



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI

SCUOLA DI GOVERNO LOCALE

Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Quaderno 1-2020

**Politiche di contrasto alla povertà in Italia:
il caso di Pavia.**

Tiziana Altì, Francesco Loporati e Paolo Graziano

Febbraio 2020

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Andrea Zatti

Responsabile Scientifico dei Quaderni: Paolo Graziano

Comitato di Redazione: Tiziana Alti, Franco Osculati, Gianluca Pietra,
Raffaella Procaccini, Andrea Zatti, Cinzia Di Novi, Sabrina Spaghi.

Immagine di copertina: Andrea Vaccari, A7design.

Quaderno 1-2020, febbraio 2020.

Autori: Tiziana Alti, Francesco Leporati e Paolo Graziano.

Politiche di contrasto alla povertà in Italia: il caso di Pavia.

INDICE

1. Le recenti politiche di contrasto alla povertà e per l'inclusione: dal Rei al RdC	4
2. Rei e RdC a confronto	19
3. Rei e RdC in Provincia di Pavia: numeri ed esperienze	23
4. Conclusioni	30
5. Bibliografia	31
Appendice.	
Il nuovo servizio pubblico per l'impiego della Provincia di Pavia. <i>A cura del Consigliere Provinciale Emanuele Corsico Piccolini</i>	32
Legenda	35

In vari paesi europei, a partire dalla fine degli anni Quaranta del secolo scorso, sono state introdotte misure volte a fornire un minimo di protezione sociale nei casi non garantiti da altri tipi di copertura di origine categoriale o assicurativa. Ciò è avvenuto anche in Italia, in modo estremamente limitato a partire dal 2013 (prima con la Carta Acquisti Sperimentale-CAS, poi con il Sostegno all’Inclusione Attiva-SIA), e poi più strutturalmente in tempi più recenti, dal 2018 con il Reddito di inclusione-ReI e il Reddito di Cittadinanza (RdC), approvato in via definitiva con la L. 26 del 2019.

Curiosamente, dopo anni di silenzio, più di recente la produzione legislativa in materia è stata molto consistente – fin scomposta, verrebbe da dire. Ma ciò dipende dalla maggiore rilevanza del fenomeno: tra il 2005 e il 2018 la crescita della povertà assoluta è stata del 264%, giungendo a riguardare oltre 5 milioni di individui. Anche la povertà relativa è cresciuta notevolmente: secondo il rapporto più recente dell’ISTAT, “(l)e famiglie in condizioni di povertà relativa nel 2018 sono stimate pari a poco più di 3 milioni (11,8%), per un totale di individui di quasi 9 milioni (15,0%)”¹.

Tali dati mostrano quanto la salienza del problema sia aumentata significativamente in tempi recenti, determinando una sua maggiore centralità politica rispetto al passato e un maggiore dinamismo decisionale a livello nazionale – e a livello regionale².

Il presente Quaderno vuole dare conto delle recenti evoluzioni delle misure a livello nazionale e, più specificatamente, esaminare il provvedimento adottato più di recente (il Reddito di Cittadinanza). Nel primo paragrafo diamo conto dell’evoluzione delle politiche pubbliche nazionali, nel paragrafo successivo trattiamo le specificità delle due misure, per poi passare alla sezione dedicata al caso pavese e alle conclusioni. Oltre alle fonti INPS, per la redazione del rapporto sono state condotte alcune interviste semi strutturate ai funzionari dei due Enti maggiormente coinvolti nell’attuazione degli interventi: l’Ufficio ReI e RdC del Consorzio Sociale Pavese e il Centro per l’Impiego della Provincia di Pavia³.

Tiziana Alti*, Francesco Leporati** e Paolo Graziano*

*Comitato di Redazione Fondazione Romagnosi

**Laureando Università di Pavia, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

¹ ISTAT, *Le statistiche sull’Italia della povertà. Anno 2018*, Roma, 2019.

² NATILI, M., *The Politics of Minimum Income*, London, Routledge, 2018; BALDINI, M., BUSILACCHI, G. e GALLO, G., “Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un’analisi di dieci paesi europei”, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2/2018, 189-211.

³ Gli autori ringraziano per la disponibilità e la competenza dimostrate i funzionari Elena Ruggeri e Alessia Schembri dell’Ufficio ReI RdC del Consorzio Sociale Pavese, Donata Perotti e Luciano Rossi del Centro per l’Impiego della Provincia di Pavia.

1. Le recenti politiche di contrasto alla povertà e per l'inclusione: dal Rei al RdC.

Le principali misure nazionali di sostegno al reddito e all'inclusione sociale che nell'ultimo biennio hanno caratterizzato le politiche sociali in provincia di Pavia sono state il Reddito di Inclusione (ReI) e il Reddito di Cittadinanza (RdC)⁴. La prima, in vigore dal 1° gennaio 2018, ha sostituito i precedenti CAS, SIA e Assegno di disoccupazione involontaria (Asdi). La seconda misura, invece, è stata introdotta congiuntamente alla Pensione di Cittadinanza, dedicata a quei nuclei familiari composti esclusivamente da componenti di età pari o superiore a sessantasette anni, o nei casi in cui convivano con una o più persone di età inferiore ma in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza. L'entrata in vigore del decreto – il 6 marzo 2019, data dalla quale i cittadini hanno potuto iniziare a presentare le domande – ha ovviamente posto fine all'esperienza del ReI, il quale non è più stato richiedibile (a decorrere dal 1° marzo 2019) né rinnovabile (dal mese di aprile successivo).

Entrambe le misure condividono la stessa impostazione di fondo, già sperimentata con il precedente SIA, e cioè:

- un beneficio economico per i nuclei familiari in condizioni economiche disagiate, erogato mensilmente attraverso una carta di pagamento elettronica;

- un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa predisposto dai servizi sociali del comune, in rete con una serie di altri enti.

Come già menzionato nell'introduzione, la vicinanza temporale nell'approvazione di queste due misure – entrate in vigore a distanza di poco più di un anno l'una dall'altra – permette già di per sé di mettere in luce la particolarità delle politiche sociali italiane in tema di sostegno al reddito e di contrasto all'esclusione sociale. Il quadro delle carenze e dei ritardi del sistema socioassistenziale italiano rispetto alla maggior parte dei paesi dell'Unione Europea era chiaro già alla fine degli anni Novanta, in particolare grazie al lavoro della commissione Onofri del 1997⁵. Tuttavia, a seguito del tentativo, inaugurato proprio in quegli anni dalla legislatura di centro-sinistra, per l'istituzione di un reddito di base (attraverso l'esperimento del

⁴ Rispetto alla letteratura internazionale sul tema, ciò che è stato introdotto in Italia non rappresenta un vero esempio di reddito di Cittadinanza (cioè reddito *incondizionato*). Si tratta, piuttosto, di un reddito condizionato – come avremo modo di vedere *infra*. Sulle differenze tra reddito di base e reddito minimo, si veda BOLZONI, M. e GRANAGLIA, E. *Il reddito di base*, Roma, Ediesse, 2016.

⁵ FERRERA, M., *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino, 2010.

Reddito minimo di inserimento - Rmi - concepito dalla L. 328/2000), il dibattito relativo a queste misure subì un deciso arresto fino al termine della XVI legislatura, quando i postumi della crisi finanziaria del 2008 riaccessero un campanello d'allarme sul tema della povertà⁶. La sperimentazione del Rmi terminò infatti con l'approvazione della legge finanziaria del 2003 (legge 289/2002), la quale non prevedeva l'allocatione di ulteriori risorse per questo strumento. Secondo l'allora ministro del welfare Roberto Maroni, l'esperienza di questa misura si era rivelata fallimentare, non essendo stati conseguiti gli obiettivi di inserimento lavorativo previsti, ed essendosi evidenziato al contrario il rischio di pericolose distorsioni nelle regioni meridionali. Tuttavia, secondo le stime del rapporto di valutazione del Rmi, il costo di una sua estensione a livello nazionale sarebbe variato da 2,2 a 3 miliardi di euro (dallo 0,18 allo 0,24% del PIL), un peso decisamente contenuto se confrontato con le pensioni di invalidità civile (10 miliardi l'anno)⁷.

Ad ogni modo, è stato solamente tra la fine della XVI e l'avvio della XVII legislatura che il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale ha ripreso finalmente salienza. Così, a ridosso delle elezioni del 2013 – attraverso il D.L. 5/2012 – venne approvata la sperimentazione di una variante della “carta acquisti”, maggiormente in linea con le raccomandazioni europee in materia di inclusione attiva, e con le prescrizioni sostenute da tempo da esperti e *stakeholders*. Confermata dal nuovo governo di centro-sinistra, con la legge di stabilità per il 2014, la misura, rinominata Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), prevedeva un sostegno economico più generoso per le famiglie con figli minori in condizioni di grave indigenza (importo da 80 a circa 400 euro), associato a interventi di promozione dell'inclusione sociale.

L'approvazione di questo intervento è stata frutto anche della spinta dell'attivismo del neo-eletto partito politico del Movimento Cinque Stelle. Quest'ultimo, infatti, il 29 ottobre 2013 propose al parlamento il disegno di L. 1148 intitolato «Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al governo per l'introduzione del salario minimo orario». Tale DDL, all'art. 1 sosteneva che:

[i]l reddito di cittadinanza è finalizzato a contrastare la povertà, le disuguaglianze e l'esclusione sociale, a garantire il diritto al lavoro, la libera scelta del lavoro, nonché a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione, alla cultura attraverso

⁶ MADAMA, I., *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna, Il Mulino, 2010.

⁷ MADAMA, I., *La politica socioassistenziale*, capitolo V, in *Le politiche sociali*, a cura di M. Ferrera, III edizione, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 297.

politiche finalizzate al sostegno economico e all'inserimento sociale di tutti i soggetti in pericolo di emarginazione nelle società e nel mondo del lavoro⁸.

