ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ

Rapporto di valutazione: dal SIA al REI

Presentazione del rapporto realizzato dall'Alleanza contro la povertà in Italia

Liliana Leone - *Responsabile scientifico della ricerca*

Roma, 8 novembre 2017

Scopo della valutazione del SIA

- La misura Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) del PON Inclusione ha svolto una **funzione ponte** per l'introduzione del Reddito di Inclusione (ReI)
- **Scopo** della valutazione è identificare, nelle prime fasi di attuazione del SIA, alcuni **meccanismi di implementazione** della misura che possono ostacolarne o favorirne il successo, al fine di meglio orientare il REI (Reddito di Inclusione).
- **Focus:** rafforzamento amministrativo e strategie di attivazione.

- **Citazione bibliografica:**
- Leone, L *(a cura di)* Rapporto di valutazione: dal SIA al REI. Alleanza contro la povertà, Roma, 8 Nov 2017.
- Downoload: http://www.redditoinclusione.it/monitoraggio/

Metodi della valutazione

- **Focus:** rafforzamento amministrativo e strategie di attivazione
- **Tempi:** rilevazione Aprile-Giugno 2017 (circa 8- 9 mesi da avvio)
- **Approccio**: valutazione dei processi di implementazione (e utilizzo TBE)* Non si tratta di 'monitoraggio' che è invece una funzione continua riguardante la raccolta di dati stabiliti in anticipo dal management del programma ed effettuata da addetti interni. Glossario OCSE

A. **Indagine su scala nazionale nei 597 ambiti territoriali sociali (ATS)** attraverso la somministrazione di un Questionario somministrato dai Referenti territoriali **Analisi di statistiche socioeconomomiche** a livello di AST

B. **Realizzazione di n.8 Studi di caso** attraverso interviste semistrutturate agli stakeholder presenti negli ATS e analisi documentazione (Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Lazio, Emilia Romagna, Lombardia, Friuli Venezia Giulia)

C. Creazione **database su Ambiti territoriali** in formato Opendata e con shape-file per analisi georeferenziate

**Disegno di ricerca download www.redditoinclusione.it Sezione valutazione*

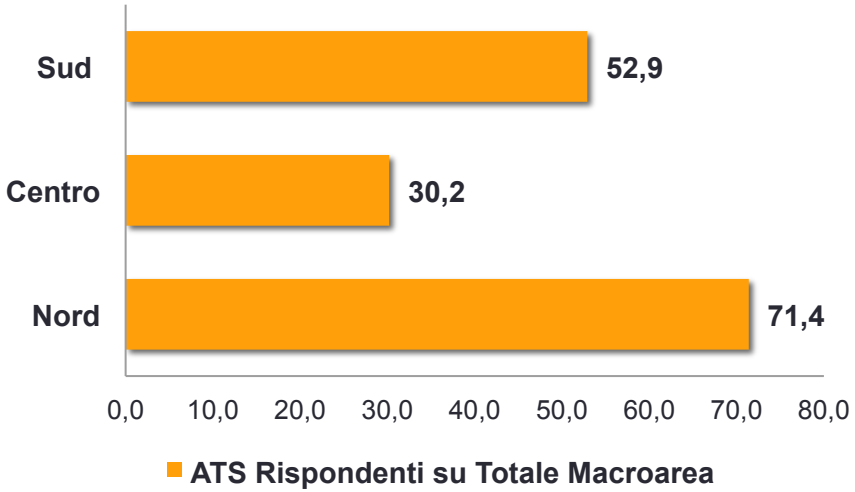
Dati georeferenziati su Ambiti: database open data

- Statistiche socioeconomiche **a livello di Ambito Territoriale Sociale**
- Perché georeferenziate e modalità di implementazione
- Perché la banca dati online opendata
- Alcuni indicatori:

- *Risorse quota % regionale (Fonte ministero MLPS)*
- *tasso take up SIA prima fase (Alleanza)*
- *Popolazione ambito 2017 (Istat)*
- *minori 0-17 su popolazione (%)*
- *stranieri su popolazione (%)*
- *persone che hanno dichiarato 1-10 mila euro (2016)*
- *Totale imponibile procapite (in euro)*
- *Spesa sociale dei Comuni in euro (2014 Bilanci Consolidati Min Interno*
- *Capitale investito cooperative sociali per residente (2015)*

BY NC SA

Campione dell'indagine sugli Ambiti territoriali



CAMPIONE

- L'indagine online interessa n.332 Ambiti su 597 ATS in Italia (**55,6%** del campione) e copre una popolazione di 35,7 milioni di abitanti.
- Nel Nord rispondono il 71% degli ATS presenti nelle regioni della macroarea, nel Centro il 30% e nel sud il 53%.
- n. 17 Regioni: oltre la metà degli AST rispondono. Assenti Lazio, Friuli Venezia Giulia, Val d'Aosta.

Ambiti sociali	Risorse PON Inclusione	Nuclei Target SIA	N° comuni	Comuni Area Metrop	N° ATS	Popolazione al 1-1-2017	Pop 0-3 anni	Pop 0-17 anni
ATS Italia	486.943.523	218.931	7.998	1327	597	60.592.661	1966761	99.10.710
ATS Rispondenti	280.666.433	128.689	4.778	643	332	35.700.001	1174619	59.120.05
ATS Rispondenti %	*57,60%*	*58,80%*	*59,70%*	*48,50%*	*55,61%*	*58,90%*	*59,70%*	*59,70%*

Sei contenuti chiave del rapporto

1. VOLUMI DI SPESA, BISOGNI E SQUILIBRI TERRITORIALI

2. TAKE-UP E CARATTERISTICHE DEI BENEFICIARI

3. STRATEGIE PER LA PRESA IN CARICO PERSONALIZZATA E PROCESSI DI 'ATTIVAZIONE'

4. POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E INTEGRAZIONE CON I CPI

5. STRUMENTI AMMINISTRATIVI E COPROGETTAZIONE

6. GOVERNANCE E RUOLO DELLE REGIONI

VOLUMI DI SPESA, BISOGNI E SQUILIBRI TERRITORIALI

ATS

56%
9%
35%

NUCLEI BENEFICIARI PREVISTI

46,5%
6,6%
46,9%

POPOLAZIONE

65,7%
5,4%
28,9%

RISORSE AVVISO 3/2016 PON

23,3%
5,2%
71,4%

DOMANDE ACCOLTE SIA (Febbraio 2017)

