

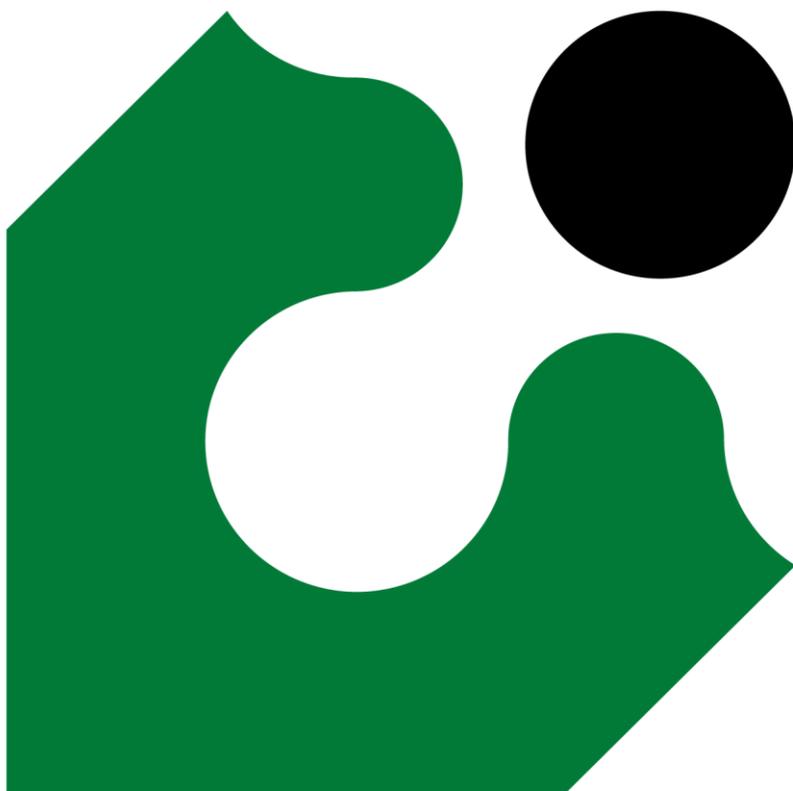
## Il Reddito di cittadinanza in Lombardia

190708SOC

*Direttore scientifico:* Raffaello Vignali

*Dirigente responsabile:* Raffaello Vignali

*Responsabile di progetto:* Guido Gay



Aprile 2021

Il Reddito di cittadinanza in Lombardia

Il Reddito di cittadinanza in Lombardia

Ricerca promossa dalla Direzione Generale Politiche sociali, abitative e disabilità nell'ambito del Piano 2019-2020 (Codice PoliS-Lombardia: 190708SOC)

Direzione Generale Politiche sociali, abitative e disabilità  
Dirigente responsabile: Giovanni Daverio

PoliS-Lombardia

Dirigente di riferimento: Raffaello Vignali

Project Leader: Guido Gay

Gruppo di ricerca: Carlo Miccadei (Ismeri), Chiara Agostini, Chiara Lodi Rizzini, Franca Maino (Percorsi di secondo welfare)

Publicazione non in vendita.  
Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento  
può essere pubblicata senza citarne la fonte.  
Copyright © PoliS-Lombardia



**PoliS-Lombardia**  
Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano  
[www.polis.lombardia.it](http://www.polis.lombardia.it)

## INDICE

Executive summary .....	9
Introduzione .....	15
Parte 1. Povertà e Reddito di cittadinanza.....	17
1. La povertà prima e durante il Covid-19.....	19
1.1. La povertà prima del Covid-19: principali trend .....	19
1.2. La povertà durante il Covid-19 .....	23
1.3. La povertà in Lombardia prima del Covid-19 .....	25
1.4. La povertà in Lombardia durante il Covid-19.....	28
2. Il RdC prima e durante l'emergenza.....	29
2.1. Il RdC prima della Pandemia .....	29
2.1.1. Caratteristiche, beneficiari e risorse .....	29
2.1.2. Le condizionalità.....	29
2.1.3. Il Piano povertà e i livelli essenziali di assistenza.....	30
2.1.4. I Progetti di Utilità Collettiva .....	32
2.2. Il Reddito di Cittadinanza nella fase dell'emergenza .....	33
3. L'attuazione del Reddito di cittadinanza in Italia e in Lombardia: i dati INPS .....	35
3.1. Il Reddito di cittadinanza in Italia .....	35
3.2. Il Reddito di Cittadinanza in Lombardia .....	37
Parte 2. La ricerca sul campo .....	41
4. La survey.....	43
4.1. Metodologia .....	43
4.2. Analisi dei questionari .....	44
4.2.1. I percettori di RdC assegnati ai Servizi sociali .....	44
4.2.2. I percorsi attivati .....	45
4.2.3. La gestione del RdC .....	52
4.2.4. Efficacia percepita del RdC.....	53
4.2.5. Emergenza Covid-19.....	58
5. I casi di studio .....	61
5.1. La selezione dei casi di studio .....	61
5.2. Le dimensioni di analisi .....	62
5.3. Impatto del RdC sui servizi sociali territoriali.....	63

5.3.1. Difficoltà nella gestione dei casi.....	63
5.3.2. Difficoltà nel reclutamento del personale .....	63
5.3.3. Definizione della Governance .....	64
5.4. Integrazione fra RdC e altre misure di sostegno al reddito di natura comunale e regionale.....	65
5.4.1. Integrazione e “raccolta dati” .....	65
5.4.2. Integrazione delle misure.....	66
5.5. Possibile ruolo della Regione .....	67
5.5.1. Formazione e supporto .....	67
5.5.3. Semplificazione delle misure regionali .....	68
5.5.4. Regione e risorse del Fondo povertà .....	68
5.6. L’avvio dei progetti di utilità collettiva (PUC).....	69
5.6.1. Le difficoltà amministrative e procedurali .....	69
5.6.2. I ritardi dovuti al Covid-19.....	70
5.7. Le evidenze emerse dai casi di studio .....	70
Parte 3. Considerazioni conclusive.....	73
Allegati.....	79
Grafici e tabelle del capitolo 4 .....	81
Bibliografia .....	85

## Indice delle figure

Figura 1. Percentuale di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale in Italia e in Europa, anni 2008-2018 .....	19
Figura 2. Povertà assoluta, popolazione fino a 17 anni e popolazione complessiva, anni 2007-2019. 20	
Figura 3. Povertà relativa, popolazione fino a 17 anni e popolazione con 65 anni e oltre, anni 1997-2019.....	21
Figura 4. Povertà assoluta e composizione dei nuclei familiari, anno 2019. ....	22
Figura 5. Incidenza della povertà assoluta. Italia e Lombardia, 2014-2019 (% di famiglie). ....	26
Figura 6. Incidenza della povertà relativa per regione, anno 2019.....	26
Figura 7. Rischio di povertà ed esclusione sociale, per regione, anno 2018.....	27
Figura 8. Rischio di povertà, grave deprivazione e bassa intensità lavorativa, Italia e Lombardia, anno 2018.....	27
Figura 9. Povertà relativa e rischio di povertà ed esclusione sociale dei minori, anno 2017. ....	28
Figura 10. Le domande di RdC e PdC accolte, respinte/cancellate, in lavorazione .....	35
Figura 11. Nuclei percettori del RdC/PdC e persone coinvolte per regione, valori percentuali .....	36
Figura 12. Nuclei beneficiari del RdC e PdC per nazionalità.....	36
Figura 13. Importo medio del RdC/PdC per regione .....	37
Figura 14. RdC e PdC: stato delle domande; Regione Lombardia, tot. 252.343. ....	38
Figura 15. Nuclei percettori del RdC /PdC e persone coinvolte in Lombardia per provincia, valori percentuali. ....	39
Figura 16. Importo medio RdC/PdC per provincia in Lombardia. ....	40
Figura 17. Quota nuclei beneficiari del RdC non ancora contattati dai Servizi sociali, frequenza risposte (36 casi su 41).....	45
Figura 18. Ambiti territoriali per stato di attivazione della equipe multidisciplinare e quota di nuclei in attesa di contatto (n. di Ambiti tra parentesi) .....	46
Figura 19. Attori coinvolti nei percorsi di attivazione dei beneficiari del RdC (32 casi su 41) .....	47
Figura 20. Forme di sostegno al reddito comunali utilizzate per i beneficiari del RdC (29 casi su 41) .	49
Figura 21. Forme di sostegno al reddito regionali utilizzate per i beneficiari del RdC (29 casi su 41)..	50
Figura 22. Modalità di integrazione delle misure regionali e comunali con il RdC (39 casi su 41) .....	51
Figura 23. Gradimento integrazione del RdC con altre misure di sostegno al reddito (33 casi su 41) .	51
Figura 24. Possibili iniziative della Regione Lombardia per sostenere gli ambiti (34 casi su 41).....	52
Figura 25. Aree segnalate dagli Ambiti in cui sono emersi nuovi bisogni, frequenza risposte (21 casi su 41).....	54
Figura 26. Percezione efficacia RdC rispetto ai nuclei con disabili, per provincia (35 casi su 41).....	83
Figura 27. Percezione efficacia RdC rispetto ai nuclei con minori, per provincia (35 casi su 41) .....	84
Figura 28. Percezione efficacia complessiva del RdC, per provincia (34 casi su 41) .....	84



## Indice delle tabelle

Tabella 1. Rischio di povertà ed esclusione sociale, popolazione complessiva, popolazione 0-15 anni e popolazione 55 anni e oltre, anno 2018. ....	20
Tabella 2. Tassi di povertà assoluta e relativa per famiglie e persone, anni 2018-2019. ....	22
Tabella 3. Gli interventi per la sospensione delle condizionalità nella fase dell'emergenza. ....	34
Tabella 4. Rdc e PdC: stato delle domande per area geografica.....	38
Tabella 5. Rdc e PdC in Lombardia: stato delle domande per provincia.....	39
Tabella 6. Ambiti che hanno attivato le equipe multidisciplinari (40 casi su 41).....	45
Tabella 7. Forme di sostegno al reddito comunali e regionali erogate ai beneficiari RdC (39 casi su 41) .....	48
Tabella 8. Ambiti che dichiarano l'emersione dei nuovi bisogni grazie al RdC, frequenza risposte (39 casi su 41) .....	53
Tabella 9. Gradimento efficacia RdC rispetto alle esigenze delle famiglie con disabili (34 casi su 41) .....	55
Tabella 10. Gradimento efficacia RdC rispetto alle esigenze delle famiglie con minori (34 casi su 41) .....	56
Tabella 11. Percezione efficacia RdC rispetto al contesto del proprio Ambito territoriale (34 casi su 41) .....	57
Tabella 12. Presenza di aspetti migliorabili del RdC (38 casi su 41) .....	57
Tabella 13. Ambiti in cui sono state introdotte nuove misure comunali in risposta all'emergenza Covid-19.....	59
Tabella 14. Ambiti selezionati e loro caratteristiche.....	61
Tabella 15. Confronto tra gli Ambiti territoriali dell'indagine e gli Ambiti territoriali della Lombardia .....	81
Tabella 16. Cittadinanza dei beneficiari del RdC e dei beneficiari assegnati agli Ambiti (29 casi su 41) .....	81
Tabella 17. Tipologia nuclei beneficiari RdC e nuclei assegnati ai Servizi sociali in Lombardia (27 casi su 41).....	81
Tabella 18. Età media della persona di riferimento del nucleo, incidenza nuclei con minori e incidenza delle persone entrate per la prima volta in contatto con i Servizi sociali (31-33 casi su 41).....	82
Tabella 19. Stato di avvio dei Progetti di Utilità Collettiva (PUC) dichiarato dagli Ambiti ripartiti per provincia (39 casi su 41) .....	82
Tabella 20. Rilevanza delle aree di attuazione dei PUC (ex decreto ministeriale 22/10/2019) per il territorio del proprio Ambito (5 casi su 41) .....	83
Tabella 21. Difficoltà a realizzare le attività necessarie alla gestione dei PUC (5 casi su 41).....	83
Tabella 22. Ambiti che hanno rilevato nuovi bisogni attraverso il RdC, per provincia (39 casi su 41) .	83



## Executive summary

**La povertà in Italia prima del Covid-19.** In Italia il rischio di povertà ed esclusione sociale è tendenzialmente più alto rispetto alla media europea, colpendo il 27,3% della popolazione (in Unione Europea il 21,9%).

Per la prima volta dopo quattro anni nel 2019 i tassi di povertà si sono ridotti rispetto all'anno precedente. Nel 2019, erano in povertà assoluta quasi 1,7 milioni di famiglie con una incidenza pari al 6,4% dei nuclei complessivi (erano il 7% nel 2018). In altre parole, 4,6 milioni di persone, pari al 7,7% della popolazione totale (erano l'8,4% nel 2018).

I minori sono stati i più colpiti dalla crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008. Nel 2007 la quota di minori in povertà assoluta era pari a quella della popolazione complessiva (3,1%), mentre nel 2019 era maggiore di 3,7 punti percentuali. Se si guarda agli anziani il trend è invece inverso. Nel 1997, l'incidenza della povertà relativa fra gli anziani superava di oltre il 5% quella dei minori, nel 2019 era inferiore di 12,4 punti.

L'incidenza della povertà assoluta cresce in proporzione al numero di figli: è pari al 4,4% nel caso delle coppie con un figlio, all'8% nel caso delle coppie con due figli e al 13,4% nel caso di coppie con tre o più figli.

**La povertà in Lombardia prima del Covid-19.** Nel 2019, quasi 230 mila famiglie lombarde si trovavano in condizione di povertà assoluta, in netta diminuzione rispetto all'anno precedente (circa 260 mila famiglie). L'incidenza della povertà relativa era invece pari al 6%, uno dei valori più contenuti in Italia ed è pari quasi alla metà di quello nazionale (11,4%). Nel 2018, la percentuale di popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale in Lombardia si attestava al 15,7%, oltre 10 punti in meno della percentuale nazionale (27,3%). La percentuale di minori a rischio di povertà ed esclusione sociale era pari al 22,8%, migliore di quella italiana ma comunque significativa.

**La povertà in Italia e in Lombardia durante il Covid-19.** Per avere informazioni certe su come l'attuale crisi sanitaria e le relative misure di contenimento stanno incidendo sulla crescita della povertà bisognerà attendere la metà del 2021 quando saranno disponibili i dati Istat relativi al 2020.

Nel frattempo, gli studi finora pubblicati segnalano l'aumento del numero di poveri ma soprattutto dei nuovi poveri, persone con profili diversi da quelli cronici e che si trovano in condizioni di indigenza soprattutto per le ripercussioni dell'epidemia sul mercato del lavoro.

Nello specifico, si prevede infatti che aumenteranno i disoccupati ma anche dei *working poor*, in particolare tra i lavoratori indipendenti. Più colpite le generazioni più giovani, sia per l'impatto sul mercato del lavoro sia per l'interruzione dei servizi educativi e il ricorso alla didattica a distanza, che avranno ricadute significative nel lungo periodo. Anche in Lombardia le conseguenze potranno essere pesanti, essendo stata una delle regioni più colpite in termini di contagi e vittime, e dove le misure di *lockdown* sono state introdotte con forme più drastiche.

**Rdc/PdC in Italia.** A ottobre del 2020 le domande di Rdc/PdC complessivamente pervenute sono state oltre 2,5 milioni. Di queste il 60% sono state accolte. I nuclei beneficiari del

RdC/PdC sono 970.631, per un totale di 2.206.231 persone coinvolte. I cittadini italiani sono pari all'85%, i nuclei con minori il 33%, quelli con disabili il 17%.

L'importo mensile erogato ai beneficiari è in media pari a 491 euro ma varia in funzione della misura: tale somma sale a 550 euro nel caso del RdC e scende a 247 euro in quello della PdC.

**Rdc/Pdc in Lombardia.** In Lombardia hanno presentato domanda per il RdC/PdC 252.343 nuclei, pari al 10% del totale delle domande presentate in tutta Italia. Le domande accolte sono il 54%. I nuclei beneficiari del Rdc/PdC sono 88.287 per un totale di 181.448 persone coinvolte.

L'importo medio del beneficio è 419 euro ed è inferiore di oltre 70 euro alla media nazionale (491 euro) e di 150 euro rispetto alla regione col valore massimo registrato in Campania (597 euro). L'importo medio del beneficio oscilla dai 441 euro erogati nella provincia di Pavia ai 397 della provincia di Sondrio. Valori superiori alla media regionale si registrano a Mantova, Lodi, Monza-Brianza, Varese e Pavia.

### **I risultati dell'indagine rivolta agli Ambiti territoriali della Lombardia.**

L'indagine è stata realizzata a maggio-giugno 2020 e ha dovuto tenere conto della strutturale carenza di dati di cui dispongono gli Ambiti territoriali sul RdC, ma anche della situazione legata alle misure di contenimento della pandemia varate dal Governo. Hanno partecipato all'indagine 41 Ambiti su 98 totali della Lombardia, ma con un numero variabile di risposte a ogni domanda. Al 1° aprile 2020, 33 Ambiti hanno dichiarato di avere assegnati 13.889 nuclei, mentre 30 Ambiti che tali nuclei corrispondevano a 22.999 persone.

Il **profilo degli utenti** vede la maggioranza delle famiglie di cittadinanza italiana (68,6%), con una età media dei richiedenti che si colloca tra 31 e 50 anni (74,4%); la maggioranza relativa dei nuclei è monocomponente (39,9%). La maggioranza assoluta degli Ambiti (66%) colloca tra il 21% e il 40% sia l'incidenza dei nuclei con minori, sia quella delle persone che sono venute a contatto per la prima volta con i Servizi sociali (51,6%). Più di un terzo degli ambiti doveva ancora contattare oltre il 60% dei nuclei loro assegnati, mentre solo a un quinto degli Ambiti rimanevano da contattarne meno del 20%.

A circa un anno dall'avvio del RdC, il **60% degli Ambiti non dispone di una equipe pienamente operativa**. Un quinto degli Ambiti è sicuramente "virtuoso" in quanto ha attivato l'equipe e deve contattare meno del 40% dei nuclei, specularmente poco meno di un quinto degli Ambiti appare in una condizione critica in quanto non ha ancora attivato le equipe e deve contattare oltre il 40% dei nuclei. La tipologia degli attori coinvolti nella realizzazione dei percorsi RdC è articolata e coerente con le finalità dello strumento.

**Oltre il 70% degli Ambiti dichiara di utilizzare sia misure comunali sia misure regionali** abbinata all'erogazione dei percorsi RdC. In generale, il ricorso a queste misure è diffuso, sia in termini di tipologia di misure che di beneficiari RdC coinvolti. Le misure più frequenti e rivolte a un maggior numero di destinatari sono, a livello comunale, il sostegno per il pagamento di utenze domestiche e l'erogazione di beni alimentari, mentre a livello regionale gli interventi per l'alloggio, la Dote Scuola e il Fondo morosità incolpevole. 13 Ambiti su 30 utilizzano anche ulteriori misure riguardanti iniziative di fondazioni, enti filantropici, ecc. Nel complesso, solo 3 Ambiti su 39 non utilizzano alcuna misura integrativa nei percorsi del RdC. Il giudizio degli intervistati circa la capacità del RdC di "dialogare" con altri strumenti è positivo.

Gli **Ambiti esprimono un diffuso bisogno di supporto da parte della Regione** in termini di indirizzi di attuazione dei LEP, formazione e supporto alle reti. La realizzazione dei Progetti di Utilità Collettiva (PUC) era ancora molto indietro ad aprile 2020: nessun ambito li aveva ancora attivati completamente. Il 50% degli Ambiti intervistati rileva che il RdC ha portato alla luce bisogni nuovi. 16 Ambiti su 21 indicano il lavoro e l'occupabilità come nuova area di disagio determinante nella crescita della povertà. Rispetto ai nuovi bisogni, diversi Ambiti sottolineano la necessità di innovare le politiche e i servizi. Dalla percezione degli intervistati, risulta che il **RdC è abbastanza efficace per il 59% nel rispondere alle esigenze dei nuclei con componenti disabili, e per il 53% rispetto alle famiglie con minori**. Sono state fornite anche articolate argomentazioni di questi giudizi. Tuttavia, il giudizio sull'efficacia complessiva del RdC rispetto ai suoi obiettivi sociali e occupazionali è estremamente polarizzato: il 44% degli Ambiti ritiene che sia poco o per nulla soddisfacente mentre un altro 44% ritiene che sia abbastanza e molto soddisfacente. Gli aspetti migliorabili del RdC sono molti ma quelli decisamente più sentiti rientrano nello scambio di informazioni tra Servizi sociali, Centri per l'impiego, INPS e Ministero del lavoro, seguono l'interazione tra Servizi sociali e Centri per l'impiego e i "bisogni di sistema" (es. chiarire i ruoli degli attori istituzionali).

**L'impatto delle misure di contenimento della Covid-19 è stato notevole**, ma con conseguenze differenziate nei territori e dipendenti dal grado di implementazione della misura. Gli Ambiti che avevano già avviato la presa in carico hanno sospeso i progetti avviati o in avvio, ma hanno continuato il supporto a nuclei a distanza; dall'altro lato, circa 11 Ambiti dichiarano che c'è stata una sospensione totale o quasi di tutte le attività. La crisi ha inoltre causato un rallentamento delle attività amministrative che ha impedito ai nuclei di presentare l'attestazione ISEE (in 30 Ambiti); un terzo degli Ambiti, infine, segnala che i nuclei assistiti hanno risentito della crisi poiché hanno perso piccoli contratti di lavoro che erano compatibili con il beneficio del sussidio o hanno dovuto interrompere la ricerca di lavoro. In quasi tutti gli Ambiti (31 su 38 risposte) sono state realizzate nuove misure a livello comunale per rispondere all'emergenza pandemica.

### **I risultati dei casi di studio.**

**Impatto del RdC sui servizi sociali territoriali.** Gli Ambiti coinvolti nell'analisi hanno segnalato notevoli problemi gestionali e organizzativi relativamente all'impiego delle risorse destinate al rafforzamento dei servizi e alla gestione di una crescente platea di beneficiari. La difficoltà di gestire i casi è stata segnalata, in particolare, in quei territori in cui l'avvio del RdC ha promosso l'accesso di un'utenza precedentemente sconosciuta ai servizi sociali.

Ulteriori difficoltà hanno riguardato ad esempio la possibilità di reclutare il personale. Questa difficoltà iniziale è stata poi acuita dalla crisi sanitaria, perché in molti casi il personale reclutato ha lasciato la regione. Infine sono emerse delle difficoltà nel definire la governance dell'organizzazione dei servizi e, in particolare, il ruolo giocato dalle assistenti sociali di Ambito e dalle assistenti sociali comunali.

Un ulteriore problema è poi legato a come il passaggio dal REI a RdC ha cambiato la modalità di presentazione delle domande. In particolare, i nuclei che nell'ambito del REI avevano presentato una DID sono considerati attivabili nell'ambito del RdC e per questo sono stati inviati automaticamente ai Centri per l'impiego.

**L'integrazione fra le misure di sostegno al reddito** è stata analizzata sia rispetto all'attività di raccolta dati sia con riferimento al rapporto di complementarità o di sostituzione che può realizzarsi fra le

misure nazionali, regionali o comunali. Dalle interviste emerge che non esiste un sistema di raccolta dati consolidato e diffuso sul territorio. Fa eccezione il caso di Romano di Lombardia che ha implementato la “Cartella sociale”.

L’integrazione delle misure è realizzata da alcuni Ambiti con l’obiettivo di potenziare il RdC, ad esempio nel caso in cui l’importo del trasferimento non sia sufficiente a garantire il benessere dei nuclei in carico. In altri contesti l’integrazione delle misure è realizzata in una prospettiva di complementarità; questo significa che gli interventi comunali sono erogati prioritariamente in favore di coloro che sono esclusi dal RdC.

**Possibile ruolo della Regione.** Gli studi di caso hanno indagato il ruolo che Regione Lombardia può giocare nell’agevolare l’implementazione del RdC. E’ emersa una domanda di formazione e supporto rispetto agli strumenti da mettere in campo.

Alcuni Ambiti auspicano inoltre che sia incentivata una maggiore collaborazione tra di loro grazie alla realizzazione di momenti di confronto coordinati dalla Regione.

Infine, gli Ambiti auspicano che la Regione giochi un ruolo nell’intermediazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e l’INPS. Gli Ambiti auspicano inoltre che la Regione promuova una semplificazione delle procedure relative all’erogazione degli interventi di sua pertinenza.

**L’avvio dei progetti di utilità collettiva (PUC).** L’emergenza Covid-19 ha comportato notevoli ritardi sull’avvio dei PUC. A seguito delle misure di contenimento della pandemia, i Comuni hanno ripreso l’attività relativa ai PUC solo a partire dal 18 luglio 2020. Essendo passati ormai 18 mesi dalle prime erogazioni del RdC, molti beneficiari sono arrivati a scadenza o arriveranno a breve a scadenza, senza aver partecipato ai PUC.

Gli studi di caso hanno evidenziato una serie di difficoltà amministrative e procedurali riguardanti, ad esempio, la rendicontazione e la gestione delle pratiche in caso di infortunio.

L’avvio dei PUC è stato compromesso dall’impatto che l’emergenza Covid-19 ha avuto sugli enti del Terzo settore, che non hanno potuto partecipare alle gare o non possono “ospitare i PUC” perché spesso non sono in grado di rispettare i requisiti di sicurezza e distanziamento.

**Le difficoltà che gli Ambiti stanno incontrando nell’implementazione del RdC** portano in primo piano la necessaria incrementalità che riguarda i processi di cambiamento. Infatti, dal momento che si introducono nuovi strumenti di intervento si innescano dei cambiamenti procedurali e di governance che richiedono un certo tempo per arrivare a compimento. Questo suggerisce la necessità di realizzare un’attenta analisi costi/benefici ogni qual volta si mettono in campo nuovi strumenti e interventi.

**La possibilità di usufruire di risorse economiche adeguate è condizione certamente necessaria, ma in sé non sufficiente, a garantire il miglioramento dei servizi.** Gli Ambiti hanno infatti evidenziato le difficoltà connesse al potenziamento del personale, in particolare rispetto agli assistenti sociali. I problemi hanno riguardato sia il reclutamento sia la formazione del personale.

**Un sistema di governance multilivello.** Nel contesto attuale, in cui la povertà sta aumentando in maniera repentina e il RdC fatica a decollare, è auspicabile che Regione Lombardia diventi protagonista

di un sistema di governance multilivello assumendo un ruolo nella programmazione, nel coordinamento e nell'armonizzazione delle misure nazionali, regionali e comunali.

**Un'attenta attività di monitoraggio** dovrebbe essere sviluppata per supportare un sistema di governance multilivello come quello auspicato sopra. L'attività di monitoraggio dovrebbe riguardare ad esempio i modelli di gestione definiti dai territori; i bisogni e le persone che non sono raggiunte da altre misure di contrasto alla povertà e all'intensità dei supporti erogati.



## Introduzione

Il presente rapporto è il prodotto della linea 1 dei Servizi di ricerca relativi al contrasto alla povertà in Lombardia, curati da Iseri Europa in collaborazione con Percorsi di secondo welfare per Polis Lombardia e rivolti alla Direzione Generale Politiche sociali, abitative e Disabilità della Regione.

Il rapporto ha lo scopo di supportare i decisori regionali nel processo di rimodulazione del welfare regionale che si è reso necessario dopo l'introduzione del Reddito di Cittadinanza a livello nazionale. Quest'ultimo, infatti, ha mobilitato una quantità di risorse per il contrasto alla povertà come mai prima avvenuto nel nostro Paese e, pertanto, è necessario analizzare come l'attuazione dello strumento nazionale possa declinarsi a livello regionale, al fine di garantire che il sistema di welfare regionale sia complessivamente efficiente e coordinato.

In presente rapporto di ricerca si focalizza sull'implementazione del Reddito di Cittadinanza con specifico riferimento a quella parte di utenza che è in carico ai servizi sociali (vedi sezione 2.1.2). Infatti, ad eccezione dei dati nazionali e regionali su RdC e PdC (che tengono conto di tutte le tipologie di utenti) le altre riflessioni sono state sviluppate considerando questo specifico target.

L'attività di ricerca presentata in questo documento è durata 12 mesi ed è stata realizzata nel periodo compreso fra dicembre 2019 e novembre 2020. La prima parte del rapporto si concentra sull'evoluzione della povertà e sull'implementazione del Reddito di cittadinanza in Italia e in Lombardia. La sezione è stata integrata con dati e osservazioni relativi all'impatto dell'emergenza Covid-19 sia sul fenomeno che sugli strumenti di risposta - in particolare il Reddito di emergenza. Questa parte del rapporto è stata realizzata attraverso l'analisi documentale e l'analisi di dati secondari di fonte Eurostat, Istat e Inps.