La proposta, però, dopo aver iniziato il suo iter presso la Commissione lavoro del Senato, lì si è arenata, data la contrarietà sul contenuto della maggioranza delle forze politiche allora in Parlamento. Non si arenò però l'idea della necessità di nuove misure di contrasto alla povertà, alla luce dei dati forniti da Istat e Ocse sulle condizioni di povertà relativa e assoluta in Italia. Così il 4 marzo 2015, con il D.lgs. 22/2015, è stato introdotto l'Assegno di Disoccupazione (Asdi), misura rivolta a coloro che, dopo aver percepito l'indennità di disoccupazione (Naspi) per la sua intera durata, non hanno trovato un nuovo impiego e si trovano in una condizione di particolare disagio economico. Previsto inizialmente in via sperimentale per il 2015, l'assegno è stato rifinanziato per gli anni successivi (art. 43 comma 5 del D.lgs. 148/2015) ed è rimasto attivo fino alla fine del 2017.

La legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015) ha successivamente disegnato un'altra serie di interventi per il contrasto alla povertà (tra cui l'estensione del SIA a livello nazionale) e ha previsto uno o più provvedimenti legislativi di riordino della normativa in materia di strumenti e trattamenti, indennità, integrazioni di reddito e assegni di natura assistenziale o comunque sottoposti alla prova dei mezzi. Il fine era quello di arrivare all'introduzione di un'unica misura nazionale di contrasto alla povertà, correlata alla differenza tra il reddito familiare del beneficiario e la soglia di povertà assoluta. Di conseguenza, il Governo ha presentato al Parlamento il disegno di legge delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali (C. 3594), divenuto, dopo l'approvazione, la L. n.33/2017 (pubblicata in GU n. 70/2017). In ultimo, e proprio in attuazione di tale delega, il D.lgs. 147/2017 ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2018, il Reddito di inclusione (ReI) quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Sulla sua riuscita ha inciso fortemente il memorandum d'intesa sui punti condivisi in vista dell'attuazione delle disposizioni della legge delega, firmato il 14 aprile 2017 da Governo e Alleanza contro la povertà⁹.

⁸ Disegno di legge 29 ottobre 2019, n. 1148, *Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al governo per l'introduzione del salario minimo orario.*

⁹ Soggetto composito, nato nel 2013 su iniziativa di ACLI e Caritas e composto da una pluralità di attori del terzo settore (come ACLI, Caritas e *Save the Children*), dai sindacati (CIGL, CISL e UIL), dalle rappresentanze di comuni e regioni.

Come anticipato, però, a seguito delle elezioni parlamentari del 4 marzo 2018, e dunque dopo solo qualche mese dall'entrata in vigore del ReI, il Reddito di Cittadinanza, così come concepito nel DDL 1148/2013, è entrato a far parte, all'articolo 18, del cosiddetto “contratto di governo” tra Lega e Movimento Cinque Stelle. In quanto provvedimento bandiera di quest'ultimo, nonché della forza numericamente maggioritaria tanto al governo quanto in parlamento, è stato perciò legittimato come uno degli obiettivi chiave del governo. Con il DDL 4/2019 del 28 gennaio 2019, intitolato proprio *Reddito di cittadinanza e pensioni*, tale misura tanto auspicata dal “Movimento” è finalmente entrata in vigore, a partire dal 6 marzo 2019.

Successivamente, dopo un breve iter e con modificazioni solo alla Camera, il decreto è stato definitivamente approvato il 27 marzo 2019 come L. n.26/2019.

Tabella 1. L'iter parlamentare del Reddito di Cittadinanza.

S.1018	approvato	27/02/2019
C.1637	approvato con modificazioni	21/03/2019
S.1018-B	approvato definitivamente	27/03/2019

Procederemo ora con un'analisi dettagliata e comparativa di queste due principali misure, cercando di evidenziarne peculiarità e differenze. Per compiere questa operazione, e dunque per comprenderne meglio gli effetti, ci rifaremo ad una serie di indicatori quali la platea dei destinatari; i benefici economici erogati; la rete di attori (istituzionali e non) coinvolti; l'iter necessario per presentare la domanda, con particolare riguardo ai casi di trasformazione da una misura all'altra.

Destinatari.

I benefici economici previsti dalle misure sono erogati, nel caso del Reddito di Inclusione come in quello del Reddito di Cittadinanza, solamente ai nuclei familiari in possesso cumulativamente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata del beneficio, di una serie di requisiti che definiscono la platea dei destinatari.

Fatte salve alcune eccezioni, tutti i requisiti previsti per l'ottenimento del ReI sono stati ripresi anche per il Reddito di Cittadinanza. Le eccezioni a

cui si fa principalmente riferimento sono, da un lato, quella dei requisiti familiari inizialmente previsti per l'ottenimento del ReI (anche se abrogati già a partire dal 1° luglio 2018 con la legge di bilancio 2018, nell'ottica della progressiva estensione della misura), e connessi alla necessaria presenza all'interno del nucleo familiare di un componente in condizioni di 'fragilità' (minorenne; persona disabile; donna incinta; disoccupato ultra cinquantacinquenne). Dall'altro lato, quella relativa alle indennità di disoccupazione – come Naspi (la Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego) e Dis-Coll (indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata) – o ad altri ammortizzatori sociali di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria: tutte misure non compatibili con l'ottenimento del ReI, ma fruibili invece congiuntamente al nuovo Reddito.

Tutti gli altri requisiti, come anticipato, sono stati ripresi nel RdC e, in alcuni casi, resi ancora più stringenti. Partendo dai requisiti di residenza e soggiorno, entrambe le misure sanciscono che il beneficiario debba essere un cittadino maggiorenne:

- italiano o dell'Unione Europea;
- di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, o apolide in possesso di analogo permesso;
- di Paesi terzi familiare di cittadino italiano o comunitario e titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente;
- titolare di protezione internazionale.

Mentre il ReI, però, come criterio di soggiorno, si limita a prevedere la residenza in Italia in via continuativa da almeno due anni al momento della presentazione della domanda, il RdC richiede che il beneficiario sia residente in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

Anche per quanto riguarda i criteri economici di accesso alle misure, essi si basano, parimenti, sul valore ISEE del nucleo familiare (indicatore di valutazione della situazione economica ai fini della richiesta di prestazioni sociali agevolate) e sul valore del patrimonio mobiliare e immobiliare, anche se, chiaramente, con differenti soglie di riferimento. Per l'accesso al ReI, il nucleo familiare deve essere in possesso congiuntamente di:

- un valore ISEE in corso di validità non superiore a 6.000 euro;
- un valore ISRE (indicatore della situazione reddituale equivalente, ossia l'Indicatore della situazione reddituale diviso la scala di

- equivalenza, al netto delle maggiorazioni) non superiore a 3mila euro;
- un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 20mila euro;
 - un valore del patrimonio mobiliare (depositi, conti correnti) non superiore a 10mila euro (ridotto a 8mila per la coppia e seimila per la persona sola).

Con l'introduzione del Reddito di Cittadinanza, possono ora beneficiare del sussidio tutti i nuclei familiari in possesso congiuntamente di:

- un valore ISEE inferiore a 9.360 euro (in presenza di minorenni, si considera l'ISEE per prestazioni rivolte ai minorenni);
- un valore del patrimonio immobiliare in Italia e all'estero, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 30mila euro;
- un valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6mila euro per una singola persona, incrementato in base al numero dei componenti della famiglia (fino a 10.000 euro), alla presenza di più figli (mille euro in più per ogni figlio oltre il secondo) o di componenti con disabilità (5mila euro in più per ogni componente con disabilità e 7.500 euro per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza);
- un valore del reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui (moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza, pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare e incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente maggiorenne e di 0,2 per ogni minorenne, fino ad un massimo complessivo di 2,2 nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza), aumentata a 7.560 euro ai fini dell'accesso alla Pensione di Cittadinanza ed a 9.360 euro se il nucleo familiare risiede in un'abitazione in affitto.

Per dimostrare il possesso dei requisiti economici appena elencati, i cittadini di Paesi extracomunitari devono produrre apposita certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, tradotta in lingua italiana e legalizzata dall'autorità consolare italiana. Tale certificazione non è richiesta qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente, ai cittadini di Stati terzi aventi lo status di rifugiato politico, oppure ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea dove è oggettivamente impossibile reperire tali documenti. La definizione dell'elenco dei Paesi

rientranti in questa casistica è però rimandato ad un apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale; ciò di fatto impedisce, al momento, a numerosi cittadini di Paesi terzi, anche in possesso di tutti i requisiti necessari, di poter usufruire del Reddito di Cittadinanza.

Per entrambe le misure sono previsti, infine, dei requisiti ulteriori, anche in questo caso più stringenti per il Reddito di nuova introduzione. Stando alle previsioni del ReI, era infatti sufficiente che nessun componente del nucleo familiare possedesse autoveicoli e/o motoveicoli immatricolati la prima volta nei 24 mesi antecedenti la richiesta (ad esclusione di quelli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità), navi e imbarcazioni da diporto. Con il RdC si aggiunge la previsione di non possedere autoveicoli immatricolati nei 6 mesi antecedenti la richiesta, e di non essere sottoposti a misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché di non avere ricevuto condanne in via definitiva nei dieci anni precedenti la richiesta.

Beneficio economico.

Il beneficio economico erogato ai cittadini dalle due misure, in entrambi i casi per un periodo massimo complessivo di diciotto mesi, è versato mensilmente su una carta di pagamento elettronica emessa da Poste Italiane (la Carta ReI o la Carta RdC), completamente gratuita e alimentata direttamente dallo Stato tramite l'INPS.

