



XII CONFERENZA ESPAnet 2019

19-21 settembre 2019, Urbino

Le vie dell'implementazione. La lotta alla povertà e all'esclusione sociale nei sistemi di welfare locale

Percorsi di analisi dei processi di implementazione delle politiche di contrasto alla povertà: il Reddito di Inclusione nelle Regioni italiane

Anna Ancora

- ✓ **Le principali misure contro la povertà adottate in Italia**
- ✓ **La necessità di valutare l'impatto delle misure**
- ✓ **La nostra indagine**

LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN ITALIA

L'introduzione, per la **prima volta** in Italia, di uno strumento di lotta alla povertà a carattere **universale e a diffusione nazionale**, rappresenta un punto d'approdo, esito di un lungo percorso di sperimentazioni, i cui passaggi cruciali si identificano con l'istituzione delle seguenti misure:

- CAS (Carta Acquisti Sperimentale) avviata nel gennaio 2013
- SIA (Sostegno Inclusione Attiva) avviata nel settembre 2016
- REI (Reddito di Inclusione) attivo dal 1 gennaio 2018
- RDC (Reddito di Cittadinanza) attivo da aprile 2019

LA CARTA ACQUISTI SPERIMENTALE (CAS)

Che cosa è

È una misura di contrasto alla povertà fondata sull'**erogazione di un beneficio economico** e sulla partecipazione attiva dei beneficiari a un **progetto di inclusione** socio-lavorativa con il sostegno dei servizi sociali

Obiettivo

Sperimentare (in 12 città metropolitane) la costruzione di una macchina organizzativa tale da verificare la fattibilità di un complesso processo di inclusione attraverso il coinvolgimento dei servizi sociali

La CAS è una vera e propria base di **apprendimento** per l'introduzione del sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

IL SOSTEGNO ALL'INCLUSIONE ATTIVA (SIA)

Che cosa è

Si tratta di una misura che prevede un **sussidio economico** alle famiglie in condizioni economiche disagiate condizionata all'adesione a un **progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa** sostenuto da una rete integrata di interventi, individuati dai servizi sociali dei Comuni

Obiettivo

Sperimentare la fattibilità della misura su territorio nazionale

Il SIA è la misura «**ponte**» per l'introduzione del Reddito di Inclusione (Rel)

IL REDDITO DI INCLUSIONE (REI)

Che cosa è

È la misura nazionale di contrasto alla povertà che si compone di due parti:

1. Beneficio economico erogato attraverso una carta di pagamento elettronica (carta REI)
2. Un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa con il sostegno dei servizi sociali del Comune di appartenenza

Obiettivo

Avviare un processo strutturale di **sostegno al reddito** per le fasce più deboli e favorire il processo di **inclusione sociale**

IL REDDITO DI INCLUSIONE (REI)

A chi si rivolge

Nuclei familiari in possesso di specifici requisiti di residenza, soggiorno, familiari ed economici

IL REDDITO DI INCLUSIONE (REI)

Requisiti di residenza e soggiorno

Il **richiedente** deve essere, congiuntamente:

- Cittadino dell'Unione (o familiare di un cittadino dell'Unione con diritto di soggiorno)
- Cittadino di paesi terzi in possesso di permesso di soggiorno UE
- Apolide in possesso di permesso di soggiorno o titolare di protezione internazionale (asilo politico, protezione sussidiaria)
- Residente in Italia, continuativamente, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda

IL REDDITO DI INCLUSIONE (REI)

Requisiti familiari

Il nucleo familiare deve trovarsi in almeno una delle seguenti condizioni

- Presenza di un componente di età inferiore ai 18 anni
- Presenza di una persona con disabilità
- Presenza di una donna in stato di gravidanza accertata
- Presenza di almeno un componente di età pari o superiore ai 55 anni in stato di disoccupazione

IL REDDITO DI INCLUSIONE (REI)

Requisiti economici

Il nucleo familiare del **richiedente** deve essere, per l'intera durata del beneficio e congiuntamente, in possesso di:

- Un valore dell'ISEE, in corso di validità, non superiore ai 6.000 euro
- Un valore dell'ISRE non superiore ai 3.000 euro
- Un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore ai 20.000 euro
- Un valore del patrimonio mobiliare (depositi, conti corrente) non superiore a una soglia di 6.000, accresciuta di 2.000 euro per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino a un massimo di 10.000 euro

Dal 1° luglio 2018 il REI diventa universale, venendo meno i requisiti familiari e mantenendo solo quelli economici

IL REDDITO DI INCLUSIONE (REI)

Ammontare del beneficio economico

Il beneficio economico viene erogato per un periodo continuativo di **18 mesi** superato il quale può essere rinnovato per non più di 12 mesi ma solo dopo che siano trascorsi 6 mesi dalla data di cessazione del godimento della prestazione

Numero dei componenti	Soglia di riferimento in sede di prima applicazione	Beneficio massimo mensile
1	€ 2.250,00	€ 187,50
2	€ 3.532,50	€ 294,38
3	€ 4.590,00	€ 382,50
4	€ 5.535,00	€ 461,25
5 o più	€ 5.824,80	€ 485,40

IL PROGETTO PERSONALIZZATO DI ATTIVAZIONE SOCIALE E LAVORATIVA

Il progetto personalizzato viene predisposto dai servizi sociali dei Comuni, in rete con i servizi dell'impiego

In seguito alla valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare, questo viene preso in carico dai servizi sociali per essere accompagnato in un percorso attivo e partecipato di inserimento sociale finalizzato a superare:

- La condizione di povertà
- Le problematiche relative ai bisogni specifici individuati

LA MACCHINA ORGANIZZATIVA DEL REI

L'implementazione del processo, riassunto in due macro-azioni, implica la costruzione di una macchina organizzativa in grado di dare avvio e svolgimento a un processo composto da fasi e operazioni complesse sintetizzabili come segue:

- Definizione legislativa e amministrativa del processo
- Individuazione degli attori da coinvolgere nel processo e attribuzione delle loro funzioni
- Diffusione e pubblicizzazione della misura e raggiungimento dei potenziali beneficiari
- Selezione dei beneficiari e controllo dei requisiti di accesso
- Gestione dell'erogazione del reddito
- Analisi multidimensionale dei bisogni dei beneficiari
- Presa in carico dei beneficiari da parte dei servizi sociali
- Monitoraggio e valutazione dell'impatto della misura

L'IMPORTANZA DELLA VALUTAZIONE

Ogni azione di politica pubblica finalizzata all'interesse della collettività necessita di un parallelo processo di valutazione utile a:

- Verificare l'efficacia e l'efficienza della *policy*
- Individuare criticità nel processo di implementazione al fine di intervenire con aggiustamenti e miglioramenti

Elementi essenziali che caratterizzano la valutazione e il suo oggetto (l'azione sociale programmata)

	AZIONE	VALUTAZIONE
ATTORI (chi)	Decisori, operatori, destinatari, utenti (<i>stakeholders</i>)	Valutatori (interni o esterni)
MEZZI IMPIEGATI (come)	Risorse (umane, materiali)	Saperi, metodologia, tecniche
MOMENTI O FASI (quando)	Progettazione, implementazione conclusione	<i>ex ante</i> <i>in itinere</i> <i>ex post</i>
OBIETTIVI (perché) e RISULTATI (cosa si ottiene)	Efficacia ed efficienza dell'azione	Formulare un giudizio Migliorare l'azione
	Esiti, <i>output</i> , <i>outcome</i> , impatti	Formulazione di un giudizio analisi dei risultati

LE INDAGINI INAPP SULL'IMPLEMENTAZIONE DELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ

Nel corso del 2016, INAPP ha condotto e concluso uno studio di approfondimento valutativo del processo di implementazione della CAS, fornendo una rappresentazione della messa in opera della misura ed evidenziando, sulla base dei punti di vista degli *stakeholder* coinvolti (ad eccezione dei beneficiari finali), i nodi critici riscontrati nel decorso dell'intero processo