La seconda parte è invece dedicata alla ricerca sul campo che si è articolata in una survey rivolta ai 90 Ambiti regionali lombardi e in 5 casi di studio. La survey si componeva di 42 domande che avevano l'obiettivo di rilevare informazioni sulle caratteristiche dei beneficiari assegnati ai Servizi sociali; la tempestività nella presa in carico e l'applicazione delle modalità previste; i percorsi di attivazione socio-lavorativa posti in essere dai Servizi sociali; l'integrazione tra RdC e altre misure regionali e comunali; le modalità di gestione della misura; la percezione degli operatori circa l'efficacia del RdC in relazione ai suoi obiettivi di inclusione e occupabilità, anche con riferimento a specifici target quali minori e disabili; i primi effetti del Covid-19.

I casi di studio sono stati realizzati su Ambiti rappresentativi per numerosità, collocazione territoriale e popolazione, e hanno permesso di approfondire le seguenti dimensioni: l'impatto che l'avvio della misura sta avendo sui servizi sociali territoriali; l'integrazione fra RdC e le altre misure di sostegno al reddito di natura comunale e regionale; il ruolo che la Regione può giocare nell'implementazione della misura; l'avvio dei Progetti di utilità collettiva (PUC); l'impatto del Covid-19.



## **Parte 1. Povertà e Reddito di cittadinanza**



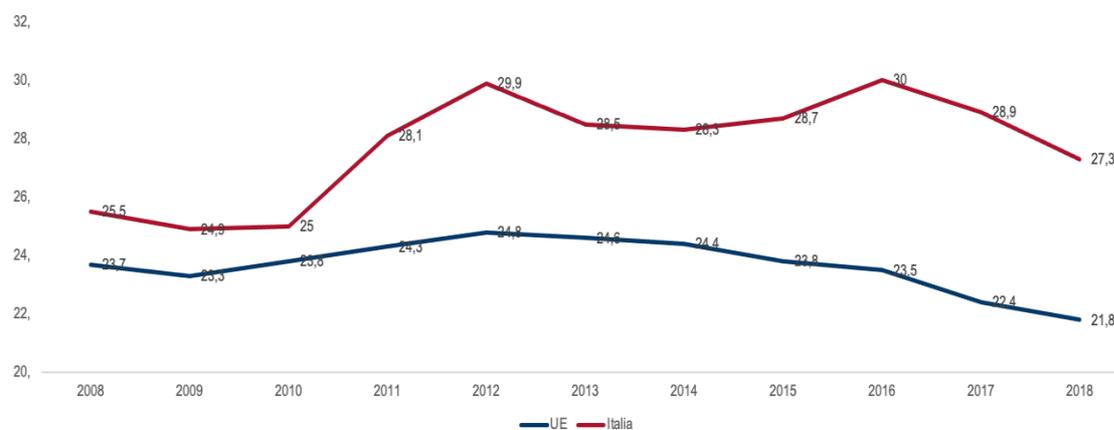
# 1. La povertà prima e durante il Covid-19

Questa sezione presenta e discute i numeri della povertà in Italia prima e durante l'emergenza Covid-19, con una particolare attenzione alla dimensione anagrafica, territoriale e alle caratteristiche dei nuclei familiari. Essendo l'emergenza sanitaria ancora in corso i dati disponibili sono parziali, ma permettono di comprendere come sta cambiando la povertà e quali saranno probabilmente le categorie più colpite.

## 1.1. La povertà prima del Covid-19: principali trend

I dati Eurostat mostrano che l'Italia ha un rischio di povertà ed esclusione sociale<sup>1</sup> tendenzialmente più alto rispetto alla media europea. Nel 2018, in Italia le persone a rischio di povertà ed esclusione sociale sono il 27,3% della popolazione; si tratta di un dato superiore di 5,4 punti percentuali rispetto a quello europeo dove le persone in questa condizione sono il 21,9% del totale. La distanza fra Italia ed Europa è particolarmente significativa nel 2016 e 2017 quando raggiunge i 6,5 punti percentuali e pur riducendosi l'anno successivo (5,4 pp) rimane decisamente più ampia rispetto a dieci anni prima: nel 2008 infatti lo scarto fra Italia ed Europa era di 1,8 punti percentuali (Tabella 1).

**Figura 1. Percentuale di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale in Italia e in Europa, anni 2008-2018**



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat.

<sup>1</sup> L'indicatore relativo al "rischio di povertà ed esclusione sociale" è elaborato annualmente dall'Eurostat ed è articolato in tre sotto-indicatori che riguardano: a) il "rischio di povertà" che considera la percentuale di persone con un reddito equivalente, inferiore o pari al 60% del reddito equivalente mediano calcolato sul totale delle persone residenti; b) la "grave deprivazione materiale" che considera la percentuale di persone che dichiarano almeno quattro deprivazioni su nove tra 1) non poter sostenere spese impreviste di 800 euro; 2) non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa; 3) avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti come per es. gli acquisti a rate; 4) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni, cioè con proteine della carne o del pesce (o equivalente vegetariano); 5) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere: 6) una lavatrice; 7) un televisore a colori; 8) un telefono; 9) un'automobile; c) la "bassa intensità lavorativa" considera la percentuale di persone che vivono in famiglie nelle quali le persone in età lavorativa (tra i 18 e i 59 anni, con l'esclusione degli studenti 18-24) nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20% del loro potenziale.

Se guardiamo al rischio di povertà ed esclusione sociale tenendo conto delle diverse fasce d'età, vediamo che la distanza fra Italia ed Europa che, come detto, si attesta a 5,5 punti percentuali (pp) se consideriamo la popolazione complessiva; sale a 6,8pp se consideriamo la popolazione di età compresa fra 0 e 15 anni e scende a 2,3pp se consideriamo la fascia 55 anni e oltre (Tabella 1).

**Tabella 1. Rischio di povertà ed esclusione sociale, popolazione complessiva, popolazione 0-15 anni e popolazione 55 anni e oltre, anno 2018.**

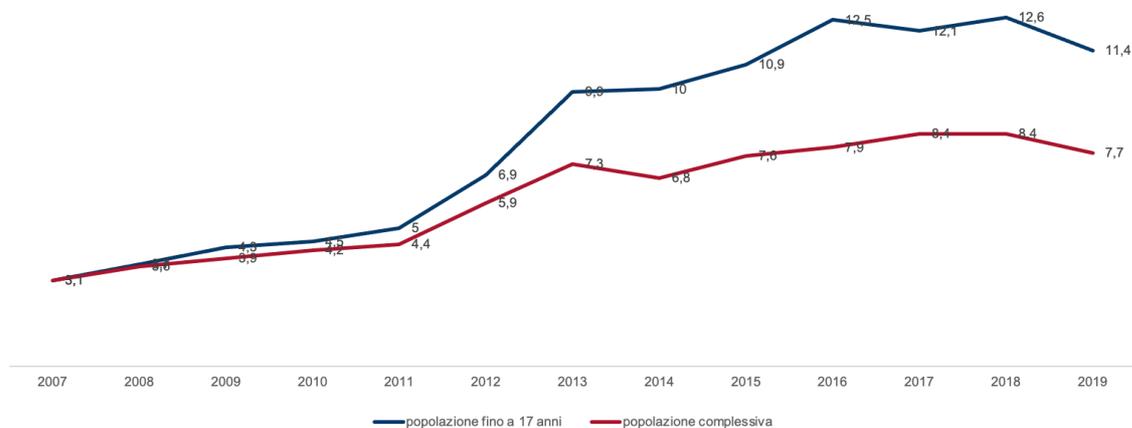
	Tutti	0-15 anni	55 anni e oltre
UE	21,8	23,8	20,5
Italia	27,3	30,6	22,8

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat.

Considerando l'ultimo decennio, emerge che i minori hanno pagato il prezzo più alto della crisi economica dato che la povertà infantile è cresciuta in misura maggiore rispetto a quella della popolazione complessiva.

Se nel 2007 non erano rilevabili differenze rispetto alla fascia di età e la quota di minori in povertà assoluta<sup>2</sup> era pari a quella della popolazione complessiva (3,1%), negli anni successivi la povertà dei minori è cresciuta in misura maggiore e la distanza fra minori e resto della popolazione ha raggiunto i 4,6 punti percentuali nel 2016, per ridursi poi nel 2017 (3,7 punti percentuali) e tornare a crescere nel 2018 (4,2 punti percentuali) e a decrescere nuovamente nel 2019 (3,7 punti percentuali) (Figura 2).

**Figura 2. Povertà assoluta, popolazione fino a 17 anni e popolazione complessiva, anni 2007-2019.**



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su microdati Istat.

La crescita della povertà infantile si lega alle difficoltà economiche dei genitori che sempre più spesso non riescono ad accedere al mercato del lavoro, oppure perdono il lavoro, oppure lavorano ma non guadagnano a sufficienza per proteggere il nucleo familiare dal rischio di povertà. In proposito si pensi che la percentuale di disoccupati sul totale della popolazione attiva è cresciuta costantemente nel

<sup>2</sup> L'Istat rende invece disponibili annualmente i dati relativi alla povertà assoluta (misurata considerando l'impossibilità di accedere al consumo di uno specifico paniere di beni essenziali) e alla povertà relativa (che tiene conto del tenore di vita medio della popolazione, misurato sulla base dei consumi).

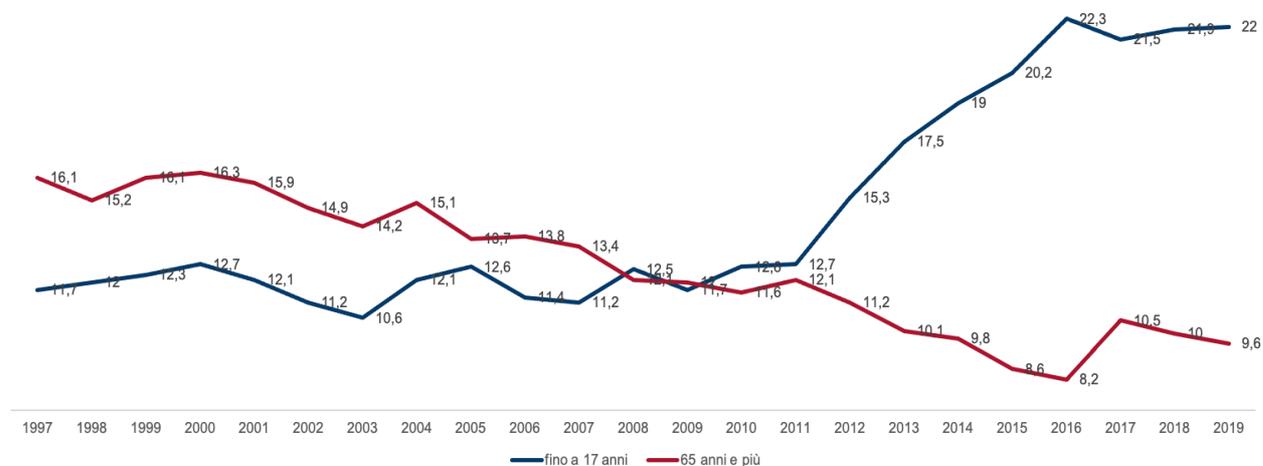
periodo compreso fra il 2007 (6,1%) e il 2014 (12,7%), per poi ridursi negli anni successivi rimanendo tuttavia decisamente superiore rispetto ai livelli pre-crisi (10% nel 2019).

Nello stesso periodo, è quasi raddoppiata la percentuale dei lavoratori part-time involontari sul totale dei lavoratori part-time passando dal 38,5% del 2007 al 64,5% del 2019 (dato Istat). Contemporaneamente è cresciuta la percentuale dei cosiddetti lavoratori poveri (*working poor*) che sono passati dal 9,3% del 2007 al 12,2% del 2019 (dato Eurostat).

Se si confronta il dato dei minori con quello degli anziani emerge poi che la crisi economica ha profondamente cambiato il profilo dei poveri. Infatti, se gli anziani hanno tradizionalmente rappresentato una categoria particolarmente colpita dalla povertà, oggi l'indigenza colpisce molto più i minori rispetto agli anziani. Fra il 1997 e il 2011, il tasso di povertà relativa fra i minori era compreso fra l'11 e il 12%, nel 2012 superava il 15% e questo tasso ha continuato a crescere costantemente fino al 2016 quando ha raggiunto il 22,3% per poi ridursi nel 2017 (21,5%) e crescere di nuovo nel 2019 (22%).

Se si guarda agli anziani il trend è invece inverso. Nel 1997, l'incidenza della povertà fra gli anziani superava di oltre il 5% quella dei minori. Nel 2008, il dato nei due sottogruppi era simile mentre nel 2014 l'incidenza della povertà relativa tra gli anziani era oltre 9 punti percentuali inferiore rispetto a quella dei minori. La massima distanza fra i due sottogruppi (14,1 punti percentuali) è stata raggiunta nel 2016 quando gli anziani in povertà relativa erano l'8,2% e i minori il 22,3% (Figura 3).

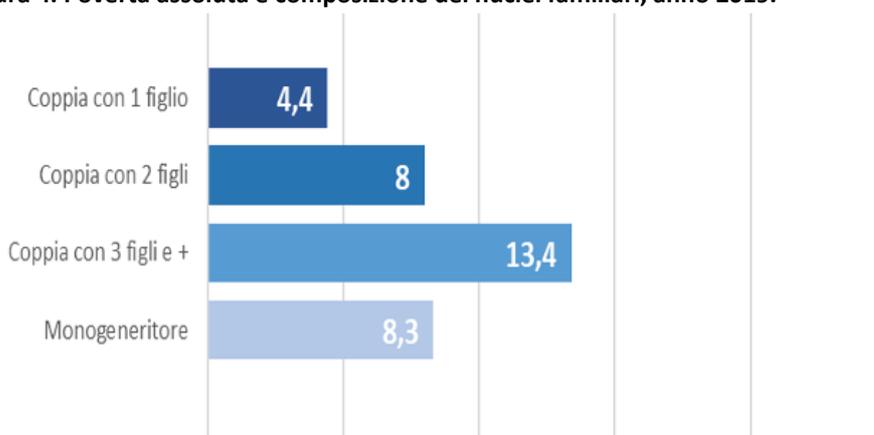
**Figura 3. Povertà relativa, popolazione fino a 17 anni e popolazione con 65 anni e oltre, anni 1997-2019.**



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su microdati Istat.

Il fatto che nel quadro della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 la povertà minorile sia cresciuta molto più velocemente della povertà complessiva evidenzia la vulnerabilità in cui si trovano le famiglie con minori. L'incidenza della povertà assoluta, infatti, cresce in maniera direttamente proporzionale rispetto al numero di figli. Infatti, se nel caso delle coppie con un figlio l'incidenza della povertà assoluta è pari al 4,4%, tale valore sale all'8% nel caso delle coppie con due figli e al 13,4% nel caso di coppie con tre o più figli (Figura 4).

**Figura 4. Povertà assoluta e composizione dei nuclei familiari, anno 2019.**



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su microdati Istat.

In questo complesso quadro, merita attenzione il fatto che, per la prima volta dopo quattro anni, nel 2019, i tassi di povertà si sono ridotti rispetto all'anno precedente. Come segnala l'Istat, la riduzione della povertà registrata lo scorso anno è dovuta in larga parte alla crescita del livello di spesa delle famiglie meno abbienti, che si è verificata grazie all'introduzione del Reddito di Cittadinanza (Istat 2020). In sostanza, in un contesto in cui la contingenza economica non ha contribuito a migliorare la situazione della popolazione, le risorse impiegate nell'ambito del contrasto alla povertà hanno permesso di raggiungere dei risultati importanti (Corte dei Conti 2020). Tuttavia, anche se nel 2019 c'è stato un miglioramento, i livelli di povertà rimangono molto superiori a quelli precedenti la crisi del 2008 e gli effetti della crisi legata alla pandemia di Covid-19 sembrano destinati a produrre una nuova significativa crescita della povertà.

Gli ultimi dati Istat stimano che nel 2019, erano in povertà assoluta quasi 1,7 milioni di famiglie con una incidenza pari al 6,4% dei nuclei complessivi (erano il 7% nel 2018). In altre parole, 4,6 milioni di persone, pari al 7,7% della popolazione totale (erano l'8,4% nel 2018).

Rispetto al 2018, nel 2019 la povertà assoluta è diminuita in tutte le aree del paese, ma le riduzioni più significative interessano il Mezzogiorno dove le famiglie in povertà assoluta si riducono di 1,4 punti percentuali e le persone di 1,3 punti percentuali.

Rimane invece sostanzialmente stabile il numero di famiglie in povertà relativa. Si tratta di poco meno di 3 milioni di famiglie (11,4%), a cui corrispondono 8,8 milioni di persone (14,7% del totale; erano il 15% nel 2018) (Tabella 2).

**Tabella 2. Tassi di povertà assoluta e relativa per famiglie e persone, anni 2018-2019.**

	Nord		Centro		Sud e Isole		Italia	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Famiglie in povertà assoluta	5,8	5,8	5,3	4,5	10,0	8,6	7,0	6,4
Persone in povertà assoluta	6,9	6,8	6,6	5,6	11,4	10,1	8,4	7,7
Famiglie in povertà relativa	6,6	6,8	7,8	7,3	22,1	21,1	11,8	11,4
Persone in povertà relativa	8,7	8,7	10,5	9,7	25,9	25,8	15,0	14,7

Fonte: Istat 2020.

## 1.2. La povertà durante il Covid-19

L'attuale quadro economico italiano è estremamente incerto, al rallentamento congiunturale del 2019 si è infatti sovrapposto l'impatto delle misure di contenimento della crisi sanitaria legata alla pandemia da Covid-19. Queste misure hanno generato una recessione globale che non ha precedenti. L'emergenza sanitaria ha peraltro colpito l'economia italiana in una fase di quasi ristagno (nel 2019, il Pil è cresciuto dello 0,3 per cento) e le recenti previsioni Istat stimano una contrazione del Pil superiore all'8 per cento, che sarà solo in parte recuperata il prossimo anno.

Per avere informazioni certe su come l'attuale crisi sanitaria e le relative misure di contenimento stanno incidendo sulla crescita della povertà bisognerà attendere la metà del 2021 dato che l'Istat è solito pubblicare nel mese di giugno i dati sulla povertà (assoluta e relativa) riguardanti l'anno precedente.

Nel frattempo sono stati pubblicati degli studi che permettono di rilevare alcune tendenze. Tenendo conto che questi studi sono stati effettuati sulla prima ondata epidemica, e non tengono quindi conto dell'ondata autunnale, è ragionevole pensare che nei prossimi mesi la situazione potrà peggiorare ulteriormente. È utile in questo senso fare riferimento a tali ricerche poiché le emergenze emerse nella prima fase probabilmente saranno le stesse delle fasi successive.

In particolare, i dati segnalano l'aumento del numero di poveri ma soprattutto dei nuovi poveri, persone che si trovano per la prima volta in condizioni di indigenza soprattutto per le ripercussioni dell'epidemia sul mercato del lavoro. Si prevede infatti che salirà il numero dei disoccupati ma anche dei *working poor*.

Caritas Italiana ha confrontato le informazioni raccolte presso i Centri di Ascolto (CdA) nel periodo 15 maggio - 15 settembre 2020 con quelle registrate dagli stessi centri nel medesimo intervallo temporale del 2019 e segnalato che "si registra un incremento del 12,7% del numero di persone seguite nel 2020 rispetto allo scorso anno (...). Inoltre i dati di cui disponiamo oggi fotografano una situazione nella quale i "nuovi poveri" rappresentano quasi la metà degli assistiti (il 45% a fronte del 31% nell'Italia pre-Covid). Rispetto ai profili socio-anagrafici, i dati dei CdA testimoniano un incremento dell'incidenza delle donne, più fragili e svantaggiate sul piano occupazionale e spesso portavoci dei bisogni dell'intero nucleo familiare. Aumenta in modo molto evidente il peso degli italiani; cresce anche l'incidenza dei giovani tra i 18 e i 34 anni, anch'essi come visto nel capitolo precedente molto deboli sul "fronte lavoro". Si registra poi un innalzamento della quota di coniugati, delle famiglie con figli e delle famiglie con minori. Di contro, diminuisce il peso della grave marginalità, la percentuale di persone senza dimora, di stranieri (magari di passaggio) e delle persone sole (De Lausio e De Capite 2020; 22). Si intravede dunque l'ipotesi di una nuova fase di "normalizzazione" della povertà, come accaduto dopo il 2008" (De Lausio e De Capite 2020; 6).

Anche Banco Alimentare segnala che dall'inizio della pandemia al 24 giugno 2020 ha assistito 2,1 milioni di persone, contro gli 1,5 milioni prima del Covid-19. Un incremento di quasi il 40% del numero di assistiti, di cui il 34% sono nuovi poveri: "il 77% delle famiglie già fragili ha visto cambiare la propria disponibilità economica e il 63,9% ha ridotto l'acquisto di beni alimentari". Dall'inizio dell'epidemia al 30 giugno 2020 la Fondazione Banco Alimentare ha raccolto il 18% di cibo in più rispetto allo stesso periodo del 2019. Da metà marzo progressivamente sono aumentate le richieste di prodotti da parte delle strutture accreditate (+320 strutture nel periodo marzo-giugno 2020 su un totale di 7.994), che

registravano (Da Rold 2020) un progressivo aumento della domanda, pari al 40%, con picchi del 70% nelle regioni del Sud.

Esaminando più in dettaglio le problematiche riscontrate durante la prima fase dell'emergenza, le Caritas diocesane segnalano "in primo luogo un forte incremento dei problemi di povertà economica (legati alla perdita del lavoro e alle fonti di reddito) e le difficoltà legate al pagamento di affitto o mutuo (segnalati come in aumento rispettivamente dal 95,9% e dall'88,8% delle Caritas diocesane). Accanto a tali ambiti di bisogno compaiono poi fenomeni nuovi, come ad esempio le difficoltà di alcune famiglie rispetto alla didattica a distanza, manifestate nell'impossibilità di poter accedere alla strumentazione adeguata (tablet, pc, connessioni wi-fi). Colpiscono poi i numerosi *alert* delle Caritas inerenti alla dimensione psicologica: si rileva un evidente aumento durante il lockdown del "disagio psicologico-relazionale" (86,4%), di problemi connessi alla "solitudine" (82,2%) e di forme depressive (77,5%). I territori sottolineano anche un accentuarsi delle problematiche familiari, in termini di conflittualità di coppia, violenza, difficoltà di accudimento di bambini piccoli o di familiari colpiti dalla disabilità, conflittualità genitori-figli".

Sono soprattutto le ripercussioni dell'epidemia sul lavoro a trainare il numero dei poveri. Sempre il rapporto di Caritas Italiana spiega che "tra gli assistiti nel periodo marzo-maggio prevalgono i disoccupati (il dato è segnalato dal 92,3% delle Caritas), le persone con impiego irregolare fermo a causa delle restrizioni imposte dal lockdown (indicato sempre dal 92,3% delle diocesi), i lavoratori dipendenti in attesa della cassa integrazione ordinaria o in deroga (segnalati dall'87,6% dei territori) e i lavoratori precari o intermittenti che, al momento della presa in carico, non godevano di ammortizzatori sociali (81,7%). Affiora in modo netto da Nord a Sud la presenza di un'Italia dell'economia nera e grigia, sfiorata solo tangenzialmente, in particolare nei primi mesi dell'emergenza, dalle misure di tutela messe in campo dall'amministrazione pubblica".

Tra aprile e maggio 2020 la Banca d'Italia ha condotto un'Indagine Straordinaria sulle Famiglie italiane (ISF) per raccogliere informazioni sulla situazione economica e sulle aspettative delle famiglie durante la crisi legata alla pandemia di Covid-19. Oltre la metà della popolazione interpellata ha dichiarato di aver subito una contrazione del reddito familiare in seguito alle misure adottate per il contenimento dell'epidemia, anche tenendo conto degli eventuali strumenti di sostegno ricevuti; per il 15 per cento il calo è di oltre la metà del reddito complessivo. L'impatto è peggiore tra i lavoratori indipendenti: quasi l'80 per cento ha subito un calo nel reddito e per il 36 per cento la caduta è di oltre la metà del reddito familiare. Più di un terzo degli individui dichiara inoltre di avere risorse liquide sufficienti a far fronte alle spese per consumi essenziali della famiglia per un periodo di massimo 3 mesi. Risorse che i lockdown recentemente introdotti potrebbero quindi aver già eroso in buona parte (Neri e Zanichelli 2020).

Il Rapporto Censis-Ugl (2020;10) spiega che "Il blocco ha colpito più duramente il tessuto delle microimprese, poiché tra quelle con un addetto, ad esempio, afferivano ai settori bloccati ben il 57% del totale delle imprese. D'altro canto, l'analisi Inps del profilo dei lavoratori più coinvolti nei settori bloccati ha ben evidenziato che vi afferivano lavoratori con retribuzioni totali e settimanali più basse, con più contratti a tempo determinato e part-time e con una presenza nettamente più elevata di giovani. Chi era più fragile, anche nel gioco di divieti e autorizzazioni sui Codici Ateco tra settori essenziali e non essenziali, ha finito quindi per essere più duramente colpito dai provvedimenti di lockdown. A questa evidenza visibile dai dati ufficiali, si aggiunga la potenza con cui l'emergenza Covid-19 si è abbattuta sulle tante aree di lavoro nero, saltuario, le tante forme di gig-economy, con spesso

reale difficoltà a beneficiare degli ammortizzatori sociali. Non è difficile prevedere allora che l'effetto netto sarà una amplificazione delle disparità tra l'area dei garantiti (dal pubblico impiego alle imprese più solide) e l'area sempre più vasta ed eterogenea dei non garantiti".

Infine, rimane da segnalare che la crisi economica connessa alle strategie di contenimento del Covid-19, ancor più della crisi economico finanziaria del 2008, sta incidendo pesantemente sulle generazioni più giovani. Questo è vero non solo perché bambini e ragazzi vedranno peggiorare ulteriormente la loro condizione materiale, ma anche perché l'interruzione dei servizi educativi e delle scuole e il ricorso alla didattica a distanza determinano un aumento della povertà educativa con ricadute significative nel lungo periodo.

È ormai noto che un periodo decisivo per lo sviluppo educativo dei bambini è quello della prima infanzia e che l'accesso a servizi educativi di qualità nei primi anni di vita (0-5 anni) ha un impatto rilevante sulle opportunità di sviluppo futuro. Le esperienze educative extra familiari precoci sono particolarmente importanti nel caso dei bambini svantaggiati (economicamente e/o socialmente) e di quelli con disabilità. In questo quadro è chiaro che la sospensione totale di questi servizi nel primo lockdown (che peraltro in alcune zone del Paese anche nella seconda fase) avrà pesanti ricadute sul futuro di bambini e ragazzi.

Per i più grandi, la didattica a distanza (che nella prima fase ha riguardato i bambini fin dalla primaria mentre nella seconda i giovani delle scuole medie superiori e in alcuni territori anche i ragazzi delle medie inferiori) favorisce invece la crescita delle disuguaglianze, aumenta la condizione di povertà educativa e costituisce chiaramente un detonatore che porterà a una crescita della dispersione scolastica, in un paese, come il nostro, che, nel 2019, registra tassi superiori alla media europea (13,5% contro una media europea del 10,3%) e che si piazza al quinto posto fra i paesi che in Europa registrano le performance peggiori. Peggio dell'Italia, infatti, si collocano solo Bulgaria, Romania, Malta e Spagna. La crescita della povertà educativa dei ragazzi, unitamente alle difficili condizioni del mercato del lavoro, rischia poi di portare a un aumento del numero di giovani che non studiano, non lavorano e non sono inseriti in percorsi formativi i cosiddetti NEET che (nel 2019) sono il 22,2% dei giovani e collocano l'Italia all'ultimo posto in Europa, con una distanza dalla media UE (12,5%) di quasi 10 punti percentuali.

