

Politiche sociali nell'Italia post-crisi: il ReD pugliese

 iconocrazia.it/politiche-sociali-nellitalia-post-crisi-il-red-pugliese/

Potere delle Immagini / Immagini
del Potere

ICONOCRAZIA

essay writer

1 Dicembre 2019

di Armida Salvati Iconocrazia 16/2019 - "Atlante di Geopolitica", Saggi

Questo articolo fotografa le prime fasi di attuazione del Reddito di dignità in Puglia (d'ora in poi, ReD), istituito dalla Legge Regionale 14 marzo 2016, n.3, "Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva" corredata dal regolamento attuativo, R.R. n.8 del 23 giugno 2016. La misura ha avuto una lunga fase di gestazione ed è stata preparata da un importante lavoro di sensibilizzazione dei territori, partito dalla fine del 2015, per giungere ai primi atti ufficiali di presa in carico di utenti il 6/03/2017, nel corso di una giornata enfaticamente denominata ReD-Day. Nel corso di quella giornata hanno avuto luogo, nei rispettivi Municipi di pertinenza, le prime sottoscrizioni, da parte dei cittadini che, avendone fatto richiesta, sono rientrati nella platea dei beneficiari del Red-SIA, o del ReD e, in quanto tali, hanno siglato il Patto di Inclusione sociale e lavorativa che costituisce il versante di attivazione, condizionale del beneficio economico. Non tutti i 45 ambiti territoriali in cui è ripartita la Puglia si sono presentati pronti a quell'appuntamento. L'amministrazione regionale ha, già nella fase di istruttoria, partita con l'approvazione degli atti normativi sopra richiamati, inteso distinguere un drappello di amministrazioni locali che hanno costituito una 'avanguardia' di ambiti 'virtuosi', chiamati a sperimentare la politica prima degli altri[1].

In questo contributo vogliamo ricostruire le tappe di questa attuazione, evidenziando i punti di forza e di innovazione, i nodi rispetto ai quali si è potuta verificare una buona 'comunione d'intenti' tra gli attori coinvolti, non meno dei molteplici punti di 'distanza', invece, rispetto al disegno istituzionale della politica. Diremo subito che, rispetto alla fase oggetto di riflessione, la misura di contrasto alla povertà non era ancora effettivamente a regime, ragion per cui non se ne valuteranno gli effetti, né in termini di follow up lavorativo, né in quelli di take up, piuttosto in quelli di rendimento istituzionale (Putnam 1993), e dunque a essere oggetto di descrizione sarà la mobilitazione di una macchina organizzativa (definita '*poderosa, e non facile*' da un

articolo pubblicato sulla Gazzetta del Mezzogiorno, F. Strippoli, 18/11/16) posta in essere dal Governo regionale che prevede la partecipazione multilivello degli attori territoriali coinvolti.

Per render conto dell'articolato processo di attuazione, distingueremo, nel corso della trattazione, alcuni aspetti salienti, da noi individuati nelle fonti di finanziamento messe in campo, nel modello di *governance* istituito, nell'andamento delle domande, nella collocazione della misura stessa rispetto agli interventi antecedenti in materia di reddito minimo già sperimentati in Puglia e da quelli oggetto di discussione a livello nazionale, poi confluiti nel DDL del Senato sul REI (Reddito di Inclusione).

La metodologia che abbiamo adottato ha comportato, oltre alla ricerca documentale e normativa, la raccolta di interviste in profondità a Dirigenti e funzionari di Regione, oltre che, sempre a livello regionale, a rappresentanti Sindacali e del Terzo settore, nonché a Dirigenti di Ufficio di Piano e assistenti sociali.

Le fonti di finanziamento

Il Red nasce dalla volontà, da parte del legislatore pugliese, di cogliere l'opportunità di utilizzare fondi comunitari e statali, in concomitanza con i fondi di bilancio regionali, al fine di rispondere a un'emergenza, che ha fatto segnare, in Puglia, il maggior incremento nazionale della povertà in termini percentuali, pari al 7,5% della quota di persone a rischio povertà, secondo i dati Istat diffusi al dicembre 2016 (Istat 2016). Si tratta, su scala nazionale, dell'incremento peggiorativo maggiore tra le regioni. L'investimento complessivo è stimato, per il primo anno, in 123 mln di euro (fonte: Regione Puglia), e sempre per il primo anno a regime (2016/2017), la proiezione di famiglie che da raggiungere con il beneficio è di 20.000. Nello specifico, per il primo anno di attivazione, il SIA-ReD, oltre che finanziato dalle risorse statali destinate alla Regione Puglia dalla Legge di stabilità 2016, istitutiva del Sia (Sostegno di Inclusione Attiva), per 78,9 milioni di euro, ha attinto per 5 mln di euro da fondi di bilancio regionale 2015 e per 30 mln euro da fondi rivenienti dal POR Puglia 2014-2020 (FSE). Queste risorse sono vincolate per la sola misura "passiva" di sostegno al reddito e nel rispetto dei requisiti di accesso vincolanti, come definiti dalla legge di stabilità e dal decreto interministeriale di imminente approvazione: nuclei con figli minori, ISEE familiare inferiore a 3000 euro. Si tratta della principale voce di cofinanziamento del ReD regionale. Ai fini della attivazione di tutte le componenti di ReD, con specifico riferimento alle azioni a titolarità regionale (tirocini di inclusione, percorsi formativi, misure di conciliazione, altre misure sociali), la Regione ha messo in campo anche le seguenti risorse: 5 milioni di euro di stanziamento per il 2016 sul Bilancio autonomo, risorse FSE di cui all'obiettivo tematico IX del POR Puglia 2014-2020 per complessivi 75 milioni di euro (Azioni 9.1-9.4) nel quinquennio 2016-2020, risorse FSE di cui all'obiettivo tematico VIII del POR Puglia 2014-2020 in misura di circa 15 milioni di euro per anno fino al 2020, altre risorse vincolate con chiara destinazione per percorsi di inserimento socio-lavorativo per soggetti svantaggiati.