La Carta ReI poteva essere utilizzata solamente dal titolare, permettendo di:

- prelevare contante entro un limite mensile di 240 euro, con un costo di commissione per il servizio;
- fare acquisti tramite POS in tutti i supermercati, negozi alimentari, farmacie e parafarmacie abilitati;
- pagare le bollette elettriche e del gas presso gli uffici postali;
- ottenere uno sconto del 5% sugli acquisti nei negozi e nelle farmacie convenzionate, con l'eccezione degli acquisti di farmaci e del pagamento di ticket.

La Carta RdC consente invece di effettuare prelievi di contante entro un limite mensile di cento euro per i nuclei familiari composti da un singolo individuo (incrementato in base al numero di componenti) ed effettuare un

bonifico mensile SEPA/Postagiuro in Ufficio Postale per pagare la rata dell'affitto o la rata del mutuo all'intermediario che ha concesso il mutuo. Consente inoltre l'acquisto di ogni genere di beni di consumo e servizi ad eccezione di alcune specifiche categorie di prodotti e di servizi:

- acquisti on-line o mediante servizi di *direct-marketing*;
- acquisti dall'estero;
- acquisto, noleggio e leasing di navi e imbarcazioni da diporto, nonché servizi portuali;
- armi;
- materiale pornografico e beni e servizi per adulti;
- servizi finanziari e creditizi;
- servizi di trasferimento di denaro;
- servizi assicurativi;
- articoli di gioielleria;
- articoli di pellicceria;
- acquisti presso gallerie d'arte e affini;
- acquisti in club privati.

Ai beneficiari della Carta sono estese le agevolazioni relative alle tariffe elettriche e quelle riguardanti la compensazione per la fornitura di gas naturale riconosciute alle famiglie economicamente svantaggiate. Tuttavia, il beneficio deve essere fruito entro il mese successivo a quello di erogazione, poiché l'importo non speso o non prelevato viene sottratto nella mensilità successiva, nei limiti del 20% del beneficio erogato. È prevista inoltre la decurtazione dalla Carta degli importi complessivamente non spesi o non prelevati nei sei mesi precedenti, ad eccezione di una mensilità. Le modalità di monitoraggio e verifica della fruizione del beneficio e delle eventuali decurtazioni saranno definite con un decreto ministeriale.

Venendo ora al beneficio economico effettivamente erogato, è importante anticipare che, al di là delle differenze in termini di valore mensile massimo del beneficio, per entrambe le misure esso varia in base al numero dei componenti del nucleo familiare, e alle risorse economiche già possedute dal nucleo medesimo.

Per quanto concerne il Reddito di inclusione, per una famiglia composta da un singolo componente, la soglia di riferimento per il calcolo del beneficio massimo mensile è pari a 2.250 euro (il 75% di quanto previsto dal decreto in sede di prima applicazione) e cresce in base al numero dei componenti il

nucleo familiare, sulla base della scala di equivalenza dell'ISEE (tabella 2). Tale valore massimo, però, è ridotto dell'importo mensile degli eventuali trattamenti assistenziali percepiti dalla famiglia nel periodo di fruizione del ReI (ad esempio le mensilità di SIA eventualmente già erogate al nucleo familiare), esclusi quelli non sottoposti alla prova dei mezzi, come ad esempio l'indennità di accompagnamento. Se i componenti del nucleo familiare percepiscono altri redditi, il beneficio mensile del ReI è ulteriormente ridotto di un importo pari al valore dell'ISR (non considerando i benefici assistenziali già sottratti), pertanto, il beneficio era riconosciuto nella misura massima ai soli nuclei familiari privi di trattamenti assistenziali e con ISR nullo.

Tabella 2. Importo annuo del beneficio massimo, ReI.

Numero componenti	Scala di equivalenza ISEE	Soglia di riferimento* **
1	1.0	2.250,00 €
2	1.57	3.532,50 €
3	2.04	4.590,00 €
4	2.46	5.535,00 €
5	2.85	6.412,50 €
6 o più	3.20	6.477,90 €
* importi modificati per effetto della legge di bilancio 2018		
** la soglia non può eccedere il valore dell'assegno sociale incrementato del 10%, pari (per l'anno 2018) a 6.477,90€		

Con il Reddito di Cittadinanza la soglia di riferimento viene elevata, e il beneficio economico si struttura in due parti:

- una parte ad integrazione del reddito familiare fino alla soglia di 6mila euro, moltiplicati per la scala di equivalenza (7.560 euro per la Pensione di Cittadinanza),
- l'altra parte destinata solo a chi occupa una casa in affitto, per un ammontare annuo pari al canone di locazione, fino ad un massimo di 3.360 euro (1.800 euro per la Pensione di Cittadinanza). È prevista anche una integrazione per famiglie proprietarie della casa di abitazione, laddove sia stato acceso un mutuo: in questo caso l'integrazione non può superare 1.800 euro e il massimo della rata.

Sommate le due componenti, l'importo complessivo non può comunque superare i 9.360 euro annui (780 euro mensili), moltiplicati per la scala di equivalenza e ridotti per il valore del reddito familiare. Pertanto, anche in questa situazione, si ha diritto al beneficio massimo solo nel caso in cui non sussistano trattamenti assistenziali e altri redditi che compongono l'ISEE.

La scala di equivalenza, differente da quella del ReI e meno vantaggiosa per le famiglie molto numerose è pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare, ed è incrementata di 0,4 per ogni ulteriore componente di età maggiore di anni 18 e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni, fino ad un massimo di 2,1, elevato a 2,2 in presenza di componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienza.

Progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa.

Per rendere efficace la misura, già dall'introduzione del Sostegno per l'Inclusione Attiva, il sussidio economico è stato accompagnato da un progetto che riguarda l'intera famiglia, al fine di stabilire un percorso personalizzato di inserimento lavorativo e inclusione sociale.

Anche il progetto previsto dal ReI contemplava una serie di specifici impegni per i nuclei familiari (mandare i figli a scuola e mantenere una performance scolastica adeguata; tutelare la salute dei minori; impegnarsi nella ricerca attiva di un'occupazione) individuati caso per caso da operatori sociali opportunamente identificati dai servizi competenti, sulla base di una valutazione delle problematiche e dei bisogni, che prendeva in considerazione diverse dimensioni:

- condizioni personali e sociali;
- situazione economica;
- situazione lavorativa e profilo di occupabilità;
- educazione, istruzione e formazione;
- condizione abitativa;
- reti familiari, di prossimità e sociali.

Tale valutazione prevedeva un'analisi preliminare (da svolgersi entro venticinque giorni dalla richiesta del ReI) e una più approfondita, in caso di particolare complessità della condizione del nucleo familiare. Quando la situazione di povertà era esclusivamente connessa alla mancanza di lavoro, il Progetto personalizzato veniva sostituito dal Patto di servizio o dal Programma di ricerca intensiva di occupazione (varie misure di politica attiva

del lavoro in capo ai Centri per l'impiego, previste dai decreti attuativi del Jobs Act - D.lgs. 150/2015, artt. 20 e 23).

Il Progetto, infine, doveva essere sottoscritto dai componenti del nucleo familiare entro 20 giorni lavorativi dalla data dell'analisi preliminare. Nel 2018, il beneficio economico è stato concesso per un periodo massimo di sei mesi, anche in assenza della sottoscrizione del progetto.

Con l'introduzione del RdC – non più solo disposizione di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, ma anche misura di politica attiva del lavoro – il progetto si è notevolmente ampliato, arricchendosi dell'immediata disponibilità al lavoro e ad attività di servizio alla comunità, per la riqualificazione professionale o il completamento degli studi, nonché ad altri impegni finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale. Al rispetto di queste condizioni sono tenuti i componenti del nucleo familiare maggiorenni, non occupati (tra cui sono ricompresi i lavoratori a basso reddito, ovvero i dipendenti con redditi da lavoro inferiori a 8mila euro e i lavoratori autonomi con redditi inferiori 4.800 euro), e che non frequentano un regolare corso di studi.

Entro trenta giorni dal riconoscimento del Reddito di Cittadinanza, il beneficiario è infatti convocato dai Centri per l'Impiego per stipulare il "Patto per il lavoro", il quale prevede la redazione del bilancio delle competenze dei beneficiari e la disponibilità verso gli impegni previsti dalla normativa, tra cui primariamente la partecipazione ai progetti di pubblica utilità e l'accettazione di almeno una di tre offerte di lavoro congrue. La congruità di tale offerta sarà da definirsi in base a tre principi. In primis la coerenza tra offerte di lavoro ed esperienze e competenze maturate. Secondariamente, la distanza tra domicilio e luogo di lavoro: si tratta di un raggio massimo di 100 km nel caso di prima offerta di lavoro nei primi 12 mesi, 250 km decorsi questi o nel caso di seconda offerta, e senza limiti nel caso di terza offerta o rinnovo del RdC (la distanza non può eccedere però i 100 km quando sono presenti persone con disabilità, mentre in presenza di figli minori non operano le disposizioni previste in caso di rinnovo). Infine, si fa riferimento anche alla durata dello stato di [dis]occupazione.

La stipula di tale Patto è obbligatoria se almeno uno tra i componenti del nucleo familiare risulta non occupato da non più di due anni, o beneficiario della Naspi, oppure di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria, o che ne abbia terminato la fruizione da non più di un anno. La stipula riguarda anche coloro che hanno sottoscritto negli ultimi due anni un Patto di servizio in corso di validità presso i Centri per

l'Impiego (così come per i beneficiari ReI che non hanno sottoscritto un progetto personalizzato).