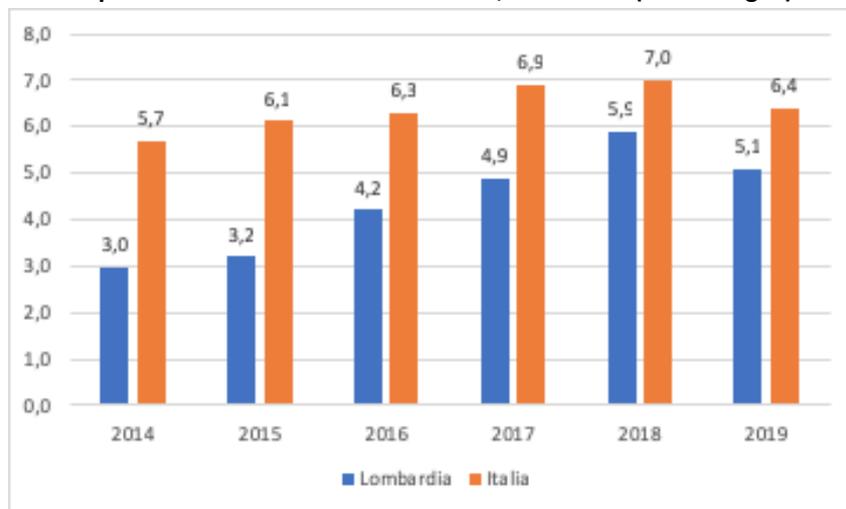
Secondo un recente rapporto di Save the Children (2020), la didattica a distanza favorisce la disuguaglianza sociale, dato che: il 42% di bambini e ragazzi vive in case sovraffollate e quindi prive di spazi adeguati allo studio; il 12,3% dei bambini fra 6 e 17 anni non dispone di un computer o di un tablet (850 mila in termini assoluti); il 57% di coloro che ne dispongono, li deve comunque condividere con gli altri componenti della famiglia; solo il 30,2% dei ragazzi impegnati nella didattica a distanza presenta competenze digitali alte, mentre  $\frac{2}{3}$  hanno competenze basse o di base e il 3% non possiede nessuna competenza.

### 1.3. La povertà in Lombardia prima del Covid-19

Nel 2019, in Lombardia quasi 230 mila famiglie si trovavano in condizione di povertà assoluta, si tratta di un valore in netta diminuzione rispetto a quanto stimato l'anno precedente (circa 260 mila famiglie) (Figura 5). In Lombardia, l'incidenza della povertà assoluta è quasi raddoppiata tra il 2014 (3,0%) e il 2018 (5,9%), per poi scendere al 5,1% nel 2019. In Italia, pur partendo da una maggiore incidenza, la

crescita è stata meno significativa: dal 5,7% nel 2014 al 7,0% nel 2018; 6,4% nel 2019 (Polis-Lombardia, 2020).

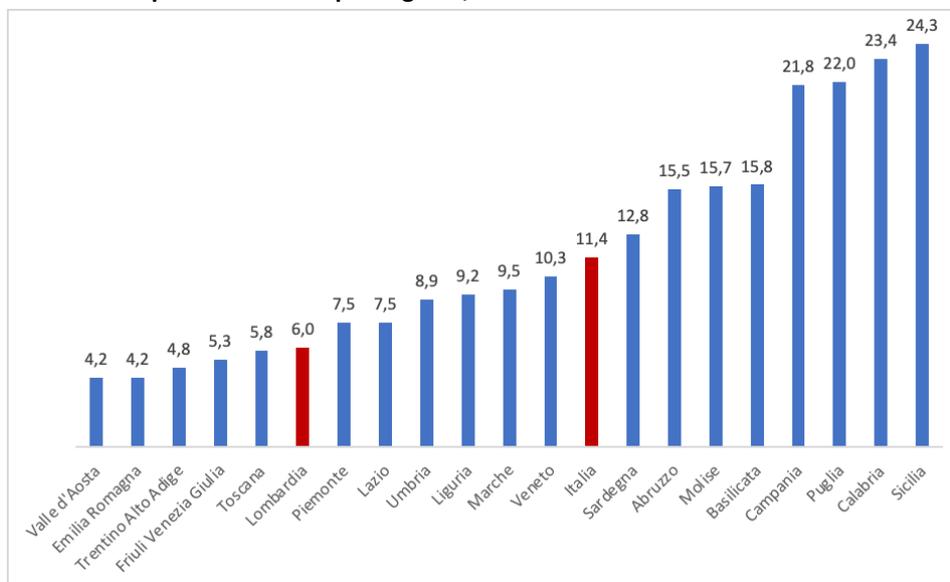
**Figura 5. Incidenza della povertà assoluta. Italia e Lombardia, 2014-2019 (% di famiglie).**



Fonte: Elaborazioni Polis-Lombardia su dati Istat.

L'incidenza della povertà relativa è invece pari al 6%, si tratta di uno dei valori più contenuti in Italia ed è quasi la metà di quello nazionale (11,4%) e circa un quarto del valore più alto che si registra nel caso della Sicilia (24,3%) (Figura 6).

**Figura 6. Incidenza della povertà relativa per regione, anno 2019.**

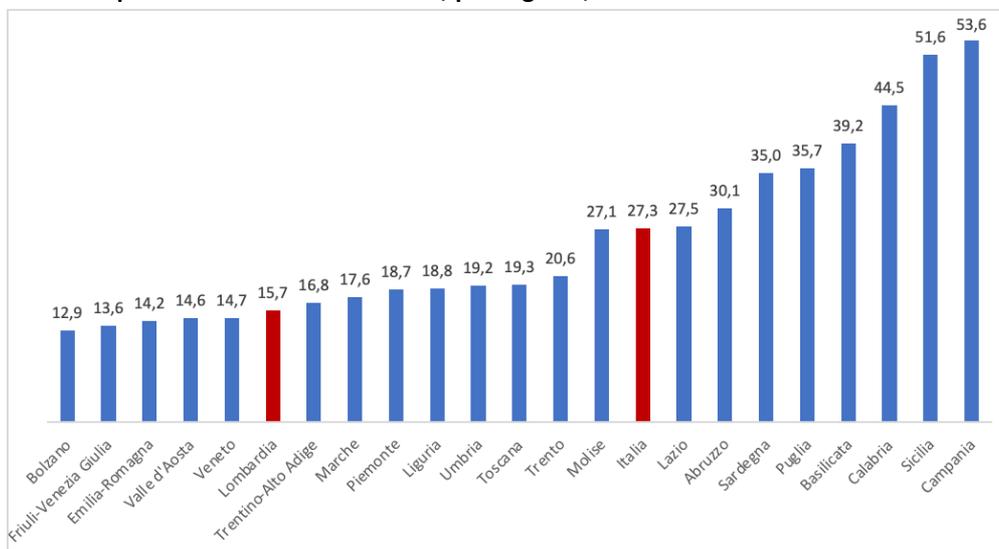


Fonte: elaborazione di Ismeri Europa su microdati Istat 2019.

La percentuale di popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale in Lombardia è il 15,7%, oltre 10 punti in meno della percentuale nazionale (27,3%) e meno di un terzo di quella della Campania, la regione con il valore più alto (Figura 7). I cittadini lombardi sono inoltre a minore rischio della media

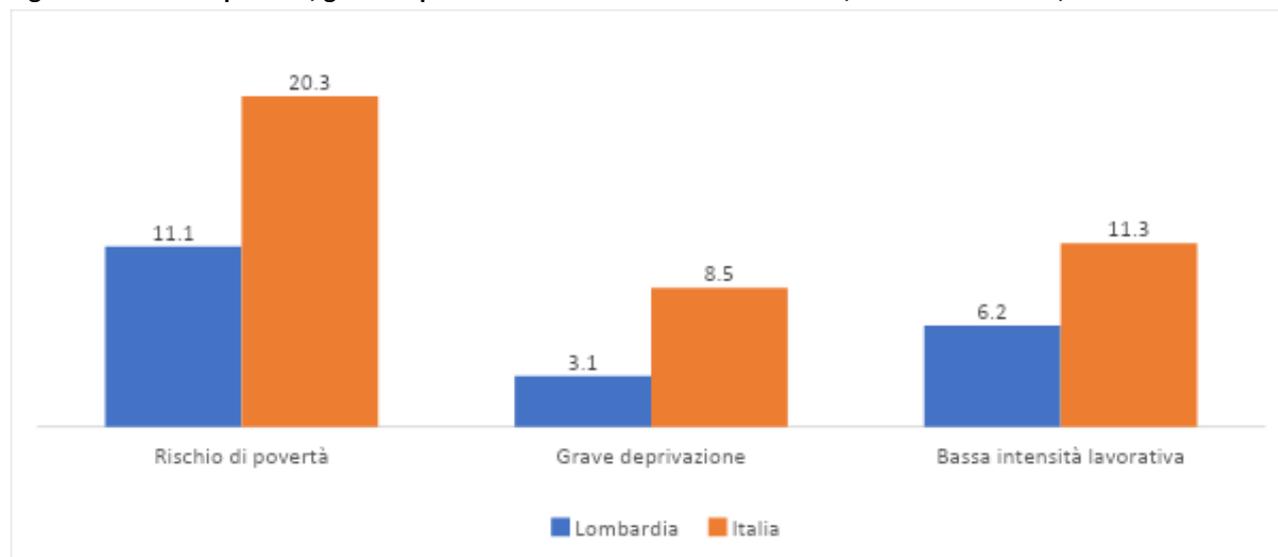
italiana sia sul fronte della povertà, che della grave deprivazione e della bassa intensità lavorativa (Figura 8).

**Figura 7. Rischio di povertà ed esclusione sociale, per regione, anno 2018.**



Fonte: elaborazione di Iseri Europa su dati Istat 2019.

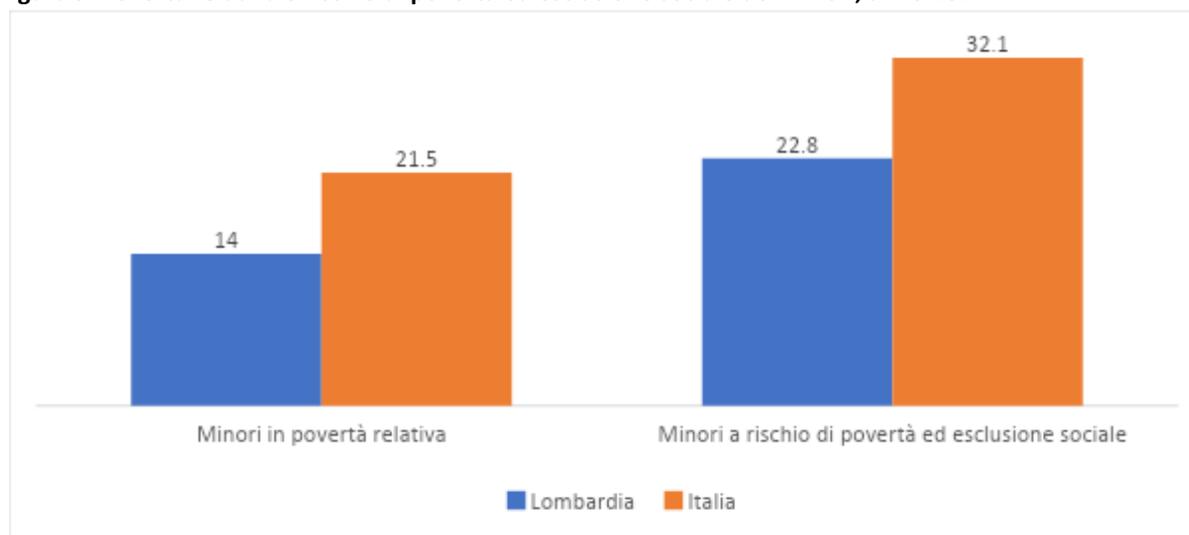
**Figura 8. Rischio di povertà, grave deprivazione e bassa intensità lavorativa, Italia e Lombardia, anno 2018.**



Fonte: elaborazione di Iseri Europa su microdati Istat 2018.

Come nel resto del Paese, anche in Lombardia la condizione dei minori è preoccupante, pur essendo migliore di quella italiana. La percentuale di minori a rischio di povertà ed esclusione sociale in Lombardia è infatti del 22,8%, cioè più bassa di quella italiana, 32,1%, ma comunque più alta di quella complessiva regionale (15,7%), che abbiamo visto prima. I minori in povertà relativa sono il 14%, contro una media italiana del 21,5%, si tratta tuttavia di un valore pari al doppio di quello registrato sul totale della popolazione lombarda (6,6%), visto precedentemente (Figura 9).

**Figura 9. Povertà relativa e rischio di povertà ed esclusione sociale dei minori, anno 2017.**



Fonte: elaborazione di Ismeri su microdati Istat 2018.

## 1.4. La povertà in Lombardia durante il Covid-19

Per quanto riguarda gli effetti della pandemia sulla povertà nel territorio lombardo valgono le stesse riflessioni fatte sopra sull'Italia. Anche a livello regionale, infatti, per avere informazioni certe su come l'attuale crisi sanitaria e le relative misure di contenimento stanno incidendo sulla crescita della povertà bisognerà attendere la metà del 2021. Nonostante il tessuto economico locale sia abbastanza resiliente e la povertà prima della pandemia presentasse numeri più contenuti di altre zone d'Italia, le conseguenze potrebbero risultare molto pesanti. La Lombardia è stata una delle regioni più colpite in termini di contagi e vittime, e dove le misure di lockdown sono state introdotte con forme più drastiche.

Sono proprio gli effetti sulle imprese e sull'occupazione che potrebbero peggiorare molto il quadro regionale. Secondo le stime di CNA Lombardia il Pil lombardo risulta in flessione del 9,6% nel 2020. I danni economici e sociali dello "stop and go" cui le attività imprenditoriali sono state sottoposte nel corso del 2020 per contenere il virus Covid-19 saranno di lungo periodo. Al termine del 2021 potremmo essere risaliti a un livello di PIL che ci collocherà al - 3,6% rispetto al 2019. Cisl Lombardia sulla base dei dati Unioncamere, Inps e Inail, ha stimato che la zona rossa istituita in Lombardia a novembre 2020 ha fermato il 10% dei lavoratori del privato - in termini assoluti si tratta di uno stop a 473.322 addetti sugli oltre 4,7 milioni presenti nella regione (Welfare Network 2020).

Alcune indicazioni si possono inoltre ricavare dai dati pubblicati in questi mesi. Ad esempio, lo studio sopracitato della Banca d'Italia, spiega che per circa la metà del campione residente al Nord a seguito dell'epidemia il reddito familiare è rimasto invariato, ma per quasi un terzo c'è stata una riduzione di almeno il 25%. In particolare, il 34% del campione residente al Nord disponeva di risorse finanziarie liquide per fare fronte alle spese per consumo essenziale per un massimo di 3 mesi e quindi, con il nuovo lockdown, può essere precipitato definitivamente in povertà.

## 2. Il RdC prima e durante l'emergenza

In questa sezione si analizzano le caratteristiche del Reddito di Cittadinanza per come è stato definito dal relativo schema normativo e con riferimento agli interventi realizzati nel quadro della Pandemia da Covid-19.

### 2.1. Il RdC prima della Pandemia

#### 2.1.1. Caratteristiche, beneficiari e risorse

Il Decreto Legge n. 4 del 28 gennaio 2019 che ha istituito il Reddito di Cittadinanza (RdC) lo definisce quale misura “di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale (...)”. Nel caso in cui i beneficiari siano persone di età pari o superiore a 67 anni, il RdC è denominato Pensione di Cittadinanza (PdC). In linea con le precedenti misure (SIA – Sostegno all'inclusione attiva e REI – Reddito di Inclusione), il RdC consiste in un beneficio economico erogato mensilmente attraverso una carta elettronica (Carta RdC) cui, nella maggior parte dei casi, deve accompagnarsi un percorso personalizzato di accompagnamento al lavoro o di inclusione sociale.

Con riferimento ai potenziali beneficiari, il RdC fissa requisiti stringenti rispetto alla residenza e al soggiorno; il richiedente se straniero deve infatti essere titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Inoltre, tutti i richiedenti devono risiedere in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Se consideriamo invece i limiti reddituali e patrimoniali, il RdC si mostra più generoso rispetto al Reddito d'Inclusione (REI), la soglia Isee di accesso è infatti salita da 6.000 a 9.360 euro e il valore massimo del patrimonio immobiliare da 20.000 a 30.000 euro. Il RdC è più generoso del REI anche se consideriamo l'ammontare del beneficio, che può arrivare (per un individuo singolo) a 750 euro mensili.

Complessivamente, le risorse disponibili per l'attuazione della misura sono pari a 7.100 milioni di euro per il 2019, a 8.055 milioni di euro per il 2020 e 8.317 milioni di euro per il 2021. Inoltre, la Legge di Bilancio per il 2019 ha preservato le somme che erano state destinate al rafforzamento dei servizi territoriali nel quadro del REI. Si tratta complessivamente di 347 milioni per il 2019, 587 milioni per il 2020 e 615 per il 2021. A queste somme, come si vedrà meglio nel paragrafo dedicato al Piano povertà, si aggiungono anche quelle derivanti dal PON Inclusione.

#### 2.1.2. Le condizionalità

Se consideriamo gli obblighi che accompagnano il godimento del RdC, la normativa prevede tre differenti categorie di utenti. In primo luogo, ci sono le famiglie che non sono soggette agli obblighi relativi alla sottoscrizione di un percorso lavorativo o di inclusione. Si tratta di nuclei formati da componenti già occupati oppure che si trovano in condizioni di non occupabilità (minorenni, studenti

o comunque persone in formazione, anziani, disabili o persone con carichi di cura). Queste famiglie percepiscono il sussidio economico senza ulteriori vincoli.

In secondo luogo, ci sono le famiglie soggette all'obbligo di sottoscrivere un patto per il lavoro. Si tratta dei nuclei familiari in cui almeno un componente è immediatamente attivabile<sup>3</sup>.

Infine, tutte le altre famiglie con almeno un componente non escluso dagli obblighi e nessun componente occupabile sono inviate ai Comuni per la presa in carico dei servizi sociali con condizionalità meno gravose di quelle previste per il percorso lavorativo.

Come anticipato (si veda l'introduzione) il presente report si concentra in particolare sugli utenti avviati al terzo percorso e che quindi sono in carico ai Servizi sociali territoriali. Per questi utenti la normativa prevede l'adesione a un Patto per l'inclusione sociale.

La normativa prevede che il Patto per l'inclusione assuma le caratteristiche del Progetto personalizzato previsto nell'ambito del Reddito di Inclusione - REI (D.L. 147/2017). Ne consegue che, analogamente a quanto previsto per il REI, il Patto per l'inclusione definisce gli obiettivi legati all'attivazione del beneficiario, indica i risultati attesi e individua le azioni necessarie per far fronte ai bisogni unitamente agli impegni che il nucleo fa propri e il cui rispetto è necessario per l'ottenimento del beneficio. Il Patto è definito dai servizi sociali territoriali tenendo conto delle necessità di sostegno rilevate in coerenza con la valutazione multidimensionale, che è finalizzata all'individuazione del bisogno e quindi propedeutica alla definizione degli interventi<sup>4</sup>, e sulla base delle risorse disponibili.

### 2.1.3. Il Piano povertà e i livelli essenziali di assistenza

Il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-2020 (in breve "Piano povertà") approvato con il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 18 maggio 2018 ha definito gli "obiettivi di servizio" volti al raggiungimento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)<sup>5</sup> introdotti nell'ambito del REI.

Con il passaggio dal REI al RdC, i LEP sono stati previsti per l'attuazione dei Patti per l'inclusione sociale e sono quindi ancora vigenti. Inoltre, le regioni sono chiamate a definire, su base triennale, gli specifici rafforzamenti del sistema di interventi e servizi sociali tenendo conto delle indicazioni contenute nel

---

<sup>3</sup> Sono considerate "immediatamente attivabili" le persone che possiedono almeno una delle seguenti caratteristiche: essere non occupato da non più di due anni; essere maggiorenne e avere un'età inferiore a 26 anni; essere beneficiario – attuale o fino a non più di un anno prima – della NASPI o di un altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria; avere già sottoscritto un Patto di servizio (in corso di validità) presso i Centri per l'impiego, come previsto dalla normativa del Jobs Act (D.lgs. 150/2015).

<sup>4</sup> La valutazione multidimensionale è organizzata in un'analisi preliminare (*pre-assessment*) e in un quadro di analisi più approfondito (*assessment*). L'analisi preliminare è realizzata da operatori sociali dedicati e mira a orientare le scelte successive: ha come esito l'attivazione di tre distinti percorsi. Qualora l'analisi preliminare evidenzia che la situazione di povertà è esclusivamente connessa alla dimensione lavorativa, i beneficiari sono inviati ai Centri per l'impiego per la redazione di un patto di servizio. Qualora la *pre-assessment* evidenzia la presenza di bisogni non complessi e l'assenza di particolari criticità, si procede alla redazione di un progetto personalizzato in versione semplificata, cui può provvedere direttamente il servizio sociale. Quando, invece, l'analisi evidenzia la necessità di sviluppare un quadro più approfondito, deve essere costituita un'equipe multidisciplinare che procede all'*assessment* (e quindi a un'ulteriore e più approfondito quadro di analisi del bisogno) e dà vita, in rete  con gli altri servizi territoriali competenti, a una progettazione unitaria.

<sup>5</sup> Il Decreto legislativo 147/2017 ha definito quali livelli essenziali delle prestazioni: 1) i servizi per la valutazione multidimensionale del bisogno; 2) il progetto personalizzato (ora Patto per l'inclusione) e i sostegni in esso previsti; 3) i servizi volti a garantire l'informazione e l'accesso al REI.

Piano nazionale. Di seguito per ciascuno dei tre LEP definiti dalla normativa si riportano gli obiettivi specifici fissati dal Piano povertà nazionale.

Nel dettaglio il Piano povertà, al fine di consentire ai servizi sociali di realizzare la “valutazione multidimensionale del bisogno” ha fissato un obiettivo quantitativo relativo al numero di assistenti sociali presenti nei Comuni. In particolare, il Piano ha chiarito che un numero congruo di assistenti sociali è quantificabile in uno ogni 5.000 abitanti. Gli Ambiti che hanno un numero di operatori inferiore a questo target sono allora chiamati a vincolare parte delle risorse (provenienti dalla cosiddetta “quota servizi” del Fondo Povertà) all’assunzione di nuovi assistenti sociali. Il vincolo definito dal Piano è tanto maggiore quanto più l’ambito è lontano dall’obiettivo fissato e passa dal 60%, al 40% e al 20% se la dotazione di partenza è inferiore rispettivamente 1 assistente sociale ogni 20.000 abitanti; 1 assistente sociale ogni 10.000 abitanti o 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti.

Per la realizzazione dei Progetti personalizzati (oggi Patti per l’inclusione) il Piano prevede che, per tutti i nuclei familiari per i quali emerge un bisogno complesso sia attivato almeno un servizio volto a promuovere l’inclusione sociale del nucleo. Inoltre, quando nei nuclei è presente un minore nei suoi primi mille giorni di vita, il Piano prevede che sia obbligatoriamente realizzato un percorso di sostegno alla genitorialità.

I servizi da includere nei progetti personalizzati e che sono finanziabili attraverso la “quota servizi” del Fondo povertà riguardano: 1) i tirocini finalizzati all’inclusione sociale, all’autonomia delle persone e alla riabilitazione; 2) il sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare; 3) l’assistenza domiciliare socio-assistenziale e i servizi di prossimità; 4) il sostegno alla genitorialità; 5) la mediazione culturale; 6) il pronto intervento sociale. Infine, il Piano aveva fissato l’obiettivo di garantire almeno un “punto per l’informazione e l’accesso al REI” ogni 40 mila abitanti<sup>6</sup>. Tuttavia, con il passaggio al RdC, venendo meno la funzione di raccolta delle domande che il REI attribuiva ai Comuni, i LEP non includono più “i punti di accesso” ma fanno riferimento, più in generale, al rafforzamento del Segretariato sociale.

Per il rafforzamento dei servizi territoriali e l’attuazione dei livelli essenziali di assistenza, sono stati stanziati 297 milioni di euro nel 2018, 347 milioni nel 2019 e 470 milioni di euro a decorrere dal 2020. Queste risorse sono state ripartite in considerazione delle finalità di intervento. In particolare, per ciascuna annualità, 20 milioni sono destinati a interventi a favore di persone in povertà estrema o senza dimora; 5 milioni ai neo-maggiorenni in uscita da un percorso di presa in carico a seguito di allontanamento dalla famiglia di origine; la quota restante, pari rispettivamente a 272 milioni nel 2018, 322 milioni nel 2019 e 445 milioni nel 2020, è invece destinata a finanziare l’attuazione dei livelli essenziali connessi al REI.

---

<sup>6</sup> Nell’ambito del REI i punti di accesso erano stati pensati come degli uffici, chiaramente identificati nel territorio, presso i quali i cittadini potevano ricevere informazioni, consulenza, orientamento sulla rete integrata degli interventi e dei servizi e, se necessario, assistenza nella presentazione della domanda di REI. L’obiettivo relativo a un punto di accesso ogni 40mila abitanti peraltro teneva conto sia dei Comuni molto piccoli, nei quali deve essere garantita una presenza più capillare, sia delle città metropolitane, nelle quali, vista la maggior concentrazione della popolazione, gli uffici possono soddisfare platee più ampie. Per questo se in un Ambito territoriale sono presenti Comuni con meno di 10 mila abitanti, per questi Comuni era previsto un punto di accesso ogni 20 mila abitanti; se dell’Ambito fa invece parte un Comune capoluogo di città metropolitana, per questo comune l’obiettivo è fissato in un punto di accesso ogni 70 mila abitanti.

A livello regionale le risorse sono state destinate tenendo conto della: 1) quota dei beneficiari del REI/SIA; 2) quota delle persone in povertà assoluta; 3) quota delle persone in grave deprivazione materiale; 4) quota delle persone a rischio povertà; 5) quota dei cittadini residenti.

All'interno delle regioni, la ripartizione della quota spettante a ogni ambito territoriale è stata definita dal Ministero considerando: 1) per il 50% la quota dei beneficiari del REI residenti nell'ambito territoriale nell'anno precedente (per il 2018, il riferimento è ai beneficiari del SIA); 2) per il 50% la quota dei cittadini residenti nell'ambito territoriale. In linea con quanto previsto dal Decreto del 18 maggio 2018, le regioni potevano poi indicare al MLPS ulteriori criteri per la definizione della quota spettante agli Ambiti di propria competenza. Inoltre, è stata prevista la possibilità per le regioni di incrementare le risorse nazionali e, in tal caso, la possibilità di richiedere al MLPS il versamento della quota sul bilancio regionale per il successivo trasferimento agli ambiti territoriali di competenza. In assenza di questo incremento, è invece stato previsto che le risorse fossero trasferite direttamente agli ambiti.

#### **2.1.4. I Progetti di Utilità Collettiva**

Il [Decreto del 22 ottobre 2019](#) definisce le modalità di attuazione dei progetti di utilità collettiva (PUC) previsti dallo schema del Reddito di Cittadinanza quali strumenti per sostenere l'attivazione socio-lavorativa dei beneficiari.

Nell'ambito dei Patti per il lavoro e/o per l'inclusione sociale, i beneficiari RdC sono tenuti a svolgere Progetti Utili alla collettività (PUC) nel Comune di residenza per almeno 8 ore settimanali, aumentabili fino a 16. Le attività messe in campo nell'ambito dei PUC devono rispondere a uno specifico obiettivo da raggiungere in un intervallo di tempo definito, attraverso la messa in campo di risorse umane e finanziarie. Il progetto può riguardare sia una nuova attività, sia il potenziamento di un'attività esistente, ma in nessun caso le attività in esso svolte possono essere sostitutive di quelle ordinarie né sono in alcun modo assimilabili ad attività di lavoro subordinato o parasubordinato o autonomo.

Oltre a un obbligo, nell'intenzione del legislatore, i PUC dovrebbero rappresentare, da un lato, un'occasione di inclusione e crescita per i beneficiari, perché strutturati in coerenza con le loro competenze professionali, con quelle acquisite anche in altri contesti ed in base agli interessi e alle propensioni emerse nel corso dei colloqui sostenuti presso il Centro per l'impiego o presso il Servizio sociale del Comune. Dall'altro, sempre secondo le intenzioni del legislatore, i PUC dovrebbero costituire un'occasione anche per la collettività, perché dovranno essere individuati a partire dai bisogni e dalle esigenze della comunità locale e dovranno intendersi come complementari, a supporto e integrazione rispetto alle attività ordinarie svolte dai Comuni e dagli Enti pubblici coinvolti.

Un soggetto potenzialmente chiave per l'implementazione dei PUC è il Terzo settore. La normativa prevede infatti che nell'implementazione dei PUC sia possibile il coinvolgimento di questi enti mediante una procedura pubblica per la definizione dei soggetti partner e l'approvazione di specifici accordi e dei progetti presentati, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento.

L'attuazione dei PUC si intreccia con il Sistema informativo del Reddito di Cittadinanza, lo strumento per incrociare "domanda" e "offerta" dei progetti e al quale potranno accedere i Comuni, gli ATS e i servizi per il lavoro. Il sistema informativo denominato GePI (Piattaforma Digitale per la Gestione dei Patti per l'Inclusione Sociale) Nel momento in cui si scrive (16 novembre 2020) negli Ambiti lombardi

erano disponibili 335 progetti, di cui 171 in ambito sociale, 103 ambientale, 65 tutela dei beni comuni, 41 culturale, 18 formativo e 3 artistico<sup>7</sup>.