32,2%
5,3%
62,5%

ASSISTENTI SOCIALI EELL

73%
6%
21,1%

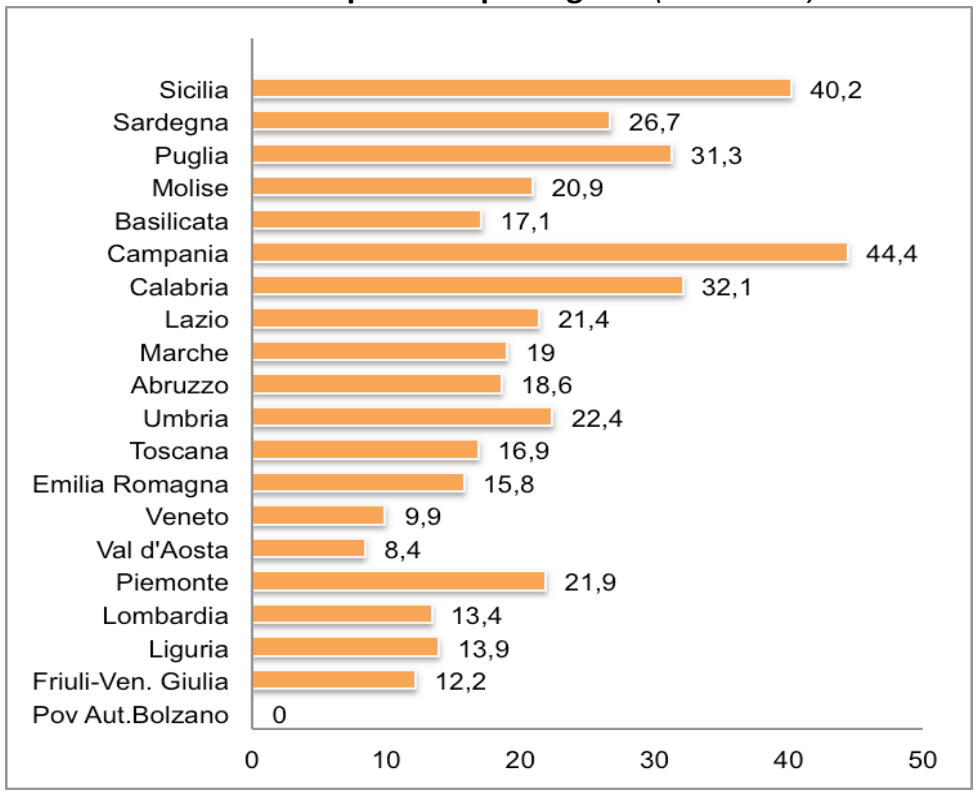
Carico amministrativo, squilibri territoriali e Rel

Squilibri che permangono con il Rel: sovraccarico e capacità di spesa

- **Platea beneficiari** = nelle regioni meno sviluppate risiedono il 46,9% dei nuclei beneficiari previsti in tutta Italia per SIA (45 punti)
- **Tasso di take-up superiore** in fase iniziale è il doppio nelle 5 regioni meno sviluppate *(Calabria, Campania, Sicilia, Puglia, Basilicata)*
- **Ammontare risorse per servizi e per rafforzamento amministrativo** = il 71% delle risorse destinato alle regioni meno sviluppate del Sud *(> controlli, carico progettazione, capacità di spesa, rendicontazione, anticipo 85%)*
- **Digital divide** Aggiornamento del personale dipendente 8,6% nei Comuni del Nord e 4% nei comuni Sud. Ufficio dedicato all'ICT nell'85,5% dei comuni sopra i 60mila abitanti, v/s 5,5% dei comuni fino a 5mila abitanti. (Istat 2017)
- **Effetto cumulativo** altri strumenti: POR FSE e FESR Ot 8 e 9, PON Metro
- **ATS** con una popolazione mediamente più ridotta al Sud (ridotte economie di scala)
- **Risorse professionali scarse**: 21% degli Ass Sociali degli EELL con una pop del 29%
- **Performance amministrative ridotte con ritardi** nella presentazione delle proposte progettuali Avviso 3/2016 in Campania e Sicilia

I tassi di take-up

Tabella 1 Tassi di take up del SIA per regione *(Gen 2017)*



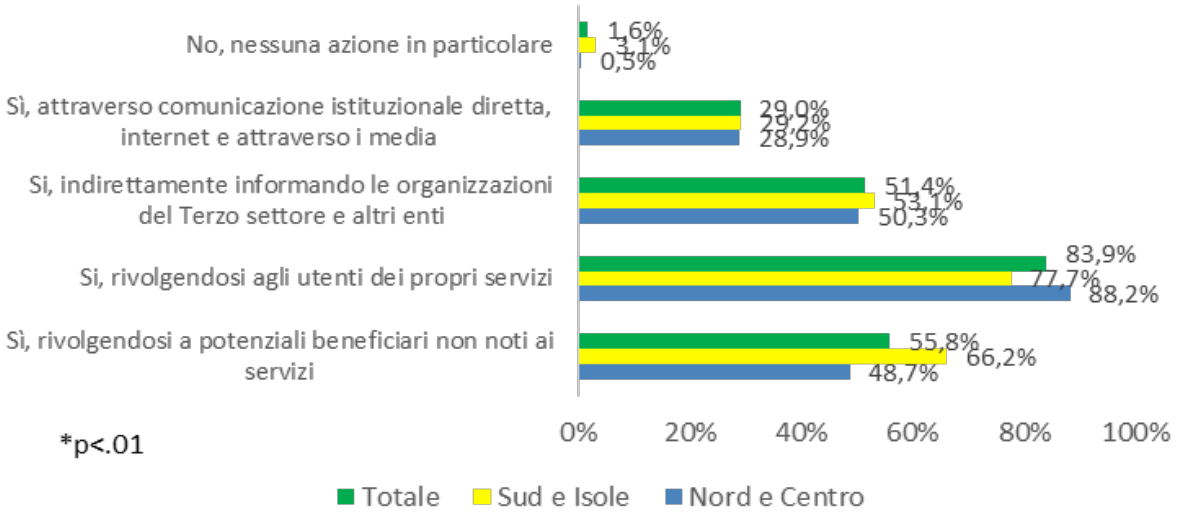
Fonte: Elaborazione dati dell'autore su domande accolte- Inps Audizione al Senato T Boeri 17.1.2017