A questi fondi si sono aggiunte le risorse del PON Inclusionione che il Ministero del Lavoro e Politiche sociali ha stanziato per finanziare le misure di sistema a sostegno dei Comuni impegnati nella gestione della misura: funzionamento degli uffici comunali, costituzione delle équipes multiprofessionali per la valutazione, la presa in carico e la definizione dei patti per l'inclusionione, interfaccia con i centri per l'impiego, attivazione di misure di sostegno sociale per la permanenza dei beneficiari nei contesti produttivi in cui svolgeranno il tirocinio. Per la Puglia la somma stanziata corrisponde a 62 mln di euro, già stanziati per 37 sui 45 Ambiti territoriali che hanno concorso, tramite presentazione di una programmazione di spesa triennale (2016/2019), alla loro attribuzione. Nello specifico, già nel marzo 2017 è stato ammesso al finanziamento (Decreto direttoriale n. 64 del 13 marzo 2017 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali) un secondo gruppo di 14 ambiti, che, dopo i primi 23, hanno potuto dar seguito ai concorsi per l'assunzione di risorse di personale atte a rafforzare le équipes multidisciplinari che saranno, sui servizi territoriali, adibite alla presa in carico[2]. Per quanto riguarda la tempistica di tali attribuzioni di fondi, a prescindere dal tono trionfalistico dei comunicati in rete, si sono verificati dei ritardi, imputabili al Ministero, se si pensa che buona parte degli Ambiti ha completato l'iter di programmazione degli interventi già a fine settembre 2016. Vi è da dire, tuttavia, che tale ritardo non ha direttamente inficiato le procedure che, in parallelo, proseguivano per gestire le domande degli aventi diritto al beneficio.

Fasi di avanzamento

Il disegno istituzionale della misura, che ha mosso i suoi primi passi nel novembre 2015, ha conosciuto diverse fasi, che possiamo ripercorrere grazie anche alla importante quantità di materiali messi in rete, a testimonianza della grande enfasi che il Governo regionale ha annesso a questa politica. Conclusi, con l'approvazione dei testi di legge (Legge Regionale 14 marzo 2016, n.3, "Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusionione sociale attiva" e il suo regolamento attuativo, R.R. n.8 del 23 giugno 2016) e l'approvazione dei due Avvisi pubblici di attivazione della Misura (Del. G.R. n. 928 del 28/06/2016 e D.G.R. n. 1014 del 07/07/2016) le quattro fasi di 'costruzione' del ReD, rispetto all'attuazione, sarebbe a dire la terza fase, si evidenziano alcune difficoltà imputabili alla complessità della governance messa in campo.

Ripercorrendo le fasi di attuazione sin qui concluse, si può vedere che le azioni del Governo regionale sono state svolte rispettando i tempi, pur 'forzati' della programmazione. È un tratto ricorrente, nei comunicati, l'importanza del 'fattore tempo', la necessità di rispondere a un'urgenza, che è la povertà estrema diffusa in Puglia. La prima fase, che si apre con la possibilità, per i cittadini pugliesi, di inoltrare domanda per il beneficio, coincide con l'approntamento della piattaforma dedicata che è l'unico canale di trasmissione dell'istanza, il 26 luglio 2016, istanze che sono state e saranno raccolte dai Comuni. Parallelamente, si apre la stagione della sensibilizzazione della cittadinanza su tutto il territorio. L'obiettivo è che arrivi un'informazione capillare, puntuale e precisa. Gli strumenti comunicativi utilizzati sono stati, oltre a manifesti, video-spot promozionale, inserzioni per radio, giornali e video; il potenziamento della

pagina Facebook PugliaSociale per divulgare le informazioni; il sito tematico www.red.regione.puglia.it, di accesso a tutti i documenti che disciplinano il funzionamento della misura; la piattaforma www.sistema.puglia.it/red per l'accesso alle procedure telematiche di manifestazione di interesse per i soggetti ospitanti dei tirocini e dei progetti di sussidiarietà e di presentazione delle domande per i cittadini, accessibile all'indirizzo www.sistema.puglia.it/red. Oltre ai siti dedicati, dove è possibile scaricare tutti documenti che disciplinano la misura, la campagna di comunicazione si è svolta sui territori attraverso il 'Camper red', che ha fatto tappa in tutti i Comuni capofila di Ambito per diffondere materiale informativo e rispondere alle richieste di informazione dei cittadini. La prima fase si è conclusa alla fine di ottobre 2016 con quello che è stato salutato come un grande risultato: quasi 25.000 domande in tre mesi. Il risultato è stato raggiunto, oltre che grazie alla capillarità dell'informazione, anche grazie alla convenzione stipulata dalla Regione con più di 2300 Centri di Assistenza Fiscale che, accreditati sulla piattaforma www.sistema.puglia.it/red, hanno assistito gli utenti nella compilazione gratuita delle domande. L'ultimo adempimento della prima fase è stata la preistruttoria, da parte dei Comuni, di verifica dei requisiti residenziali dei cittadini che hanno trasmesso l'istanza.

La seconda fase, individuata nel popolamento del catalogo dei tirocini si apre con l'approntamento della procedura per la presentazione dei progetti di tirocinio, già dal 21/07/16. Nella prima programmazione doveva chiudersi a dicembre scorso, in realtà, a fine gennaio (25/01/17), il numero dei posti disponibili appariva ancora insufficiente, essendo visibili, in piattaforma, 1226 progetti per 3662 posti (di cui, 455 progetti messi a disposizione da privati, per 1193 posti, e 89 progetti di prossimità da enti non profit, per 94 posti). Attraverso un comunicato sul portale Puglia Sociale, datato 14/02, l'Amministrazione rende noto che i posti disponibili per tirocinio sono arrivati a 4.600, sancendo il completamento di questa fase.

