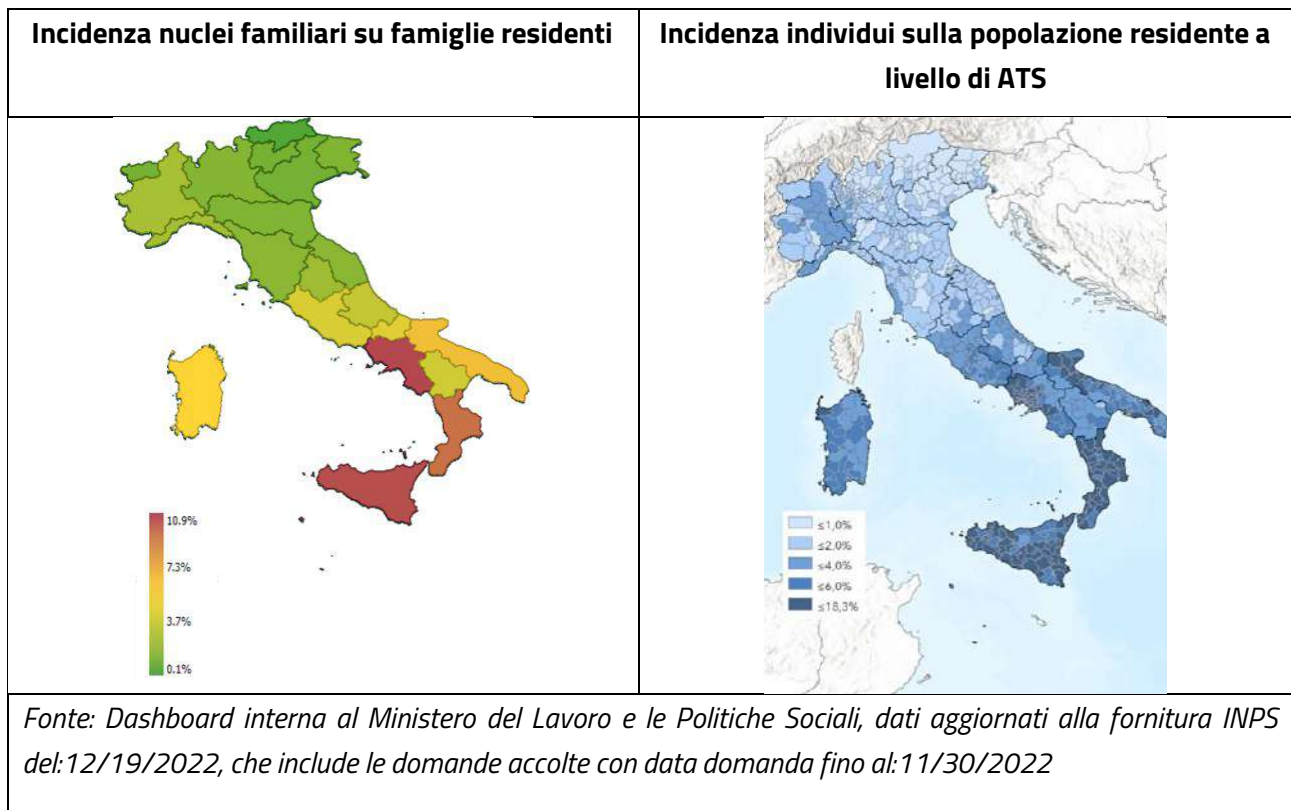


Lo stato dell'attuazione della misura

A seguito dell'introduzione del RdC a livello nazionale, nell'aprile 2019, l'attuazione della misura sta procedendo gradualmente, seppur con consistenti ritardi rispetto all'attuazione dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa. Nel 2022, il beneficio economico ha raggiunto circa 1 milione e 500 mila nuclei familiari. Le componenti "attive" della misura invece, cioè quelle relative alla firma del Patto per il Lavoro e del Patto per l'Inclusione Sociale, sono state implementate solo per una parte dei beneficiari.