## 2.2. Il Reddito di Cittadinanza nella fase dell'emergenza

Nella fase di emergenza sanitaria il Governo è intervenuto, da un lato, prevedendo una misura eccezionale di contrasto alla povertà, il Reddito di Emergenza (REM) e, dall'altro, sospendendo tutte le condizionalità previste per il Reddito di Cittadinanza (RdC).

In linea con quanto previsto dal cosiddetto "Decreto Cura Italia", con una nota ministeriale emanata il 19 marzo 2020, è stata disposta la sospensione delle condizionalità normalmente previste per il Reddito di Cittadinanza. Questa sospensione, finalizzata a limitare il più possibile le attività in presenza è stata prevista per un periodo di due mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore del Decreto e quindi fino al 17 maggio. Successivamente il Decreto Rilancio ha prorogato di ulteriori due mesi la sospensione della condizionalità che è quindi stata estesa al 17 luglio (Tabella 3).

La nota ministeriale del 19 marzo peraltro rimandava a indicazioni successive che sono poi arrivate con una circolare ministeriale del 27 marzo. Questa circolare ha fissato le sospensioni relative agli obblighi di attivazione dei beneficiari del RdC con riferimento a:

- la convocazione dei beneficiari (sia da parte degli operatori dei Servizi sociali dei Comuni che dei Servizi per l'Impiego) finalizzata alla sottoscrizione dei patti per il lavoro e dei patti per l'inclusione sociale;
- l'attivazione e l'obbligo di partecipazione ai Progetti Utili alla Collettività (PUC).

Rispetto ai beneficiari già in carico, il documento rimanda invece ai singoli servizi l'eventuale garanzia di continuità rispetto ad attività già in essere e alle attività che possono essere attivate in risposta a bisogni emersi in questa specifica fase.

Il documento precisa però che la partecipazione dei beneficiari a tali attività può avvenire solo su base volontaria. Allo stesso modo, il completamento della valutazione multidimensionale del bisogno a distanza può essere realizzato solo su adesione volontaria delle famiglie; in assenza di tale adesione anche questa attività si ritiene sospesa.

In sintesi, la circolare ministeriale ha sospeso fino al 18 maggio 2020 tutte le nuove prese in carico, e ha previsto per gli utenti già in carico che le attività in essere e l'attivazione di nuovi interventi si possono svolgere solo a distanza e tenuto conto del consenso del beneficiario e del suo nucleo.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 40 del D.L. 17 marzo 2020 n. 18, sono stati sospesi anche gli adempimenti legati ai PUC (cfr Circolare n. 1 del 27 marzo 2020). Solo dal 18 luglio 2020 di fatto i Comuni hanno potuto ripartire nella realizzazione dei PUC.

---

<sup>7</sup> La somma dei progetti per ogni ambito è maggiore del totale, 335, perché per ogni progetto possono essere indicati più Ambiti. Per ogni progetto possono essere disponibili uno o più PUC, fonte <https://pattosocialerdc.lavoro.gov.it/PucCPI>.

**Tabella 3. Gli interventi per la sospensione delle condizionalità nella fase dell'emergenza.**

RdC ed emergenza Covid-19	Atto normativo
Decreto "Cura Italia"	<a href="#">Decreto Legge n. 18 del 17 marzo 2020</a>
Sospensione delle misure di condizionalità per beneficiari reddito di cittadinanza - Articolo 40 del Decreto Legge n. 18 del 17 marzo 2020	<a href="#">Nota Ministeriale n. 2191 del 19 marzo 2020</a>
Sistema dei Servizi Sociali – Emergenza Coronavirus	<a href="#">Circolare Ministeriale n. 1 del 27.03.2020</a>
Decreto Rilancio	<a href="#">Decreto Legge n. 34 del 19 maggio</a>

Fonte: elaborazione Ismeri.

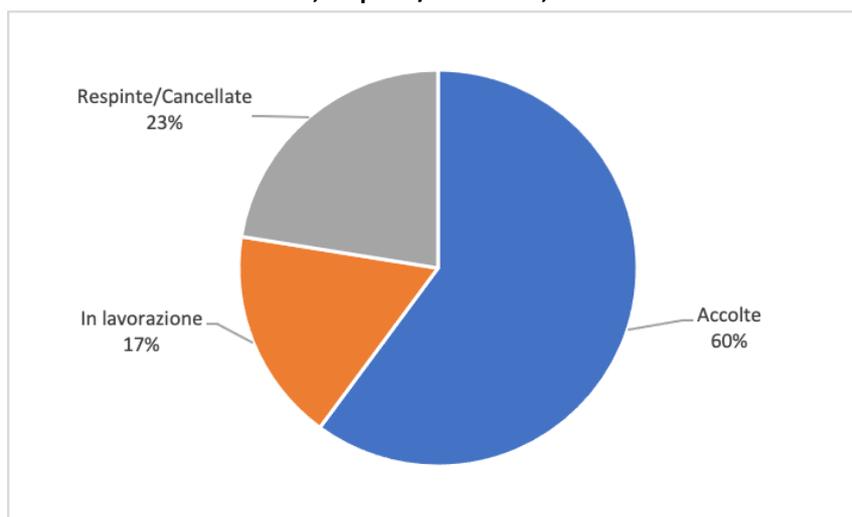
### 3. L'attuazione del Reddito di cittadinanza in Italia e in Lombardia: i dati INPS

I dati sull'andamento del Reddito di cittadinanza e della Pensione di cittadinanza sono resi disponibili dall'Osservatorio statistico su Reddito/Pensione di Cittadinanza dell'INPS e si basano sulle domande trasmesse all'istituto dai Caf, dai Patronati e da Poste Italiane. In questa sezione, tali dati sono analizzati considerando, in particolare, le domande pervenute, i beneficiari effettivi delle misure e gli importi erogati. I dati, aggiornati all'11 novembre 2020, fanno riferimento al periodo aprile 2019 – ottobre 2020.

#### 3.1. Il Reddito di cittadinanza in Italia

I cittadini hanno potuto richiedere il RdC o la PdC a partire dal 6 marzo del 2019. A ottobre del 2020 le domande complessivamente pervenute sono state oltre 2,5 milioni. Di queste il 60% sono state accolte, il 23% respinte o cancellate, mentre il 17% è ancora in lavorazione (Figura 10).

**Figura 10. Le domande di RdC e PdC accolte, respinte/cancellate, in lavorazione**



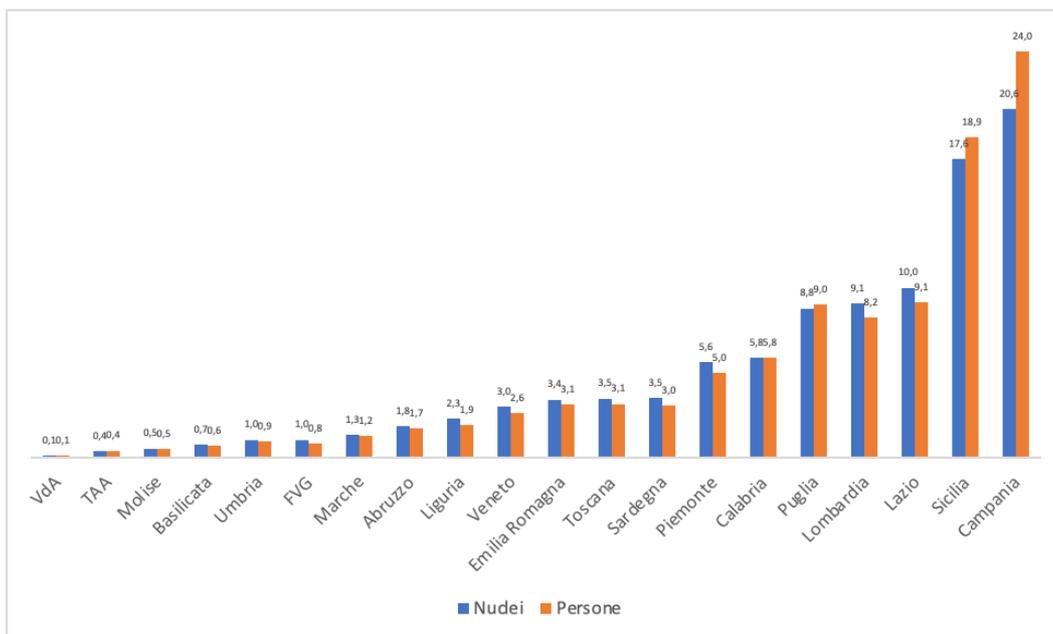
Fonte: elaborazione di Ismeri Europa su dati Inps 2020.

Delle domande accolte, il 12% (188.950) sono decadute perché i beneficiari hanno perso il diritto al beneficio o perché vi hanno rinunciato o perché sono venuti meno i requisiti (a seguito di una variazione del nucleo familiare e/o della situazione reddituale). Il 25% delle domande accolte (381.541) sono terminate dato che sono trascorsi i 18 mesi e si è quindi concluso il primo ciclo di erogazione della misura. Delle domande in lavorazione (447.099), il 67% proviene da nuclei che hanno inoltrato la domanda di rinnovo della misura.

I nuclei beneficiari del RdC e della PdC sono 970.631, per un totale di 2.206.231 persone coinvolte. Il 20,6% dei nuclei beneficiari si trova in Campania, un altro 18,9% in Sicilia; segue (ma a distanza

piuttosto significativa) il Lazio (9,1%). In Lombardia i nuclei beneficiari del RdC/PdC sono il 9,1% del totale dei beneficiari; le persone sono invece l'8,2% del totale (Figura 11).

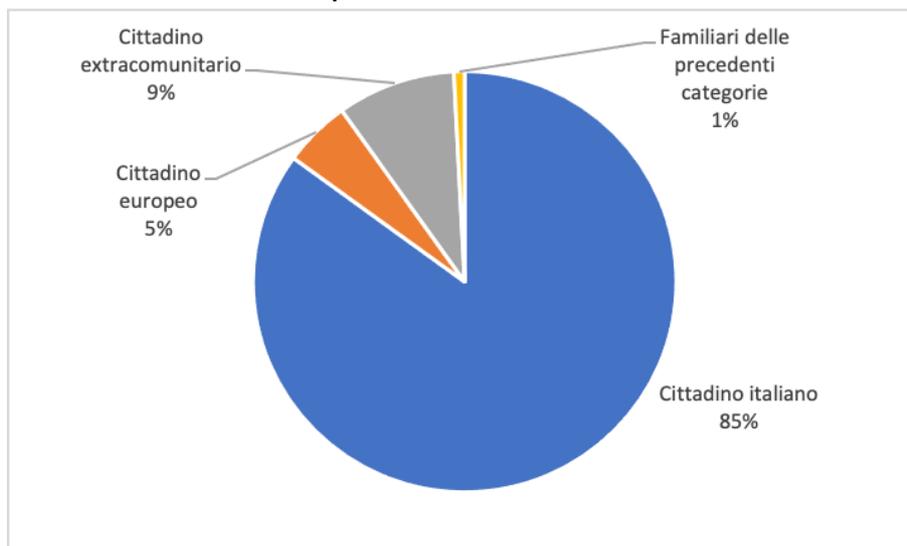
**Figura 11. Nuclei percettori del RdC/PdC e persone coinvolte per regione, valori percentuali**



Fonte: elaborazione di Iseri Europa su dati Inps 2020.

Con riferimento alla cittadinanza delle persone beneficiarie, nell'85% dei casi il beneficio è erogato a cittadini italiani, nel 9% a cittadini extra-comunitari in possesso di permesso di soggiorno UE, nel 5% a cittadini europei e nel rimanente 1% a familiari dei casi precedenti (Figura 12).

**Figura 12. Nuclei beneficiari del RdC e PdC per nazionalità**



Fonte: elaborazione di Iseri Europa su dati Inps 2020.

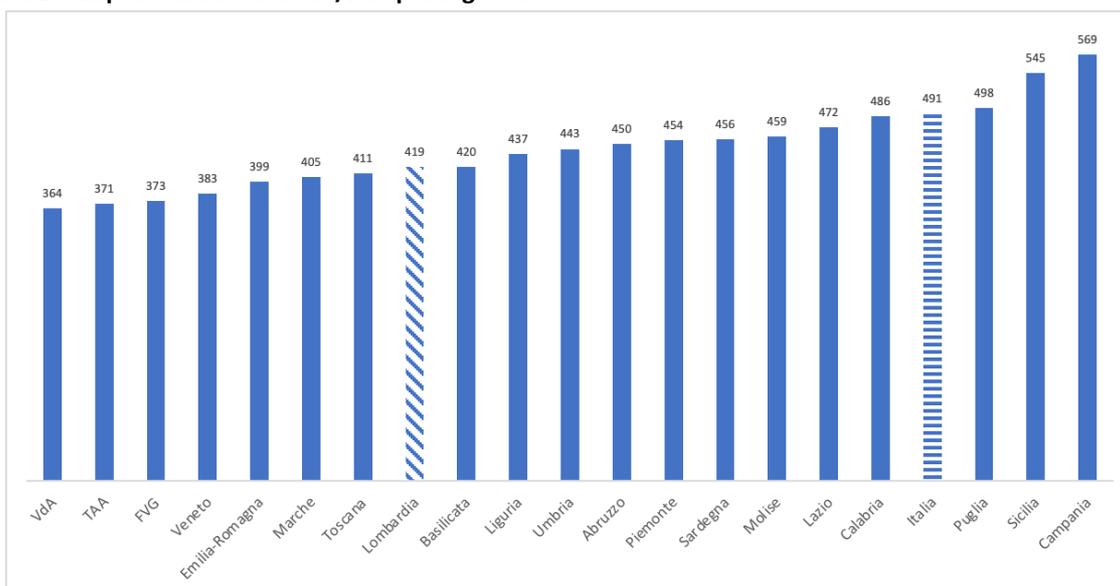
I nuclei al cui interno sono presenti dei minori e che beneficiano delle misure sono 324.234 pari a 1.225.296 persone interessate; si tratta, rispettivamente, del 33% e del 56% dei beneficiari complessivi. La classe modale dei nuclei con minori è quella con quattro componenti, che rappresenta il 31% del totale.

I nuclei con disabili sono 165.937 per un totale di 376.580 persone interessate, pari rispettivamente al 17% sia dei nuclei, sia delle persone raggiunte dal beneficio. La classe modale dei nuclei con disabili è quella con un solo componente, che rappresenta il 41% del totale.

L'importo mensile erogato ai beneficiari è in media pari a 491 euro ma varia in funzione della misura: tale somma sale a 550 euro nel caso del RdC e scende a 247 euro in quello della PdC. Nei nuclei al cui interno sono presenti dei minori l'importo medio del beneficio è pari a 616 euro. I nuclei al cui interno sono presenti disabili ricevono invece mediamente 469 euro.

Tale importo varia notevolmente anche nei diversi territori e oscilla fra i 569 euro in Campania e i 364 euro in Valle d'Aosta. In Lombardia, l'importo medio del beneficio è 419 euro ed è inferiore di oltre 70 euro alla media nazionale (491 euro) e di 150 euro rispetto alla regione col valore massimo registrato in Campania (597 euro), ma comunque 55 euro superiore rispetto al valore minimo registrato in Valle d'Aosta (Figura 13).

**Figura 13. Importo medio del RdC/PdC per regione.**

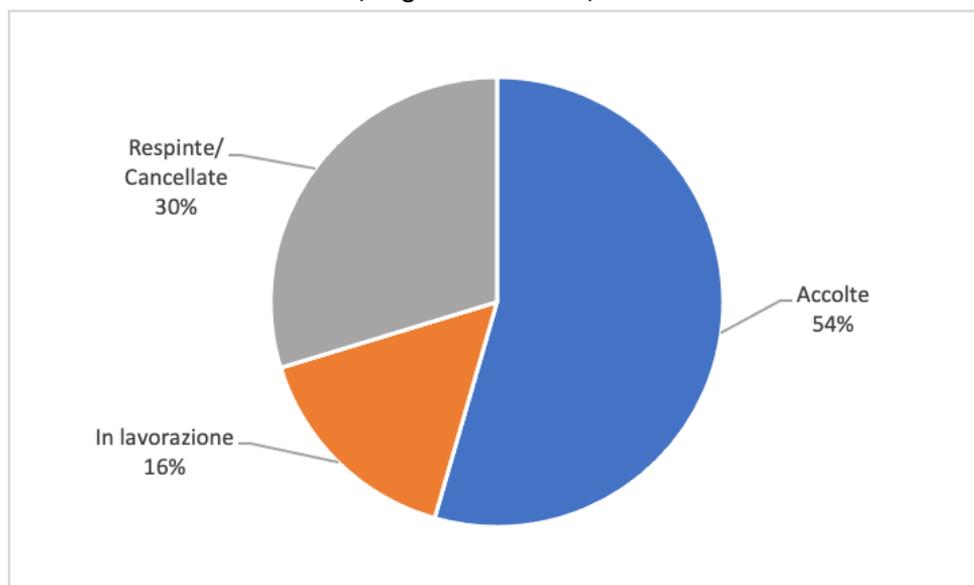


Fonte: elaborazione degli autori su dati Inps 2020.

### 3.2. Il Reddito di Cittadinanza in Lombardia

In Lombardia hanno presentato domanda per il Reddito di Cittadinanza e la Pensione di cittadinanza 252.343 nuclei, pari al 10% del totale delle domande presentate in tutta Italia. Le domande accolte sono il 54%, quelle respinte o cancellate il 30%, quelle in lavorazione il 16% (Figura 14). Delle domande accolte (137.390), quelle decadute sono il 17% (23.284); quelle terminate sono il 19% (25.819). Delle domande in lavorazione (39.943) il 41% (16.468) riguardano rinnovi.

**Figura 14. RdC e PdC: stato delle domande; Regione Lombardia, tot. 252.343.**



Fonte: elaborazione di Ismeri Europa su dati Inps 2020.

L'andamento delle domande in Lombardia è in linea con quello del Nord Italia ma abbastanza distante dalla media italiana e delle altre aree geografiche. Le maggiori differenze si riscontrano sul tasso delle domande accolte, che in Lombardia (54%) è in linea con quello del Nord Italia (55%), ma inferiore rispetto a quello italiano (60%) e soprattutto del Sud e delle Isole (63%).

Differenze analoghe si riscontrano ovviamente relativamente alle domande respinte, il cui tasso in Lombardia (30%) supera di oltre dieci punti quello del Sud e Isole (18%) e di oltre otto punti la media italiana (22%). Questi trend si legano chiaramente alla differente distribuzione della povertà nelle diverse aree del Paese (Tabella 4).

**Tabella 4. RdC e PdC: stato delle domande per area geografica.**

	Accolte		In lavorazione		Respinte/ Cancellate		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Lombardia	137.390	54	39.943	16	75.010	30	252.343	100
Nord	376.818	55	103.302	15	204.936	30	685.056	100
Centro	238.882	57	66.519	16	110.810	27	416.211	100
Sud e Isole	925.422	63	277.278	19	260.068	18	1.462.768	100
Italia	1.541.122	60	447.099	17	575.814	22	2.564.035	100

Fonte: elaborazione di Ismeri Europa su dati Inps 2020.

Analizzando il dato per le province lombarde, si evince una discreta omogeneità. In tutte le province, la percentuale di domande accolte oscilla tra il 49% della provincia di Mantova e il 57% della provincia di Milano e Sondrio; la percentuale di domande respinte oscilla invece tra il 26% della provincia di Milano e il 36% della provincia di Lecco (Tabella 5).

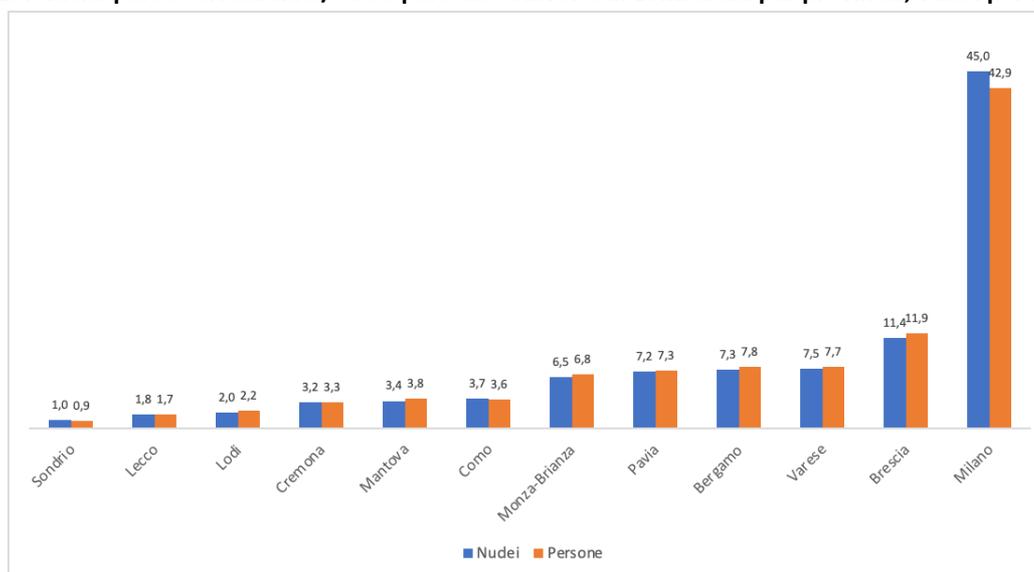
**Tabella 5. Rdc e PdC in Lombardia: stato delle domande per provincia.**

	Accolte		In lavorazione		Respinte/ Cancellate		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Bergamo	10.391	51	2.821	14	6.983	35	20.195	100
Brescia	15.382	51	4.317	14	10.403	35	30.102	100
Como	5.055	54	359	15	2.929	31	9.343	100
Cremona	4.342	53	1.252	15	2.552	31	8.146	100
Lecco	2.438	50	671	14	1.756	36	4.865	100
Lodi	2.700	51	878	17	1.743	33	5.321	100
Mantova	4.997	49	1.686	7	3.531	35	10.214	100
Milano	61.376	57	17.946	17	28.236	26	107.558	100
Monza-Brianza	8.650	53	2.707	16	5.085	31	16.442	100
Pavia	10.089	56	2.883	16	5.110	28	18.082	100
Sondrio	1.440	57	388	15	719	28	2.547	100
Varese	10.530	54	3.035	16	5.963	31	19.528	100

Fonte: elaborazione di Ismeri Europa su dati Inps 2020.

Secondo i dati resi disponibili dall’Inps, in Lombardia, i nuclei beneficiari del Reddito di cittadinanza e della Pensione di cittadinanza sono complessivamente 88.287 per un totale di 181.448 persone coinvolte. Considerando la distribuzione dei beneficiari nel territorio lombardo, vediamo che il 45% dei nuclei e il 42,9% delle persone complessivamente coinvolte si trova nella provincia di Milano. Segue a distanza significativa la provincia di Brescia. Le percentuali più basse si registrano invece nelle provincie di Sondrio e Lecco (Figura 15).

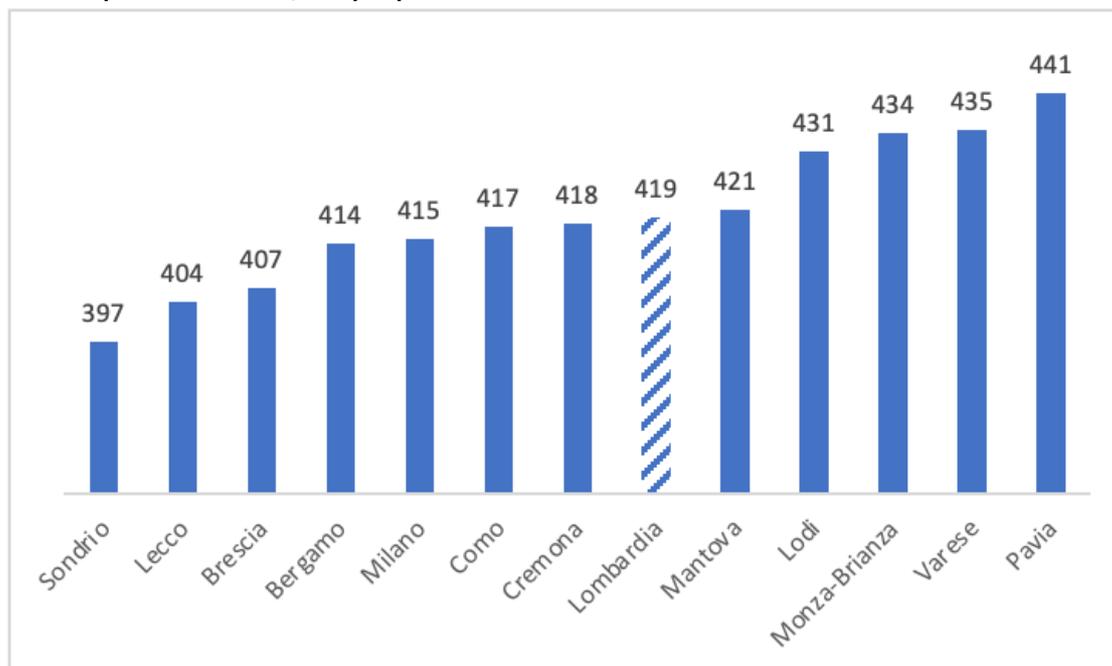
**Figura 15. Nuclei percettori del RdC /PdC e persone coinvolte in Lombardia per provincia, valori percentuali.**



Fonte: elaborazione di Ismeri Europa su dati Inps 2020.

All’interno del territorio lombardo, l’importo medio del beneficio oscilla dai 441 euro erogati nella provincia di Pavia, ai 397 della provincia di Sondrio. Valori superiori alla media regionale si registrano a Mantova, Lodi, Monza-Brianza, Varese e Pavia (Figura 16).

Figura 16. Importo medio RdC/PdC per provincia in Lombardia.



Fonte: elaborazione di Ismeri Europa su dati Inps 2020.

## **Parte 2. La ricerca sul campo**



Accanto all'analisi della documentazione e dei dati resi disponibili a livello nazionale sopra descritti, vi è stato un significativo impegno sul campo, al fine di ricostruire esaustivamente i fenomeni oggetto della ricerca, e approfondire le esperienze locali. Questa fase della ricerca ha visto l'impiego di metodi quantitativi (survey) e qualitativi (casi di studio con interviste semi strutturate).

## 4. La survey

### 4.1. Metodologia

L'indagine rivolta agli Ambiti territoriali sociali della Lombardia è stata realizzata nel periodo maggio-giugno 2020. Il questionario si componeva di 42 domande che avevano l'obiettivo di rilevare informazioni sulle caratteristiche dei nuclei beneficiari del RdC assegnati ai Servizi sociali, la tempestività della loro presa in carico e i percorsi di attivazione socio-lavorativa posti in essere dai Servizi sociali, l'integrazione tra RdC e altre misure regionali e comunali, le modalità di gestione della misura e la percezione degli operatori circa l'efficacia della stessa in relazione ai suoi obiettivi di inclusione e occupabilità, anche con riferimento a specifici target quali minori e disabili. L'ultima sezione del questionario era dedicata ai primi effetti delle misure di contenimento della pandemia Covid-19.

Il questionario è stato definito tenendo conto della strutturale carenza di informazioni di cui dispongono gli Ambiti territoriali, dovuta alla ancora incompleta operatività dei diversi sistemi informativi degli Enti nazionali responsabili del RdC: Inps, Ministero del lavoro e Anpal. Tale problema emerge con forza, come si vedrà, anche nelle considerazioni degli intervistati e, ad oggi, è uno dei principali limiti organizzativi del RdC. Non potendo chiedere dati puntuali, se non sui principali aggregati - che tra l'altro solo pochi Ambiti sono stati in grado di fornire, come il totale dei nuclei contattati e dei loro componenti - le domande chiedevano informazioni indicative come medie, composizioni percentuali e suddivisione dell'utenza per fasce.

Alla carenza di informazioni si sono aggiunte le difficoltà dovute alle misure adottate dal Governo per far fronte ai primi mesi della pandemia. Nonostante gli sforzi compiuti, hanno potuto rispondere al questionario 41 Ambiti sociali dei 98 in cui è suddiviso il territorio regionale. Come mostra la tabella in allegato (Tabella 15), la composizione del campione è comunque abbastanza simile all'universo<sup>8</sup>, come per esempio per l'età, il peso demografico delle province, la distribuzione dei redditi e dei nuclei beneficiari del RdC<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Tutti i dati relativi agli Ambiti sociali della Lombardia sono tratti da "Alleanza contro la povertà, database statistiche\_comuni e database statistiche\_ambito, 1 nov 2017", che si basa su diverse fonti statistiche ufficiali tra le quali: Istat (demografia, indicatori sul mercato del lavoro e Aida), Ministero dell'economia e delle finanze (redditi, imponibile e contribuenti), Ministero dello sviluppo economico (cooperative), Ministero del lavoro (risorse PON Inclusione 2016-2019 e nuclei beneficiari del SIA).