**Definizione: rapporto (%) tra numero di beneficiari previsti dal'MLPS e dall'INPS e numero di domande SIA accettate dall'INPS.*

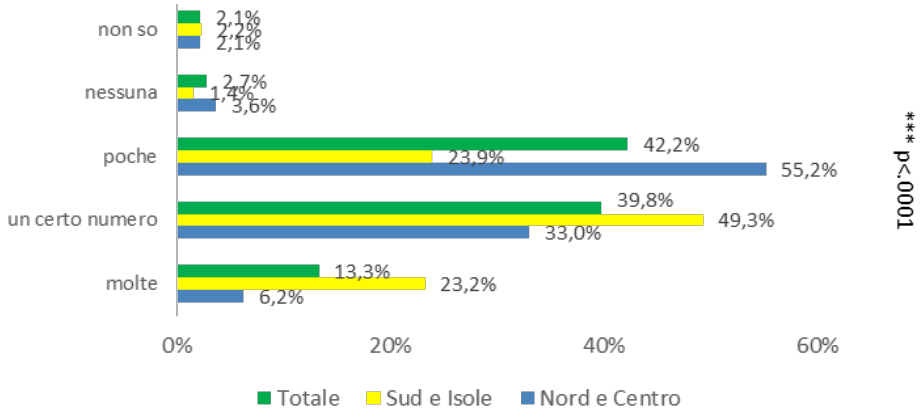
- **Tasso medio di take-up del SIA 28,6%** (sett-dic 2016 n.4 mesi)**.**
- Il livello di take-up al **Nord è in media del 15% e al Sud del 30%** *(Medie ponderate)* e variabilità molto elevata tra regioni.
- A Maggio 2017 il take-up (negli ATS studiati da **27% al 70%)** è in linea con quello di altre misure di integrazione al reddito con condizionalità (CCTs) nei Paesi OCSE
- **Previsione take-up Rei 250 – 260 mila nuclei** (12/2018) **60% Platea**
- Fattori che spiegano take-up dei TMC: (1) strategia di comunicazione;(2) effetto di normalizzazione; (3) presenza di precedenti analoghe misure di sostegno al reddito; (4) disegno della misura ; 5) Ritardi sinergia piattaforme Inps e regionali

Comunicazione sul SIA e caratteristiche dei beneficiari

- **Target prevalentemente noto ai servizi nel Centro-Nord** e **non noto al Sud**
- La **misura intercetta target con bisogni diversi:**
- disoccupazione e disagio abitativo più frequenti in famiglie numerose al Sud
- alta incidenza di immigrati nel Nord (Es. Brescia, Reggio Emilia…). Nei primi 4 mesi il **17,6% delle domande SIA sono state presentate da cittadini immigrati** (Fonte: Inps 2017).