A livello nazionale l'incidenza dei nuclei beneficiari sulle famiglie residenti si attesta attorno al 4%, con grandi variazioni regionali (cfr. Fig. 2). La Campania è la regione con la più alta incidenza di nuclei beneficiari (circa l'11% delle famiglie residenti), seguita dalla Sicilia (10%) e dalla Calabria (9%). A livello di Ambito Territoriale Sociale non è possibile calcolare l'incidenza dei nuclei familiari sulle famiglie residenti, poiché l'ISTAT non prevede la pubblicazione del numero di famiglie residenti a livello di Comune e di conseguenza il dato non è ricostruibile a livello di Ambito. È comunque possibile calcolare l'incidenza di individui sulla popolazione residente a livello di Ambito, un'analisi che permette di catturare le differenze intra-regionali, che sono significative. Ad esempio, nella regione Campania vi sono Ambiti Territoriali Sociali nei quali più del 18% degli individui residenti è beneficiario di RdC e Ambiti con incidenze inferiori al 2%. Similmente, in Piemonte vi sono Ambiti con incidenze attorno al 4% e Ambiti che si attestano sotto l'1%.

Figura 2 – Le incidenze dei beneficiari su famiglie e popolazione residente



Come descritto in precedenza, per quanto riguarda la parte "attiva" della misura, la platea dei beneficiari viene suddivisa in tre gruppi principali dall' algoritmo di suddivisione delle platee (c.d. *splitting*). I dati ci mostrano come nel 2022, per 1 milione e 500 mila nuclei che hanno ricevuto almeno una mensilità di beneficio, il 13% di questi viene (1) escluso dagli obblighi connessi alla fruizione del RdC; il 44% dei nuclei viene indirizzato (2) verso i Percorsi d'Inserimento Lavorativo presso i Centri per l'Impiego; il 43% dei nuclei viene indirizzato (3) verso i Percorsi per l'Inclusione Sociale. Di questi, solo per 260 mila (il 38% dei nuclei indirizzati ai servizi sociali) gli operatori hanno iniziato il processo di presa in carico⁶, per il 27% (circa 180 mila nuclei) è stata portata a termine l'analisi preliminare e solo per il 16% (circa 100 mila nuclei) si è arrivati alla firma del Patto per l'Inclusione Sociale (cfr. Fig.3).

⁶ Il dato è stato calcolato a dicembre 2022 relativamente all'ultima domanda presentata dal nucleo. Il nucleo potrebbe essere stato preso in carico precedentemente.

Figura 3 – La suddivisione dei nuclei beneficiari nei tre gruppi e l'avanzamento della presa in carico



Il rafforzamento dei servizi

A partire dall'introduzione del Reddito di Inclusion (REI) nel 2018 e, successivamente del RdC nel 2019, il governo ha iniziato un importante percorso di investimento, sia sui professionisti sia sui servizi per promuovere un trattamento omogeneo delle famiglie vulnerabili nel territorio. Per perseguire l'obiettivo della presa in carico da parte dei Comuni, nel 2021, si è proceduto ad esempio al rafforzamento del servizio sociale professionale. Con la Legge di bilancio 2021⁷ si è arrivati alla formale definizione in norma di un livello essenziale delle prestazioni "di sistema" nei termini di un rapporto assistenti sociali e popolazione minimo di 1:5000 e a un ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4.000 abitanti. Sono state stanziare quindi importanti risorse per perseguire questi obiettivi nell'ambito del servizio pubblico⁸. Nel complessivo processo di attuazione del RdC sono state implementate numerose attività ed iniziative finalizzate ad una migliore e più efficace gestione del sistema di presa in carico nel rispetto dell'attuale quadro normativo di riferimento. Tra queste, sono state svolte molteplici attività formative, quali la "Formazione sui Patti per l'inclusion sociale" e sui Progetti Utili alla Collettività (PUC), ma anche diversi cicli di eventi formativi a distanza (webinar) sull'utilizzo della Piattaforma GePI e sull'avvio dei PUC e periodici incontri con gli utenti della piattaforma GePI. Queste attività sono state organizzate dal Ministero delle Politiche Sociali (MLPS) con l'assistenza della Banca Mondiale, in raccordo con le Regioni.