Al contrario, tutti coloro che risulteranno esenti o esonerati dalla disponibilità immediata al lavoro, saranno convocati dai Comuni, competenti per i servizi di contrasto alla povertà e per l'inclusione sociale. Quest'ultimi, al fine di stipulare il Patto per l'inclusione sociale, procederanno ad una valutazione multidimensionale del nucleo familiare – composta da un'analisi preliminare e da un quadro di analisi approfondito – al fine di metterne in luce bisogni e punti di forza, così da poter condividere con gli stessi beneficiari gli interventi e gli impegni necessari a superare la condizione di povertà, impegni che verranno poi sottoscritti nel Patto per l'inclusione sociale.

Rete attori coinvolti.

L'attuazione del RdC implica la presenza e la collaborazione tra una fitta rete di attori, istituzionali e non. Innanzitutto ritroviamo i singoli Comuni che nella fase di attuazione del ReI, oltre al ruolo di ricezione delle domande e di verifica dei requisiti di Cittadinanza e residenza, hanno svolto il compito principale di combinare il sussidio universale con un accordo personalizzato.

L'INPS, previo accesso alle banche dati di altre Pubbliche Amministrazioni, è poi l'ente pubblico preposto alla verifica dei requisiti economici e patrimoniali propedeutica al riconoscimento e al versamento dei benefici economici. La carta elettronica (ReI o RdC) su cui Inps carica l'importo spettante per i beneficiari è invece emessa da Poste italiane. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali resta primariamente il compito di vigilare e verificare l'efficacia del sussidio. Infine, così come già documentato, ai Comuni e ai Centri per l'impiego è attribuita la fase di attivazione dei beneficiari, a fronte di una complessa valutazione della situazione economica, sociale e lavorativa dei richiedenti, necessaria per la successiva stipula dei patti personalizzati delle due misure.

Iter della domanda.

Per concludere questa analisi comparativa sulle principali misure di sostegno al reddito introdotte nell'ultimo biennio, viene ora esaminato l'iter necessario per l'ottenimento del beneficio economico. Va notato che, con il passaggio al RdC, si è sicuramente operato nella direzione di una

semplificazione della presentazione delle domande, non più ristretta al Comune di residenza e/o a eventuali altri punti di accesso indicati dai Comuni stessi (come nel caso del ReI), ma anche telematicamente tramite il sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali creato *ad hoc*, oppure di persona presso i Centri di Assistenza Fiscale (CAF) e gli Istituti di patronato, oppure presso gli uffici postali.

Le informazioni contenute nella domanda – del Reddito di Cittadinanza, ma parimente avveniva in precedenza con il Reddito di Inclusione – sono comunicate all'INPS entro dieci giorni lavorativi dalla richiesta, il quale a sua volta, entro i successivi 5 giorni, verifica il possesso dei requisiti sulla base delle informazioni disponibili nei propri archivi e in quelli delle amministrazioni collegate e, in caso di esito positivo, riconosce il beneficio che sarà erogato attraverso un'apposita Carta di pagamento elettronica emessa da Poste Italiane a partire dal mese successivo.

Per entrambe le misure sono inoltre presenti disposizioni transitorie dedicate a coloro i quali, al momento dell'entrata in vigore della nuova misura (ReI o RdC che sia), era già stato riconosciuto un precedente sussidio di sostegno al reddito:

- i beneficiari del Sostegno per l'inclusione attiva nell'anno 2017 hanno continuato a percepire il relativo beneficio economico, per tutta la durata e secondo le modalità previste. A partire dal 1° gennaio 2018, sono stati abilitati ai prelievi di contante entro il limite previsto per il ReI (240 euro al mese) e, in presenza dei requisiti per accedere alla nuova misura, hanno potuto richiederne la trasformazione. In quest'ultimo caso la durata del ReI è stata ridotta del numero di mesi per i quali si è percepito il SIA; alternativamente, alla scadenza del SIA, i beneficiari hanno comunque potuto richiedere l'accesso al nuovo sussidio, se in possesso dei requisiti, per una durata massima di sei mesi, al fine di assicurare una copertura complessiva del beneficio (Sia+Rei) pari a diciotto mesi.
- per coloro ai quali il Reddito di inclusione è stato riconosciuto prima del mese di aprile 2019, il beneficio ha continuato ad essere erogato per la durata inizialmente prevista, fatta salva la possibilità di presentare domanda per il Reddito di Cittadinanza, in presenza dei requisiti. Il Reddito di inclusione non è, perciò, in alcun modo compatibile con la contemporanea fruizione del Reddito di Cittadinanza da parte di alcun componente il nucleo familiare; dall'accoglimento della domanda di Reddito o Pensione di

Cittadinanza deriva infatti l'automatica decadenza del beneficio REI.

Vi sono infine determinate circostanze in cui il Reddito di Cittadinanza, a differenza di quello di Inclusione, può essere perso o ridotto. Si tratta dei casi in cui uno dei componenti del nucleo familiare:

- non effettui la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro;
- non sottoscriva il Patto per il lavoro ovvero il Patto per l'inclusione sociale;
- non partecipi, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione;
- non aderisca ai progetti utili alla collettività, nel caso in cui il comune di residenza li abbia istituiti;
- non accetti almeno una di tre offerte di lavoro congrue oppure, in caso di rinnovo, non accetti la prima offerta di lavoro congrua;
- non comunichi l'eventuale variazione della condizione occupazionale oppure effettui comunicazioni mendaci producendo un beneficio economico del Reddito di Cittadinanza maggiore ad dovuto;
- non presenti una DSU aggiornata in caso di variazione del nucleo familiare;
- venga trovato, nel corso delle attività ispettive svolte dalle competenti autorità, intento a svolgere attività di lavoro dipendente, ovvero attività di lavoro autonomo o di impresa, senza averlo comunicato.

Chiunque presenti dichiarazioni non veritiere o documenti falsi, oppure ometta informazioni dovute, è punito con la reclusione da due a sei anni. È prevista, invece, la reclusione da uno a tre anni nei casi in cui si ometta la comunicazione all'ente erogatore delle variazioni di reddito o patrimonio, nonché di altre informazioni rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio. In entrambi i casi è prevista la decadenza dal beneficio con efficacia retroattiva, e la restituzione di quanto indebitamente percepito. Se l'interruzione della fruizione del Reddito di Cittadinanza avviene per ragioni diverse dall'applicazione di sanzioni, il beneficio può essere richiesto nuovamente per una durata complessiva non superiore al periodo residuo non goduto dei diciotto mesi. Inoltre, nel caso l'interruzione sia motivata dal maggior reddito derivato da condizione occupazionale, e sia decorso almeno un anno nella nuova condizione, l'eventuale successiva richiesta del beneficio equivale a una prima richiesta.

Tabella 3. Tabella riepilogativa delle differenze tra REI e RdC.

	REI	RdC
RIFERIMENTO NORMATIVO	d.lgs. 147/2017 l. 205/2017	d.l. 4/2019 l. 26/2019
REQUISITI DI ACCESSO	<p>reddituali, patrimoniali e relativi al possesso di beni durevoli</p> <p>- valore ISEE in corso di validità non superiore a 6mila euro; - valore ISRE non superiore a 3mila euro; - valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 20mila euro; - valore del patrimonio mobiliare non superiore a 10mila euro (8mila per la coppia e 6mila per la persona sola)</p>	<p>reddituali, patrimoniali e relativi al possesso di beni durevoli</p> <p>- valore ISEE inferiore a 9.360 euro; - valore del patrimonio immobiliare (anche all'estero), diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 30.000 euro; - valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro per il single, incrementato in base al numero dei componenti della famiglia, alla presenza di più figli o di componenti con disabilità; - un valore del reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui, aumentata a 7.560 euro ai fini dell'accesso alla Pensione di cittadinanza ed a 9.360 euro se il nucleo familiare risiede in un'abitazione in affitto</p>
	cittadinanza UE o permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo	cittadinanza UE o permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo
	Residenza in via continuativa da almeno 2 anni	Residenza per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due anni continuativamente
BENEFICIO ECONOMICO	da 188 euro per nuclei da un componente a massimo 540 euro per nuclei da 6 o più componenti	integrazione reddituale fino a 6000 euro annui ed integrazione per le spese di locazione fino a 3360 euro annui, per un massimo di 9360 euro annui (780 mensili) e 16560 per i nuclei più ampi
INCLUSIONE SOCIALE E LAVORATIVA	attivazione di un progetto personalizzato di inclusione per tutto il nucleo percettore, predisposto dai servizi sociali in rete coi servizi territoriali (ASL, scuole, centri per l'impiego, terzo settore)	adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, attraverso: - <i>Patto per il lavoro</i> - <i>Patto per l'inclusione sociale</i>
DURATA	18 mesi, con rinnovo possibile dopo una sospensione di almeno 6 mesi	18 mesi, con rinnovo possibile dopo una sospensione di almeno un mese
IMPORTO MEDIO MENSILE	292 euro	493 euro

2. ReI e RdC a confronto.

Per il milione di famiglie in condizione di povertà che, in virtù di una misura nazionale di reddito minimo, possono oggi accedere al paniere di beni essenziali per la sopravvivenza, il Reddito e la Pensione di Cittadinanza (RdC) rappresentano indubbiamente una risorsa di benessere.

Questa immediata conseguenza è ancora più evidente osservando che il numero degli “ex poveri” è raddoppiato nel corso del 2019 – anno di passaggio dal Reddito di inserimento, attuato su scala nazionale dal mese di gennaio 2018 al mese di marzo 2019 – al vigente RdC.

Una valutazione più approfondita sull’attuazione delle due politiche nazionali di sostegno al reddito e per l’inclusione socio-lavorativa richiede tuttavia di scomporre l’analisi nelle quattro componenti principali di questi due complessi interventi sociali: tasso di *take up*¹⁰, politiche attive del lavoro, lotta alle diseguaglianze e all’esclusione sociale, capacità amministrativa.