<sup>9</sup> Inps, Osservatorio Reddito/Pensione di Cittadinanza aprile 2019-marzo 2020: [https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?sPathID=%3b0%3b46437%3b&lastMenu=51214&iMenu=1&sURL=%2fdocallegatiNP%2fMig%2fDati\\_analisi\\_bilanci%2fOsservatori\\_statistici%2fOsservatorio\\_REI%2fAppenndice\\_statistica\\_aprile2019-marzo2020.xlsx&RedirectForzato=True](https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?sPathID=%3b0%3b46437%3b&lastMenu=51214&iMenu=1&sURL=%2fdocallegatiNP%2fMig%2fDati_analisi_bilanci%2fOsservatori_statistici%2fOsservatorio_REI%2fAppenndice_statistica_aprile2019-marzo2020.xlsx&RedirectForzato=True)

Nell'analizzare i risultati dell'indagine è stato quindi necessario tenere conto delle informazioni mancanti e della variabilità del numero di risposte disponibili per ogni domanda. Per tale ragione, nelle elaborazioni che seguono sono presentati sia i casi che le frequenze semplici e, dove opportuno, le frequenze ponderate per il peso della popolazione di riferimento del singolo Ambito.

## 4.2. Analisi dei questionari

### 4.2.1. I percettori di RdC assegnati ai Servizi sociali

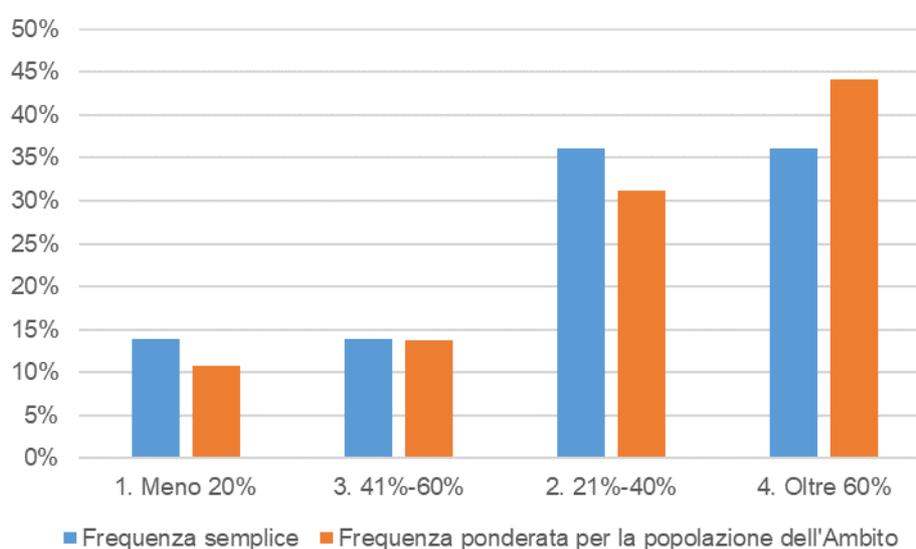
Il numero di nuclei e persone beneficiarie del RdC assegnati ai Servizi sociali (al 1° aprile 2020) è stato indicato rispettivamente da 33 e 30 Ambiti dei 41 intervistati. Si tratta in totale di 13.889 nuclei e 22.999 persone che, nei casi in cui si dispone di entrambe le informazioni, corrispondono a un'ampiezza media di 1,7 componenti per nucleo. Dai dati Inps risulta che nel periodo da aprile 2019 a marzo 2020 i nuclei percettori del RdC in Lombardia, dei quali, è bene ricordare, solo quelli maggiormente distanti dal mercato del lavoro sono assegnati ai Servizi sociali, erano pari a 74.998 e interessavano 175.076 persone, con un'ampiezza media di 2,3 componenti.

In merito alle caratteristiche dei beneficiari, data la carenza di dati spiegata in premessa, il questionario chiedeva di indicare la distribuzione della platea per tipo di cittadinanza e classi dimensionali dei nuclei, l'età media della persona di riferimento e la percentuale di nuclei in cui sono presenti minori, nonché la percentuale di persone che, grazie al RdC, sono entrate per la prima volta in contatto con i Servizi sociali. La combinazione di queste informazioni consente di tracciare, seppur sommariamente, **un profilo degli utenti del campione considerato**. La maggioranza delle famiglie è di cittadinanza italiana (68,6%), ma il dato è inferiore sia all'Italia (88,4%) che alla ripartizione Nord (77,8%), come mostra la Tabella 16 in allegato. L'età media delle persone si colloca tra 31 e 50 anni (74,4% delle risposte), e vale la pena notare che non è presente la fascia più bassa di età (meno di 30 anni), né la fascia oltre i 65 anni che dovrebbe infatti rientrare nella Pensione di Cittadinanza (Tabella 16 in allegato). La maggioranza relativa dei nuclei è monocomponente (39,9%) e, nel complesso, la distribuzione delle classi dimensionali (fino a 5 componenti e più) è molto simile a quella rilevata a livello nazionale e diminuisce all'aumentare dei componenti (Tabella 17 in allegato). La maggioranza assoluta degli Ambiti (66%) colloca l'incidenza dei nuclei con minori tra il 21% e il 40% del totale dei nuclei assegnati ai Servizi sociali, mentre in nessun caso è stata segnalata una presenza di famiglie con minori superiore al 60%. Rispetto alla quota di **persone venute a contatto per la prima volta con i Servizi sociali**, emerge un quadro più articolato di quello relativo alle caratteristiche analizzate sopra. Il 42,4% degli Ambiti colloca questa quota tra il 21% e il 40%, ma se si considera la frequenza semplice delle risposte, vale a dire non ponderata sulla popolazione degli Ambiti, essa sale al 51,6%, segno che questa risposta tende ad essere più frequente negli Ambiti di dimensioni più piccole. Una quota significativa di risposte si ha per le fasce estreme proposte, infatti per il 17,6% degli Ambiti i primi contatti stabiliti grazie al RdC non superano il 20%, mentre per il 14,3% sono oltre il 60%. Infine, per un quarto degli Ambiti i primi contatti riguardano tra il 41 e il 60% dei beneficiari (Tabella 22 in allegato).

#### 4.2.2. I percorsi attivati

I nuclei beneficiari del RdC sono segnalati ai Servizi sociali i quali, come primo passo, realizzano l'analisi preliminare che consentirà poi di definire il Patto d'inclusione con il nucleo interessato. Al 1° aprile 2020, i 13 Ambiti sui 36 che hanno risposto (pari al 36,1% degli intervistati), dovevano ancora contattare oltre il 60% dei nuclei loro assegnati; se però si pesano le risposte in ragione della popolazione di riferimento di ciascun Ambito, emerge che questa quota sale al 44,2%. Gli Ambiti di maggiori dimensioni tendono dunque ad essere più lenti nella presa in carico dei nuclei. Dall'altro lato, solo 5 Ambiti, pari al 14% (10% se le risposte sono ponderate per la popolazione), dichiarano che dovevano ancora contattare meno del 20% dei nuclei al momento dell'intervista.

**Figura 17. Quota nuclei beneficiari del RdC non ancora contattati dai Servizi sociali, frequenza risposte (36 casi su 41)**



Fonte: indagine di Ismeri Europa.

L'**equipe multidisciplinare** è fondamentale per affrontare unitariamente i molteplici fattori che influiscono sulla povertà. Alla domanda sull'attivazione dell'equipe (Tabella 6) hanno risposto quasi tutti gli Ambiti intervistati (40), e quella che ne emerge è una situazione diversificata all'interno della regione. A circa un anno dall'avvio del RdC, e da ancor più tempo dall'inizio del REI, il 20% degli Ambiti dichiara di non aver attivato l'equipe mentre un altro 38% dichiara di averlo fatto ma solo in parte. Nel complesso, dunque, il 60% degli Ambiti non dispone di una equipe pienamente operativa.

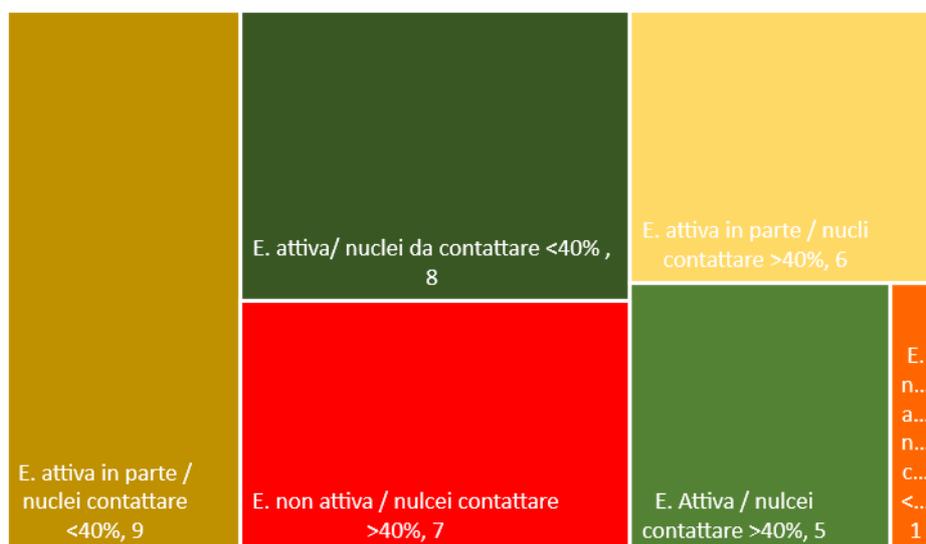
**Tabella 6. Ambiti che hanno attivato le equipe multidisciplinari (40 casi su 41)**

	Frequenza ponderata su pop. (%)	Frequenza semplice (%)	N. casi
Sì	35,0	40,1	14
No	20,0	21,4	8
In parte	45,0	38,5	18
Totale	100	100	40

Fonte: indagine di Ismeri Europa.

Nella Figura 18 la quota dei nuclei beneficiari non ancora contattati è messa in relazione con lo stato di attivazione della equipe multidisciplinare. Per semplificare, gli Ambiti sono stati divisi tra quelli che devono contattare meno del 40% dei nuclei e quelli che invece si trovano ancora sopra a questa soglia. Le tonalità verdi indicano i casi in cui l'equipe è stata attivata, le tonalità arancioni quelli in cui l'attivazione è avvenuta solo in parte e, infine, le tonalità rosse quelli in cui l'attivazione dell'equipe non è avvenuta affatto. Si può così individuare un'area sicuramente virtuosa rappresentata da 8 Ambiti su 40 (20% di casi e 23% in termini di popolazione d'ambito) in cui oltre ad essere operative le equipe multidisciplinari, restano da contattare meno del 40% dei nuclei assegnati ai Servizi sociali. Speculare a questa area si trova invece un'area che possiamo definire potenzialmente critica (7 casi su 40 e 22% della popolazione di riferimento) in cui non solo gli Ambiti non hanno ancora attivato le equipe, ma devono anche contattare oltre il 40% dei nuclei assegnati. Sulla base di questi dati, non sembra esserci una relazione tra operatività delle equipe e raggiungimento dei nuclei target.

**Figura 18. Ambiti territoriali per stato di attivazione della equipe multidisciplinare e quota di nuclei in attesa di contatto (n. di Ambiti tra parentesi)**



Fonte: indagine di Ismeri Europa.

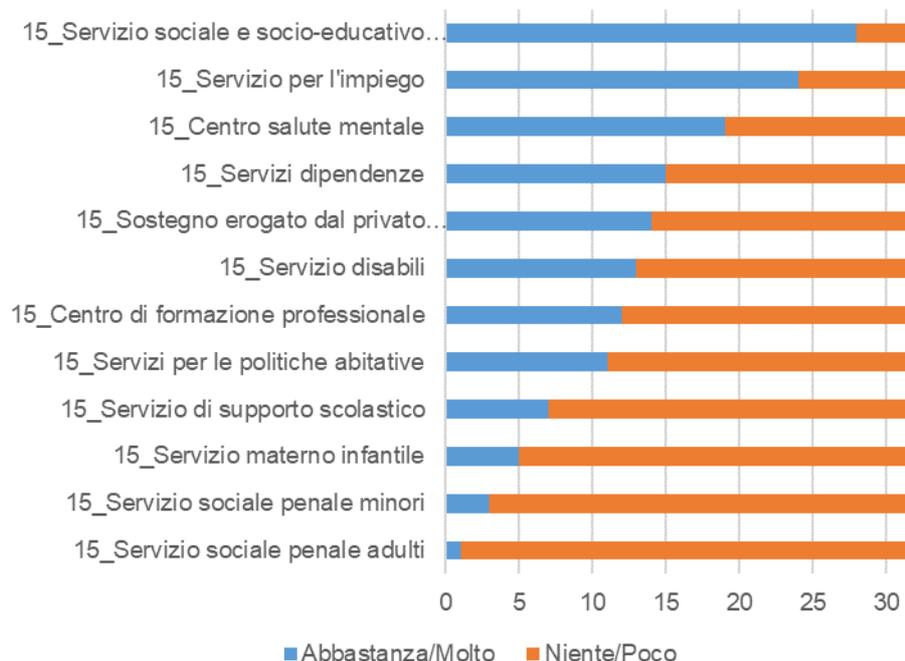
La tipologia di soggetti che compongono le equipe multidisciplinare varia da un minimo di 1 a un massimo di 8; questa informazione è stata fornita da 25 Ambiti su 41 (mentre, come visto sopra, sono 32 gli Ambiti che hanno attivato o attivato in parte le equipe). Sempre sono presenti i Servizi sociali o i Centri per l'impiego o entrambi questi soggetti. La terza categoria più frequente è quella delle cooperative, sia sociali sia onlus, che vengono segnalate rispettivamente in 14 e 7 casi; seguono i medici, indicati in 5 casi, e infine i mediatori culturali, le associazioni e gli enti ecclesiastici che ricorrono da 3 a 2 volte. In due casi vengono inoltre coinvolti contemporaneamente sia i docenti che i medici. A questi soggetti se ne aggiungono altri (8 casi) che non erano previsti tra le opzioni del questionario e sono stati indicati dagli intervistati: si tratta di servizi specialistici, ad esempio i servizi per l'inserimento lavorativo degli stessi Servizi sociali, delle ASST, a cui gli Ambiti fanno riferimento, di educatori e psicologi.

Nello svolgimento dei percorsi dovrebbero essere attivati i servizi che rispondono ai bisogni individuati nell'analisi preliminare e nel Patto per l'inclusione. Esaminando la Figura 19 si possono individuare tre gruppi di servizi distinti per livello di coinvolgimento nei percorsi:

1. Il primo gruppo comprende i Servizi sociali e socio-educativi e i Servizi per l'impiego che, oltre alla stipula del Patto d'inclusione e del Patto per il lavoro, nella grande maggioranza dei casi si occupano anche dei percorsi (rispettivamente in 28 casi pari all'87% e in 24 casi pari al 75%); a questi si aggiungono i Centri di salute mentale (19 casi segnalati pari al 59%);
2. Il secondo gruppo è costituito dai servizi che si attestano tra il 47% e il 34% (tra 15 e 11 casi) e comprende i Servizi dipendenze e i Servizi per disabili, ma anche il privato sociale o il volontariato, che impiega fondi propri, i servizi abitativi e la formazione professionale;
3. Il terzo gruppo comprende servizi segnalati da 1 fino a 7 casi (ossia fino a circa il 20%) che sono anch'essi di natura specialistica, come ad esempio il supporto scolastico e il servizio sociale penale.

La tipologia degli attori coinvolti nella realizzazione dei percorsi è coerente con le finalità del RdC. In primo luogo, infatti, la frequente compresenza dei Servizi sociali e dei Servizi per il lavoro riflette le finalità sia sociali che occupazionali del RdC. In secondo luogo, l'ampia tipologia dei servizi coinvolti è in linea con l'approccio personalizzato che intende avere la misura. Infine, troviamo, con una presenza significativa, i differenti servizi che dovrebbero rispondere alle molteplici cause che concorrono al problema della povertà (approccio multidimensionale).

**Figura 19. Attori coinvolti nei percorsi di attivazione dei beneficiari del RdC (32 casi su 41)**



Fonte: indagine di Iseri Europa.

Una delle domande più urgenti poste dal RdC, e prima dal Rel, è come l'introduzione per la prima volta in Italia di una misura di ultima istanza contro la povertà di così rilevante portata, in termini sia di

platea assistita sia di intensità del supporto, si sia inserita nel sistema di welfare preesistente. Infatti, come noto, quest'ultimo è caratterizzato da frammentazione delle misure, scarsa integrazione tra i livelli istituzionali nazionale, regionale e locale e mancanza di strumenti di governance adeguati. Per indagare questo problema, nel questionario sono state poste una serie di domande sull'**integrazione del RdC con le misure disponibili a livello regionale e comunale**, nonché con altre eventuali misure di altra natura.

Oltre il 70% degli Ambiti dichiara di utilizzare sia misure comunali sia misure regionali abbinate all'erogazione dei percorsi del RdC, come illustrato nella Tabella 7.

**Tabella 7. Forme di sostegno al reddito comunali e regionali erogate ai beneficiari RdC (39 casi su 41)**

	Misure comunali			Misure regionali		
	Frequenza ponderata su pop. (%)	Frequenza semplice (%)	N. casi	Frequenza ponderata su pop. (%)	Frequenza semplice (%)	N. casi
Sì	68,7	71,8	28	76,2	76,9	30
No	31,3	28,2	11	23,8	23,1	9
Totale	100	100	39	100,0	100,0	39

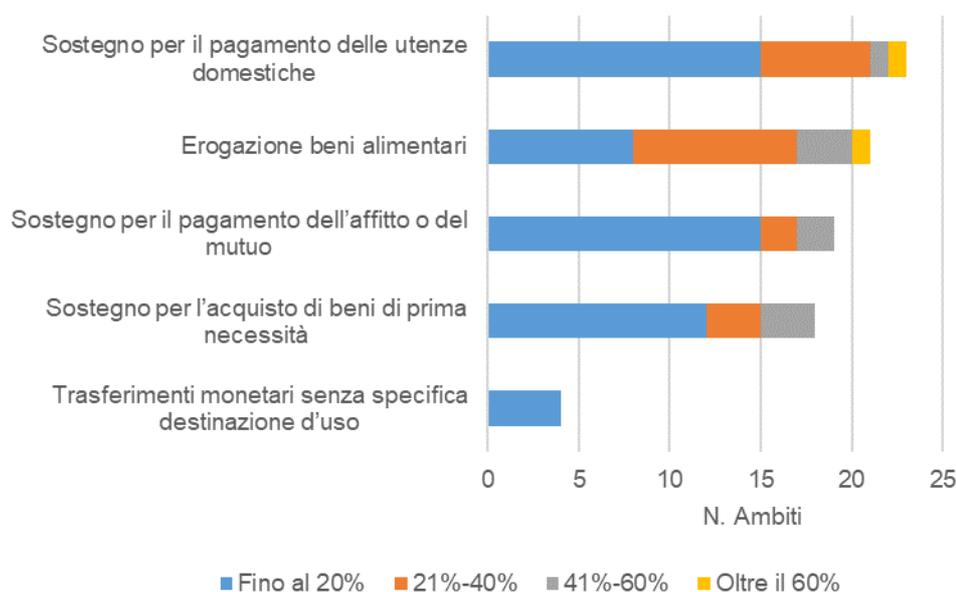
Fonte: indagine di Ismeri Europa.

Il dettaglio sulle misure comunali è stato fornito da tutti i 28 Ambiti che hanno dichiarato di utilizzarle. Come mostra la figura successiva, si tratta di una pratica diffusa in quanto 4 su 5 delle misure proposte sono indicate dal 64% al 79% degli Ambiti. A beneficiarne sono generalmente fino al 20% dei nuclei assistiti, ma nel caso dell'erogazione di beni alimentari è maggiore il numero di Ambiti che dichiara di utilizzarle per oltre 21% dei nuclei. Approfondendo come si combinano queste misure, emerge che 17 Ambiti hanno attivato 3 o 4 misure contemporaneamente e tra questi vi sono:

- 8 Ambiti in cui una misura supera il 20% dei nuclei;
- 6 Ambiti in cui due misure superano il 20% dei nuclei;
- 3 Ambiti in cui tre o tutte le misure attivate superano il 20% dei nuclei.

Limitato è invece il ricorso ad ulteriori misure rispetto a quelle proposte, che viene dichiarato da soli 5 Ambiti.

**Figura 20. Forme di sostegno al reddito comunali utilizzate per i beneficiari del RdC (29 casi su 41)**

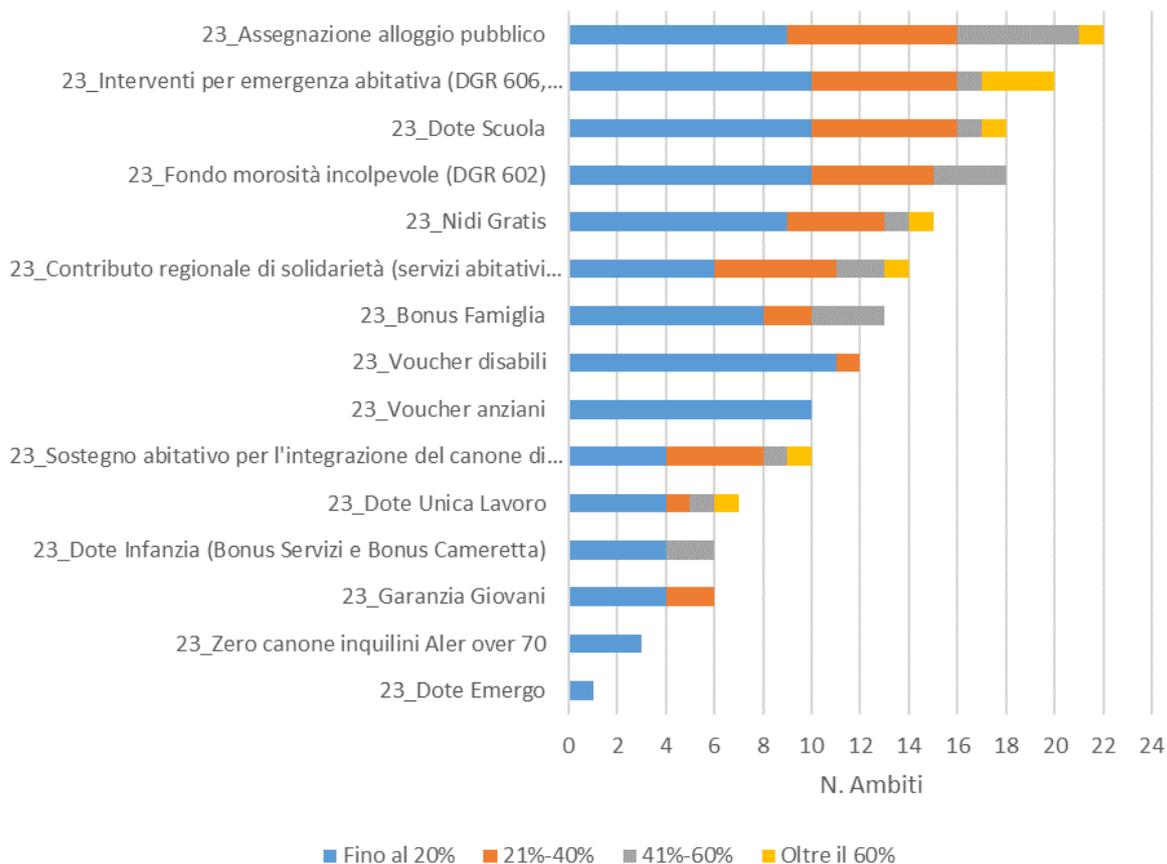


Fonte: indagine di Iseri Europa.

Il dettaglio sulle misure regionali è stato fornito da 24 Ambiti su 30 che hanno dichiarato di utilizzarle (Figura 21). Nonostante il numero degli strumenti di welfare regionali sia molto più ampio di quelli comunali, essi vengono comunque utilizzati tutti e diffusamente. In particolare, emergono due gruppi di misure:

- Un primo insieme, costituito da 4 misure, è indicato dalla grande maggioranza degli Ambiti, si caratterizza per il fatto di essere utilizzato a beneficio di un'ampia quota dei nuclei assistiti e comprende: gli interventi per l'alloggio (alloggio pubblico e interventi di emergenza abitativa), la Dote Scuola e il Fondo morosità incolpevole;
- Un secondo insieme è costituito da: Nidi Gratis, Contributo regionale di solidarietà (servizi abitativi pubblici), Bonus Famiglia e Voucher Disabili. Queste misure si caratterizzano per essere utilizzate da almeno la metà degli Ambiti. Il Contributo di Solidarietà e il Bonus Famiglia sono inoltre spesso utilizzati per oltre il 20% dei nuclei assistiti, analogamente alle misure del gruppo precedente.

**Figura 21. Forme di sostegno al reddito regionali utilizzate per i beneficiari del RdC (29 casi su 41)**



Fonte: indagine di Ismeri Europa.

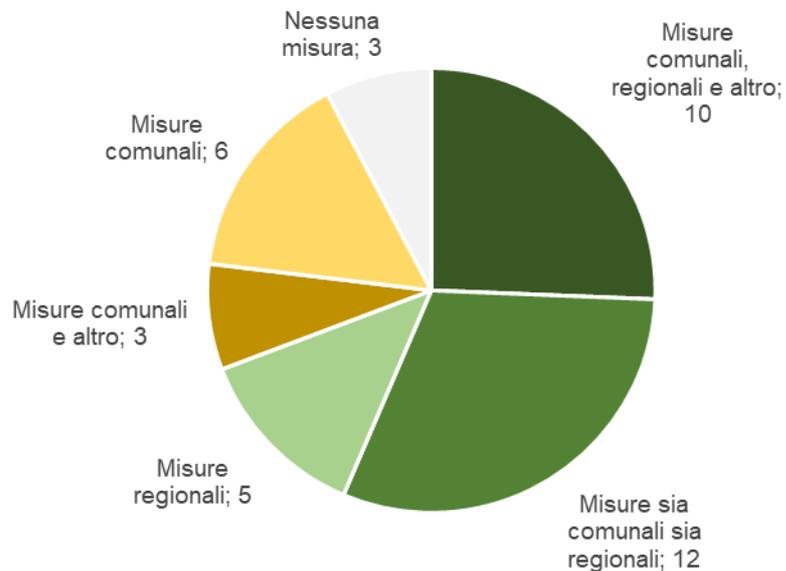
Approfondendo come si combinano le misure regionali, si possono dividere gli Ambiti nei seguenti gruppi:

- 5 Ambiti che utilizzano più della metà delle misure regionali e la maggior parte di queste, spesso tutte, sono dirette ad oltre il 21% dei nuclei RdC;
- 7 Ambiti che utilizzano più della metà delle misure regionali, ma di cui solo una parte limitata è rivolta a più del 21% dei nuclei;
- 4 Ambiti che utilizzano un numero ridotto di misure regionali, ma di cui diverse rivolte a oltre il 21% dei nuclei;
- 8 Ambiti che utilizzano le misure regionali, in numero variabile, al massimo per il 20% dei nuclei.

Infine, 13 Ambiti su 30 hanno dichiarato di utilizzare ulteriori misure riguardanti iniziative di fondazioni, enti filantropici, ecc., progetti con finanziamenti diretti europei, iniziative di volontariato e forme di sostegno al reddito nazionali diverse dal RdC. Da notare che per 5 Ambiti alcune di queste misure interessano più del 20% dei nuclei RdC.

Analizzando congiuntamente le risposte precedenti (Figura 22) emerge che **solo 3 Ambiti su 39 non utilizzano alcuna misura integrativa nei percorsi del Reddito di Cittadinanza**, 12 Ambiti utilizzano misure sia regionali che comunali e altri 10 Ambiti utilizzano misure regionali, comunali e di altra natura.

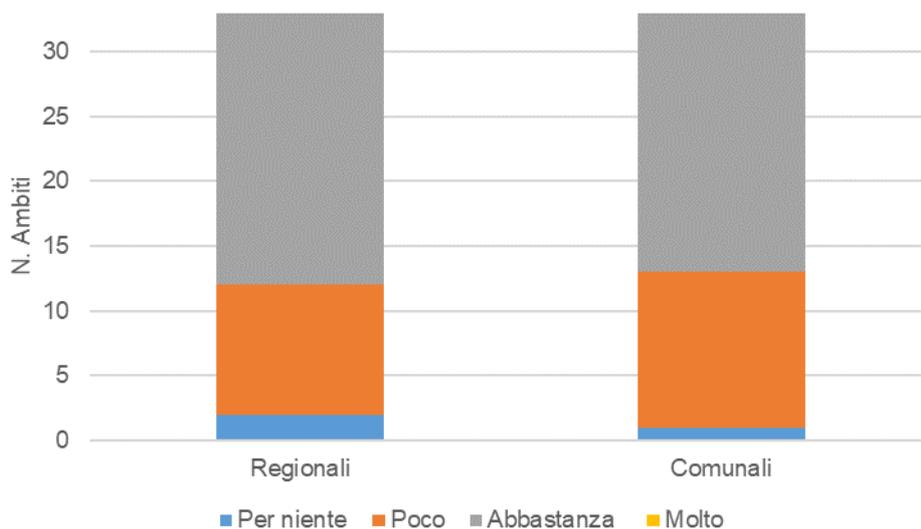
**Figura 22. Modalità di integrazione delle misure regionali e comunali con il RdC (39 casi su 41)**



Fonte: indagine di Ismeri Europa.