⁷ L. 178/2020

⁸ Art. 1 commi 797-804

La riforma del RdC e la nuova misura

La legge di bilancio 2023 ha apportato delle modifiche al RdC, principalmente rispetto alla durata del beneficio nel corso dell'anno, e ha introdotto degli obblighi di attivazione per i beneficiari. Le famiglie con componenti anziani maggiori di 60 anni, disabili, o minori continuano a ricevere nel 2023 il RdC per un massimo di 12 mesi. Per tutte le altre tipologie di nucleo familiare, la durata del beneficio è stata ridotta ad un massimo di sette mesi. A decorrere dal primo gennaio 2023, inoltre, i beneficiari cosiddetti "occupabili" di età compresa tra i 18 ed i 59 anni devono essere inseriti, per un periodo di sei mesi, in un corso di formazione o di riqualificazione professionale da parte delle regioni. La mancata frequenza a questi corsi comporta la decadenza del beneficio. Per i beneficiari RdC di età compresa tra 18 e 29 anni che non hanno adempiuto all'obbligo scolastico, l'erogazione del RdC è subordinata anche all'iscrizione e alla frequenza di percorsi di istruzione degli adulti di primo livello. Nel 2024 il RdC sarà abolito e sostituito da una nuova misura di contrasto alla povertà, attualmente in fase di definizione da parte del governo.

La nuova misura di contrasto alla povertà, si ipotizza, seguirà principi simili a quelli che hanno ispirato la riforma RdC 2023. Si può dunque ritenere che possa essere una misura differenziata in base alle caratteristiche dei nuclei relativamente alla durata e all'importo del beneficio. Saranno probabilmente rafforzati anche gli impegni per i beneficiari tenuti agli obblighi (frequenza scolastica, corsi di formazione, tirocini, etc.).

Box 1 – Il funzionamento del Reddito di Cittadinanza, in breve

Il RdC è un programma di "reddito minimo garantito" (o *Guaranteed Minimum Income - GMI*) che comprende un trasferimento monetario alle famiglie vulnerabili e progetti di intervento personalizzati per l'inclusione sociale e lavorativa. Il beneficio RdC può essere richiesto per una durata massima di 18 mesi e può essere rinnovato a tempo indeterminato a condizione che vengano rispettati i requisiti di eleggibilità (controllati mensilmente) e che, trascorsi i 18 mesi, venga interrotto per un mese prima del rinnovo. Il trasferimento in denaro può arrivare fino a 500 euro al mese per i nuclei familiari mono-componenti (780 euro nel caso in cui il nucleo familiare paghi l'affitto per la casa o la rata di un mutuo), che vengono moltiplicati per una scala di equivalenza in presenza di altri familiari⁹.

⁹ La scala di equivalenza per il RdC assegna un valore di 1 al primo membro della famiglia e viene aumentata di 0,4 per ogni ulteriore adulto e di 0,2 per ogni minore della famiglia, fino a un massimo di 2,1 (2,2 se c'è una persona disabile).



I cittadini italiani o le persone nate all'estero che hanno risieduto in Italia cumulativamente per 10 anni (di cui gli ultimi due in modo continuativo) possono richiedere il RdC presso gli Uffici Postali, i Centri di Assistenza Fiscale (CAF) o online. Questi punti di accesso al programma fungono da intermediari per l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), che supervisiona la determinazione dell'ammissibilità, l'iscrizione e i pagamenti.

Per essere eleggibili a ricevere il trasferimento monetario, i beneficiari, se non esclusi ovvero esonerati, devono accettare di rispettare gli adempimenti richiesti dai progetti personalizzati di inclusione sociale o lavorativa (Patto per l'Inclusione Sociale – PaS e Patto per il Lavoro – PdL). Questi progetti sono noti nel gergo della protezione sociale come condizionalità o corresponsabilità. Dopo essere stati ritenuti eleggibili, i beneficiari sono suddivisi in tre categorie principali a seconda delle caratteristiche individuali: un primo gruppo di beneficiari (principalmente giovani [sotto i 18 anni], anziani, persone con disabilità o occupati che guadagnano più di una certa soglia¹⁰) è escluso ovvero esonerato dalla firma dei Patti per l'Inclusione Sociale o dai Patti per il Lavoro¹¹. Un secondo gruppo di beneficiari, identificati come "più vicini al mercato del lavoro", deve firmare il "Patto per il lavoro" e viene inviato ai Servizi pubblici per l'impiego (Centri per l'Impiego)¹²; i restanti beneficiari vengono inviati ai Servizi sociali (gestiti dai Comuni in forma singola o associati/riuniti in Ambiti Territoriali Sociali - ATS) dove firmeranno un "Patto per l'Inclusione sociale" da concordare con gli assistenti sociali¹³. I patti per il lavoro sono firmati dai singoli membri della famiglia, mentre i patti per l'inclusione sociale dall'intera famiglia e possono includere obiettivi individualizzati (ad esempio, la frequenza scolastica per i bambini) e misure di sostegno (ad esempio, assistenza educativa domiciliare). Un'ulteriore condizionalità prevede che tutti gli adulti che non sono esclusi ovvero esonerati dalle condizionalità partecipino ai cosiddetti "Progetti Utili alla Collettività - PUC" - ovvero progetti di volontariato comunitario. I Comuni devono attivare questi progetti a livello locale, su temi sociali, culturali, artistici, ambientali ed educativi. Soprattutto, questi progetti non devono essere sostitutivi o anche solo paragonabili alle attività lavorative esistenti o nuove svolte nel Comune.