La terza fase, dedicata all'istruttoria e valutazione delle domande, viene programmata tra novembre e dicembre 2016. Si protrae più oltre per comunicazioni incomplete che Inps fa partire già dai primi di dicembre. Tra la fine di dicembre 2016 e quella di gennaio 2017 tutti i richiedenti delle domande trattate ricevono comunicazioni sugli esiti.

La quarta ed ultima fase consiste nella presa in carico dei beneficiari da parte dei Comuni e nell'abbinamento al percorso di inclusione con relativo tirocinio o progetto di prossimità e nell'erogazione del beneficio economico, programmata per novembre-dicembre 2016, è stata avviata a febbraio 2017.

Andamento delle domande

Da alcuni punti di vista, la misura può già essere considerata un successo visti i numeri delle istanze pervenute, già a tre mesi dall'apertura della procedura on line di presentazione da parte dei cittadini, avvenuta a luglio 2016 (26/07/2016, ancor prima della procedura del Sia nazionale, che invece è stata avviata successivamente, il 2 settembre). I dati resi noti durante la prima conferenza stampa (26/10/2016),

risferiscono di un accesso tumultuoso, che, da una parte, è stato letto come il risultato positivo di una campagna di sensibilizzazione capillare sui territori e, dall'altra, ha messo sull'avviso i decisori regionali circa le aspettative della cittadinanza e la complessità della misura. Già nell'ottobre 2016 le domande complessivamente pervenute dalla regione si calcolavano in 24.814 (*fonte*: www.pugliasociale.regione.puglia.it), e portavano con sé il primo dato di allarme: a fronte di un numero già rilevante, ma che, si indovinava, sarebbe ulteriormente cresciuto, le manifestazioni di interesse, da parte di enti privati, pubblici e non profit ad ospitare tirocini lavorativi e, nel caso degli enti no profit, progetti di prossimità, erano ferme a 3.000 disponibilità[3]. La stessa piattaforma on line, previa registrazione, era già stata aperta, a partire dal 21/07/16, per ospitare e popolare un catalogo di opportunità lavorative. Il dato appariva tanto più allarmante quanto più la materia era stata fatta segno di particolare attenzione da parte dei decisori regionali attraverso un capillare lavoro di sensibilizzazione dei territori e una laboriosa istruttoria consistente nella organizzazione di numerosi incontri con le organizzazioni datoriali che hanno costituito il partenariato territoriale della misura. Gli attori coinvolti, rispetto ai quali è stato condiviso il disegno istituzionale, sono stati impegnati nella sottoscrizione di protocolli di intesa, attraverso i quali, a loro volta, si impegnavano a sensibilizzare le loro diramazioni territoriali. Ascoltati su questo punto, pressoché tutti i RUP (Responsabili Unici della Procedura) per il SIA-ReD, di cui sono state raccolte interviste, hanno confermato la scarsa risposta dei territori, per quanto, nei mesi successivi, il catalogo dei tirocini e progetti di prossimità sia stato ripopolato fino a raggiungere, secondo quanto dichiarato da fonti istituzionali, (dichiarazione rilasciata il 14/03/2017), i 4.500 posti disponibili[4].

Tornando alle richieste, la stessa Regione Puglia ha reso noto, nella conferenza stampa che sancisce l'avvio della seconda fase di attuazione del SIA-Red, la composizione sociodemografica delle domande pervenute. L'identikit della povertà in Puglia assume caratteri inediti, ma è in linea con i dati, sulla povertà estrema, raccolti, nello stesso periodo, dalla Caritas. L'età media esibita è di 44 anni, con classe modale tra i 30 e i 49 anni. Si tratta, per il 30% dei più giovani di 40 anni, di persone con titolo di scuola superiore o di laurea, quindi lontano dallo stereotipo della povertà estrema. Per il 58% hanno figli minori e per il 52% si tratta di donne. Si ricorda che l'allargamento della platea degli aventi diritto consentita dal Red rispetto al Sia nazionale determina l'estensione del beneficio anche a persone o nuclei senza figli minori, fatta salva la concorrenza dei requisiti nella determinazione di un punteggio minimo stabilito, secondo il Sia (ed esteso anche al reddito minimo pugliese) in 45 punti. Nel corso dei primi mesi di avvio della misura si è fatta largo l'ipotesi di abbassare la soglia di questo punteggio a 40 o anche a 35, per quanto l'auspicata eventualità sia stata smentita in più di un colloquio (*fonte*: RUP Ambito di Bari, 30 gennaio 2017, RUP dell'Ambito di Andria, 18/02/2017)[5]. Al raggiungimento della soglia minima di accesso concorrono gli stessi requisiti del SIA nazionale: ISEE uguale o inferiore ai 3.000 euro, presenza, nel nucleo familiare di uno o più figli minori, o disabili, o donna in stato di gravidanza accertata da almeno 4 mesi, assenza, nel nucleo familiari di redditi da assistenza superiori ai 600 euro al mese, assenza di percettori di misure assistenziali quali NASPI