Nel 2017, è stato realizzato uno studio analogo sul SIA andando ad approfondire le dinamiche di processo su tre territori e raccogliendo il punto di vista dei coordinatori regionali, dei responsabili dei Comuni e degli operatori dei servizi sociali coinvolti direttamente nel processo

Principali evidenze empiriche riscontrate

CAS

- Sovraccarico di lavoro per gli uffici amministrativi e per i servizi sociali dovuto alla mancanza di una strategia di potenziamento che mettesse gli uffici nella condizione di gestire adeguatamente l'introduzione della misura
- Difficoltà dovute alla complessità dell'iter previsto per la gestione delle domande presentate dagli utenti, per i controlli da effettuare e per il coordinamento tra i soggetti agenti nel processo
- Processo di riorganizzazione e di rafforzamento della collaborazione tra Comuni, servizi sociali e organizzazioni presenti sul territorio. Laddove la rete era più forte, la sperimentazione della CAS ha funzionato meglio
- Identificazione di nuovi utenti precedentemente non noti ai servizi sociali
- Emersa in modo chiaro la necessità di potenziare i centri per l'impiego

SIA

- Sovraccarico di lavoro
- Insufficiente comunicazione tra INPS e Comuni
- Insufficienti risorse economiche
- Deficit organizzativo riscontrato nelle fasi attuative del processo (ritardi, mancanza di coordinamento)
- Criticità collegata alla condizionalità della misura per i nuovi utenti
- Differenze evidenti tra i diversi contesti territoriali di gestione in mancanza di una «regia» unificante

REI

Le questioni aperte:

- L'esperienza maturata con la sperimentazione precedente ha portato a un superamento delle criticità riscontrate con le precedenti misure a livello organizzativo e gestionale?

LE INDAGINI INAPP SULL'IMPLEMENTAZIONE DELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ

Le esperienze di indagine maturate relativamente all'analisi dei processi di implementazione delle precedenti misure in alcuni contesti territoriali, hanno consentito di acquisire utili elementi di conoscenza che rappresentano uno sfondo rispetto al quale è stato tracciato un percorso di analisi del processo del REI

Avendo chiari quali fossero gli **elementi rilevanti** e significativi da sottoporre a osservazione per restituire un quadro della funzionalità e dell'efficienza del **processo**

VALUTARE L'IMPLEMENTAZIONE DEL REI: TRE MACRO ELEMENTI

IL CONTESTO in cui si svolge l'azione (Regione, Ambito, Comune)

È necessaria per capire in quale terreno sociale si inserisce il processo analizzato e se determinate caratteristiche socio-economiche e culturali siano in relazione con eventuali differenze di impatto derivanti dall'introduzione della misura in esame

L'AZIONE implementata

La descrizione del processo in tutte le sue fasi è l'oggetto centrale dell'indagine

Gli ATTORI coinvolti

Un'analisi dell'azione implementata non può prescindere dall'individuazione dei ruoli di ogni soggetto coinvolto nel processo, in quanto ogni soggetto realizza parti costitutive dell'azione complessiva e determina l'attivazione dell'intero processo

DIMENSIONI RILEVANTI

Nel disegno di ricerca, la fase che viene sottoposta a osservazione riguarda i **primi sei mesi** di implementazione della misura

Dunque si tratta di una valutazione del processo *in itinere* e le dimensioni concettuali selezionate come rilevanti in sede di indagine riguardano:

- Gli obiettivi perseguiti
- L'organizzazione del processo
- Le azioni messe in campo
- Le risorse umane
- Gli strumenti tecnologici
- Le risorse economiche
- I risultati ottenuti (attesi e imprevisti)
- I risultati mancati

INDICATORI DI EFFICACIA DEL PROCESSO

L'azione, per considerarsi **efficace** al momento considerato, deve aver raggiunto in misura soddisfacente i seguenti obiettivi:

- ✓ Dislocazione delle risorse economiche secondo criteri adeguati alle esigenze
- ✓ Realizzazione di un processo fluido tra i soggetti attuatori
- ✓ Adeguata competenza e delle professionalità in campo
- ✓ Pianificazione adeguata delle operazioni da svolgere sul territorio
- ✓ Erogazione del sussidio economico al numero massimo dei beneficiari aventi diritto
- ✓ Chiarezza e trasparenza nelle procedure
- ✓ Adeguata del progetto personalizzato alle esigenze dei beneficiari
- ✓ Facilitazione dei collegamenti tra beneficiari e servizi sociali utili
- ✓ Adeguata diffusione e chiarezza della comunicazione al beneficiario destinatario dell'intervento (informazioni utili, chiarimento dubbi)
- ✓ Ridotto numero di criticità e reclami da parte degli attori coinvolti nel processo (operatori, beneficiari)

IL QUESTIONARIO PER I RESPONSABILI DI REGIONE

Si tratta di un questionario semi-strutturato suddiviso in due macro-sezioni, che rispettivamente riguardano:

1. le misure regionali in materia di contrasto alla povertà già attuate presso la Regione (contesto)
2. l'introduzione del Rel (azione, processo, dinamiche e attori)

LA PRIMA SEZIONE

Ricostruisce il quadro degli interventi e delle misure realizzate su territorio regionale e la modalità di gestione dei fondi attraverso cui esse vengono finanziate

Le indicazioni in questo senso costituiscono una base empirica che fornisce una misura del grado di attivazione della Regione con riferimento al problema della povertà

Fornisce un quadro di sfondo delle specificità regionali in cui si inserisce il Rel come misura a respiro nazionale

LA SECONDA SEZIONE

È interamente dedicata al Rel

RICOSTRUISCE le implicazioni che l'introduzione della misura ha comportato per la Regione al momento della sua attivazione

INDIVIDUA le sue caratteristiche e declinazioni operative

Lo strumento è costruito sulla base delle dimensioni concettuali individuate a monte:

- ✓ Contesto in cui avviene
- ✓ Attori coinvolti e loro funzioni
- ✓ Obiettivi e finalità delle operazioni che concorrono all'azione complessiva
- ✓ Flussi comunicativi tra gli attori coinvolti
- ✓ Esiti dell'azione (attesi, non attesi, positivi, negativi)
- ✓ Effetti prefigurabili a lungo termine
- ✓ Atteggiamenti e opinioni sulla misura

PRINCIPALI EVIDENZE EMERSE

I risultati che vengono illustrati sono riferibili alle 5 regioni che hanno risposto all'indagine

1. PIEMONTE
2. VENETO
3. SICILIA
4. CALABRIA
5. PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

PRINCIPALI EVIDENZE EMERSE

I contesti normativi e le misure di contrasto alla povertà già presenti

- Tutte le regioni avevano già avviato misure di contenimento della povertà in anni precedenti
- Le più attive in questo senso risultano Piemonte e Veneto
- Le misure introdotte tendono a contenere situazioni di povertà estrema (disagio abitativo, deprivazione alimentare, povertà educativa)

PRINCIPALI EVIDENZE EMERSE

Il passaggio dal SIA al Rel

- Non ha comportato gravi difficoltà per nessuna delle Regioni
- Sono state messe in atto veloci soluzioni organizzative per fronteggiare i pochissimi cambiamenti intervenuti con il Rel (tavoli di concertazione con i servizi sociali, percorsi di formazione finalizzati all'armonizzazione delle procedure)

PRINCIPALI EVIDENZE EMERSE

Le attività realizzate dalle Regioni

- Azioni di *governance* e coordinamento con le parti
- Funzione di regia e collegamento con gli Ambiti territoriali
- Facilitazione nel processo di comunicazione tra le parti coinvolte nel processo
- Monitoraggio