Il giudizio degli intervistati sull’efficacia con cui il RdC “dialoga” con altre misure è positivo, poiché sia per le misure regionali che per quelle locali la grande maggioranza degli Ambiti (rispettivamente 21 e 20 casi su 33 che hanno risposto) ritiene che vi sia abbastanza integrazione con i percorsi del Reddito di Cittadinanza.

**Figura 23. Gradimento integrazione del RdC con altre misure di sostegno al reddito (33 casi su 41)**

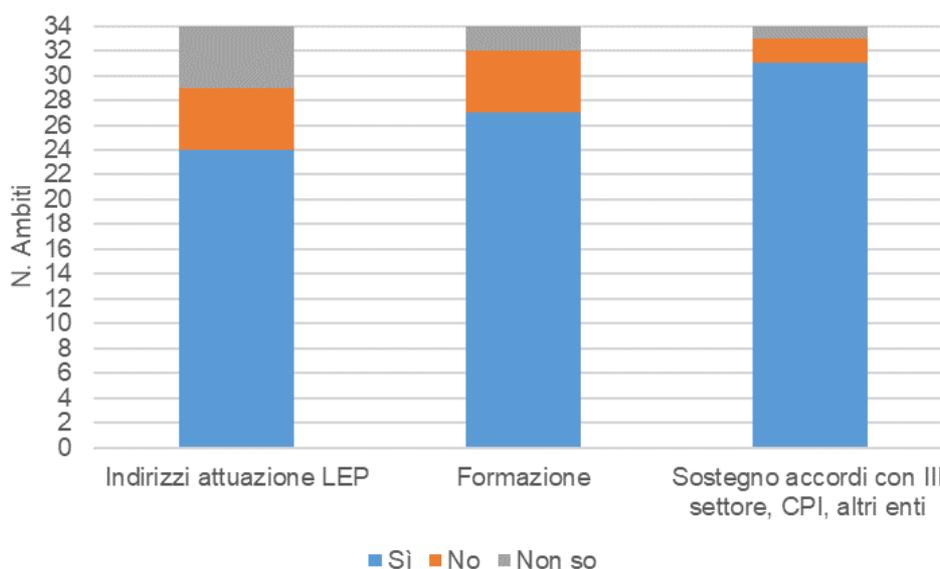


Fonte: indagine di Ismeri Europa.

### 4.2.3. La gestione del RdC

L'avvio della parte attiva del RdC ha risentito della mancanza, come detto, di una chiara definizione dei ruoli tra livello centrale e livello regionale. Ad esempio, non sono state definite le modalità con le quali le prestazioni essenziali (LEP) rientranti nel RdC dovrebbero essere erogate. Per tale ragione il questionario chiedeva se per sostenere gli Ambiti la Regione Lombardia dovrebbe fornire indirizzi per l'attuazione dei LEP, ma anche realizzare attività formative e sostenere gli accordi con il Terzo settore, gli enti pubblici e i Centri per l'impiego. Le risposte hanno restituito una situazione di diffuso bisogno di supporto su tutti i temi proposti. Scorporando le risposte per provincia, con la cautela dovuta alla non rappresentatività del campione casuale, si può notare che mentre per gli indirizzi sui LEP i giudizi negativi non hanno alcuna relazione con il territorio, nel caso della formazione le poche risposte "no" e "non so" si concentrano nelle province di Brescia (3 casi su 4) e di Varese (3 casi su 5). Solo tre Ambiti hanno dichiarato anche altri bisogni ed è utile riportarli integralmente perché molto circostanziati: a) accordi con ATS per composizione equipe multidimensionale; b) maggiore autonomia agli Ambiti territoriali; c) specificare meglio le competenze regionali rispetto al mandato ministeriale, rendere omogenei gli interventi a livello regionale e favorire l'integrazione con i servizi socio-sanitari.

**Figura 24. Possibili iniziative della Regione Lombardia per sostenere gli ambiti (34 casi su 41)**



Fonte: indagine di Ismeri Europa.

Uno strumento centrale del RdC sono i **Progetti di Utilità Collettiva (PUC)** che dovrebbero essere utilizzati per applicare la condizionalità prevista dallo strumento in alternativa alle offerte d'impiego, se quest'ultime non sono disponibili oppure adeguate (si veda sopra 2.1.4). Anche l'implementazione dei PUC ha subito forti ritardi a causa dei problemi organizzativi e gestionali incontrati nel realizzare un sistema di incrocio tra domanda e offerta di progetti, che dovrebbe essere garantita dai Comuni, e della tardiva emanazione delle Linee guida (ex decreto ministeriale del 22/10/2019). La piattaforma gestionale dei PUC, infatti, è stata resa operativa solo di recente, ovvero quando nei territori era stata già avviata la presa in carico dei nuclei beneficiari e dopo la realizzazione della presente indagine. I risultati dell'indagine riflettono questa situazione in quanto su 39 Ambiti che hanno risposto alle

domande sui PUC, 7 dichiarano di averli avviati solo in parte e 39 di non averli avviati affatto (Tabella 19 in allegato). Dai pochi Ambiti (5) che hanno indicato anche quale delle aree di attuazione dei PUC individuate dalle Linee guida siano più rilevanti per il proprio territorio (Tabella 20 in allegato), risulta che maggiormente importanti sono considerati il sociale, l'ambiente e la tutela dei beni culturali<sup>10</sup>. Gli stessi Ambiti hanno anche indicato quali secondo la propria esperienza sono le maggiori difficoltà nell'organizzazione dei PUC, e proprio il *matching* tra domanda e offerta di progetti è ritenuto abbastanza difficile da 4 Ambiti su 5 (Tabella 21 in allegato).

#### 4.2.4. Efficacia percepita del RdC

Il 50% degli Ambiti intervistati rileva che il RdC ha portato alla luce bisogni nuovi rispetto a quelli intercettati solitamente dai Servizi sociali. Rilevanti sono anche le risposte "non so", che si attestano al 20% e salgono al 26% se ponderate sulla popolazione di riferimento dell'Ambito (Tabella 8). Ciò suggerisce che per gli Ambiti più grandi la comprensione delle necessità inedite portate alla luce dal RdC tende ad essere meno immediata. Se, inoltre, si considerano solo le province per le quali si dispone di un numero di risposte sufficiente, si nota che Varese e Como sono quelle in cui l'emergenza di nuovi bisogni è più evidente (Tabella 22 in allegato), rispetto per esempio a Milano e Bergamo.

**Tabella 8. Ambiti che dichiarano l'emersione dei nuovi bisogni grazie al RdC, frequenza risposte (39 casi su 41)**

	Frequenza ponderata su pop. (%)	Frequenza semplice (%)	N. casi
Sì	50,4	51,3	20
No	19,7	28,2	11
Non so	26,2	20,5	8
Totale	100,0	100,0	39

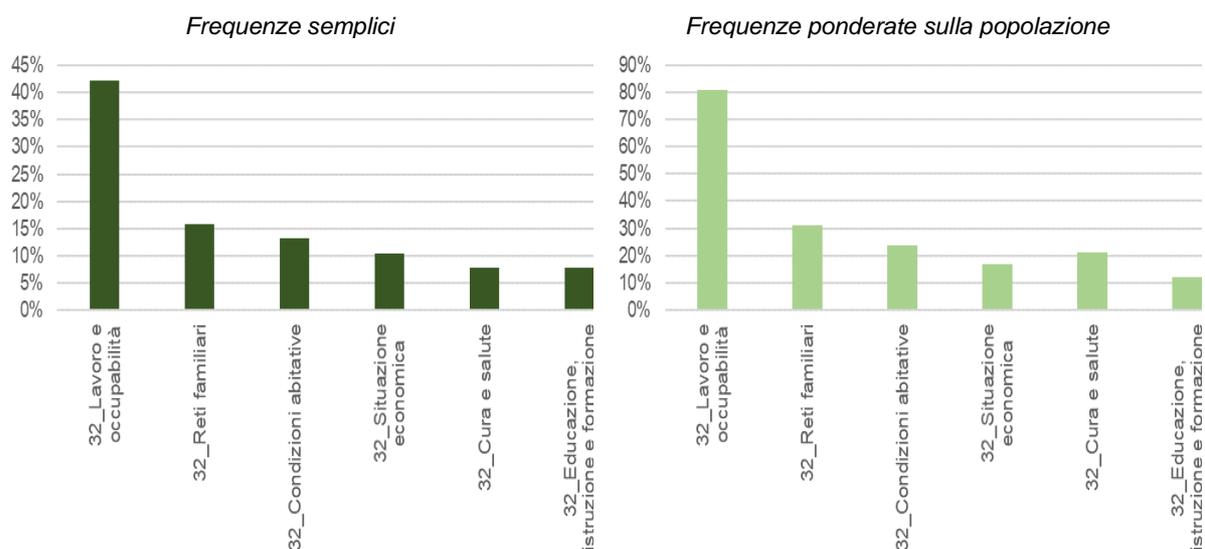
Fonte: indagine di Ismeri Europa.

21 Ambiti hanno anche specificato in quali aree si registra un disagio sociale inedito, avendo la possibilità di scegliere al massimo due opzioni di quelle riportate nella figura successiva. Le risposte (38 in totale) confermano i segnali che stanno emergendo da vari studi e dalle realtà che si occupano di povertà<sup>11</sup>. 16 Ambiti su 21 indicano il lavoro e l'occupabilità come nuova area di disagio determinante nella crescita del fenomeno della povertà, pari al 40% del totale delle risposte e all'80% delle risposte pesate per la popolazione dell'Ambito, mentre tutte le altre aree sono state indicate al massimo da 6 Ambiti e si attestano sotto il 16% delle risposte totali (sotto il 31% delle risposte ponderate sulla popolazione).

<sup>10</sup> Gli altri ambiti di attuazione dei PUC previsti dalle linee guida sono: cultura, arte e formazione.

<sup>11</sup> Si vedano, ad esempio, i cambiamenti dell'utenza registrati dai centri Caritas nel corso del 2020, Rapporto Caritas 2020.

**Figura 25. Aree segnalate dagli Ambiti in cui sono emersi nuovi bisogni, frequenza risposte (21 casi su 41)**



Fonte: indagine di Iseri Europa.

Nella descrizione dei nuovi bisogni fornita dagli intervistati è possibile rintracciare temi e parole chiave che ricorrono nell’opinione degli ambiti (tra parentesi si riporta la provincia e il codice dell’Ambito):

- Isolamento sociale e mancanza di reti familiari e di supporto (Brescia Lom14, Brescia Lom64, Pavia Lom28, Monza e Brianza Lom76), in particolare per over 60 e nuclei familiari giovani con figli minori (Milano Lom72);
- Insufficienza di lavoro: perdurante difficoltà nel reinserimento del mercato del lavoro soprattutto per la fascia 40-60 anni (Varese Lom06), difficoltà legate alla perdita dei redditi da lavoro (Pavia Lom98) e insufficienza del reddito dovuta a contratti di breve durata e poco remunerativi (Bergamo Lom71);
- Occupabilità: domanda di alti profili professionali e rapida obsolescenza delle competenze dovuta alla continua evoluzione del mercato del lavoro, fenomeni rispetto ai quali l’offerta di formazione professionale è giudicata inadeguata (Brescia Lom64, Varese Lom47, Varese Lom74, Pavia Lom28, Milano Lom79). Particolarmente colpiti dai problemi di occupabilità risultano alcuni target: i NEET, gli “esodati” (Varese Lom47) e disoccupati di lungo periodo (Milano Lom72);
- Salute mentale e dipendenze: sono state riscontrate nuove fragilità legate a queste due aree d’intervento dei Servizi sociali e socio-sanitari (Brescia Lom14, Brescia Lom64);
- Emergenza abitativa: è un fenomeno legato alla perdita o alla riduzione del reddito da lavoro, ma anche alla carenza di progetti di *housing* sociale o di un’offerta abitativa agevolata (Varese Lom06, Milano Lom79, Bergamo Lom71);
- Fenomeni specifici: povertà educativa, incapacità di gestione del denaro e conciliazione tra vita e lavoro (Monza e Brianza Lom76).

Rispetto ai “nuovi bisogni”, diversi Ambiti sottolineano la necessità di innovare i servizi e le politiche, in particolare suggeriscono di:

- Potenziare i servizi d’inserimento lavorativo per le fasce fragili (Varese Lom40);

- Supportare lo sviluppo delle “microcomunità” (Varese Lom40);
- Realizzare politiche di *housing* sociale (Varese Lom06);
- Integrare Servizi sociali, Servizi socio-sanitari e Servizi sanitari sulla base di una valutazione rigorosa dell’occupabilità della persona e nella identificazione di obiettivi individuali che deve coinvolgere gli stessi destinatari della presa in carico (Como Lom65).

A conclusione di questo *excursus* è utile riportare integralmente il commento di un Ambito di Varese (Lom06) in quanto consente di capire come i fenomeni che abbiamo appena schematizzato spesso s’intreccino generando inedite condizioni di disagio e quindi nuovi target per le politiche sociali: *“Bisogni di presa in carico su nuovo target della popolazione, nuclei composti da uno/due persone, problemi legati a perdurante disoccupazione o difficoltà a reinserirsi nel mercato del lavoro, in continua evoluzione, soprattutto per target dai 40 ai 64 anni. Problemi legati all'emergenza abitativa come conseguenza della perdita di reddito familiare, pochi progetti di housing sociale. Potrebbe avere senso per queste ultime tipologie poter sostenere alcuni progetti di housing con parte dei fondi povertà”*.

La prevalenza di nuclei monoparentali o di piccole dimensioni tra i beneficiari del RdC ha sollevato dei dubbi sulla capacità della misura di raggiungere i nuclei con maggiori bisogni come le famiglie con disabili e minori. Come mostra la Tabella 9, dalla percezione degli intervistati risulta che **il RdC è per il 59% abbastanza efficace nel rispondere alle esigenze dei nuclei con componenti disabili**; l’opinione cresce negli Ambiti di maggiori dimensioni (66% delle risposte ponderate per la grandezza della popolazione di riferimento). A livello territoriale, tralasciando le province di cui un solo Ambito ha partecipato all’indagine, si nota che il giudizio positivo tende ad essere più netto per gli Ambiti appartenenti alle province di Como (3 casi su 4), Milano (5 casi su 7) e Monza e della Brianza (2 casi su 3).

**Tabella 9. Gradimento efficacia RdC rispetto alle esigenze delle famiglie con disabili (34 casi 41)**

	Frequenza ponderata su pop. (%)	Frequenza semplice (%)	N. casi
Per niente	2,5	5,9	2
Poco	21,7	26,5	9
Abbastanza	66,2	58,8	20
Molto	0	0	0
Non so	9,6	8,8	3
Totale	100	100,0	34

Fonte: indagine di Ismeri Europa.

Le motivazioni sull’efficacia del RdC rispetto alla disabilità sono state fornite per lo più da chi ha espresso un giudizio positivo. Esse sono individuate nei seguenti fattori che caratterizzano il Reddito di Cittadinanza: soglia di accesso favorevole, funzionalità dei progetti di attivazione rispetto all’integrazione al reddito, capacità di risposta alle difficoltà che generalmente le persone con disabilità incontrano nell’accesso al mercato del lavoro, opportunità d’interventi ed economie, definizione di una progettazione condivisa, esonero dalla condizionalità per i beneficiari con carichi di cura (*caregiver*), risorse aggiuntive per i servizi alla disabilità, integrazione delle pensioni d’invalidità che sono generalmente di importo basso, attivazione di interventi specifici come ad esempio il servizio di assistenza domiciliare (SAD) e gli educatori, supporto alle famiglie e valutazione delle competenze lavorative del disabile. I giudizi negativi, invece, sono stati motivati solo in due casi e riguardano la non

presenza di disabili gravi tra i beneficiari e la necessità di maggiori servizi dedicati ai disabili. È infine interessante citare un Ambito di Milano perché spiega come il RdC interagisce con le prassi esistenti di supporto ai disabili, svolgendo una funzione sostanzialmente positiva ma con qualche criticità: *“è difficile che le famiglie con disabilità non siano già seguite dai servizi, l’RdC rappresenta un valido intervento di contrasto all’impoverimento causato dalla condizione di disabilità. Meno incisivo forse il significato del patto, avendo riscontrato una presa in carico e progettazione generalmente già presente”*.

Anche il giudizio sull’**efficacia del RdC rispetto alle famiglie con minori è positivo per il 53%** degli intervistati (Tabella 10), senza differenze tra la frequenza semplice delle risposte e la frequenza ponderata sull’ampiezza della popolazione. 11 Ambiti su 22 che esprimono un giudizio positivo ritengono che l’efficacia del RdC rispetto ai nuclei con minori sia da individuare nei seguenti fattori:

- maggiore supporto educativo (5 casi): grazie alla “quota servizi” del Fondo Povertà, alla possibilità di sostenere il nucleo economicamente e di attivare interventi educativi a supporto dello stesso, alla possibilità di costruire all’interno del Patto d’inclusione percorsi a sostegno della genitorialità, anche grazie al lavoro intensivo sulla povertà educativa e in integrazione con i progetti presenti sul territorio;
- integrazione di risorse e interventi (3 casi): consente di avere delle economie, maggiori opportunità di interventi e maggiore efficace nelle risposte ai bisogni grazie al lavoro in rete;
- sostegno economico e opportunità di “aggancio” al servizio territoriale o specialistico dei nuclei con minori (3 casi).

I giudizi negativi (espressi da 4 casi su 7) sono motivati da limiti “strutturali” della misura: in due casi la scala di equivalenza, per la determinazione dell’importo in ragione della tipologia di nucleo, è ritenuta penalizzante per le famiglie con minori, anche rispetto al Rel; altri due intervistati notano la limitata presenza di famiglie con minori e il fatto che i contributi per i percorsi siano utilizzati più per soddisfare i bisogni di prima necessità che per erogare i servizi. Un ulteriore Ambito rileva invece che *“Per l’area disabilità vi sono diversi sostegni anche previsti da INPS e norme nazionali di natura economica. Per quanto riguarda invece i minori non ci sono altre indennità economiche previste da altri Enti o a livello nazionale. Per minori la possibilità di attivare interventi e di supporto domiciliare”*.

**Tabella 10. Gradimento efficacia RdC rispetto alle esigenze delle famiglie con minori (34 casi su 41)**

	Frequenza ponderata su pop. (%)	Frequenza semplice (%)	N. casi
Per niente	0	0,0	0
Poco	19,8	20,6	7
Abbastanza	52,6	52,9	18
Molto	10,5	11,8	4
Non so	17,2	14,7	5
Totale	100,0	100,0	34

Fonte: indagine di Ismeri Europa.

Il giudizio sull’**efficacia complessiva del RdC rispetto ai suoi obiettivi sociali e occupazionali è estremamente polarizzato**: il 44% degli Ambiti ritiene che sia poco o per nulla soddisfacente mentre un altro 44% ritiene che sia abbastanza e molto soddisfacente. Le province di Como e Bergamo

esprimono un giudizio negativo, mentre nelle altre province si tende ad una polarizzazione delle risposte simile alla media (Figura 28 in allegato).

**Tabella 11. Percezione efficacia RdC rispetto al contesto del proprio Ambito territoriale (34 casi su 41)**

	Frequenza ponderata su pop. (%)	Frequenza semplice (%)	N. casi
Per niente	1,3	2,9	1
Poco	35,4	41,2	14
Abbastanza	35,8	35,3	12
Molto	9,1	8,8	3
Non so	18,4	11,8	4
Totale	100	100	34

Fonte: indagine di Iseri Europa.

Indipendentemente dal gradimento espresso per il RdC, la grande maggioranza degli Ambiti, vale a dire 28 casi su 34, ritiene che il RdC debba comunque essere migliorato sotto diversi aspetti (Tabella successiva).

**Tabella 12. Presenza di aspetti migliorabili del RdC (38 casi su 41)**

	Frequenza ponderata su pop. (%)	Frequenza semplice (%)	N. casi
Si	80,4	81,6	31
No	1,7	2,6	1
Non so	17,9	15,8	6
Totale	100,0	100,0	38

Fonte: indagine di Iseri Europa.

Il problema legato al RdC e decisamente più sentito dagli Ambiti territoriali riguarda lo **scambio di informazioni tra Servizi sociali, Centri per l'impiego, INPS e Ministero del lavoro**. Questi problemi ricorrono nei commenti lasciati da 15 Ambiti su 28 e fanno riferimento alla limitata interoperabilità tra le piattaforme Ge.Pi. (gestione Patti inclusione), Inps (gestione percettori) e Anpal (gestione CPI), alla non fluidità (aggettivo che ricorre frequentemente nei commenti degli intervistati) delle informazioni e alla scarsa tempestività degli aggiornamenti. Le conseguenze di questi problemi per la gestione dei percorsi RdC riguardano in particolare:

- i ritardi nella presa in carico dei nuclei rispetto all'erogazione del sussidio e la conseguente difficoltà a coinvolgere i beneficiari;
- il mancato aggiornamento dei dati sullo stato delle domande (pratiche presentate e accolte), sul beneficio effettivamente erogato mensilmente e sulle motivazioni di eventuali sospensioni o revoche del beneficio (aspetto quest'ultimo che, nota un intervistato, era più efficiente nel REI);
- le difficoltà nei controlli e nelle verifiche anagrafiche, per esempio viene segnalato che l'Inps recepisce tardivamente le informazioni utili alla decadenza del beneficio trasmesse dai Servizi sociali.

Inoltre, la piattaforma Ge.Pi. viene più volte segnalata per i ritardi negli aggiornamenti: "Molto critica appare la consultazione della piattaforma. Molte risposte al questionario sarebbero state più precise o possibili se la piattaforma consentisse estrazione di dati specifici. Informazioni molto utili anche per

la programmazione dei servizi nonché la pianificazione del nuovo Fondo Povertà” è stato il commento di un intervistato.

La seconda criticità di sistema riguarda l'**interazione tra Servizi sociali e Centri per l'impiego**. Questa è naturalmente legata alle problematiche viste sopra relative alla messa a sistema delle piattaforme gestionali Ge.Pi. e Anpal, ma più in generale si riferisce anche al lavoro “sul campo” nel quale i Servizi sociali lamentano una scarsa collaborazione con i CPI, per esempio nell'interfaccia con i *navigator* nei casi in cui le persone in carico ai Servizi debbano essere instradate anche verso i CPI e nella definizione di reali percorsi di inserimento lavorativo. Tuttavia, oltre a questa cooperazione che potremmo definire basilica ai fini dell'attuazione del RdC, i Servizi sociali ritengono sia necessario anche un potenziamento del lavoro in rete con le agenzie di formazione e tutti i servizi specialistici del territorio, sia pubblici che privati (compreso il Terzo settore, per esempio nello sviluppo del lavoro “di comunità”). Descrivono bene la situazione alcuni commenti lasciati dagli intervistati che riflettono l'opinione generale: *“assai complessa [è] l'interfaccia con i Centri per l'impiego. Devono essere fornite occasioni di formazione condivisa e definizione di procedure di scambio informazioni”*; *“comunicazione assente tra SS [Servizi sociali] e centro per l'impiego, comunicazione assente tra SS e INPS”*.

Nei commenti ricorrono anche i riferimenti a quelli che potremmo definire **bisogni di governance**, quasi sempre in concomitanza con i temi precedenti. Tali bisogni chiamano in causa la necessità di chiarire i ruoli degli attori, definire indirizzi di attuazione e realizzare interventi di rafforzamento. In particolare, sono state segnalate le seguenti necessità: coordinamento regionale per l'attivazione di protocolli per la presa in carico condivisa tra sistema sanitario, lavorativo e sociale, anche *“ponendo obblighi chiari in capo agli Enti”* e promuovendo la sottoscrizione di protocolli; definizione delle modalità di costituzione delle equipe e *“chiarezza del percorso da effettuare con gli utenti”*; *“sostegno anche formativo alle istituzioni del territorio che devono rendere concrete le misure, sostegno non tanto economico quanto di know how e condivisione di buone pratiche”*; snellimento delle procedure amministrative per la presa in carico dei beneficiari.

Alcuni commenti (4 casi) pongono l'accento anche sulla necessità di **lavorare meglio sull'occupabilità** auspicando il potenziamento delle informazioni sull'offerta di lavoro da parte dei CPI, la definizione dei PUC sulla base di obiettivi d'inserimento lavorativo, l'allentamento dei vincoli per le aziende private all'assunzione dei beneficiari del RdC. Altri 2 Ambiti ritengono, infine, che l'erogazione del contributo economico non sempre è una leva sufficiente all'attivazione della persona beneficiaria e che disincentiva l'accettazione di offerte di lavoro.

#### 4.2.5. Emergenza Covid-19

L'ultima sezione del questionario era dedicata ad approfondire l'impatto dell'emergenza sanitaria legata al Covid-19 sulle attività del RdC e sui beneficiari, considerando, come visto sopra, che il Decreto legge cd. “Cura Italia” ha sospeso le condizionalità della misura.

Alla domanda sugli effetti sull'avanzamento della misura hanno risposto 33 casi complessivamente e come primo dato emerge che, come era lecito attendersi, l'impatto è stato notevole. Tuttavia, le conseguenze di tale impatto sono molto differenziate e dipendono dal grado di implementazione della misura. Infatti, gli ambiti che avevano già avviato la presa in carico hanno sospeso i progetti avviati o in avvio, ma hanno continuato il monitoraggio e il supporto a nuclei con modalità a distanza (in quanto imposta dal Decreto), alcuni hanno anche continuato la presa in carico di nuovi nuclei, seppur in modo

rallentato e alleggerendo per esempio l'analisi preliminare. Dall'altro lato, circa 11 Ambiti dichiarano che c'è stata una sospensione totale o quasi di tutte le attività inclusa la presa in carico che era in fase di avvio.

Rispetto ai beneficiari del RdC, la crisi pandemica ha causato un rallentamento delle attività amministrative che ha impedito ai nuclei di presentare l'attestazione ISEE o di gestire le pratiche nei casi di sospensione o revoca del beneficio che, a causa del ritardo nella presentazione dell'ISEE, sono aumentate. Si tratta di un problema segnalato dalla grande maggioranza dei 30 Ambiti che hanno risposto a questa domanda. Tuttavia, un cospicuo numero di Ambiti, circa un terzo, segnala che i nuclei assistiti hanno risentito della crisi poiché hanno perso piccoli contratti di lavoro che erano compatibili con il beneficio del sussidio o hanno dovuto interrompere la ricerca di lavoro. A questo problema si è accompagnata la difficoltà a far fronte alle spese essenziali come il cibo, le utenze e l'affitto.

**Tabella 13. Ambiti in cui sono state introdotte nuove misure comunali in risposta all'emergenza Covid-19**

	Frequenza ponderata su pop. (%)	Frequenza semplice (%)	N. casi
Sì	89,7	81,6	31
No	1,2	2,6	1
Non so	9,1	15,8	6
Totale	100,0	100,0	38

Fonte: indagine di Ismeri Europa.

Quasi tutti gli intervistati (31 risposte su 38, Tabella 13) hanno dichiarato che sono state realizzate nuove misure a livello comunale per rispondere all'emergenza pandemica. Si tratta di misure per garantire l'accesso ai beni alimentari come "bonus spesa", sportelli di distribuzione di beni alimentari e servizi di prossimità per la distribuzione della spesa, ma in diversi casi sono stati attivati anche strumenti più articolati come per esempio il Fondo specifico per il sostegno economico per le persone colpite da riduzione di reddito (Fondo Sostieni Brescia), la fornitura di materiale didattico e i bonus per famiglie con minori 0-5 anni di un Ambito in provincia di Varese. Molti comuni, infine, hanno potenziato i servizi (es. servizio assistenza domiciliare) e le attività di ascolto.



## 5. I casi di studio

Per approfondire le dinamiche emerse dalla survey nonché alcune tematiche di interesse del committente sono stati realizzati 5 casi di studio su altrettanti Ambiti lombardi. In questa sezione si presentano: 1) i criteri adottati per la selezione dei casi; 2) le dimensioni di analisi; 3) le evidenze empiriche raccolte per ciascuna delle dimensioni oggetto di analisi.