o ASDI. La misura pugliese si integra al SIA nazionale, quanto a procedure di accesso e di selezione dei beneficiari, dovendosi però intendere l'allargamento della platea dei beneficiari anche alle persone sole o a nuclei senza figli minori. L'importo massimo del beneficio, inoltre, è aumentato, per i nuclei con cinque componenti o più, sino ai 600 euro mensili, a fronte del beneficio massimo di 400 euro erogabili attraverso il SIA (nella misura di 80 euro a persona). Ciò che, nei resoconti degli attori coinvolti nell'implementazione, appare problematico, ancora di più della soglia minima ISEE di accesso, è il tetto dei 600 euro mensili da non superare per nucleo familiare preso in carico. In altri termini, appare contraddittoria la norma per cui si acquisisce punteggio per la presenza, nel nucleo, di un disabile, ma poi la stessa prestazione assistenzialistica porta all'esclusione dal beneficio. Inoltre, la soglia dei 600 euro di emolumenti assistenziali è calcolata non tenendo conto del numero di componenti del nucleo. Anche la determinazione del reddito Isee ha comportato problemi. La fase di istruttoria delle graduatorie degli aventi diritto, come spesso accade nelle misure di questo tipo (Martelli, a cura di, 2015) ha registrato alcune 'false partenze', dovute a un non perfetto allineamento delle procedure di verifica dei requisiti, la cui responsabilità è stata ripartita tra Comuni di residenza, per i requisiti anagrafici di residenza e Inps per i requisiti reddituali e assistenziali. Incongruenze rispetto alle dichiarazioni degli utenti, in presenza di ISEE uguale o minore a 3000 euro ed esclusione dal beneficio hanno portato alla rielaborazione, ancora durante tutto il mese di gennaio 2017, delle stesse graduatorie. A questo proposito, nonostante la 'trasparenza' dell'istruttoria delle domande, consentita dalla piattaforma telematica già testata, in Puglia, dalla misura denominata "Cantieri di cittadinanza" ed esplicitamente richiamata nel dettato regionale e l'indubbio lavoro di formazione e sensibilizzazione della rete di Caaf regionale, reclutati, in maniera massiva, tramite convenzioni con la Regione, nell'assistenza gratuita all'utenza per l'immissione on line dell'istanza (unico canale previsto), si sono verificati, da parte di Inps, invii di messaggi che hanno generato confusione nell'utenza. Dopo le prime verifiche anagrafiche e di residenza da parte dei Comuni, infatti, e l'invio, da parte degli stessi, delle istanze 'filtrate' ad Inps, che è l'Ente attuatore per quanto riguarda verifica dei requisiti e erogazione del beneficio economico, già a inizio dicembre sono arrivati, agli utenti, i primi sms che riferivano l'inclusione o esclusione dal beneficio. In un primo tempo, però, Inps non ha integrato la procedura per il SIA e per il Red, ma solo per il SIA (*fonte*: intervista al RUP Ambito Manduria, 11/12/16). In altri termini, in un primo momento si è verificato un doppio binario, per cui tutte le domande sono state 'trattate' come istanze per il SIA[6].

Parte della ragione del fraintendimento sta anche nel fatto che la determinazione del punteggio soglia che consente l'accesso non deriva direttamente dal valore ISEE, ma da un suo parametro, per cui, anche in presenza di valore uguale o minore di 3000 euro, più si è vicini alla soglia, minore è il punteggio acquisito. Ragionamento analogo va fatto per quanto riguarda i nuclei senza figli minori o unipersonali che difficilmente raggiungono il punteggio richiesto solo attraverso il valore ISEE[7].

Governance della misura

Questa misura ha, alle spalle, una governance complessa, che presuppone una buona integrazione tra le parti (Benassi 2016). Se già sul versante istituzionale troviamo Poste italiane che è l'Ente erogatore, Inps che è l'Ente attuatore per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, mentre gli Ambiti sono l'ente attuatore per l'inclusione socio lavorativa, se andiamo a guardare il partenariato mobilitato per mettere a disposizione i tirocini di attivazione socio-lavorativa, comprendiamo bene che per funzionare, l'intervento deve mettere insieme diverse 'visioni del mondo'. In particolare, la Regione Puglia ha chiesto la collaborazione delle seguenti sigle associative, sindacali, datoriali e di categoria, a livello regionale: ANCI, Caritas, CGIL, CISL, UIL, UGL, UPI, ACLI, CNA, Legacoop, Forum Terzo settore, Confcooperative, Confcommercio, Confindustria, Confartigianato, Confesercenti, Coldiretti, Confagricoltura. Tra gli stakeholders dell'intervento anche l'Università degli Studi di Bari, attraverso il Dipartimento di Scienze Economiche e metodi matematici, al quale è stato affidato il monitoraggio della misura. È appena il caso di osservare che buona parte di queste sigle fa parte dell'Alleanza contro la Povertà che porta avanti, dal momento della sua costituzione (2013), una proposta di riforma finalizzata al riconoscimento, nel nostro ordinamento, del Reddito d'Inclusione Sociale (Reis) (Gori 2016), una misura strutturale e nazionale destinata a chiunque si trovi in povertà assoluta. Qui si gioca uno dei nodi problematici della governance, cioè la non perfetta aderenza al disegno istituzionale, nel momento in cui, in quanto misura locale, essa è percepita come un indebolimento del progetto strutturale. Nel caso specifico, la posizione del Forum Terzo Settore è quella di guardare alla misura regionale come ad un primo passo nella direzione di un obiettivo che deve essere la misura nazionale. Lo stesso stanziamento finanziario, pur significativo, è pari ad un decimo delle risorse necessarie al contrasto della povertà in Puglia. Stando alla posizione raccolta durante le interviste, un tema, come quello della povertà, va affrontato con un progetto politico di grande respiro, rispetto al quale, però, all'interno dello stesso Terzo Settore ci sono segmenti che si oppongono, in quanto portatori di posizioni di privilegio acquisito. Altro punto critico, il coinvolgimento, da parte della Regione, che non avrebbe tenuto conto delle specificità del settore non profit e delle potenzialità che poteva esprimere entro il progetto ReD-SIA (fonte: portavoce del Forum Terzo Settore, 24/01/17).