Cominciando dal primo aspetto – numero di beneficiari – e cercando di evitare approssimazioni, un possibile punto di partenza consiste nel valutare la capacità delle misure sociali di raggiungere il target di intervento a cui si rivolgono – in questo caso la popolazione in condizioni di povertà - che Istat stimava nel 2018 pari a cinque milioni di persone, l’8,4% della popolazione, di cui circa la metà composta da abitanti del Mezzogiorno, e circa un quarto da minorenni.

Nel breve periodo di attuazione su scala nazionale, la misura anti-povertà denominata Reddito di Inclusione ha interessato una platea di beneficiari corrispondente a 506.000 nuclei familiari e 1.400.000 di persone; si tratta di cittadini comunitari nell’89% dei casi, prevalentemente residenti nel Mezzogiorno (71%), e in particolare nelle regioni Campania e Sicilia.

Il numero totale di persone coinvolte dal Reddito di Cittadinanza a partire dal mese di aprile 2019, in virtù della ridefinizione dei limiti e dei requisiti di accesso al provvedimento, supera i 2,5 milioni¹¹ di cui il 65% (e il 61% delle famiglie) residente al Sud e nelle Isole, con le regioni Campania e Sicilia ancora in testa alla classifica. Nel 36% dei casi queste famiglie hanno al loro interno figli minori, nel 21% dei casi sono presenti soggetti disabili.

L’entità media della prestazione ReI, così come il numero dei beneficiari, risulta di gran lunga inferiore rispetto al RdC (292 euro contro 493 euro), e presenta una differenziazione tra nord e sud, a favore di quest’ultimo, con

¹⁰ Inteso come la quota di coloro che ottengono il trasferimento rispetto agli aventi diritto

¹¹ Più precisamente, le persone coinvolte sono 2.531.925 e i nuclei famigliari 1.041.462, secondo i dati INPS, disponibili on line sul sito dell’Ente e riferiti al 7 gennaio 2020.

uno scarto di valore di circa 50 euro.

Rispetto al tasso di “meridionalizzazione”, dal confronto tra le due misure emerge un’incidenza inferiore dell’uso del beneficio RdC al Sud rispetto al ReI, e leggermente superiore alle previsioni Istat, che hanno stimato la quota di famiglie beneficiarie residenti nel Mezzogiorno intorno al 58%¹².

Dal confronto tra ReI e RdC emergono chiaramente gli effetti di un ridisegno significativo nella fisionomia del potenziale target di utilizzo: basti pensare al divario nella definizione dell’importo massimo dell’assegno monetario (187,50 euro mensili contro i 780 euro del RdC). Si osserva inoltre (come evidenziato *supra*) che il valore ISEE del nucleo familiare richiedente il ReI è fissato ad una soglia inferiore a 6.000 euro, il valore ISRE non superiore a 3.000 euro, il valore del patrimonio immobiliare diverso dalla casa di abitazione non superiore a 20mila euro, il valore del patrimonio mobiliare non superiore a 10.000 euro¹³. La differente articolazione dei requisiti riguarda anche la scala di equivalenza da utilizzare quale moltiplicatore del beneficio economico, che nel caso del RdC presenta coefficienti individuali e un valore massimo nettamente inferiori a quelli del ReI (2,1 contro 5), e applicabili soltanto alla componente reddituale¹⁴, affievolendo così l’incidenza del numero dei componenti sull’importo spettante alla famiglia.

Ciò porta a tre riflessioni piuttosto semplici sul tasso di *take up*.

La prima ha a che fare con la possibilità di prevedere in buona parte l’utilizzo delle politiche redistributive, come quelle qui analizzate, nel momento in cui il decisore politico individua i criteri in base ai quali definire “chi è dentro e chi è fuori” dal perimetro del sostegno sociale. In questo caso le scelte applicative raccontano la volontà politica di estendere e potenziare l’intervento nel passaggio da ReI a RdC, fino al limite ritenuto sostenibile dalle valutazioni di ordine economico sulla spesa pubblica.

La seconda riflessione si concentra sulla distorsione quantitativa riferita allo scarto tra povertà stimata e domande ricevute, e accende i riflettori sul legame con il fenomeno dell’evasione fiscale e, in generale, dell’economia sommersa.

¹² Secondo i risultati del modello di micro-simulazione Istat FaMiMod presentati il 5 marzo 2019 alle Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei Deputati: https://www.istat.it/it/files/2019/03/Dossier_EC.pdf

¹³ La soglia si abbassa a 8.000 euro per famiglie di due componenti, a 6.000 per i nuclei mono-personali. Si noti che, nel primo semestre di attuazione, l’accesso al REI era riservato a nuclei familiari con presenza di almeno un componente minorenne, oppure disabile, donna in gravidanza, disoccupato ultra 55enne.

¹⁴ Non si applica, invece, alle spese per affitto o mutuo.

Infine, la terza riflessione ripropone il tema della presenza di alcuni target, in particolare gli stranieri residenti in Italia da meno di dieci anni – esclusi dalla platea dei beneficiari, a dispetto delle condizioni di bisogno socio-economico.

Per quanto concerne i canali di accesso ai due provvedimenti, mentre nell’esperienza del ReI i richiedenti si sono rivolti in prima istanza ai Comuni, per la presentazione della domanda di RdC è stato utilizzato prevalentemente il canale dei CAF e dei Patronati (l’80%), e in alternativa gli sportelli postali, a dimostrazione della necessità di accompagnare gli interventi in materia sociale con una adeguata rete infrastrutturale di sostegno amministrativo.

Come noto, entrambi gli interventi uniscono all’obiettivo di provvedere al sostegno economico una più ampia finalità di protezione sociale dei destinatari, non solo dalla privazione economica, ma anche dalle forme di esclusione sociale e dal mercato del lavoro.

Figura 1.



Nel caso del RdC i destinatari formano un insieme di cittadini molto differenziato al suo interno, composto, ai sensi di legge, da “tutti i componenti il nucleo familiare che siano maggiorenni, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi”¹⁵.

Entrano così in gioco, nell’analisi sull’attuazione di ReI e RdC, i percorsi di “attivazione” e, per quanto riguarda il Reddito di Cittadinanza, una forte enfasi sulle politiche attive del lavoro, che apre uno scenario di valutazione molto articolato riguardo alle capacità attuative degli apparati amministrativi coinvolti, come chiarisce la figura qui sotto riportata, contenuta nell’atto parlamentare n. 108 del Senato della Repubblica.

Il funzionamento complessivo del RdC, ancor più che per il ReI, prevede la combinazione di molti e differenti presidi attivi - indicazioni operative da parte dell’Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (Anpal), modulistica Inps per varie istanze tra cui le assunzioni agevolate, personale ausiliario di supporto - che si sono resi disponibili solo nell’ultimo bimestre dello scorso anno.

Il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che istituisce il Sistema informativo entro il quale operano le piattaforme di inserimento lavorativo e di inclusione sociale del RdC è stato pubblicato soltanto a novembre¹⁶; le indicazioni ai Centri per l’impiego in merito all’attuazione dei patti per il lavoro sono pervenute a metà dello stesso mese. Altri presidi operativi essenziali risultano ad oggi ancora indisponibili, come la Piattaforma ANPAL di gestione del reinserimento lavorativo, creando così un’incognita informativa riguardo all’efficacia delle fasi di inserimento sociale e lavorativo.

In virtù del forte significato politico attribuito dal Governo in carica al momento dell’istituzione del Reddito di Cittadinanza, sono state stanziare risorse ad hoc per il potenziamento dei centri per l’impiego (pari a un miliardo di euro, prevedendo inoltre cospicue previsioni di assunzioni).

Con un comunicato dei primi giorni dello scorso mese di dicembre, ANPAL annunciava l’avvenuto inserimento lavorativo di [solt] 18.000 beneficiari RdC dopo più di un semestre dall’avvio della misura, a dimostrazione dell’onerosità dell’iter propedeutico alla conquista di una occupazione. Infatti, il mese di dicembre ha fatto registrare su questo fronte un incremento notevole del dato: più di 400.000 beneficiari, corrispondenti a circa la metà dei beneficiari tenuti alla sottoscrizione del patto per il lavoro

¹⁵ Come recita l’art. 4, comma 1, del Decreto Legge 4/2019.

¹⁶ G.U. Serie Generale n. 258 del 04/11/2019.

(in alternativa al patto per l'inclusione sociale), risultano convocati dai centri per l'impiego e tra questi, circa 220.000 hanno stipulato il patto di servizio per l'accompagnamento al lavoro.

Tuttavia, considerando che il processo di attivazione dei beneficiari del RdC prevede un iter formato da fasi successive – convocazione, primo appuntamento, profilazione, verifica del rispetto da parte dei beneficiari degli obblighi assunti con la stipula del patto per il lavoro ed eventuali segnalazioni a fini sanzionatori, offerta di candidature di posizioni lavorative vacanti – il pieno avvio soltanto della prima fase impone di accelerare il processo di implementazione.

La discordanza tra il funzionamento delle due componenti – protezione monetaria e attivazione – costituisce inoltre un interessante spunto di indagine sul tema dell'efficienza amministrativa, evidenziando, da un lato, la capacità di un ente centrale organizzato e collaudato nell'erogazione delle prestazioni sociali – INPS -, dall'altro le difficoltà delle amministrazioni locali, tendenzialmente meno attrezzate e pronte alla gestione del cambiamento.

A questo proposito, va segnalata l'iniziativa del Governo centrale di finanziare, attraverso le risorse del Fondo Sociale Europeo, progetti di attuazione del sostegno al reddito, già in occasione del Sostegno per l'Inclusione Attiva – SIA¹⁷, finalizzati proprio al rafforzamento mirato dei servizi¹⁸.

L'esperienza di attuazione delle due misure anti povertà e per l'inclusione socio-lavorativa nel nostro contesto locale – la provincia di Pavia - ha molto da raccontare sotto i profili fin qui trattati e sarà descritta nel prossimo paragrafo.