### 5.1. La selezione dei casi di studio

La selezione degli Ambiti oggetto di analisi ha tenuto conto dei seguenti elementi:

- Gli Ambiti sono stati selezionati fra quelli che hanno risposto alla survey e fornito una quantità adeguata di informazioni;
- La Regione è stata suddivisa in 5 zone (Nord-Est; Nord-Ovest; Sud Est; Sud Ovest; zona Città Metropolitana di Milano) al fine di garantire un'adeguata copertura territoriale;
- All'interno di ciascuna zona sono stati scelti gli Ambiti che hanno dichiarato un maggior numero di beneficiari del RdC e che sono caratterizzati da una maggiore popolosità del Comune capofila
- Si è cercato di coprire diverse tipologie di Ambiti (Città metropolitana, capoluogo di provincia, Comuni di provincia più o meno popolosi) e coinvolgere territori eterogenei (rurali, industriali ecc.).

Gli Ambiti individuati sono i seguenti:

- NORD OVEST: Saronno (VA)
- NORD EST: Romano di Lombardia (BG)
- SUD OVEST: Lodi
- SUD EST: Casalmaggiore (CR)
- Milano

Oltre a questi 4 Ambiti è stato analizzato il caso della città di Milano che è stato ritenuto significativo in ragione della popolosità.

**Tabella 14. Ambiti selezionati e loro caratteristiche.**

Area	Ambito	Numero Comuni	Popolazione Comune capofila	Numero utenti Rdc
Capoluogo	Milano	1	1,352 milioni	16.760
Nord Est	Romano di Lombardia (BG)	17	20.319	187
Nord Ovest	Saronno (VA)	6	39.351	1200
Sud Est	Casalmaggiore (CR)	17	15.445	95
Sud Ovest	Lodi	61	45.212	892

## 5.2. Le dimensioni di analisi

I casi di studio sono stati realizzati attraverso analisi documentale e interviste semi-strutturate. Le interviste sono state sottoposte ai direttori degli Ambiti o agli assistenti sociali responsabili per l'ambito della gestione del Reddito di Cittadinanza (solitamente assunti ad hoc).

- Romano di Lombardia: Dott.ssa Antonietta Maffi, Direttore Asc Solidalia, Romano di Lombardia
- Casalmaggiore; Federica Scaglioni, Assistente sociale
- Saronno: Fortunata Zucchi, Responsabile Ufficio di Piano del distretto di Saronno e responsabile dei Servizi sociali del Comune di Saronno e Martina Bonanno, Assistente sociale Distretto di Saronno
- Lodi: Manuela Cappelletti, Coordinatore equipe di contrasto alla povertà presso Ufficio di piano di Lodi
- Milano: Alessandro Cassuto, Direzione Politiche Sociali, Unità sostegno al Reddito e Titoli Sociali, Comune di Milano

I casi di studio si sono concentrati sulle seguenti dimensioni: 1) l'impatto che l'avvio della misura sta avendo sui servizi sociali territoriali; 2) l'integrazione fra RdC e le altre misure di sostegno al reddito di natura comunale e regionale; 3) il ruolo che la Regione può giocare nell'implementazione della misura; 4) l'avvio dei Progetti di utilità collettiva (PUC); 5) l'impatto del Covid-19.

### **Impatto del RdC sui servizi sociali territoriali**

L'avvio del RdC, e prima ancora del REI, ha generato l'immissione di un ingente quantità di risorse e il significativo ampliamento della platea dei beneficiari in un arco di tempo piuttosto ristretto (si veda la sezione 2.1.3). Questi due elementi hanno generato una pressione sui servizi sociali territoriali e l'analisi è stata quindi finalizzata a individuare le difficoltà connesse sia all'impiego delle risorse ricevute, sia alla presa in carico degli utenti del RdC.

### **L'integrazione fra RdC e le altre misure di sostegno al reddito**

L'integrazione del RdC con le altre misure erogate a livello comunale e regionale è stata indagata, in primo luogo, con riferimento alla presenza o meno di sistemi informatici utili a conoscere, per ciascun beneficiario del RdC le ulteriori prestazioni fruitive (es. cartella sociale). In secondo luogo, è stato analizzato il modo in cui, a livello locale, le diverse misure interagiscono con l'obiettivo di integrare/potenziare il RdC o, al contrario, in una logica di complementarità che privilegia l'allocatione di misure comunali a favore di quanti sono esclusi dal RdC.

### **Il ruolo che la Regione può giocare nell'implementazione del RdC**

Considerando il ruolo attribuito alla Regione nell'implementazione del RdC e relativo in particolare alla definizione di un Piano regionale di contrasto alla povertà (vedi sezione 2.3.1.), questa parte dell'analisi si è concentrata su come, dal punto di vista degli Ambiti, la Regione potrebbe supportare l'implementazione del RdC. Agli Ambiti è stata inoltre chiesta un'opinione circa la possibilità (prevista dal Piano nazionale di contrasto alla povertà) che la Regione definisca dei criteri per la ripartizione delle risorse destinate al rafforzamento dei servizi aggiuntivi rispetto a quelli definiti a livello nazionale.

### **L'avvio dei Progetti di Utilità Collettiva (PUC)**

Nell'ambito dei Patti per il lavoro e/o per l'inclusione sociale, i beneficiari RdC sono tenuti a svolgere i Progetti Utili alla Collettività (PUC). La sezione analizza come gli Ambiti si stanno organizzando e quali difficoltà incontrano, in particolare a fronte dell'emergenza sanitaria, che proprio sui PUC sta impattando negativamente.

## **5.3. Impatto del RdC sui servizi sociali territoriali**

Gli Ambiti coinvolti nell'analisi hanno segnalato notevoli problemi gestionali e organizzativi relativamente all'impiego delle risorse destinate al rafforzamento dei servizi e alla gestione di una crescente platea di beneficiari. Dalle interviste in particolare, è emersa una difficoltà: 1) nella gestione dei casi (realizzazione dei colloqui; definizione dei progetti); 2) nel reclutamento del personale (tempi delle gare; formazione del personale); 3) nella definizione di un nuovo modello di governance per la gestione dei casi.

### **5.3.1. Difficoltà nella gestione dei casi**

La difficoltà di gestire i casi è stata segnalata, in particolare, in quei territori in cui l'avvio del RdC ha promosso l'accesso di un'utenza precedentemente sconosciuta ai servizi sociali in questo caso le difficoltà hanno riguardato in particolare la presa in carico:

“Da una parte i servizi si sono trovati a gestire un numero molto più elevato di persone che in molti casi non erano già conosciuti. In questi casi le difficoltà hanno riguardato la necessità di definire il quadro di analisi e i singoli progetti.” (Ambito di Milano)

Ulteriori difficoltà sono poi emerse con riferimento ad aspetti più propriamente procedurali:

“A livello di Ambito il sistema non si è ancora assestato, concretamente si sta partendo adesso dopo 18 mesi. Nonostante la costituzione dell'équipe di Ambito, i servizi sociali fanno fatica, serve tempo per imparare a usare il portale, capire cosa fare, come gestire i controlli anagrafici eccetera (...) sono tutte cose da imparare” (Ambito di Lodi).

Le domande sulle difficoltà relative all'avvio del RdC hanno poi fatto emergere delle valutazioni, perlopiù negative, sul passaggio dal REI al RdC:

“La trasformazione del REI in RdC non è stata positiva. Avevamo già uno strumento e un impianto che funzionavano e che sono stati completamente stravolti lasciandoci spiazzati anche solo semplicemente perchè all'inizio la piattaforma non funzionava. Al momento poi non abbiamo ancora accordi con il Centro per l'impiego. Inoltre, abbiamo ricevuto risorse che in una prima fase non abbiamo potuto utilizzare perché non sapevamo a chi proporle: chi erano i beneficiari?” (Ambito di Saronno)

### **5.3.2. Difficoltà nel reclutamento del personale**

Ulteriori difficoltà hanno riguardato la possibilità di reclutare il personale una volta ricevute le risorse destinate al rafforzamento dei servizi e di valorizzarlo all'interno del sistema territoriale di servizi:

“Le risorse sono state tante ed è stato complesso impiegarle; ad esempio una difficoltà ha riguardato i tempi lunghi delle gare (ad esempio abbiamo avuto una gara di 400.000 euro che è durata quasi un anno dato che è iniziata ad agosto 2019 ed è terminata a luglio 2020). Va poi considerato che le risorse umane devono essere formate e spesso le persone cambiano (es. neolaureati). La domanda di assistenti sociali in tutta Italia è molto alta, dunque c’è anche un problema di turnover” (Ambito di Milano)

“Abbiamo avuto difficoltà nell’individuazione del personale che il ministero ci invita ad assumere (...). In particolare abbiamo fatto quattro bandi e ci siamo portati a casa pochissimo personale. Per questa ragione abbiamo dovuto fare un’azione interna all’azienda che è stata quella di utilizzare i nostri dipendenti; abbiamo quindi tolto del personale da altri servizi per far fronte alle esigenze del reddito di cittadinanza (...) Un ulteriore problema ha riguardato il fatto che i vari Ambiti hanno proceduto in contemporanea ed è quindi capitato che in alcuni casi ci fossero dei concorsi nello stesso giorno in Ambiti differenti (...)” (Ambito di Romano di Lombardia).

Questa difficoltà iniziale è stata poi acuita dalla crisi sanitaria, perché in molti casi il personale reclutato ha lasciato la regione:

“E’ intervenuto il Covid-19 e molte persone hanno deciso di tornare nelle loro regioni. Hanno aderito al bando soprattutto persone che venivano da regioni diverse, noi qui siamo in provincia di Bergamo e quindi se ne sono andati praticamente tutti. Ora siamo invece riusciti ad avere due figure di personale, si tratta di assistenti sociali: tenga poi presente che abbiamo anche avuto personale che si è ammalato (...)” (Ambito di Romano di Lombardia).

### 5.3.3. Definizione della Governance

Infine, sono state evidenziate delle difficoltà nel definire la governance dell’organizzazione dei servizi e, in particolare, il ruolo giocato dalle assistenti sociali di Ambito e dalle assistenti sociali comunali:

“La proposta dell’Ambito è stata quella di continuare, sulla scia del REI, a gestire come equipe zonale di Ambito, i casi non noti ai servizi sociali e di fornire un supporto per la gestione della misura in generale. A novembre 2019 stavamo ancora cercando di definire quali casi sarebbero stati presi a carico dall’équipe zonale e quali dal territoriale, oggi lavoriamo con i Comuni costantemente per individuare i casi noti e non noti” (Ambito di Lodi).

“La gestione del REI e del RdC è in capo all’Ambito e non sempre è stato semplice definire il ruolo e le funzioni rispettivamente dell’Ambito e dei singoli Comuni. Al momento, i beneficiari del RdC sono presi in carico dalle assistenti sociali comunali ma la valutazione è integrata fra Comuni e Ambito e l’assistente sociale di Ambito interviene soprattutto sul fronte degli inserimenti lavorativi” (Ambito di Casalmaggiore).

“Il servizio è stato centralizzato. Contrariamente a quanto avevamo ipotizzato inizialmente, abbiamo rinunciato a dividerlo sul territorio. L’idea iniziale era di far andare l’assistente sociale che si occupa del RdC nei singoli Comuni e questo per agevolare il beneficiario anche perché il territorio non è ben coperto dai mezzi pubblici. In realtà poi abbiamo visto che una scelta di questo tipo non è funzionale perché all’interno della giornata lo stesso operatore doveva dividersi su più Comuni; poi è subentrato il Covid-19 che ha reso ancora più complessi gli spostamenti” (Ambito di Romano di Lombardia).

Un ulteriore problema è poi legato a come il passaggio dal REI a RdC ha cambiato la modalità di presentazione delle domande. Se con il REI questo passaggio era in carico ai servizi sociali ora la

domanda può essere presentata tramite i CAF, alle poste e individualmente da parte dei richiedenti e questo ha creato una serie di problemi legati alla gestione dell'utenza. Questo è vero in particolare nel caso dei nuclei che nell'ambito del REI hanno presentato una DID (Dichiarazione Immediata disponibilità al lavoro) e che sono di conseguenza stati considerati attivabili e per questo sono stati inviati automaticamente al Centro per l'impiego:

“I nuclei REI che hanno fatto DID vanno al Centro per l'impiego, quindi poi i Comuni li perdono, dato che il dialogo con il Centro per l'impiego non è velocissimo. Devo dire che se ci sono bisogni specifici le assistenti sociali sono comunque in contatto con questi nuclei ma diciamo che così dipende dalla buona volontà dell'assistente sociale. Immagino poi che nel caso di utenti che hanno avuto il REI, i navigator saranno in grado di cogliere che ci sono difficoltà altre rispetto al lavoro e allora queste persone torneranno ai servizi sociali, ma si tratta di passaggi che richiedono tempo. Tenga conto che al momento su 400 persone in carico all'équipe le persone che hanno ricevuto in passato il REI sono solo 37” (Ambito di Lodi).

“Il fatto che la presentazione delle domande non sia più in carico ai servizi alleggerisce apparentemente il lavoro. Certamente abbiamo meno persone da caricare sul portale, ma poi queste persone ci ritornano, perché dal Centro per l'impiego tornano ai servizi sociali quando si tratta di persone a noi già note. Abbiamo fatto un gran lavoro per integrare Centro per l'impiego e servizi sociali. Si è trattato di un lavoro perlopiù informale anche perché le due piattaforme non comunicavano. Abbiamo dedicato tempo a capire come fare tutti i passaggi insieme, per comunicarci gli utenti. Questo sistema al momento lo abbiamo sperimentato solo per pochi casi anche perché dopo il Covid-19 il Centro per l'impiego ha cominciato a settembre a rifare i colloqui” (Ambito di Casalmaggiore).

## 5.4. Integrazione fra RdC e altre misure di sostegno al reddito di natura comunale e regionale

L'integrazione fra le misure è stata analizzata sia rispetto all'attività di raccolta dati e quindi con riferimento all'impiego di database utili a raccogliere informazioni relative ai benefici percepiti dagli utenti; sia con riferimento al rapporto di complementarità o di sostituzione che le diverse misure (nazionali, regionali e locali) possono avere.

### 5.4.1. Integrazione e “raccolta dati”

Dalle interviste emerge che non esiste un sistema di registrazione delle misure consolidato e diffuso sul territorio. Fa eccezione il caso di Romano di Lombardia che ha implementato la “Cartella sociale”. Negli altri casi gli assistenti sociali possono risalire alle singole misure percepite dal beneficiario guardando ai singoli casi ma non esiste un database strutturato:

“Non abbiamo dati specifici sull'integrazione delle misure. Ci sarebbe il Sistema Zonale Informatizzato (SIZ), corrispondente alla “Cartella sociale”, che l'Ambito di Lodi adotta da molti anni. In questo sistema vengono caricate le cartelle sociali degli utenti dei 61 comuni, da parte dei comuni stessi. Sul singolo caso potrebbe quindi essere possibile ricostruire i benefici erogati, ma per far questo è necessario che la piattaforma sia aggiornata e non sempre è facile fare questa operazione. Il sistema però non dialoga con i sistemi regionali. Stiamo lavorando oggi per l'integrazione del SIZ con i sistemi di ASST, per l'integrazione delle informazioni sociali con le informazioni socio-sanitarie. Come obiettivo futuro ci sarà la

possibilità di accesso anche per le realtà del terzo settore. Oggi, l'integrazione delle informazioni con le realtà ASST e del terzo settore avviene durante i tavoli territoriali mensili organizzati dall'Ufficio di Piano" (Ambito di Lodi).

"Stiamo cercando di costruire una rete per tracciare i beneficiari e le misure collaborando con il Terzo Settore e altri Comuni del distretto. Abbiamo provato con i tavoli povertà ma sono spesso disertati. Col Centro per l'impiego sembra ci sia qualche possibilità. Saronno ha un Terzo Settore ricchissimo che lavora sul sociale. Stiamo cominciando a collaborare per mettere in rete le informazioni, non è semplice perché ognuno è geloso del suo know how e delle proprie informazioni. Gli altri cinque Comuni del distretto non hanno una rete così ricca e i pochi enti che ci sono non sono disponibili a collaborare. Ogni Comune gestisce i suoi utenti residenti, speriamo riescano loro e quindi di avere le informazioni tramite l'assistente sociale del loro territorio" (Ambito di Saronno).

"Non c'è un database comune. Dipende dalle misure. Siamo Comuni molto piccoli quindi abbiamo conoscenza dei fondi e degli strumenti comunali. Per quanto riguarda le iniziative non comunali come il RdC la questione è più complessa; ad esempio non abbiamo modo di sapere qual è la cifra che oggi la persona percepisce. Discorso simile per le misure regionali che non passano dal Comune; ad esempio per "dote scuola", possiamo esserne a conoscenza solo quando il beneficiario ce lo riporta" (Ambito di Casalmaggiore).

Come anticipato, in questo quadro, fa eccezione l'Ambito di Romano di Lombardia che ha implementato la Cartella Sociale:

"Noi come Ambito abbiamo la cartella sociale informatizzata quindi possiamo vedere le prestazioni che riceve chi si rivolge a noi. In generale, la scelta di integrare altri benefici a favore di chi riceve il RdC è condivisa con gli operatori del Comune. (...) C'è poi una forte integrazione con le associazioni di volontariato che erogano contributi (es. la Caritas). Interagiamo con loro proprio per evitare che ci sia una concentrazione di risorse verso singole famiglie a discapito di altre. Nella cartella sociale possono infatti inserire le prestazioni anche le associazioni che hanno aderito, che quindi accedono a una parte dei dati mentre noi ovviamente vediamo il dato complessivo. Vediamo tutti gli interventi erogati sul territorio e anche su tutti i Comuni dell'Ambito. C'è quindi un grosso sforzo di integrazione" (Ambito di Romano di Lombardia).

#### **5.4.2. Integrazione delle misure**

L'integrazione delle misure è realizzata da alcuni Ambiti con l'obiettivo di potenziare il RdC, ad esempio nel caso in cui l'importo del trasferimento non sia sufficiente a garantire il benessere dei nuclei in carico:

"Stiamo lavorando per modificare il regolamento distrettuale che regola l'accesso ai contributi, inglobando il RdC. Quando le famiglie si rivolgono a noi le invitiamo in primo luogo a chiedere il RdC e, in considerazione dell'entità del contributo percepito, se serve lo integriamo con un patto individuale, ma non è che le misure comunali sostituiscono quella nazionale. (...) Ci sono molti che hanno RdC insufficiente, quindi si integra con servizi specifici che non sono comunque in cash, ma possono ad esempio concretizzarsi in un pacco alimentare, in un invio all'emporio, in una carta utile all'acquisto di farmaci eccetera" (Ambito di Saronno).

"Non escludiamo che chi beneficia del RdC possa fruire anche di altre misure; alcune, come quelle abitative hanno requisiti molto stringenti, ma chiaramente laddove si può presentare domanda la si presenta, e questo nel quadro di un progetto condiviso con le assistenti sociali. L'idea è di aiutare i beneficiari a ricevere anche altre misure e a indirizzare le risorse

del RdC su altre necessità. (...) L'idea è quella di ricomporre le misure elaborando progetti che integrino tutte le misure fruibili da un determinato nucleo" (Ambito di Casalmaggiore).

"L'integrazione c'è e riguarda anche le misure regionali che peraltro negli ultimi due-tre anni sono state centralizzate all'Ambito. A fronte di queste misure l'Azienda Solidalia ha creato una nuova unità operativa finalizzata all'inclusione sociale a cui i Comuni hanno dato una delega per la gestione di queste misure (es per il fondo emergenza abitativa e all'assegnazione delle case popolari). Tutte queste misure sono gestite da Solidalia e quindi a livello di Ambito" (Ambito di Romano di Lombardia).

In altri contesti l'integrazione delle misure è realizzata in una prospettiva di complementarità; questo significa che gli interventi comunali sono erogati prioritariamente in favore di coloro che sono esclusi dal RdC:

"Per il sostegno al reddito il RdC è chiaramente la misura principale; ma se non viene riconosciuto si può fare domanda per i bandi finanziati dal Comune. Chi non ha diritto al RdC passa quindi alle prestazioni comunali. È il caso ad esempio delle famiglie di origine straniera" (Ambito di Milano).

## 5.5. Possibile ruolo della Regione

Nel corso delle interviste si è cercato di indagare, dal punto di vista degli Ambiti, il ruolo che può avere la Regione nell'agevolare l'implementazione del Reddito di Cittadinanza. Gli Ambiti auspicano che questo ruolo sia giocato con riferimento a: 1) la formazione e il supporto; 2) l'interfaccia con l'Inps e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; 3) la semplificazione delle misure regionali. Agli Ambiti è stata inoltre chiesta un'opinione circa la possibilità (prevista dal Piano di contrasto alla povertà) che la Regione definisca dei criteri per la ripartizione delle risorse aggiuntive rispetto a quelli definiti a livello nazionale.

### 5.5.1. Formazione e supporto

Dalle interviste è emersa una domanda di formazione e supporto rispetto agli strumenti da mettere in campo. Alcuni Ambiti auspicano inoltre che sia incentivata una maggiore collaborazione tra di loro grazie alla realizzazione di momenti di confronto coordinati dalla Regione. Infine, le interviste hanno evidenziato che un ulteriore ruolo che la Regione potrebbe giocare riguarda l'intermediazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e INPS:

"Ci sono degli interventi che potrebbero essere attuati per aiutare i Comuni a stare al passo. Penso in particolare a dei momenti formativi e/o a un supporto pratico strumentale. Noi spendiamo tanto tempo per capire come si usano gli strumenti, come si fa la rendicontazione eccetera. Su questo un accompagnamento sarebbe utile" (Ambito di Saronno).

"Sarebbe certamente utile mettere in campo delle occasioni di confronto fra gli Ambiti e con la Regione" (Ambito di Casalmaggiore).

"Avevamo chiesto alla Regione un tavolo con gli altri Ambiti per capire come implementare la misura, oppure sarebbe certamente utile che la Regione elaborasse delle linee guida più

specifiche, delle indicazioni ecc.. (...) Sarebbe utile che la Regione ci supportasse nel dialogo con Inps, che è sostanzialmente assente” (Ambito di Lodi).

### **5.5.3. Semplificazione delle misure regionali**

Gli Ambiti auspicano inoltre che la Regione promuova una semplificazione delle procedure relative all'erogazione degli interventi di sua pertinenza:

“Il problema è che la Regione dovrebbe aiutare a superare le difficoltà di accesso rendendo meno rigide le procedure di accesso alle misure. Penso ad esempio alle misure su disabilità” (Ambito di Saronno).

“La Regione potrebbe agevolarci non mettendo troppi vincoli sulle misure; nel senso che si condivide la linea di fondo degli obiettivi però ogni territorio ha delle peculiarità estremamente diverse e quindi bisognerebbe avere una maglia un po' più larga e lasciare più autonomia rispetto agli interventi. Altrimenti rischiamo di avere delle misure che sono imbrigliate e che rispondono più alle esigenze di città magari dell'hinterland milanese ma non riescono a rispondere alle esigenze della bassa bergamasca. Sarebbe certamente utile avere un obiettivo chiaro e condiviso ma una maglia più larga rispetto alla gestione. Tenete conto che alcune misure magari facciamo fatica ad attuarle perché ad esempio rispondono a esigenze che non sono pregnanti nel territorio semplicemente perché qui le esigenze sono altre (Ambito di Romano di Lombardia).

“Se la Regione si fidasse di più dei territori, che meglio conoscono i bisogni, riusciremmo a essere tutti più produttivi. Va poi tenuto conto che spesso lavoriamo con poco personale e che gli atti amministrativi richiedono tempo (es. variazione di bilancio comunale). Sarebbe utile che la Regione tenesse conto di questi tempi” (Ambito di Saronno).

### **5.5.4. Regione e risorse del Fondo povertà**

Rispetto alla questione relativa all'impiego del 20% delle risorse del “Fondo povertà” che potrebbero essere ripartite sulla base di criteri definiti a livello regionale; gli Ambiti al momento non percepiscono questo aspetto come particolarmente rilevante. Conferma di questo è anche il fatto che diversi Ambiti non hanno espresso una loro opinione sul punto.

Alla domanda “Considerando che un 20% delle risorse del Piano nazionale di contrasto alla povertà può essere ripartito sulla base di criteri aggiuntivi stabiliti dalle Regioni, a suo avviso, sarebbe utile che Regione Lombardia esercitasse questa opzione?” gli Ambiti che hanno espresso un'opinione hanno dichiarato:

“Nei fatti no, complicherebbe le attività. Non siamo ancora partiti con l'abc” (Ambito di Saronno).

“Sarebbe utile se nello stabilire i criteri ci fosse un momento di confronto con gli Ambiti per individuare dei criteri condivisi” (Ambito di Romano di Lombardia).

## 5.6. L'avvio dei progetti di utilità collettiva (PUC)

L'analisi di quanto fatto dagli Ambiti per l'attuazione dei Progetti di utilità collettiva ha fatto emergere: una serie di difficoltà amministrative e procedurali con le quali gli Ambiti si stanno confrontando e la presenza di ritardi e difficoltà connesse alla pandemia di Covid-19.

### 5.6.1. Le difficoltà amministrative e procedurali

Come detto le interviste hanno evidenziato una serie di difficoltà amministrative che hanno determinato anche uno scarso coinvolgimento del Terzo settore. Nello specifico sono emerse ad esempio delle difficoltà relative alla rendicontazione e alla gestione delle pratiche in caso di infortunio:

“Chi gestisce le pratiche in caso di infortunio, il Terzo Settore che gestisce il PUC o il Comune? Servirebbe un nuovo ufficio risorse umane” (Comune di Milano).

“Quali giustificativi bisogna consegnare per rendicontare le attività? Non possiamo prendere decisioni con i Comuni, quindi stiamo facendo solo PUC a costo zero” (Ambito di Lodi).

Un'ulteriore criticità emersa è che i beneficiari sono tenuti a partecipare ai progetti attuati nel loro Comune di residenza. Negli Ambiti che comprendono Comuni di piccole dimensioni questo vincolo riduce le opportunità di attivazione dei PUC, poiché in molti di essi non ci sono organizzazioni del Terzo settore e i Comuni divengono di fatto l'unico luogo in cui possono essere svolti. Il rischio è che quindi i Comuni non vogliano o non possano accogliere tutti i PUC che sarebbero necessari, soprattutto con gli oneri imposti dalle misure di contenimento del Covid-19:

“La nostra grande difficoltà, oggi ancora di più, è che le associazioni hanno una serie di vincoli per la sicurezza, così come i Comuni stessi, che essendo Comuni piccoli fanno fatica ad accogliere 5 PUC. Spesso abbiamo infatti Comuni piccoli che non hanno associazioni o hanno solo associazioni di trasporto, ma i beneficiari spesso non hanno la patente. Quindi il Comune diventa l'unico luogo dove svolgere il PUC. Ma non tutti i Comuni si fidano, non sono contentissimi di dovervi aderire. Un'azione generativa che non abbia tutte queste restrizioni sarebbe meglio. Lo facciamo già con contributi di altra natura” (Ambito di Casalmaggiore).

In generale i PUC emergono come uno degli aspetti più controversi del RdC poiché in realtà delle attività lavorative possono essere previste nel Patto per l'inclusione già prima dei PUC:

“I PUC sono stati un passo indietro di non so quanti anni per la visione distorta che pongono sulla persona, come se dovesse restituire qualcosa alla società solo per essere in difficoltà. C'era già nel patto la possibilità di attivare dei percorsi lavorativi, non serviva il PUC” (Ambito di Milano).

Infine, sono considerati uno strumento utile ai fini dell'inclusione sociale, mentre più incerta resta quella lavorativa, soprattutto per i beneficiari la cui occupabilità è bassa:

“Se partissero i PUC si potrebbe promuovere l'inclusione sociale. Quella lavorativa sarà comunque difficile, si tratta di persone che sono fuori dal mercato del lavoro da tanto o sono over 60. E' un target difficile” (Ambito di Lodi).

### 5.6.2. I ritardi dovuti al Covid-19

Come emerso anche dalla survey, l'emergenza Covid-19 ha comportato notevoli ritardi sull'avvio dei PUC. I Comuni infatti hanno ripreso l'attività relativa ai PUC solo a partire dal 18 luglio 2020 (vedi sezione 2.2.1). Al momento quindi, gli unici beneficiari che potrebbero partire con i PUC sono persone che sono state prese in carico 18 mesi fa e per le quali il RdC è quindi in scadenza. Queste persone potrebbero richiedere e ottenere nuovamente il beneficio ma solo dopo un mese di sospensione. Queste persone non hanno nemmeno modo di proseguire come volontari perché non potrebbero beneficiare della copertura assicurativa:

“E' un momento particolare perché stanno scadendo ora i 18 mesi, quindi c'è il problema della copertura assicurativa, quindi stiamo lavorando su quelli che avevano fatto domanda di recente. Stiamo cercando di coinvolgere il Centro per l'impiego anche perché il 50% dei soggetti abbinabili sono in carico a loro” (Ambito di Saronno).