Rispetto alla componente sindacale abbiamo raccolto una maggiore integrazione con il disegno regionale. Di fatto, la CGIL regionale è stata tra le promotrici della misura denominata Cantieri di Cittadinanza, alla quale la Legge regionale 3/16 fa esplicito riferimento, come pure le già richiamate "Linee guida per la predisposizione della presa in carico" e, pur se ugualmente allertata sul piano dell'eventuale indebolimento di una misura nazionale di contrasto alla povertà, ritiene che la diffusione della povertà in Puglia e la sua caratteristica di extra-categorialità debba trovare una risposta. Dell'esperienza di Cantieri di Cittadinanza la Regione Puglia ha fatto tesoro dello strumento di accesso, la piattaforma telematica www.sistema.puglia.it/red, che rappresenta il punto di accesso anche per le manifestazioni di interesse degli Enti che mettono a disposizione i tirocini socio-lavorativi. Lo stesso modello di governance è stato sperimentato, in quell'occasione[8], pur se su scala molto ridotta. Lo stesso

sindacato, nel frangente dei Cantieri, ha svolto un ruolo importante, sperimentando la necessità di integrare, in una visione comune, il bisogno del lavoratore di essere tutelato e la forma atipica del tirocinio di attivazione lavorativa.

In misura diversa, anche la sperimentazione della Nuova Social Card (NSC), a cui è stata interessata Bari tra il 2013 e il 2015, ha fornito un frame interpretativo delle questioni da affrontare. Questioni problematiche emerse durante la sperimentazione, nondimeno si sono ripresentate, su altre è stato possibile operare dei correttivi. I ritardi accumulati da Inps nello stilare le graduatorie degli aventi diritto, nel caso della sperimentazione si sono ripresentati, però trattandosi, per il SIA-ReD, di una procedura a sportello, questo non ha portato a un sottoutilizzo dei fondi, situazione che per la sperimentazione si è verificata in quasi tutte le dodici città interessate (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2014). Le istanze sono state trattate in ordine cronologico, attraverso una procedura a sportello, senza una scadenza indicata del termine di presentazione. È facilmente prevedibile uno scenario in cui, una volta esaurite le risorse assegnate per quella annualità all'Ambito di riferimento (che è quello di residenza del cittadino), si debbano costituire liste di attesa sino a rinnovo della misura, che consiste, come abbiamo detto, di una parte economica e di una di attivazione, principalmente basata sul tirocinio di attivazione socio-lavorativo e laddove la valutazione multidimensionale ne evidenzia la necessità, la presa in carico del nucleo familiare.

Anche nel caso della NSC, si verificarono ritardi dovuti a graduatorie non corrette, che portarono a proteste da parte dell'utenza e alla relativa necessità di fronteggiamento degli uffici. Il ritardo registrato sino a fine gennaio 2017 è stato dovuto a graduatorie rispetto alle quali gli Ambiti non avevano controllo, mancanti del dato della DSU (Dichiarazione Sostitutiva Unica) e rispetto alle quali gli stessi non hanno potuto cominciare le convocazioni, sino allo scorso 7 marzo. Rispetto a ritardi di questo tipo gli Ambiti hanno adottato un atteggiamento prudente, evitando di convocare l'utenza, pur se, da parte della Regione, vi era l'interesse a precorrere i tempi, annunciando in comunicati stampa e sul portale Puglia sociale scadenze ravvicinate e obiettivi che, di fatto, sono stati raggiunti con qualche mese di ritardo. Una 'corsa contro il tempo' che ha, nel febbraio 2017, consigliato la pubblicazione di un comunicato di segno opposto, dai toni meno enfatici di quelli che lo avevano preceduto, in cui la Regione prende tempo e 'restituisce al mittente' l'accusa di aver fatto attendere l'utenza per sei mesi.

Un impatto non previsto sull'assetto istituzionale si è verificato a proposito della forma organizzativa degli attori che sul territorio rappresentano l'ente attuatore dell'inclusione socio-lavorativa. Gli Ambiti si stanno costituendo in Consorzi (come già fatto da Poggiardo (LE), a partire dal 2006), con l'effetto di procedere all'assunzione di assistenti sociali e di altre figure incluse nella programmazione di cui ai finanziamenti Pon (Progetto Obiettivo Nazionale) Inclusione, a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014-2020, con contratti di prestazione coordinata e continuativa, meno tutelati rispetto ai precedenti. Altra questione connessa a questa è che, nella programmazione che gli Ambiti hanno presentato, per ottenere i

Finanziamenti Pon di cui sopra, spesso competenze tradizionalmente affidate all'assistente sociale, come la relazione con le famiglie prese in carico o i colloqui, sono state previste per la figura del sociologo, o per altre figure più caratterizzate da un profilo di animazione territoriale. In altri termini, un effetto non previsto di cambiamento sta riguardando alcune delle figure maggiormente coinvolte nella misura, dal lato della prestazione lavorativa. La presa in carico, fortemente enfatizzata dai documenti ministeriali (vedi le "Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno di Inclusione attiva -SIA-"), viene, nel caso specifico, e per così dire, sul terreno, derubricata a 'bilancio delle competenze', e demandata a professionisti più attenti all'aspetto lavorativo che non a quello sociale. A questo proposito, già nella estensione dimensionale del fenomeno, appariva poco praticabile l'applicazione di un modello di intervento sociale multidimensionale di presa in carico, già esperito con successo nella regione ed esplicitamente richiamato nelle summenzionate Linee guida, sarebbe a dire il modello di intervento PIPPI (Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione)[9], ma fino ad adesso realizzato, a partire, sperimentalmente, dal 2012, su pochi nuclei familiari all'anno. A questo proposito, nella concreta attuazione del versante di attivazione della misura, che è quello su cui maggiormente si sta concentrando l'attenzione degli analisti, andranno distinti 'bisogni complessi', per i quali il pre-assessment condurrà alla valutazione multidimensionale vera e propria (assessment) del bisogno e quindi alla presa in carico da parte della EM (équipe multidimensionale), e 'bisogni semplici', in cui l'intervento si limiterà al versante di attivazione lavorativa.