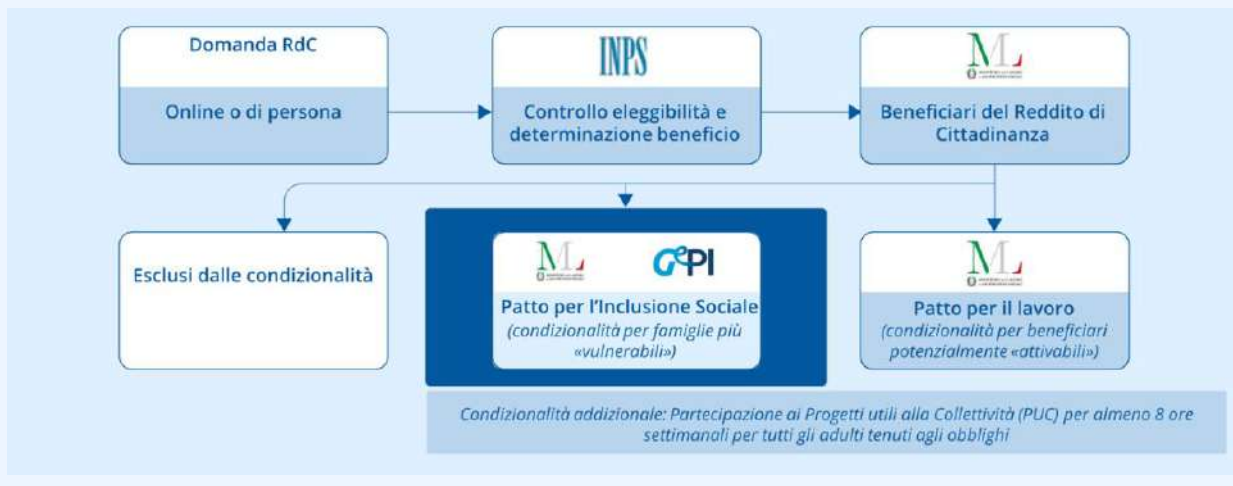
¹⁰ L'idea è che le persone che hanno un lavoro, ma che guadagnano più di una certa soglia di reddito (o di ore di lavoro settimanali), non debbano essere gravate dall'obbligo di cercare un lavoro. Queste persone non guadagnano ancora abbastanza da superare la soglia di povertà, pertanto, sono ancora eleggibili per il RdC.

¹¹ Sono esclusi dalla condizionalità della RdC i seguenti soggetti: Ogni componente del nucleo familiare: (i) minore di 18 anni; (ii) lavoratore (con reddito > 8.145 euro per i lavoratori dipendenti o > 4.800 euro per i lavoratori autonomi); (iii) pensionato o con più di 65 anni; (iv) persona con disabilità (a meno che non aderisca volontariamente al patto di inclusione sociale). Può essere successivamente (dopo il primo incontro con i CPI o gli assistenti sociali) esentato dalla condizionalità RdC ogni componente del nucleo familiare: (i) che è responsabile della cura di un altro componente: (a) di età inferiore ai 3 anni; (b) con grave disabilità; (c) non autosufficiente. (ii) Che frequenta corsi di formazione.

¹² Ogni membro della famiglia non escluso (vedi nota precedente) e che non era già seguito dai servizi sociali, che soddisfa uno dei seguenti criteri deve firmare il Patto per il lavoro. I criteri sono: (i) Disoccupato da meno di 2 anni; (ii) Riceve attualmente o fino a meno di un anno prima un sussidio di disoccupazione o un altro ammortizzatore sociale legato al lavoro; (iii) Ha un patto di servizio/per il lavoro attivo presso un CPI (servizio pubblico per l'impiego) firmato negli ultimi due anni.

