

La discrezionalità operativa nell'implementazione del reddito minimo

Tommaso Frangioni (Università degli Studi di Torino), Tatiana Saruis (Regione Emilia-Romagna)

Il paper si concentrerà sul rapporto fra la misura di reddito minimo e il modo in cui gli operatori sono stati chiamati in causa nella sua applicazione, sottolineando in particolare quegli aspetti che hanno a che fare con i margini di discrezionalità operativa e con le attività di risignificazione che avvengono nel corso dell'implementazione. La prospettiva cui si guarda è quella della street-level bureaucracy (Lipsky 1969, 2010), che assegna agli operatori dei servizi un ruolo centrale nell'attuazione delle politiche pubbliche, e che assume particolare rilievo nel contesto del welfare, caratterizzato da condizioni che tendono ad ampliare gli spazi di discrezionalità.

L'introduzione delle diverse versioni della misura di reddito minimo nazionale in Italia ha influenzato e modificato gli spazi di esercizio della discrezionalità operativa nei contesti del welfare locale. In particolare, la riforma del 2019 ha rafforzato l'esigibilità del beneficio economico definendo criteri e modalità d'accesso standardizzati; collocato l'accesso al di fuori dei servizi e automatizzato l'assegnazione ai due distinti percorsi per l'inclusione e il lavoro, in seguito ridefinibile nella presa in carico da parte dei servizi; introdotto specifici meccanismi di condizionalità e sanzionamento; fornito nuove piattaforme informatiche per la profilazione dei beneficiari, la raccolta dati e il monitoraggio; indicato il Patto come strumento - non solamente tecnico - per inquadrare la relazione fra operatore e beneficiario, aprendo così a una potenziale reciprocità fra servizi e beneficiari. Al contempo, sono stati preservati il mandato professionale e istituzionale dei servizi sociali e per il lavoro nella valutazione ed elaborazione di combinazioni individualizzate di risorse e strumenti in azioni di supporto a percorsi non di rado complessi.

Nel processo di implementazione, i contesti territoriali, in particolare in un sistema di welfare diversificato come quello Italiano, esercitano un'influenza non trascurabile sulla definizione della misura nella sua concretezza, attraverso la specifica caratterizzazione dell'infrastruttura organizzativa, le pratiche attuative, ma anche la variabilità dei profili di bisogno di cui tenere conto e le risorse impiegabili nei percorsi per l'inclusione e il lavoro (Bifulco, Bricocoli, Monteleone 2008; Kazepov 2010; Andreotti, Mingione 2016).

In questo quadro, gli operatori impegnati nei servizi sociali e per il lavoro definiscono proprie visioni della misura di reddito minimo e del ruolo loro assegnato in relazione alle finalità che persegue, interpretano il proprio mandato declinandolo in concreto

nelle pratiche dei servizi, mettono in gioco i propri saperi professionali e conoscenze, elaborando strategie e soluzioni operative per agire gli spazi di discrezionalità, sono in grado di osservare e valutare le potenzialità e i limiti delle figure professionali che rappresentano, che agiscono allo street-level di un processo di implementazione complesso e multilivello.

Il presente contributo attinge ai risultati del PRIN “CoPInG – Contrasting Poverty through Inclusive Governance. A Study on the Local Implementation of Minimum Income Schema in Northern Italy”, che mira ad indagare l’implementazione locale del Reddito di Cittadinanza in quattro regioni del Nord-Italia (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto). L’indagine sul campo svolta nell’ambito di questo progetto, improntata su tecniche di tipo qualitativo - interviste semi-strutturate e vignette - ha coinvolto responsabili e operatori dei servizi sociali e per l’impiego e beneficiari di reddito minimo.

Il materiale empirico raccolto consente di analizzare l’interazione tra la misura nazionale di reddito minimo e i contesti di welfare locale, a partire dall’analisi delle pratiche, osservate non solo dal punto di vista degli operatori impegnati nell’implementazione della misura, sia nei centri per l’impiego che nei servizi sociali, ma anche tenendo conto delle considerazioni dei responsabili delle istituzioni, e soprattutto dei beneficiari della misura di reddito minimo. A partire dalla prospettiva street-level, si evidenziano sia le modificazioni apportate dalla riforma del reddito minimo all’operatività dei servizi sociali e per l’impiego, sia le modalità di interpretazione e gestione degli spazi di discrezionalità da parte dei professionisti impegnati nell’interazione con i beneficiari della misura. Osservare lo street-level anche nella prospettiva dei beneficiari aiuta a focalizzare alcuni aspetti cruciali come il modo in cui le decisioni e le strategie di coping che gli operatori mettono in atto vengono recepite, comprese e valutate, le possibili differenze fra ruoli professionali nei diversi servizi, l’interazione che si realizza nell’incontro burocratico.