Alcuni elementi di riflessione

Il beneficio economico viene erogato attraverso una carta acquisti rilasciata da Poste Italiane, con la quale possono essere pagati utenze, indennità per le case popolari, alimentari, farmaci da banco *"un blando controllo sulle spese viene esercitato non consentendo, per esempio, l'acquisto di 'gratta e vinci'"* (fonte: RUP Bari, 30/01/17). Rispetto alla NCAS, attraverso la quale non era possibile pagare l'affitto, questo rappresenta una novità[10]. Con la carta di pagamento SIA-ReD, invece, è possibile pagare l'affitto, anche se solo sotto forma di indennità per le case popolari. Sullo strumento carta abbiamo raccolto pareri diversi da parte dei Responsabili di Procedimento. Uno dei problemi della carta acquisti Sia-ReD è che il beneficio viene erogato bimestralmente, per la durata di un anno. Una delle rigidità dello strumento è che implica controlli sullo stato patrimoniale del nucleo beneficiario ogni due mesi, mettendo a rischio la continuità non solo del beneficio, ma anche del tirocinio di attivazione ad esso connesso, con possibili effetti negativi anche sull'Ente che ha messo a disposizione il tirocinio.

Una criticità che è stata evidenziata dall'inizio è la carenza di tirocini di inclusione socio lavorativa a popolare il catalogo regionale. A titolo di esempio, a fine gennaio 2017, per l'Ambito di Bari i progetti approvati sono 83, per 421 posti.

Per l'Ambito di Bari l'abbinamento beneficiari/tirocinio sarà curato in modo da far incontrare aspiranti beneficiari del tirocinio e aziende per far valutare le domande e

selezionare le persone. A questo proposito, l'auspicio è di avere a disposizione molti più tirocini che beneficiari, in modo da poter fare un abbinamento di qualità e non 'tanto per fare'. La vera sfida è l'inserimento lavorativo. Si continua a riscontrare l'ostacolo dello scarso popolamento del catalogo dei tirocini, in particolare dei soggetti privati, che soli possono offrire una eventuale opportunità lavorativa. I Comuni hanno offerto tirocini per colmare la mancanza di manifestazioni di interesse da parte dei privati. La vera sfida è uscire dall'assistenziale. Bari, con i Cantieri di Cittadinanza, dal 2005 fa questi progetti. La piattaforma di Cantieri, per Bari, è popolata esclusivamente da manifestazioni di interesse da parte di aziende private che a Porta futuro fanno la selezione dei tirocinanti. L'idea di cantieri di Cittadinanza è di combinare politiche sociali con Politiche del lavoro e che chiunque, in presenza di un ISEE al di sotto di una certa soglia, sia ritenuto idoneo all'inserimento in un tirocinio lavorativo, con l'idea che sia l'impresa a scegliere il tirocinante, perché non si tratti solo di un sussidio di natura assistenziale. Un ruolo analogo Porta Futuro riveste in quanto Centro per l'Impiego provinciale nella forma di bilancio delle competenze per i beneficiari e di matching con i tirocini, per la pertinenza dell'Ambito di Bari. L'idea, mutuata dai Cantieri di Cittadinanza, è che i tirocini per avere effettivamente una valenza di inclusione socio-lavorativa e di attivazione devono, intanto essere ospitati da aziende private e comunque, a seguito di una selezione, sulla base degli skill posseduti, dei beneficiari. Per questo sarebbe necessario avere a disposizione un numero maggiore di tirocini rispetto ai beneficiari. La finalità è rimettere in movimento le persone. Sulla piattaforma di RED le manifestazioni di interesse sono di Comuni, Enti pubblici, scuole, ma mancano le imprese. Il lavoro di animazione sociale sul territorio è stato sin adesso carente, dovrebbe farsi grazie ai fondi PON – Inclusione sociale, quando arrivano. Gli Ambiti hanno richiesto, tra le risorse a valere su quel bando, personale da dedicare al lavoro di animazione territoriale (fonte: RUP Bari, 30/01/17)

Nell'aprile 2017 la misura SIA-ReD in Puglia entra nella quarta ed ultima fase, dopo una breve battuta d'arresto: se a fine dicembre le tappe 'forzate' erano state tutte compiute: – prima fase: raccolta delle domande da parte dei cittadini, seconda fase: popolamento del catalogo dei tirocini di inclusione socio-lavorativa, terza fase: disamina dei requisiti anagrafici e residenziali da parte dei Comuni (ammissibilità delle domande) e verifica da parte di Inps dei requisiti familiari, reddituali e assistenziali, la quarta fase, cioè la convocazione di quei cittadini che risultassero raggiungere la soglia minima dei 45 punti, in realtà, a fine gennaio per molti Ambiti non si era ancora aperta, perché gli esiti dell'attribuzione dei punteggi da parte di Inps era risultata poco chiara e sembrava lasciare fuori cittadini, che, invece, avrebbero potuto aver diritto al beneficio. Trattandosi di una misura a sportello e non a bando (Saraceno 2016) le convocazioni sono avvenute in ordine di presentazione temporale della domanda (fa fede l'immissione su piattaforma telematica), né si è presentato un problema di eventuale esaurimento delle risorse, assicurate per il triennio (per quanto, sull'argomento, abbiamo raccolto percezioni difformi da parte di altri stake-holders). È però una questione di opportunità e di correttezza nei confronti dei cittadini ad aver spinto per un comportamento 'prudente' da parte degli Ambiti, nella fase dell'implementazione in