¹³ Se una famiglia è stata precedentemente seguita dai servizi sociali per il Reddito di Inclusione - REI (precursore del RdC) - viene inviata ai servizi sociali per la sottoscrizione del patto per l'inclusione sociale. Inoltre, se almeno un componente della famiglia non è escluso/esonerato da condizionalità e non ha nessuna delle caratteristiche individuali per essere inviato ai CPI, anche la sua famiglia viene inviata ai servizi sociali per firmare il PaS.

La piattaforma GePI, oltre a supportare gli assistenti sociali in tutto il processo di presa in carico, firma e monitoraggio del PaIS, supporta la gestione di questi progetti, l'assegnazione dei beneficiari a un progetto PUC e l'attivazione della polizza assicurativa per il beneficiario (tramite interoperabilità con l'INAIL).



Box 2 - Background sul partenariato tra la Banca Mondiale e il MLPS

Nel febbraio 2018 la Banca Mondiale ed il MLPS firmano un accordo di partenariato (*Partnership Agreement for Advisory Services – PAAS*), che entra in vigore nell'aprile 2018. La collaborazione, finanziata dal PON Inclusion, si focalizza sull'implementazione omogenea del Reddito di Inclusion (REI) su tutto il territorio nazionale, per garantire un livello essenziale minimo di servizi per tutti i beneficiari. In seguito all'introduzione del Reddito di Cittadinanza, il PAAS viene emendato (luglio 2019), per estendere la collaborazione tra Ministero del Lavoro e le Politiche Sociali e Banca Mondiale anche al RdC, ed in particolare, inquadrarla esclusivamente sul cosiddetto "lato sociale" della misura, ovvero il percorso che porta alla firma del Patto per l'Inclusione Sociale e che accompagna le famiglie più vulnerabili. Sulla base del PAAS emendato, la Banca Mondiale lavora con il Ministero del Lavoro e le Politiche Sociali e con le Regioni italiane su tre pilastri: (i) supporto a livello nazionale nell'implementazione della misura; (ii) supporto a livello regionale nell'implementazione della misura; (iii) supporto a specifici Ambiti Territoriali Sociali nell'implementazione della misura (da individuare in accordo con il Ministero del Lavoro e le Politiche Sociali e le Regioni). A partire da agosto 2020 il REI non viene più erogato dall'INPS per decorrenza dei termini della misura, pertanto il supporto della Banca Mondiale continua esclusivamente per il PaIS-RdC.



Tra le attività previste a livello nazionale è previsto anche il supporto al Ministero del Lavoro e le Politiche Sociali nella strategia di monitoraggio e valutazione, all'interno del quale si colloca questo rapporto sulla valutazione di processo della presa in carico sociale.

Nell'aprile 2021 il PAAS viene emendato una seconda volta per estendere le attività fino a luglio 2023 ed arrivare alla chiusura del contratto ad ottobre 2023. L'esigenza di estendere il contratto deriva dalla richiesta del MLPS di continuare il supporto al Ministero del Lavoro e le Politiche Sociali stesso e alle Regioni sull'attuazione del PaS-RdC fino alla scadenza naturale del periodo programmatico del PON Inclusion e per recuperare alcune attività in presenza (ad es., formazione, *workshops*, comunità di pratica, etc.) che sono state cancellate per il COVID-19.



Sezione I - Metodologia

La valutazione di processo della presa in carico del Patto per l'Inclusione Sociale (PaIS) del Reddito di Cittadinanza (RdC) nasce con l'obiettivo di comprendere in maniera approfondita le modalità di implementazione della presa in carico sociale del RdC, evidenziando le prassi di lavoro degli operatori, i principali snodi e l'utilizzo degli strumenti e della piattaforma informatica GePI.

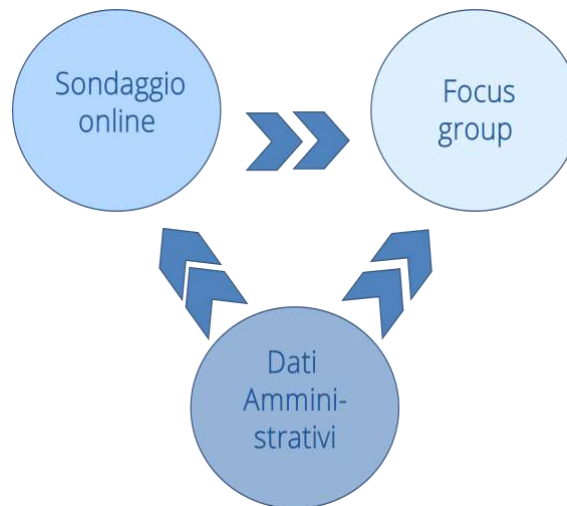
Nello studio sono state analizzate le modalità in cui le linee guida del percorso di presa in carico e la loro traduzione informatica in GePI vengono messe in atto nei territori, al fine di far emergere i punti di forza ed identificare eventuali colli di bottiglia che rallentano le attività degli operatori nel percorso di inclusione sociale dei beneficiari della misura. Gli elementi emersi dalla valutazione permettono di definire proposte di modifica della presa in carico che vadano incontro alle esigenze di maggiore efficacia complessiva del processo.