3. ReI e RdC in Provincia di Pavia: numeri ed esperienze.

Il numero di cittadini lombardi coinvolti dalla prima esperienza nazionale e universale di sostegno al reddito, il ReI, è risultato di poco inferiore alle 100.000 unità (96.140), pari al 6,7% del totale nazionale, e al 37,6% del Nord d'Italia.

L'importo medio della prestazione monetaria ad essi destinata (257,89

¹⁷ Il SIA, come disciplinato dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 26 maggio 2016, è rivolto alle famiglie in condizioni economiche disagiate in presenza di minorenni, figli disabili o donne in stato di gravidanza, e presenta lo stesso obiettivo di superamento dello stato di povertà, anche attraverso progetti di attivazione socio-lavorativa, che caratterizza i provvedimenti successivi ReI e RdC.

¹⁸ Con l'Avviso pubblico 3/2016, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha messo a disposizione degli ambiti territoriali 486 milioni di euro.

euro) è risultato inferiore alla somma mediamente erogata a livello nazionale, con una differenza di 34,24 euro.

Passando al Reddito (e Pensione) di Cittadinanza, secondo i dati Inps (aggiornati al 7 gennaio di quest'anno), i percettori in Lombardia sono pari a 87.900 nuclei familiari e 194.388 persone coinvolte; in provincia di Pavia si contano 6.949 nuclei familiari e 15.499 persone coinvolte, il quinto posto, nella classifica regionale dei beneficiari, dopo Milano, Brescia, Varese e Bergamo.

Anche per la valutazione di ambito locale è utile confrontare il tasso di *utilizzo* dell'intervento pubblico con il parametro delle famiglie considerate povere – in relazione alla spesa per consumi inferiore o uguale alla spesa media per consumi pro-capite, quindi nei termini della povertà relativa - che ISTAT quantifica, nel 2018, nel 6,6% della popolazione residente, (c.a. 664mila cittadini lombardi). Si identifica così nella nostra regione una quota di cittadini, di poco inferiore ad un terzo, aiutati economicamente rispetto allo stato di povertà relativa.

Stante le modifiche nel riparto di competenze previsto dalle due misure, l'attuazione del Reddito di Inclusione ha visto compiersi un progressivo sforzo da parte degli uffici comunali dedicati all'erogazione di servizi sociali, mentre il RdC, almeno in apparenza, ha ridimensionato il loro ruolo a vantaggio – se così si può dire – dei Centri per l'Impiego¹⁹.

Per un approfondimento dell'esperienza di gestione delle due misure su base territoriale, la presente ricerca ha riguardato gli Uffici del Consorzio Sociale Pavese – ente capofila a cui è demandata, dai Comuni dell'Ambito distrettuale di Pavia, la gestione associata dei Servizi Sociali sul territorio²⁰.

Le informazioni raccolte, e qui di seguito riportate, riguardano tanto la gestione complessiva della misura, quanto gli approfondimenti in merito ai progetti di inserimento sociale.

Nel periodo di vigenza del ReI, l'Ufficio preposto ha registrato l'arrivo di 1947 domande, e ne ha accolte 1512 (78%). Delle istanze sottoposte alla successiva verifica da parte di INPS, il 55% è stato rigettato a causa di difformità nelle dichiarazioni presentate - ad esempio ISEE non congruente con la situazione anagrafica - o per il superamento della soglia monetaria e,

¹⁹ In realtà, le prime evidenze dimostrano che la quota di soggetti percettori di RdC avviabile al lavoro rappresenta solo una parte (circa la metà) di coloro che hanno il diritto-dovere all'attivazione; conseguentemente la restante parte andrà a sottoscrivere i Patti di inclusione sociale gestiti dai Comuni.

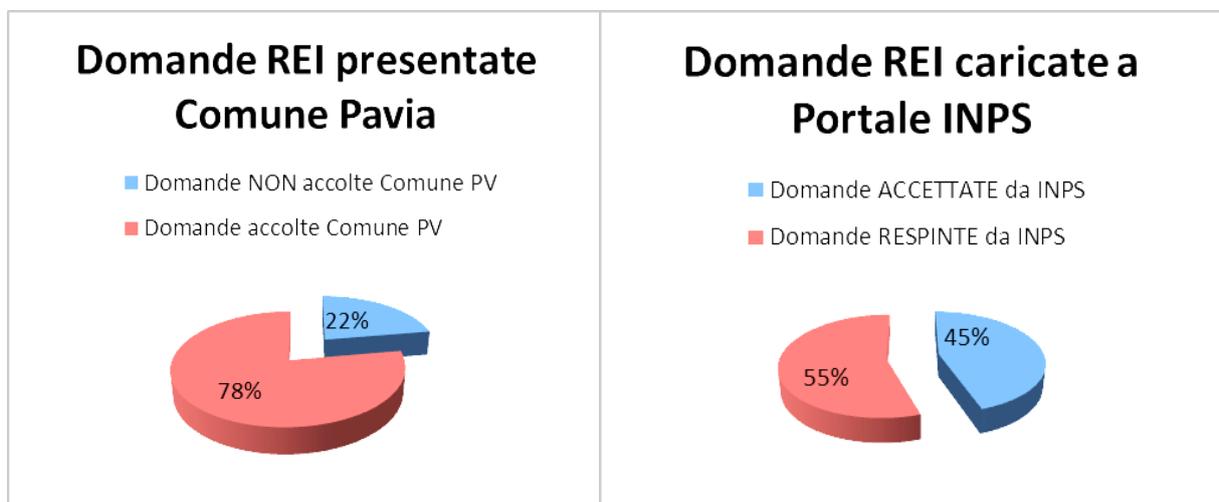
²⁰ All'interno dell'ambito territoriale provinciale, il Comune di Pavia opera insieme ad altri 11 Comuni. La ricerca ha previsto scambi informativi con gli uffici competenti, conclusi con un'intervista ai funzionari direttamente coinvolti nel servizio.

ancora, in caso di simultaneo godimento di ammortizzatori sociali²¹.

Anche se il divario tra domande presentate e ammesse appare esorbitante, ciò rivela il carattere innovativo del ReI, non ancora assimilato dai potenziali beneficiari nelle sue caratteristiche di funzionamento, e che in qualche modo ha agito come apripista per la misura che lo ha soppiantato, creando un primo legame tra i cittadini e il nuovo servizio pubblico.

Ciò emerge chiaramente osservando il dato nazionale relativo alle domande RdC accolte e in lavorazione, che INPS quantifica (al 7 gennaio 2020) nel 72% di quelle complessivamente presentate.

Figure 2 e 3.



Considerando le caratteristiche dei beneficiari del ReI presi in carico dagli uffici del Consorzio Pavese, si osserva che un terzo coincide con nuclei familiari ove è presente un soggetto disabile, nel 20% sono presenti minorenni, un quinto è costituito da nuclei formati da un solo componente, un quarto da cittadini extracomunitari.

Per quanto riguarda la sfida principale che ha interessato gli Uffici dell'Ente comunale nell'applicazione del ReI, dalle informazioni raccolte si evince inoltre che, attraverso la gestione della misura, sia stato possibile ridisegnare una vera e propria mappa del disagio sociale nel nostro territorio.

Su questa mappa si è costruita l'analisi dei bisogni cui l'Ente ha risposto sotto forma di progetti di inserimento, principalmente (un terzo), dedicati alla ricerca attiva del lavoro, mentre un quinto è stato dedicato alla prevenzione sanitaria e alle tossicodipendenze.

²¹ Si precisa che i componenti del nucleo familiare beneficiari del ReI non possono essere al contempo beneficiari di trattamento di disoccupazione.

Tabella 4. Tipo di progetti in cui sono stati coinvolti i beneficiari del ReI.

TIPOLOGIA PROGETTI	UTENTI COINVOLTI (%)
Ricerca attiva lavoro	31%
Attività formative	12%
Alfabetizzazione	3%
Conciliazione famiglia/lavoro	4%
Superamento della solitudine	5%
Dispersione scolastica	3%
Prevenzione Sanitaria	20%
Educazione finanziaria	2%
Dipendenze	20%

L'introduzione del ReI e la gestione operativa dei patti di inclusione non hanno colto del tutto impreparati gli uffici locali, che avevano già sperimentato questo tipo di intervento con la precedente esperienza del Sostegno per l'Inclusione Attiva, di cui il ReI ripropone la componente di attivazione e il progetto di integrazione sociale e lavorativa.

Si è trattato però di un notevole salto di qualità dovuto all'esponenziale crescita della platea dei beneficiari, nonché alla personalizzazione del progetto di attivazione, che richiede di approntare un'analisi specifica e dettagliata della situazione di ogni nucleo familiare beneficiario, nonché la comparsa, tra i beneficiari, dei nuclei mono-componenti (esclusi invece dai requisiti di accesso al SIA).

Queste innovazioni hanno perciò richiesto una serie di adeguamenti progressivi, al fine di implementare i dispositivi contenuti nel D.lgs. 147/2017, che gli uffici hanno fronteggiato con l'istituzione *ex novo* dell'“Ufficio Rei” (ora ‘Ufficio REI e RdC’).

Al fine di potenziare il servizio territoriale, si sono resi disponibili i finanziamenti derivanti dal FSE – PON Inclusione (vedi *supra*), con una assegnazione destinata al Consorzio Sociale Pavese per un importo pari a 184mila euro.

Sono state inoltre impiegate le risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, un finanziamento complessivo di 1.114.000 di euro per il triennio 2018 – 2020²².

²² Il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale è stato introdotto dalla legge di stabilità per il 2016 (articolo 1, comma 386, Legge 28 dicembre 2015, n. 208), originariamente finalizzato alla definizione del SIA, successivamente alla copertura del beneficio economico REI e al rafforzamento degli interventi territoriali di carattere sociale classificati come livelli essenziali di assistenza.