cui il livello zonale diventa protagonista. Sulla piattaforma del Red, a fine gennaio, nella visione ad uso del RUP (Responsabile Unico per il Procedimento) non si dava ancora per acquisita la Dichiarazione Sostitutiva Unica e il dato ISEE del richiedente. Al 9/01/2017, ci riferiscono essere pervenute, per l'Ambito di Bari, 2572 domande, a fronte di 83 manifestazioni di interesse, corrispondenti a 421 tirocini. Su base regionale, le 1238 manifestazioni di interesse (dato di fine gennaio 2017), corrispondenti a 3666 tirocini socio lavorativi, resi disponibili da imprese private, pubbliche e nella forma di progetti di prossimità da parte di enti di terzo settore senza dipendenti, si è stimato che sarebbero sufficienti al 30% degli utenti ritenuti idonei. In sintesi, ancora a fine gennaio l'istruttoria Inps delle graduatorie appariva farraginosa e carente di giustificazioni delle esclusioni, per cui gli Ambiti hanno temporeggiato in attesa di chiarimenti da parte di Inps. Tutti i 45 Ambiti hanno presentato un progetto di potenziamento degli Uffici di Piano per la parte investita dalla presa in carico, sarebbe a dire di rafforzamento delle équipe territoriali multidimensionali, costituite da segretariato sociale, assistente sociale ed esperto di orientamento lavorativo e bilancio delle competenze. A titolo di esempio, l'Ambito di Bari ha presentato un progetto di finanziamento per la creazione di sette équipe multidimensionali.

Un'altra delle questioni aperte riguarda la non cumulabilità dei benefici assistenziali, che, per quanto giusta in via teorica, impedirà, di fatto, l'uscita della povertà per i nuclei beneficiari. Avendo avuto, gli Ambiti, indicazione di collettare tutte le risorse finanziarie sugli interventi SIA-ReD, si trovano invece nella circostanza di non poter aggiungere nessun intervento finanziario a chi percepirà il SIA-ReD. Un'altra rigidità evidenziata, oltre il già richiamato obbligo a verificare la situazione reddituale ogni due mesi, è il fatto che il tirocinio potrà essere tarato solo sul richiedente, e non su un altro componente del nucleo.

Di fatto noi pensavamo che una parte della povertà poteva essere 'sistemata', invece stanno sempre qua perché è troppo complessa, troppo farraginosa. Non tanto l'ISEE fisso per tutti è molto basso, ma la soglia del cumulo assistenziale ti fa uscire, un po' come si disse per Torino ai tempi della NCAS (*è impossibile che esistano dei poveri, così tanto poveri, che non stiano godendo di parallele misure assistenziali*). Questa misura, sulla quale la Regione ha concentrato tutte le risorse finanziarie che è possibile devolvere per l'assistenza, non riesce a integrarsi con altri interventi assistenziali, come il bonus bebè o il contributo per l'affitto. Se noi (Ufficio di Piano, ndr.) vogliamo dare un contributo per l'affitto ad un nucleo che ne avesse i requisiti, glielo dobbiamo dare una tantum, farglielo figurare spalmato per tutto l'anno, altrimenti va fuori dal SIA-ReD, e un cittadino deve fare sto po' po' di procedura, fare l'abbinamento al tirocinio, lavorare 18 o 24 ore settimanali per poi vederselo revocare. (fonte: RUP Andria, BAT/1, 18/2/17)

Ad Andria, a metà febbraio 2017, i cittadini che hanno raggiunto i 45 punti hanno ricevuto le carte da INPS, senza aver fatto gli abbinamenti con i tirocini, perché a stento era partito il pre-assessment, cioè la fase di valutazione preliminare del bisogno. In questa fase risulta saltata la sequenza lavoro/beneficio economico a cui la Regione teneva, anche per marcare una differenza con la Carta Acquisti Sperimentale in cui, per

inseguire le scadenze istituzionali, si è fatto prima sottoscrivere il patto per l'inclusione e poi si è fatta la presa in carico vera e propria, sarebbe a dire il progetto di attivazione per il nucleo. Anche in questo caso, il beneficio economico è arrivato prima dell'attivazione, perché l'attivazione implica il matching tra le competenze del richiedente, ciò che ha dichiarato di voler fare, e la convenzione da accendere tra aziende e tirocinante. L'Ambito di Andria, a metà febbraio, ha fatto partire le comunicazioni agli esclusi, cioè a coloro che non raggiungono i 45 punti. Sempre per Andria si riferisce (RUP di Ambito, 18/02/17) che non sono arrivate molte richieste di riesame, contrariamente ad altri ambiti. Va rilevato un giudizio positivo nei confronti della piattaforma approntata dalla Regione, che consente al cittadino, munito di numero di codice, di verificare la sua situazione, evitando di recarsi ai Servizi Sociali del Comune. Un'altra nota positiva riguarda l'avvenuta informazione, da parte di Inps, dei suoi dipendenti, che sono in grado di rispondere alle richieste di chiarimento da parte degli utenti SIA-Red, sanando una *défaillance* della governance che si era evidenziata solo un paio di mesi prima.

Conclusioni

In questo frattempo, molti cambiamenti sono state apportati alla policy (Salvati 2017, 2018), fino ad arrivare alle ultime versioni (DGR n. 703 del 2019 – Approvazione Avviso pubblico regionale per la domanda di concessione del Reddito di Dignità 3.0), che hanno, in parte, corretto alcune mancanze, fino a configurare il ReD come strumento in grado di intercettare la povertà estrema di categorie di popolazione escluse, di fatto, dalle ultime misure di contrasto alla povertà a copertura nazionale. Tratto distintivo del ReD, rispetto alle politiche a copertura nazionale, rimane la condizionalità effettiva della attivazione, senza la quale il beneficio economico non viene erogato. Il confronto con le misure nazionali che si sono fino adesso succedute, SIA, REI, Reddito di Cittadinanza, suggerisce, invece, che, per queste ultime, la complessità dei percorsi di attivazione porti, spesso, a far sì che il beneficio venga erogato senza una parallela attivazione, che magari segue con un certo differimento temporale.

Riferimenti bibliografici

Benassi, D. (2016), *Lombardia, Puglia, Livorno: alcune considerazioni sulle recenti iniziative locali in tema di reddito minimo contro la povertà*, in «Politiche Sociali», 1, pp. 153-157.