La metodologia utilizzata in questa valutazione di processo sulla presa in carico RdC segue quella utilizzata in studi sull'implementazione delle politiche di contrasto alla povertà in contesti comparabili¹⁴. Il punto di forza di questa analisi risiede nella ricchezza delle informazioni disponibili sul quadro normativo nazionale e regionale, sulle prassi attivate a livello locale e sui contenuti e le tempistiche della presa in carico. È stato dunque possibile ricostruire in maniera approfondita in che modo si snoda il processo di presa in carico, quali sono gli step che ne velocizzano o rallentano l'attuazione e l'effetto di fattori esterni (di natura organizzativa, amministrativa o procedurale) sulle modalità di attuazione della presa in carico da parte degli assistenti sociali.

Questa valutazione di processo non è rappresentativa della totalità delle casistiche a livello territoriale, a causa dell'elevata variabilità delle modalità di attuazione della presa in carico a livello locale e nazionale e del numero limitato di città in cui sono stati effettuati i focus group. Tuttavia, può fornire spunti utili per i decisori impegnati nel ridisegno della misura di contrasto alla povertà, in quanto evidenzia talune difficoltà riscontrate in maniera comune dagli attori della misura nei territori.

¹⁴ Leone, L. (2017) – "Valutazione: dal SIA al REI. Rapporto della ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione del programma di contrasto della povertà Sostegno per l'Inclusione Sociale", link: https://alleanzacontrolapoverta.it/wp-content/uploads/2020/07/RapValutazione-SIA_-8-Nov2017.pdf; Silva, V. (di prossima pubblicazione) – "Evaluación comprehensiva de la implementación de gestión social local (GSL): Informe final", World Bank

La valutazione si basa su tre fonti principali. In una prima fase sono stati analizzati i dati amministrativi disponibili a partire dalla piattaforma GePI, in un secondo momento è stato somministrato un questionario anonimo agli operatori attivi con profilo case manager¹⁵ sulla piattaforma GePI. Nella terza fase, sono stati condotti focus group in sette città italiane con assistenti sociali e coordinatori di servizio e dirigenti.



Per facilitare l'analisi, sia le domande contenute nel questionario che quelle poste durante i focus group, sono state strutturate seguendo l'ordine previsto dalle diverse fasi della presa in carico.

Sulla base di quanto previsto nelle Linee Guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale e seguendo l'evoluzione dello stato dei casi sulla Piattaforma GePI, il processo di presa in carico è stato suddiviso in cinque fasi:

1. La prima fase, preliminare alla presa in carico vera e propria, è quella di assegnazione e apertura del caso su GePI e di convocazione del beneficiario;
2. Nella seconda fase viene avviata la presa in carico attraverso l'Analisi Preliminare;
3. La terza fase approfondisce ulteriormente, in presenza di bisogni complessi, la valutazione sui bisogni del nucleo attraverso il Quadro di Analisi;
4. La quarta fase prevede la sottoscrizione del Patto per l'Inclusione Sociale con i relativi interventi;
5. Infine, l'ultima fase è quella di monitoraggio e verifica del raggiungimento degli obiettivi contenuti nel PaIS.

¹⁵ Il case manager per il Patto per l'Inclusione Sociale è l'utente che costituisce la figura di riferimento dei beneficiari RdC, occupandosi di compilare le schede dell'Analisi preliminare, del Quadro di Analisi e del Patto per l'inclusione sociale e di accompagnare il nucleo familiare in tutto il percorso (assistente sociale del Comune, ovvero dell'Ambito nel caso di gestione associata). Ogni utente case manager potrà vedere solo i propri casi.