A seguito dell'introduzione del Reddito di Cittadinanza, l'Ufficio ha per ora innovato il suo funzionamento solo relativamente all'adozione della Piattaforma Ge.PI – il database che contiene tutte le informazioni dei nuclei beneficiari per la gestione dei patti di inclusione sociale, e l'infrastruttura digitale necessaria allo scambio informativo tra INPS e Comuni. Le indicazioni relative alla definizione dei Patti per l'inclusione sociale sono state rese disponibili con l'emanazione delle Linee Guida approvate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il 23 luglio 2019.

Il nuovo impianto organizzativo ha poi consentito al Consorzio Sociale Pavese la costituzione di tavoli operativi predisposti dai servizi sociali in collaborazione con la rete di servizi e operatori del Terzo settore, che rappresentano, in generale, un punto di forza per le attività di contrasto all'esclusione sociale.

In particolare, merita di essere citato il tavolo dedicato a sperimentare una metodologia di ricerca del lavoro, che risponde al sentito problema in questo contesto territoriale, delle asimmetrie informative dei beneficiari alla ricerca di una occupazione²³.

Secondo l'opinione degli operatori del Consorzio, le nuove misure di sostegno al reddito presentano certamente il vantaggio di aver dotato il nostro paese di uno schema generale e nazionale per i cittadini indigenti, improntato all'universalismo selettivo.

L'importo medio mensile erogato grazie al ReI, seppur in crescita rispetto a quanto precedentemente riscontrato con il SIA, è da ritenersi una somma ancora lontana dal consentire l'uscita dalla condizione di povertà assoluta. La definizione delle soglie di reddito risulta così una questione di fondamentale importanza confermata anche dall'esperienza pavese.

Il ReI ha senz'altro avuto il merito di contrastare la stigmatizzazione e l'emarginazione dei beneficiari; la salienza assunta dal tema della povertà ha infatti permesso il riavvicinamento ai servizi sociali di molte persone che, precedentemente, non avevano coscienza dei propri diritti e delle proprie opportunità.

In quest'ottica, un ruolo chiave è svolto dai progetti utili alla collettività – cosiddetti P.U.C. - introdotti con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 149 del 22/10/2019, secondo i quali i beneficiari del RdC sono chiamati a svolgere nel comune di residenza attività di carattere culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni

²³ La stessa metodologia potrebbe essere riproposta in una iniziativa rivolta alle madri sole, rispondendo così al bisogno di conciliazione tra vita professionale e socio-familiare.

comuni²⁴.

Si noti che questa disponibilità alla partecipazione a percorsi di inclusione sociale, così come altre iniziative da parte dei Comuni e degli ambiti territoriali, ha carattere obbligatorio, e in caso di assenza alle convocazioni per la definizione del percorso personalizzato, sono previste sanzioni, fino alla perdita del diritto al beneficio.

A detta degli operatori, i P.U.C. rappresentano un modo efficace di “cucire” i beneficiari del RdC al tessuto sociale che li circonda. Sul fronte delle criticità invece, il nodo centrale è rappresentato dallo squilibrio tra la dimensione numerica dell’utenza e le risorse disponibili per gli enti che si trovano direttamente a contatto con la sua implementazione. Per fronteggiare la crescita esponenziale della platea di destinatari che si rivolgeranno all’Ufficio ReI-RdC (stimati ad oggi intorno alle 600 unità), si renderà necessaria l’introduzione di nuove figure professionali.

Dal mese di aprile 2019, con l’introduzione del Reddito di Cittadinanza, come descritto in precedenza, il baricentro dell’attivazione della misura di sostegno al reddito si sposta verso i Centri per l’impiego, ai quali è stata delegata l’implementazione della cosiddetta “Fase 2”, riguardante l’inserimento lavorativo dei beneficiari.

Pertanto, la ricerca si è interessata anche all’esperienza di questo Ente territoriale. Le informazioni raccolte confermano che l’introduzione del Reddito di Cittadinanza ha avuto un forte impatto sulla fisionomia e sull’operato di questa Amministrazione, alla quale è stata delegata una sostanziosa mole di lavoro, in aggiunta alle attività ordinarie.

L’organico dei Centri per l’Impiego della Provincia di Pavia consta di 27 operatori, divisi tra le sedi di Pavia, Vigevano e Voghera. Ad essi si sono aggiunti, solo negli scorsi mesi, 21 collaboratori occasionali, cd. “navigator”, suddivisi tra le tre sedi, per supportare, al termine del periodo di formazione, gli impiegati di ruolo durante l’iter delle attività svolte, ad eccezione del rilascio delle dichiarazioni formali e ufficiali, quali il *patto di servizio* e la *dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro* (DID). Tale supporto si è reso disponibile tardivamente, così come si sono fatte attendere disposizioni operative da parte delle amministrazioni regionali e centrali.

Nel frattempo, l’attenzione mediatica che ha accompagnato l’introduzione del RdC ha provocato un afflusso di potenziali beneficiari accorsi spontaneamente presso i Centri per l’impiego, a cominciare

²⁴ Ad esclusione di coloro che sono esonerati ai sensi dell’articolo 4, comma 2, del DL 4/2019.

dall'aprile dello scorso anno, in carenza dell'adeguato potenziamento in termini di risorse logistiche e di personale²⁵.

Secondo i dati forniti dai CpI della Provincia di Pavia, aggiornati al 24/01/2020, su un numero complessivo di utenti del bacino territoriale finora ammessi a fruire dei servizi di attivazione (ovvero notificati come “*work ready*”) pari a 5.284 unità, la maggioranza (78%) risulta ancora in attesa di convocazione, mentre solo un quarto (155 unità) di coloro che si sono presentati e sono stati presi in carico - al netto di esclusioni ed esoneri - ha sottoscritto un Patto di servizio. Anche nel presidio vogherese, sul quale grava la gestione di quasi un terzo delle domande trasmesse, l'iter è oggi compiuto solo per la fase di colloquio, e riguarda circa il 16% degli utenti.

La carenza di indicazioni operative è stata parzialmente colmata con le “Prime indicazioni per i beneficiari del Reddito di Cittadinanza” emanate dalla Regione Lombardia, a seguito delle quali i Centri per l'impiego hanno avviato, a partire dal mese di settembre, i colloqui per le prime interviste, volte ad individuare gli esonerati e gli esclusi dalle misure di politiche attive. Parallelamente, con arrivi diversificati, dal mese di settembre 2019 hanno iniziato a presentarsi ai CpI i c.d. *Navigator*, operativi solo dall'inizio del mese di dicembre, e in formazione fino a gennaio 2020.

Anche per i Centri per l'impiego della Provincia di Pavia, l'avvio del Reddito di Cittadinanza si è inserito su prassi iniziate con le precedenti esperienze delle misure SIA e ReI; gli uffici avevano quindi già avviato una collaborazione con i servizi sociali comunali per la presa in carico dei beneficiari, ai quali era stato proposto l'iter utilizzato per tutti gli altri disoccupati in cerca di lavoro.

A causa dei vistosi ritardi nelle indicazioni e nella disponibilità degli strumenti operativi, non è ad oggi possibile avanzare una valutazione sul funzionamento delle politiche attive del lavoro che accompagnano il RdC. In particolare, non è ancora stato attivato lo strumento principale su cui si basa l'operatività di tutto il provvedimento, ovvero il portale Anpal per il caricamento dei dati delle aziende e dei beneficiari, e per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Manca inoltre una definizione specifica delle interazioni tra i vari attori della rete di attuazione.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, non è ancora stata completata la prima fase della presa in carico, necessaria per separare gli esonerati e gli esclusi dalla firma del DID e del Patto per il lavoro (che gli

²⁵ Sul punto, si rimanda alla riforma dei Centri per l'Impiego in via di definizione, di cui dà conto il Consigliere Provinciale Emanuele Corsico Piccolini nelle pagine che seguono.

operatori del Cpl attestano intorno a circa il 50%).

Il passaggio successivo sarà quello di inquadrare esattamente la situazione delle competenze di ogni beneficiario, al fine di inserire i dati nel database del portale Anpal.

Per le ragioni qui presentate, non si registra alcun caso di inserimento lavorativo riconducibile al Reddito di Cittadinanza.

4. Conclusioni.

L'impianto complessivo delle misure italiane di sostegno al reddito è stato stravolto dai provvedimenti più recenti. A partire dalla Carta Acquisti Sperimentale-CAS al RdC sono stati fatti molti passi in avanti rispetto alla copertura del bisogno, tanto da – potenzialmente – portare alla contrazione del 50% della povertà assoluta in Italia. Certo, tale successo deve essere ancora 'certificato' dai dati sulla povertà aggiornati (e i dati più affidabili non saranno quelli che verranno pubblicati nel 2020, bensì quelli pubblicati nel 2021, quando si potrà considerare l'esperienza pienamente consolidata). Se si verificherà la spesa complessiva di 7 miliardi annui per la misura (dato preventivato, ma non ancora 'rendicontato', pertanto potrebbe anche essere una cifra di minore entità), si tratterebbe dello 0,4% del PIL italiano, destinato a dimezzare la povertà assoluta in Italia. E tale stima non considera il fatto che i 7 miliardi con ogni probabilità sono stati spesi, contribuendo – anche se in misura minima – all'incremento del PIL (come è noto, il tasso di risparmio in condizioni economiche precarie è molto limitato).