PRINCIPALI EVIDENZE EMERSE

I flussi comunicativi all'interno del processo

- Si registra in generale una bassissima frequenza di contatti tra le regioni e le altre parti coinvolte
- INPS centrale e Poste Italiane sono gli attori meno coinvolti nel processo di comunicazione
- Comuni, Ambiti territoriali e INPS locale quelli più coinvolti

*Gli scambi avvengono soprattutto per **comunicazioni relative all'andamento del processo sul territorio** e per **richieste di chiarimenti per la gestione**.
Frequenza bassissima di contatti per risolvere imprevisti, per criticità e per dar conto sullo stato delle domande pervenute*

PRINCIPALI EVIDENZE EMERSE

Vantaggi derivanti dall'introduzione del Rel

- Stimolo e occasione di crescita professionale per le figure coinvolte
- Miglioramento del processo di integrazione tra i servizi sociali
- Azione più mirata dei servizi sociali attraverso una sistematizzazione dei compiti da svolgere

- Per Sicilia e Calabria: miglioramento della qualità della vita dei beneficiari

PRINCIPALI EVIDENZE EMERSE

Svantaggi derivanti dall'introduzione del Rel

In generale, pochissimi i rilievi riscontrati

- Sovraccarico di lavoro per i servizi sociali e per i Comuni
- Problemi organizzativi e gestionali per gli apparati regionali e comunali
- Difficoltà nelle procedure di erogazione del beneficio economico (Calabria)

PRINCIPALI EVIDENZE EMERSE

Cosa pensano gli addetti ai lavori della gestione organizzativa del Rel

- Risorse economiche stanziare: vengono ritenute adeguate da tutte le Regioni che hanno risposto, a eccezione del Piemonte
- Molto apprezzato il ruolo di Banca Mondiale e il rapporto con gli Ambiti territoriali e i Comuni
- Critico il rapporto con INPS centrale e Poste Italiane
- Parzialmente critico il giudizio sul ruolo assunto dalle *Task Force* regionali
- Autovalutazione delle Regioni molto positiva sulla capacità di gestione e di svolgimento degli adempimenti previsti

PRINCIPALI EVIDENZE EMERSE

Cosa pensano gli addetti ai lavori del Rel come misura di contrasto alla povertà

- Il Rel MIGLIORA la qualità della vita delle persone sia da un punto di vista materiale che rispetto al processo di integrazione e inclusione sociale
- Dovrebbe essere una misura universale (inclusiva per tutti coloro che versano in condizioni di povertà assoluta)
- Dovrebbe aumentare la quota di beneficio economico erogato
- Dovrebbe ottimizzare e potenziare l'azione dei servizi sociali

PRINCIPALI EVIDENZE EMERSE

Azioni ritenute più efficaci per migliorare l'implementazione del Rel

- Miglioramento della dotazione tecnologica e informatica
- Costruzione di una banca dati per la gestione dell'anagrafica dei beneficiari (SIUSS)
- Potenziamento della diffusione e pubblicizzazione della misura
- Snellimento burocratico delle procedure di accesso alla misura per i beneficiari
- Formazione e aggiornamento per le figure professionali impiegate nel processo
- Ottimizzazione della collaborazione tra i soggetti coinvolti
- Ottimizzazione dei criteri per la dislocazione delle risorse presso i territori

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- 2016, INAPP, Verso il sostegno per l'inclusione attiva: il processo di implementazione della carta acquisti sperimentale (CAS), Rapporto di ricerca
- 2017, INAPP, L'implementazione del SIA: analisi di sfondo su tre territori. Puglia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Rapporto di ricerca
- 1998, Stame, N., 1998 L'esperienza della valutazione, Roma, Seam
- 1998, "La valutazione in Italia: esperienze e prospettive" in Bezzi C. e Palumbo M. (a cura di) *Strategie di valutazione. Materiali di lavoro*, Perugia, Gramma

Grazie per l'attenzione!

Anna Ancora – a.ancora@inapp.org



INAPP - Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche
Corso d'Italia, 33 - 00198 Roma - tel. +39.06.85447.1 - www.inapp.org