Analisi dei dati amministrativi

I dati amministrativi sono stati resi disponibili a partire da ottobre 2019 e sono estratti sia dalla piattaforma GePI che dal sistema informativo RdC, che include dati provenienti anche dai sistemi INPS e ANPAL. L'aggiornamento dei database avviene quotidianamente da parte della piattaforma GePI, e mensilmente da parte delle alternative fonti dati. Tutti i dati estratti sono anonimizzati e vengono forniti a livello di domanda, nucleo familiare e individui. Inoltre, vengono registrate le informazioni sui contenuti e sulle tempistiche di ogni specifica fase del processo di presa in carico.

Ai fini dell'analisi di processo, sono state analizzate le informazioni riguardanti i soli nuclei beneficiari della misura per almeno un mese durante l'anno 2022, in modo da facilitare la comparazione con le informazioni raccolte attraverso il questionario online e i focus group. Il campione include dunque circa 700.000 nuclei familiari presi in carico da più di 8.000 operatori sociali. I dati sono qui presentati in forma aggregata a livello nazionale, regionale e in gruppi definiti in base alla macroarea geografica (nord, centro, sud e isole) e densità di popolazione beneficiaria (alta densità, bassa densità e grandi città).

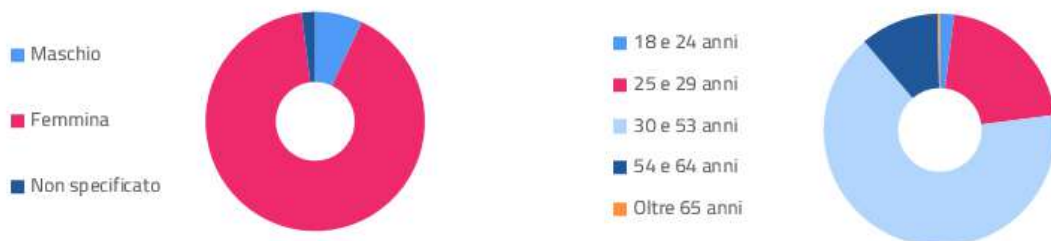
Questionario online

Il questionario di valutazione, pubblicato sulla piattaforma GePI ed accessibile solamente agli operatori con profilo case manager, è stato somministrato agli operatori lungo un arco di tempo di circa due settimane (13 giorni, dal 22 novembre al 5 dicembre 2022). Successivamente sono stati inviati due messaggi promemoria sulla piattaforma, rispettivamente una settimana ed

un giorno prima della conclusione dell'inchiesta. La pubblicazione dei promemoria ha permesso di raddoppiare il tasso di risposta al questionario, passando da 726 a 1362 risposte.

Nel questionario sono state incluse 50 domande: 42 inerenti all'esperienza personale degli operatori nel processo di presa in carico, 3 focalizzate sull'utilizzo della Piattaforma GePI e 5 sulle caratteristiche anagrafiche dei rispondenti (genere, età, regione di appartenenza). Nel questionario sono state incluse esclusivamente domande chiuse, a scelta multipla, di cui circa metà a scala di valutazione Likert¹⁶. All'interno di ciascuna delle cinque sezioni del questionario incentrate sulle fasi della presa in carico, sono state inserite domande sulle tempistiche di attuazione, sulla valutazione degli strumenti e delle funzionalità della piattaforma GePI, sulle procedure seguite e sull'interazione con altri servizi disponibili sul territorio. Il testo del questionario è consultabile all'Allegato II.

Il questionario è stato completato da 1362 case manager, circa il 26% dei 5287 utenti che sono entrati nella piattaforma con profilo case manager nel mese precedente la data di pubblicazione del questionario. I partecipanti al questionario sono stati per il 91% donne per il 6% uomini, mentre un 3% ha preferito non specificare il proprio genere. In termini di età il gruppo rappresentato maggiormente è quello di età compresa tra 30 e 53 anni (66% dei rispondenti), seguito dal 25-29 anni (21%) e 54-64 anni (11%). Solo il 2% dei rispondenti ha un'età compresa tra i 18 e i 24 anni.



In termini di distribuzione regionale, le regioni più rappresentate sono state Sicilia (14.5%), Lombardia (13.7%), Lazio (9.8%) e Campania (9.6%).