Ciò non significa che non vi siano zone d'ombra (i ritardi attuativi, la difficoltà di creazione del sistema multilivello di gestione del RdC, etc.), ma di certo il parametro più rilevante da considerare per valutare il successo della misura non sta nel tasso di occupazione dei beneficiari: in molti casi, la misura intercetta un bisogno di persone che difficilmente sono re-inseribili nel mondo del lavoro. A tal riguardo, è necessario dunque considerare il successo in termini di riduzione di povertà assoluta – e non di inserimento lavorativo, obiettivo che richiederebbe ben altri sforzi di politica pubblica (a partire dalla definizione di una strategia industriale o produttiva adeguata).

Ciò che invece va valorizzato, nell'ottica di un rafforzamento delle politiche contro la povertà e per l'inclusione sociale, è il processo di apprendimento che le misure qui commentate – ReI e RdC – mettono a

disposizione del decisore politico: calibratura dei requisiti di accesso in relazione agli effetti desiderati; distorsioni provocate dall'economia sommersa; concentrazione del bisogno sociale in alcuni gruppi specifici della popolazione meritevoli di risorse dedicate, non solo di carattere economico.

Tutto ciò si riflette anche sulla nostra provincia, nel comune capoluogo e in quelli limitrofi che formano il Ambito Distrettuale di Pavia dove non vi sono, ad oggi, evidenze di nuova occupazione dei beneficiari del RdC, ma è ben visibile la costruzione della rete di protezione dalla povertà, attraverso la messa a fuoco delle precondizioni che la determinano e la strutturazione di una prassi di progettazione dei servizi aderenti al bisogno individuale.

In altri termini, i ritardi nella messa a regime dell'intero impianto del provvedimento di sostegno sociale impediscono una verifica puntuale sull'effettivo superamento della condizione di bisogno. Tuttavia, sembra evidente l'impulso al rafforzamento del servizio pubblico locale in termini di capacità amministrativa e di ampliamento dei diritti dei cittadini meno attrezzati nell'affrontare le sfide sociali contemporanee e che, se strutturato adeguatamente, rappresenta un vero progresso nel sistema italiano di protezione sociale.

5. Bibliografia.

BALDINI, M., BUSILACCHI, G. e GALLO, G., "Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci paesi europei", *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2/2018, 189-211.

BOLZONI, M. e GRANAGLIA, E. *Il reddito di base*, Roma, Ediesse, 2016.

FERRERA, M., *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino, 1998.

ISTAT, *Le statistiche sull'Italia della povertà. Anno 2018*, Roma, 2019.

NATILI, M., *The Politics of Minimum Income*, London, Routledge, 2018.

MADAMA, I., *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna, Il Mulino, 2010.

MADAMA, I., *La politica socioassistenziale*, capitolo V, in *Le politiche sociali*, a cura di M. Ferrera, III edizione, Il Mulino, Bologna 2019, 263-324.

Appendice.

Il nuovo servizio pubblico per l'impiego della Provincia di Pavia.

A cura del Consigliere Provinciale Emanuele Corsico Piccolini.

Fattori normativi e di carattere istituzionale, assieme ad un più generale sentimento di rinnovato interesse verso le politiche del lavoro, anche alla luce del dibattito nazionale che ha investito l'opinione pubblica e il personale politico, hanno costituito il substrato favorevole per la riforma del sistema dei Centri dell'Impiego nella Provincia di Pavia²⁶.

Il nostro sistema locale del mercato del lavoro sconta peculiarità socio-economiche che insistono sulla differenziazione dei tre principali territori della Provincia, e dei relativi capoluoghi, ovvero le città di Pavia, Vigevano e Voghera. I tre sistemi che vi ruotano attorno si contraddistinguono in particolare per la prevalenza di alcuni settori economici prevalenti, nel dettaglio: quello agricolo per l'area dell'Oltrepò - cui afferisce il Centro per l'Impiego di Voghera e in minima parte quello di Varzi (che non svolge però attività di sportello e la cui nascita risiedeva in logiche di prossimità legate all'area montana) - ; quello del terziario avanzato dell'ambito Pavese cui afferisce il Centro per l'Impiego di Pavia; infine quello industriale dell'ambito Lomellina, con riferimento al centro per l'Impiego di Vigevano.

La prima sostanziale necessità presentatasi all'avvio della riforma è legata alla carenza di personale che, a seguito degli stravolgimenti intervenuti negli ultimi anni nella dotazione degli organici, ha interessato tutte le Pubbliche Amministrazioni italiane, e quelle dell'Ente Provincia in

²⁶ Il piano straordinario per il potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, previsto dalla stessa normativa istitutiva del Reddito di Cittadinanza, è stato definito con l'intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome il 17 aprile 2019.

particolare. La Provincia di Pavia, alla data di agosto 2019, poteva contare su 4 operatori nella sede di Pavia, 11 in quella di Voghera, 2 in quella di Varzi e 2 in quella di Vigevano, per un totale di 29 unità, un contingente complessivo che non permetteva il corretto funzionamento delle strutture provocando, in particolare nella struttura di Vigevano, anche la chiusura temporanea e il conseguente blocco nell'erogazione del servizio.

La riforma ha inteso rafforzare gli organici in dotazione con un progressivo piano di assunzioni su base triennale (2019-2021) che porterà a triplicare la dotazione organica e ad eliminare in via definitiva il rischio, parziale o totale, di mancata erogazione dei servizi agli utenti, scongiurando in ultimo anche il blocco delle attività.

Diretta conseguenza della crescita del personale è stata la necessità di ripensare il collocamento fisico degli uffici presso i quali sono ubicati i Centri per l'Impiego anche alla luce dell'obbligo, imposto dal legislatore, che siano le Amministrazioni Comunali ad individuare e rendere disponibili, di concerto con l'Amministrazione Provinciale, spazi idonei ad ospitare le attività e gli utenti. Da questa indicazione discende un processo di implementazione che deve andare a maturazione non solo tenendo in conto l'indirizzo della Provincia di Pavia, ma la collaborazione dei già citati Comuni interessati dalla presenza degli attuali Centri per l'Impiego.

L'elemento della digitalizzazione e l'uso delle tecnologie hanno favorito una terza innovazione, che costituisce un elemento portante del pacchetto di misure previste della riforma, e si sostanzia in un potenziamento della dotazione informatica ad uso funzionale nell'erogazione dei servizi dei Centri per l'Impiego. L'elemento tecnologico intende innanzitutto aiutare a migliorare l'esperienza dell'utente, che anche grazie ai sistemi "elimina-code" potrà avere un riferimento certo su tempi di attesa ai servizi di sportello progressivamente ridotti, nonché la possibilità di prenotare da remoto un appuntamento sul modello di quanto oggi disponibile per altri servizi pubblici a sportello afferenti ad altri enti.

Ultimo ambito della riforma investe infine alcune delle priorità funzionali che l'accresciuta dotazione di personale, combinata all'uso delle nuove tecnologie, permetterà di sviluppare, cercando di superare una visione standardizzata delle procedure e delle problematiche connesse al mercato e alle politiche del lavoro, incapace di fornire risposte a bisogni caratterizzati anche dal forte impatto psicologico dell'utenza-tipo dei servizi erogati dai Centri per l'Impiego. In particolare, la riforma ha inteso individuare fasce di utenze considerate particolarmente sensibili, quali gli inoccupati con meno

di 30 anni e gli inoccupati con più di 55 anni, alle quali offrire servizi dedicati, cercando in questo modo di definire meglio la platea degli afferenti al servizio, e potenziare ulteriormente le prestazioni per le tipologie di utenti sulle quali, per obbligo normativo e sensibilità istituzionale, già si orientavano servizi dedicati, come ad esempio gli utenti con disabilità.

Lo sforzo ultimo della riforma e dei quattro pilastri che la compongono intende rinnovare il rapporto tra i Centri per l'Impiego e l'utenza che vi affrisce, mirando ad offrire uno strumento sempre più efficiente, non solo per chi cerca lavoro ma anche per coloro che il lavoro lo vanno offrendo, e che pertanto possono trovare nella struttura pubblica uno strumento valido ed efficace per soddisfare la propria necessità in termini di ricerca di risorse umane. E così possibile creare una inedita combinazione di fattori che, anche attraverso nuove soluzioni digitali e analogiche, intende ammodernare l'immagine, vera e percepita, di un'istituzione pubblica, quella dei Centri per l'Impiego, il cui efficiente funzionamento rappresenta sempre più un veicolo di coesione sociale delle nostre comunità locali.

Legenda.

<i>Abbreviazione</i>	<i>Spiegazione</i>
ACLI	Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani
ANPAL	Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro
ASDI	Assegno Sociale di Disoccupazione involontaria
CAF	Centri di Assistenza Fiscale
CAS	Carta Acquisti Sperimentale
CIGL	Confederazione Italiana Generale del Lavoro
CISL	Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori
CpI	Centri per l'Impiego
D.L.	Decreto legge
D.Lgs.	Decreto legislativo
DDL	Disegno di legge
DID	Disponibilità Immediata al Lavoro
DIS-COLL	Indennità mensile di Disoccupazione per collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, assegnisti di ricerca e dottorandi di ricerca con borsa di studio
DSU	Dichiarazione Sostitutiva Unica
FSE	Fondo Sociale Europeo
Ge.PI	Gestione dei Patti di Inclusione sociale
GU	Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana
INPS	Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
ISEE	Indicatore della Situazione Economica Equivalente
ISR	Indicatore della Situazione Reddituale
ISRE	Indicatore della Situazione Reddituale Equivalente
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
L.	Legge
NASpI	Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e per lo Sviluppo Economico
PIL	Prodotto Interno Lordo
PON	Programma Operativo Nazionale
PUC	Patto di Utilità alla Collettività

RdC	Reddito di Cittadinanza
ReI	Reddito di Inclusione
RMI	Reddito Minimo di Inserimento
SEPA	<i>Single Euro Payments Area</i> (Area Unica dei Pagamenti in Euro)
SIA	Sostegno per l'Inclusione Attiva
UE	Unione Europea
UIL	Unione Italiana del Lavoro