“Le persone che hanno ricevuto la prima ondata di reddito di cittadinanza lo ricevono da aprile 2019, tutto il discorso di ANPAL e navigator ha iniziato ad essere operativo a luglio, la piattaforma GEPI è attiva da dicembre; l'8 di marzo è arrivata la sospensione di due mesi delle condizionalità; ora che si è potuti ripartire era agosto... ma adesso le persone stanno finendo il RdC” (Ambito di Romano di Lombardia).

“La gran parte delle persone che avevano visto i servizi sociali prima del lockdown sta ora terminando i 18 mesi nei quali è possibile fruire del beneficio. Quindi accadrà che i PUC partiranno per persone che a fine ottobre perderanno il RdC, e che quindi perderanno anche il PUC, che teoricamente potrebbe andare avanti su base volontaria ma in realtà non ci sarebbe la copertura Inail” (Ambito di Milano).

Inoltre, l'avvio dei PUC è stato compromesso dall'impatto che l'emergenza Covid-19 ha avuto sugli enti del Terzo settore. Questi enti, infatti, non hanno potuto partecipare alle gare o non possono “ospitare i PUC” perché spesso non sono in grado di rispettare i requisiti di sicurezza e distanziamento. Anche gli enti locali vivono la stessa situazione:

“Ci sono molte difficoltà contingenti legate ad esempio all'uso dei dispositivi di sicurezza, c'è la paura dei contagi, c'è la difficoltà dei Comuni a mettere a disposizione gli spazi per i PUC ma c'è anche la difficoltà da parte delle persone di partecipare ai PUC. Quando le persone hanno già preso i soldi sono poco motivate a fare i PUC e poi tutta questa paura dei contagi che in questo momento qui incide pesantemente. Ci sono anche i problemi nei singoli enti che applicano i protocolli e che magari non vogliono personale esterno” (Ambito di Romano di Lombardia).

## 5.7. Le evidenze emerse dai casi di studio

Le interviste sul campo hanno permesso di evidenziare le difficoltà che gli ambiti stanno affrontando rispetto all'avvio e alla gestione della misura anche in considerazione delle difficoltà connesse all'avvento della Pandemia da Covid-19.

Come evidenziato dagli intervistati, l'avvio della misura è stato particolarmente complesso e questo dimostra, da un lato, che il cambiamento delle politiche e il rafforzamento/miglioramento dei servizi deve essere promosso in maniera incrementale e, dall'altro, che è necessario tener conto del fatto che modificare le modalità operative (ad esempio rispetto alle piattaforme informatiche) ha un costo che non deve assolutamente essere sottovalutato. In altre parole, ogni volta che si introduce una misura

e/o uno strumento operativo nuovo si innescano dei cambiamenti procedurali e di governance che sono un costo per chi deve poi adeguarvisi. Questo suggerisce la necessità di realizzare un'attenta analisi costi/benefici ogni qual volta si mettono in campo nuovi strumenti e interventi.

Inoltre, le interviste pongono l'attenzione sul fatto che la possibilità di usufruire di risorse economiche adeguate è condizione certamente necessaria ma in sé non sufficiente a garantire il miglioramento dei servizi. In proposito, gli Ambiti hanno infatti evidenziato le difficoltà connesse al potenziamento del personale, in particolare rispetto agli assistenti sociali. In questo caso, infatti, gli Ambiti hanno potuto disporre di risorse adeguate allo scopo ma hanno incontrato una serie di difficoltà relative ad esempio ai tempi delle gare e/o alla formazione delle persone reclutate. Su questo ha inoltre influito negativamente il Covid-19; a seguito della Pandemia infatti molte persone hanno abbandonato l'incarico.

Le interviste relative all'attuazione dei Progetti di Utilità Collettiva (PUC) forniscono poi una serie di indicazioni utili a comprendere le notevoli difficoltà gestionali che i Comuni si trovano ad affrontare quando devono realizzare un nuovo intervento. Difficoltà evidenziate dagli intervistati e che peraltro trovano riscontro anche in un recente articolo pubblicato su Lombardia Sociale (2020) e che ha rilevato ad esempio uno scarsissimo coinvolgimento del Terzo settore dovuto all'incertezza circa le procedure amministrative da seguire per il suo coinvolgimento e una serie di problematiche legate alla rendicontazione.

Sul fronte dell'integrazione delle misure emerge chiaramente la necessità di investire in una solida attività di raccolta dati rispetto agli interventi erogati (per evitare sovrapposizione fra le prestazioni, e per indirizzare le risorse verso chi è meno protetto) e ai bisogni emergenti. Questo secondo elemento sarebbe molto utile in un contesto come quello attuale in cui il profilo della povertà sta cambiando rapidamente a seguito della Pandemia. La possibilità di disporre di dati di questo tipo consentirebbe di sviluppare solide attività di monitoraggio che sarebbero certamente utili al fine di migliorare l'efficacia degli interventi.

Il monitoraggio degli interventi potrebbe peraltro diventare una delle attività realizzate dalla Regione in un contesto in cui è auspicabile (in linea con quanto evidenziato dagli Ambiti e con quanto previsto dalla normativa vigente) il rafforzamento del suo ruolo di regia e coordinamento delle politiche di contrasto alla povertà. Come evidenziato dagli intervistati, questo ruolo potrebbe concretizzarsi ad esempio nella realizzazione di attività di formazione e supporto per l'implementazione della misura; nella realizzazione di occasioni di confronto con gli altri ambiti così come in un ruolo di interfaccia che la Regione potrebbe giocare rispetto a Inps e Ministero del Lavoro.

In sostanza, sarebbe auspicabile che il RdC in questo particolare momento storico in cui i tassi di povertà stanno crescendo in maniera repentina costituisca l'occasione per ripensare le politiche di lotta alla povertà definendo un solido sistema di governance multilivello in cui la regia e il coordinamento è in capo alla Regione. Una governance multilivello di questo tipo dovrebbe inoltre riconoscere il ruolo di prossimità che i Comuni e gli Ambiti giocano a livello territoriale e, di conseguenza, assicurare loro una certa autonomia nella gestione delle misure.



## **Parte 3. Considerazioni conclusive**



Le misure di contenimento della crisi sanitaria legata alla pandemia da Covid-19 stanno generando una crisi economica e sociale senza precedenti. Se consideriamo come il fenomeno della povertà è evoluto negli ultimi dodici anni (dall'inizio della crisi economico-finanziaria del 2008 ad oggi) e teniamo conto delle principali caratteristiche del tessuto economico-sociale italiano e delle caratteristiche del nostro sistema di welfare è possibile individuare le categorie che a seguito dell'attuale crisi rischiano di cadere in povertà e/o di veder peggiorare ulteriormente la loro condizione.

Tra questi troviamo in primo luogo le donne. La crisi attuale infatti sta avendo un impatto sproporzionato sulle donne rispetto alle recessioni "tradizionali", che hanno colpito maggiormente l'occupazione maschile. Questo, da un lato, è dovuto a una maggiore presenza femminile nel terziario (che comprende una quota rilevante dei settori più colpiti dal distanziamento sociale) e, dall'altro, a una iniqua distribuzione del lavoro di cura e domestico all'interno delle famiglie. Tale lavoro è cresciuto a seguito della sospensione delle attività educative/scolastiche e del ricorso alla didattica a distanza. In secondo luogo, negli ultimi dodici anni la povertà minorile è cresciuta molto più rapidamente rispetto alla povertà complessiva e l'attuale crisi rischia di peggiorare ulteriormente questo *trend*. A seguito della sospensione di molte attività educative e del ricorso alla didattica a distanza l'aumento della povertà materiale dei minori rischia poi di essere accompagnato da una drammatica crescita della loro povertà educativa.

Infine, la crisi legata alla pandemia sembra destinata a promuovere una crescita dei cosiddetti lavoratori poveri laddove in questa categoria si collocano tre categorie. La prima riguarda i "lavoratori a basso salario" ovvero coloro che pur lavorando percepiscono un salario che non garantisce loro il superamento della soglia di povertà. In questa categoria troviamo ad esempio i lavoratori temporanei, gli atipici, i lavoratori impiegati nel sommerso, i lavoratori a bassa qualifica. Frequentemente questo tipo di lavoratori sono perlopiù giovani e spesso donne. La seconda riguarda i "lavoratori poveri su base familiare" ovvero persone che non hanno un salario necessariamente inferiore a quello medio ma hanno carichi familiari tali che le portano comunque a vivere al di sotto della soglia di povertà. In questa categoria rientrano, ad esempio, le famiglie numerose, quelle monogenitoriali e quelle in cui è presente un solo percettore di reddito. Infine, i "poveri di lavoro" ovvero coloro che vorrebbero lavorare di più ma che per vari motivi non sono in condizione di farlo. Fra questi troviamo, ad esempio, i cosiddetti "part-time involontari" e le donne con problemi di conciliazione.

Dopo essere stata per lungo tempo l'unico paese in Europa a non disporre di uno schema di Reddito Minimo, l'Italia affronta l'attuale crisi con uno strumento di contrasto alla povertà che oggi raggiunge 970.631 nuclei (per un totale di 2.206.231 persone coinvolte) che percepiscono in media 491 euro. Si tratta di circa la metà dei nuclei in povertà assoluta (che sono 1,7 milioni nel 2019) e delle persone nella stessa condizione (4,6 milioni nello stesso anno). Sono numeri ancora troppo bassi se consideriamo il balzo in avanti che la povertà sta facendo in questi mesi. Del resto, dalla ricerca condotta nel territorio lombardo e focalizzata su quella parte dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza che sono in capo ai servizi sociali emerge che il RdC è ancora in una fase di avvio in molte aree della regione.

Le evidenze raccolte in Lombardia, dove i nuclei beneficiari del RdC sono oltre 88 mila (per un totale di quasi 181 mila 500 persone) e l'importo medio mensile è pari 419 euro, mostrano come gli Ambiti stiano affrontando una serie di difficoltà connesse all'implementazione del RdC e che di fatto la misura è ancora in una fase di avvio. In particolare, gli studi di caso evidenziano infatti che gli Ambiti (che sono responsabili della definizione dei Patti per l'inclusione che individuano gli obiettivi legati all'attivazione

del beneficiario) stanno affrontando una serie di difficoltà gestionali e organizzative relative, ad esempio, all'impiego delle risorse destinate al rafforzamento dei servizi e alla gestione di una crescente platea di beneficiari. Queste difficoltà, alle quali si sommano i ritardi dovuti al sopraggiungere dell'emergenza Covid-19, fanno sì che l'implementazione del RdC sia, come detto, ancora in una fase iniziale. Si tratta di un elemento confermato anche dalla survey: 13 su 36 Ambiti rispondenti (al 1° aprile 2020) dovevano ancora contattare oltre il 60% dei nuclei loro assegnati, e altri 26 Ambiti su 40 (alla stessa data) non avevano ancora attivato o avevano attivato solo in parte le equipe multidisciplinari.

Da un lato, le difficoltà emerse a livello di Ambito portano in primo piano la necessaria gradualità che riguarda i processi di cambiamento. Infatti, dal momento che si introducono nuovi strumenti di intervento si innescano dei cambiamenti procedurali e di governance che richiedono un certo tempo per arrivare a compimento. Dall'altro però, questa difficoltà porta a interrogarsi circa il ruolo che Regione Lombardia può giocare nell'implementazione del RdC.

Il disegno del RdC (e in particolare il ruolo che le regioni sono chiamate a giocare nell'implementazione dei LEP) unitamente al momento storico che stiamo vivendo e che porterà a una drammatica crescita della povertà nel breve periodo, apre l'opportunità per le regioni di diventare protagoniste di un sistema di governance multilivello di contrasto alla povertà. In sostanza è auspicabile che Regione Lombardia promuova l'armonizzazione delle misure nazionali, regionali e comunali e che giochi un ruolo di primo piano nella programmazione degli interventi e nel loro coordinamento (ad esempio attraverso l'emanazione di linee guida, la realizzazione di percorsi di formazione e accompagnamento rivolti agli ambiti territoriali, ecc.).

La richiesta di un maggior protagonismo della Regione è emersa peraltro sia dalla survey, sia dagli studi di caso. La survey chiedeva agli Ambiti se, per sostenere l'implementazione del RdC, Regione Lombardia avrebbe dovuto fornire indirizzi per l'attuazione dei LEP, ma anche realizzare attività formative e sostenere gli accordi con il Terzo settore, gli enti pubblici e i Centri per l'impiego. Le risposte raccolte hanno restituito una situazione di diffuso bisogno di supporto su tutte le tematiche proposte. Dagli studi di caso è invece emersa una domanda rispetto esempio alla formazione e al supporto per l'implementazione della misura; alla realizzazione di occasioni di confronto con gli altri ambiti così come rispetto all'intermediazione con Inps e Ministero del Lavoro.

In un quadro di governance multilivello in cui la regione svolge un ruolo di programmazione, coordinamento e armonizzazione delle misure nazionali, regionali e comunali, agli Ambiti spetta invece la gestione delle misure. In questo modo sarebbe valorizzata la posizione di prossimità in cui si trovano questi enti e in particolare, in un momento come quello attuale, la loro capacità di intercettare i bisogni sociali emergenti. Infatti, anche grazie alla collaborazione con i soggetti dell'associazionismo e del volontariato, che offrono assistenza immediata e che spesso, in questa fase di emergenza, sono stati i primi a rilevare le difficoltà di nuclei che fino a quel momento non si erano mai rivolti all'assistenza sociale (es. Caritas, Banco Alimentare, ecc.), i comuni hanno già stabilito un contatto con i "nuovissimi poveri". D'altra parte, la survey ha anche mostrato che gli Ambiti e i Servizi sociali che hanno in carico in nuclei percettori del RdC operano già in una logica d'integrazione tra la misura nazionale e le misure di welfare regionali e comunali. Si tratta di un'evidenza importante, che suggerisce che nei territori sono già in essere pratiche efficaci di supporto ad ampio raggio dei nuclei beneficiari del RdC e che gli Ambiti sono attori importanti da valorizzare per sviluppare un modello di welfare più efficace e aderente ai diversi bisogni dei territori.

Un sistema di governance multilivello di questo tipo dovrebbe infine essere supportato da un'attenta attività di monitoraggio relativa, ad esempio, ai modelli di gestione definiti dai territori; ai bisogni e alle persone che non sono raggiunte da altre misure di contrasto alla povertà e all'intensità dei supporti erogati. Come emerso dagli studi di caso, a parte qualche eccezione (si veda il caso di Romano di Lombardia), gli Ambiti non raccolgono dati di questo tipo e sarebbe allora utile che la Regione definisca anche un solido sistema di raccolta dati.



## **Allegati**



## Grafici e tabelle del capitolo 4

**Tabella 15. Confronto tra gli Ambiti territoriali dell'indagine e gli Ambiti territoriali della Lombardia**

	Indagine		Lombardia	
<b>Popolazione</b>	<b>4.180.115</b>	<b>100%</b>	<b>10.022.167</b>	<b>100%</b>
0-3 anni	143.300	3%	339.974	3%
0-17 anni	711.753	17%	1.676.730	17%
20-50 anni	795.107	19%	1.874.637	19%
Stranieri	433.130	10%	1.139.463	11%
Bergamo	344.311	8%	1.109.933	11%
Brescia	761.533	18%	1.262.678	13%
Como	282.975	7%	603.191	6%
Cremona	38.858	1%	359.388	4%
Lecco	165.849	4%	339.238	3%
Lodi	236.674	6%	236.674	2%
Mantova	93.670	2%	412.610	4%
Milano	1.131.300	27%	3.210.865	32%
Monza e della Brianza	522.855	13%	868.859	9%
Pavia	187.814	4%	547.251	5%
Sondrio		0%	181.437	2%
Varese	414.276	10%	890.043	9%
<b>Contribuenti</b>	<b>2.944.327</b>	<b>100%</b>	<b>7.090.394</b>	<b>100%</b>
Con reddito <=0	8.682	0,29%	20.943	0,30%
Con reddito 0-10mila	652.836	22%	1.619.757	23%
<b>Nuclei coinvolti nel RdC</b>	<b>13.889</b>	<b>100,0%</b>	<b>78.701</b>	<b>100,0%</b>
Bergamo	732	5,3%	6.352	8,1%
Brescia	1434	10,3%	9.076	11,5%
Como	790	5,7%	3.152	4,0%
Cremona	95	0,7%	2.669	3,4%
Lecco	331	2,4%	1.494	1,9%
Lodi	892	6,4%	1.690	2,1%
Mantova	418	3,0%	3.221	4,1%
Milano	5232	37,7%	31.916	40,6%
Monza e della Brianza	1691	12,2%	5.284	6,7%
Pavia	625	4,5%	6.282	8,0%
Sondrio	-	0,0%	939	1,2%
Varese	1649	11,9%	6.626	8,4%

Fonte: Alleanza contro la povertà, database statistiche\_comuni e database statistiche\_ambito (1 novembre 2017), per i dati di contesto degli Ambiti; Inps, Osservatorio statistico RdC/PdC aprile 2019-marzo 2020, per i nuclei beneficiari del RdC; indagine di Ismeri Europa

**Tabella 16. Cittadinanza dei beneficiari del RdC e dei beneficiari assegnati agli Ambiti (29 casi su 41)**

	Italiani	UE	Extra UE	Totale
Italia	88,4%	3,4%	8,1%	100%
Nord	77,8%	4,3%	17,9%	100%
Assegnati ai Servizi sociali lombardi: stima sul totale dei beneficiari dichiarati (27 casi su 41)	68,6%	9,0%	22,4%	100%
Assegnati ai Servizi sociali lombardi: media frequenze dichiarate (29 casi su 41)	66,2%	10,5%	23,6%	100%

Fonte: Ministero del Lavoro, Rapporto RdC 2020 e indagine di Ismeri Europa.

**Tabella 17. Tipologia nuclei beneficiari RdC e nuclei assegnati ai Servizi sociali in Lombardia (27 casi su 41)**

	Moncomp.	2 comp.	3 comp.	4 comp.	5+ comp.	Totale

Il Reddito di cittadinanza in Lombardia

Italia (compresi beneficiari della Pensione di Cittadinanza)	43,8%	19,1%	15,9%	12,7%	8,5%	100%
Assegnati ai Servizi sociali lombardi: calcolato sul totale dei beneficiari dichiarati (27 casi su 41)	39,9%	18,7%	16,3%	14,9%	10,3%	100%
Assegnati ai Servizi sociali lombardi: media frequenze dichiarate (29 casi su 41)	39,7%	20,3%	16,3%	14,7%	11,2%	100%

Fonte: Inps, Osservatorio RdC e indagine di Ismeri Europa.

**Tabella 18. Età media della persona di riferimento del nucleo, incidenza nuclei con minori e incidenza delle persone entrate per la prima volta in contatto con i Servizi sociali (31-33 casi su 41)**

	Frequenza ponderata su pop. (%)	Frequenza semplice (%)	N. casi
<b>Età media (33 casi su 41)</b>			
Meno di 30 anni	0	0	0
31-50 anni	72,7	69,7	23
51-65 anni	27,3	30,3	10
Oltre 65 anni	0	0	0
Totale	100	100	33
<b>Nuclei con minori (32 casi su 41)</b>			
Meno 20%	12,8	14	5
21%-40%	66,1	61	20
41%-60%	21	25	7
oltre il 60%	0	0	0
Totale	100	100	32
<b>Persone per la prima volta in contatto con i Servizi sociali (31 casi su 41)</b>			
1. Meno 20%	17,6	16,1	5
2. 21%-40%	42,4	51,6	16
3. 41%-60%	25,8	19,4	6
4. Oltre 60%	14,3	12,9	4
Totale	100	100	31

Fonte: indagine di Ismeri Europa.

**Tabella 19. Stato di avvio dei Progetti di Utilità Collettiva (PUC) dichiarato dagli Ambiti ripartiti per provincia (39 casi su 41)**

	Avviati	In parte avviati	Non avviati	Totale
Bergamo		1	3	4
Brescia			6	6
Como			4	4
Cremona		1		1
Lecco			1	1
Lodi			1	1
Mantova			2	2
Milano		2	7	9
Monza e della Brianza		1	2	3
Pavia		1	2	3
Varese		1	4	5
Totale complessivo	0	7	32	39

Fonte: indagine di Ismeri Europa.

**Tabella 20. Rilevanza delle aree di attuazione dei PUC (ex decreto ministeriale 22/10/2019) per il territorio del proprio Ambito (5 casi su 41)**

	Culturale	Artistico	Sociale	Ambiente	Formativo	Tutela BB.CC.
Per niente		1			2	
Poco	2	3			2	2
Abbastanza	3	1	4	2	1	
Molto			1	3		3
Non risposto	36	36	36	36	36	36
Totale complessivo	41	41	41	41	41	41

Fonte: indagine di Ismeri Europa.

**Tabella 21. Difficoltà a realizzare le attività necessarie alla gestione dei PUC (5 casi su 41)**

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non risposto	Totale
Definizione e organizzazione PUC		3	2		36	41
Accordi con soggetti attuatori PUC		2	2	1	36	41
Matching domanda/offerta PUC		1	4		36	41

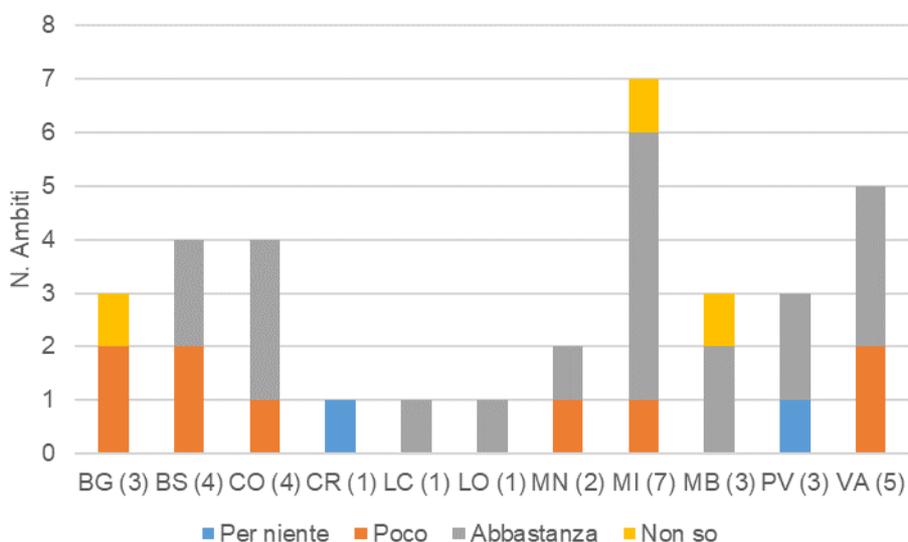
Fonte: indagine di Ismeri Europa.

**Tabella 22. Ambiti che hanno rilevato nuovi bisogni attraverso il RdC, per provincia (39 casi su 41)**

	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MI	MB	PV	VA	Totale
Sì	2	4	1				1	4	2	2	4	20
No	2	2	1				1	3		1	1	11
Non so			2	1	1	1		2	1			8
Non risposto	1	1										2
Totale	5	7	4	1	1	1	2	9	3	3	5	41

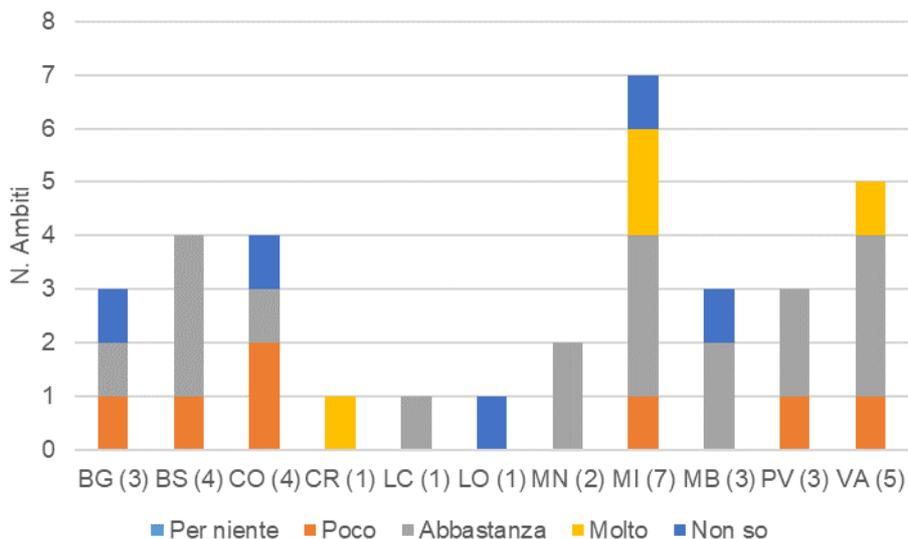
Fonte: indagine di Ismeri Europa.

**Figura 26. Percezione efficacia RdC rispetto ai nuclei con disabili, per provincia (35 casi su 41)**



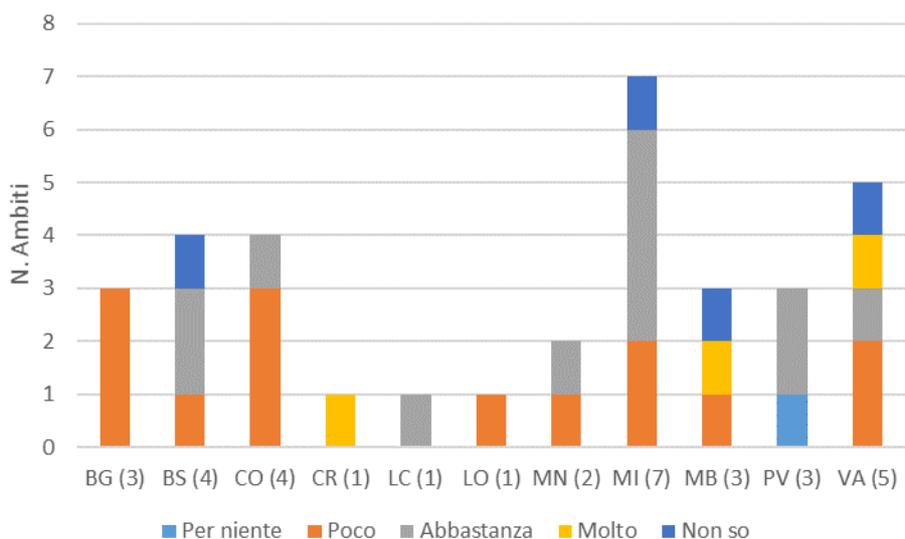
Fonte: indagine di Ismeri Europa.

**Figura 27. Percezione efficacia RdC rispetto ai nuclei con minori, per provincia (35 casi su 41)**



Fonte: indagine di Iseri Europa.

**Figura 28. Percezione efficacia complessiva del RdC, per provincia (34 casi su 41)**



Fonte: indagine di Iseri Europa.

## Bibliografia

ActionAid (2020), La pandemia che affama L'Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo, [https://actionaid.imgix.net/uploads/2020/10/AA\\_Report\\_Poverta\\_Alimentare\\_2020.pdf](https://actionaid.imgix.net/uploads/2020/10/AA_Report_Poverta_Alimentare_2020.pdf) .

Censis-Ugl (2020), Anticipazione del Rapporto Censis-Ugl Italiani, lavoro ed economia oltre l'emergenza Covid-19, Roma, maggio 2020.

Corte dei Conti (2020), *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

Da Rold C, A proposito di Covid-19 e disuguglianza: +40% di assistiti dal Banco Alimentare, Il Sole 24 Ore, 5 agosto 2020.

De Lauso F. e De Capite N. (2020), Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia, Caritas Italiana, 2020.

Istat (2020), *Rapporto annuale 2020. La situazione del paese*, [www.istat.it](http://www.istat.it);

Lombardia Sociale (2020), Reddito di Cittadinanza. Pronti, PUC... si parte?, [www.lombardiasociale.it](http://www.lombardiasociale.it)

Neri A. e Zanichelli F. (2020), Note Covid-19, Principali risultati dell'indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020, Banca d'Italia, 26 giugno 2020 <https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2020/Evi-preliminari-ind-straord-famiglie.pdf> .

PoliS-Lombardia (2020), Dati e elaborazioni su Lombardia 2020.

Welfare Network, CNA LOMBARDIA L'impatto del Covid-19 sull'economia in Lombardia, 20 novembre 2020.

Save the Children (2020), *L'impatto del Coronavirus sulla povertà educativa*, [www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it) .