Le risposte raccolte tramite il questionario online sono state analizzate sia a livello nazionale, per far emergere un quadro riassuntivo delle valutazioni espresse dagli operatori e dei principali

¹⁶ La scala Likert è una scala di valutazione unidimensionale frequentemente utilizzata per valutare atteggiamenti, opinioni e percezioni dei rispondenti. Il punto di forza di un questionario in scala Likert è la sua flessibilità, che ne permette l'utilizzo in ambito molto diversi. I rispondenti ad un questionario a scala Likert esprimono un giudizio sul proprio livello di accordo/disaccordo rispetto alla dimensione valutata. Il principale limite della valutazione tramite scala Likert è che presume che le preferenze degli individui siano lineari e dunque misurabili tramite una scala ordinata di intensità. Nello studio è stata utilizzata una scala Likert a quattro punti, con livelli di accordo organizzati in ordine decrescente ("Totalmente d'accordo", "Parzialmente d'accordo", "Parzialmente in disaccordo", "Totalmente in disaccordo").

snodi critici della presa in carico, sia a livello regionale, al fine di mettere in luce differenze ed elementi comuni. Nonostante la presenza di una differenziazione fisiologica a livello regionale, la maggior parte degli elementi emersi sono comuni a tutto il territorio nazionale.

Focus Group

I focus group sono stati organizzati tra dicembre 2022 e febbraio 2023 in 7 città italiane: Napoli, Firenze, Perugia, Venezia, Udine, Bologna, Roma. In circa la metà delle sessioni di focus group, sono stati coinvolti più Ambiti della stessa regione (rispettivamente in Toscana, Veneto e Friuli-Venezia Giulia). Inoltre, nelle città di Napoli, Firenze, Venezia, Udine sono state organizzate sia sessioni con gli assistenti sociali che con profili dirigenziali e di coordinamento.

I territori individuati e coinvolti nei focus group non sono rappresentativi della popolazione di riferimento, ma sono stati selezionati per la loro particolare rilevanza, secondo alcuni criteri guida. Innanzitutto, sono state coinvolte alcune grandi città (Roma, Napoli, Firenze, Bologna), in considerazione dell'elevato numero dei beneficiari che confluiscono sui servizi e delle modalità di suddivisione del lavoro di presa in carico tra le diverse aree amministrative in cui le grandi città sono strutturate e organizzate. Si è inoltre cercato di garantire una distribuzione omogenea tra le diverse macroregioni italiane e, infine, sono stati coinvolti territori che hanno un modello organizzativo che si differenzia da quello più diffuso a livello locale¹⁷ e i territori caratterizzati dalla presenza di buone pratiche riconosciute a livello nazionale¹⁸.

Ogni focus group ha avuto una durata di circa due ore e – come il questionario - è stato strutturato seguendo le fasi della presa in carico, con l'aggiunta di domande specifiche sull'utilizzo del GePI, sulla presenza di piattaforme informatiche alternative e/o aggiuntive utilizzate a livello locale, e sull'utilizzo dei fondi disponibili. Tutti i focus group sono stati registrati. Il personale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha partecipato a 4 focus group.

¹⁷ In Toscana, ad esempio, dal 2019 è attivo il servizio regionale per le emergenze e le urgenze sociali (SEUS). Il SEUS è un sistema-servizio che è parte integrante del sistema di offerta pubblica di servizi sociali ed è volto a garantire una risposta tempestiva alle persone in situazioni di particolare gravità ed emergenza, dando priorità ad alcune categorie (vittime di violenza, grave disabilità, povertà estrema). Attraverso il SEUS si realizza una prima lettura del bisogno, vengono attivati gli interventi indifferibili ed urgenti e si favorisce la presa in carico in una logica di lavoro di equipe interdisciplinare. Il servizio viene attivato tramite numero verde unico regionale oppure attraverso segnalazioni di soggetti, pubblici e no, che si trovino di fronte ad una situazione di emergenza urgenza sociale.

¹⁸ Per citare un solo esempio, l'Emilia-Romagna è stata tra le poche regioni ad istituire una misura di sostegno al reddito regionale, con la legge 19 dicembre 2016, n. 24 "Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito". La misura, che si è conclusa con l'introduzione del RdC, prevedeva che il sostegno al reddito fosse parte di un progetto di attivazione sociale e di inserimento lavorativo ed anticipava alcuni degli elementi caratterizzanti della misura RdC, quali la valutazione multidimensionale, la creazione di un percorso personalizzato e l'attivazione di equipe multiprofessionali per l'accompagnamento degli individui più fragili.