Gori C. (et al.), *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'alleanza contro la povertà in Italia*, il Mulino, 2016

Istat, *Rapporto su condizioni di vita e reddito*, 2016

Martelli A. (a cura di), *La lotta alla povertà fra sussidi economici e interventi di welfare locale. Uno studio comparato della Carta Acquisti Sperimentale*, num.mon. di Autonomie locali e servizi sociali, 3, 2015

Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale per l'inclusione e le

politiche sociali (2014), *Primi dati sulla sperimentazione del sostegno per l'inclusione attiva (Sia) nei grandi Comuni*, in Quaderni della Ricerca sociale flash, n. 29.

Putnam R. D. (1993), *Making democracy work: civic tradition in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton; tr.it: *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1993

Salvati A. (2017), *Dai Cantieri di Cittadinanza al Reddito di dignità. Prove di contrasto alla povertà in Puglia*, in "Politiche Sociali/Social policies", 2, pp. 245-258 Salvati A. (2018), *Le misure di contrasto alla povertà in Puglia: tra Reddito di Dignità (ReD) e Reddito di Inclusione (ReI)*, Sinappsi, VIII, n.3, pp. 94-110

[1] A dicembre 2016 la Cabina di Regia della misura ha inteso distaccare 11 Ambiti, rappresentativi delle sei province pugliesi, al fine di avviare, prima degli altri, la fase di convocazione degli aventi diritto e pre-assessment dei bisogni. Non c'è una perfetta coincidenza tra gli Ambiti individuati a dicembre e quelli che hanno, per primi, a marzo, 'tagliato il nastro' delle prime sottoscrizioni (7 su 11).

[2] Di questi, 12 Ambiti sono ammessi a finanziamento senza richiesta di integrazioni (Canosa, Altamura, Andria, Galatina, il Consorzio di Francavilla, Casarano, Gagliano del Capo, Cerignola, Fasano-Ostuni, Putignano, Lecce e Martano) e altri due, Campi Salentina e San Severo sono ammessi con richiesta di integrazioni. L'Avviso pubblico n. 3/2016 per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Sociale Europeo, ha previsto quattro scadenze: la prima al 30 settembre 2016, la seconda al 15 novembre, la terza al 30 dicembre 2016 e la quarta ed ultima al 15 febbraio 2017.

[3] Dovendo individuarsi, per ciascuna manifestazione di interesse, una disponibilità media di circa tre tirocini alla volta, va da sé che la scarsa mobilitazione, da parte dei territori, nella primissima parte di attuazione, destasse qualche preoccupazione.

[4] A partire dalla fine di gennaio 2017, non è però più possibile, dall'esterno, accedere al dato delle domande e delle manifestazioni di interesse il cui andamento, fino a quella data, poteva essere seguito, per così dire, in tempo reale, avendo anche accesso, pur in mancanza di registrazione, al dettaglio dei progetti accettati per Ambito e per tipologia, attraverso una semplice ricerca per filtri.

[5] Tale soglia verrà abbassata, nei mesi successivi, fino alla concorrenza di 40 punti, in ciò seguendo la modifica al SIA, introdotta dal Decreto Interministeriale 16 marzo 2017, che ammette i beneficiari che cumulino fino ai 25 punti (dai 45 iniziali).

[6] A testimonianza di questo *misunderstanding*, una lettera del Sindaco di Bari alla Direzione Provinciale di Inps, di riscontro "all'eccezione formulata dalla stessa Direzione circa la propria incompetenza sulle pratiche inerenti la misura ReD" nella quale si chiedeva conto di un più dettagliato resoconto delle ragioni di esclusione di un primo gruppo di utenti baresi, pari a 271, contro gli 810 che, il 23/12/2016 hanno ricevuto, via sms, l'esito positivo della domanda. Nella stessa comunicazione il Sindaco

chiedeva a Inps l'indicazione di un canale di trasmissione per gli utenti che avessero voluto inoltrare ricorso avverso l'esclusione. Al 28 dicembre, per le 2571 domande pervenute all'Ambito di Bari, Inps ha risposto inviando due elenchi parziali, uno per le 810 domande accolte e uno per i 271 cittadini esclusi.

[7] Da una prima sintesi statistica, prodotta dagli Uffici regionali e diffusa al partenariato della misura dalla Responsabile della Struttura Tecnica per l'attuazione del ReD, si deduce che, sulle circa 30.000 domande caricate in piattaforma al 20 dicembre 2016, il 90% sono ammissibili. Di queste, 27.000 circa, 9.500 risultano ammesse al beneficio. Rileva il dato che, sugli ammessi, per il 75,52% si tratta di nuclei con almeno 1 minore.

[8] Attualmente i Cantieri di cittadinanza sono arrivati alla versione 2.0.

[9] Va segnalato che il modello PIPPI, per la presa in carico di famiglie con minori, resta un fondamentale punto di riferimento anche del disegno istituzionale dell'attuale Reddito di Cittadinanza (conversione in legge del D. Legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni», Legge 28 marzo 2019, n. 26).

[10] A Bari, in occasione della NCAS '*si fece una forzatura*' (fonte: RUP Bari, 30/01/17) consentendo il pagamento dell'indennità per le case popolari.



Armida Salvati

Ricercatrice di Sociologia Generale Dipartimento di Scienze della Formazione, Psicologia, Comunicazione Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

More Posts

Tags: local welfare, minimum income, poverty, social assistance, social inclusion

Category: Iconocrazia 16/2019 - "Atlante di Geopolitica", Saggi | RSS 2.0 Responses are currently closed, but you can trackback from your own site.

No Comments

Comments are closed.

Editore: Prof. Giuseppe Cascione Dipartimento di Scienze Politiche Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" info@iconocrazia.it