Graf.13 Azioni di comunicazione ai cittadini circa l'avvio del SIA



Graf. 14 Persone che non erano conosciute dai servizi Sociali

Strategie di attivazione per la presa in carico dei nuclei

- Alcune Regioni e ATS cercano di **ampliare le opportunità a livello di sistema promuovendo** l'attivazione delle reti locali.
- **Ampliare focus Linee guida SIA:** da singole prese in carico a lavoro di comunità (es: lavoro socialmente utili, lavori di comunità…)
- Occorre **lavorare sulla domanda di lavoro**. Costruire un meccanismo di uscita e finanziar**e progetti personali si inserimento lavorativo**

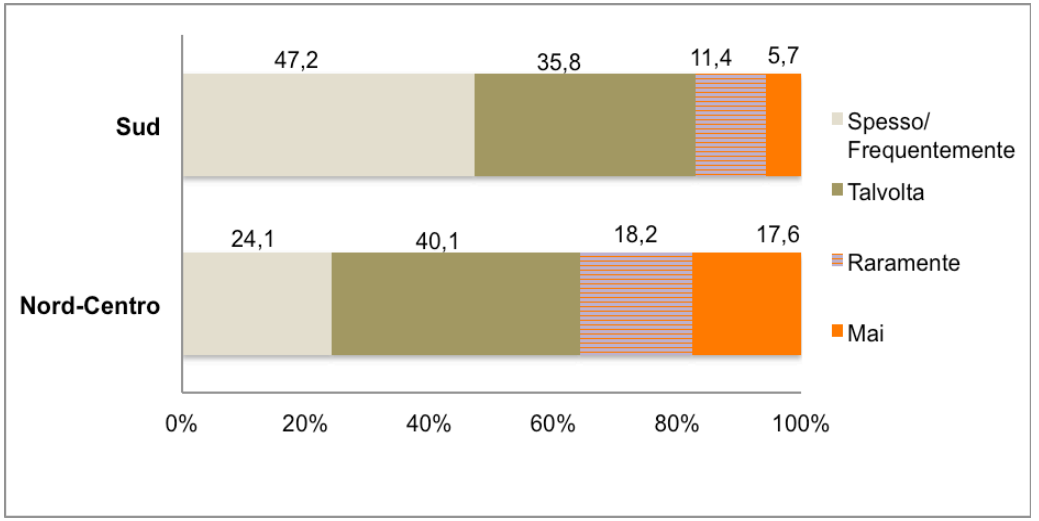
- *"….. Non avremo mai tutte le possibili **offerte di tirocini** che ci servono con tutte le misure in corso nel Mezzogiorno"(…). Ci siamo inventati i lavori di comunità…". **"Il Sia non si pone il problema** di **come aumentare il portafoglio di opportunità** di un territorio. Se vi sono opportunità è fisiologico che le persone trovino delle risposte. Se vi è un problema di lavoro giovanile bisogna creare lavoro, aumentare la domanda di lavoro giovanile". (ATS)*
- *" Io voglio assumere soggetti che sviluppano la domanda di lavoro e non che gestiscono le richieste del servizio,…" (ATS)*
- *"Ci sono **generazioni in futuro che non lavoreranno**. ..**Occorre alzare il livello culturale** ed educare …oggi abbiamo grande opportunità di intervenire su fasce più deboli ". (ATS)*

Predisposizione dei progetti personalizzati

I **progetti personalizzati si associano positivamente ad elevata *governance* a regia Regionale, presenza di risorse umane professionali, medio-alta spesa sociale** dei Comuni (Bilanci consolidati 2014) e strategie di **attivazione a livello di comunità.**
L'**eccezione** del caso calabrese è spiegata da fattori endogeni e culturali.
Presenza di forti squilibri territoriali

I nuclei avrebbero bisogno di un progetto personalizzato ma i servizi non riescono a soddisfare questa esigenza per carenza di risorse:

al Sud il 47% degli ATS dichiara che ciò accade 'spesso o frequentemente' al Centro Nord il 24%.



I progetti personalizzati

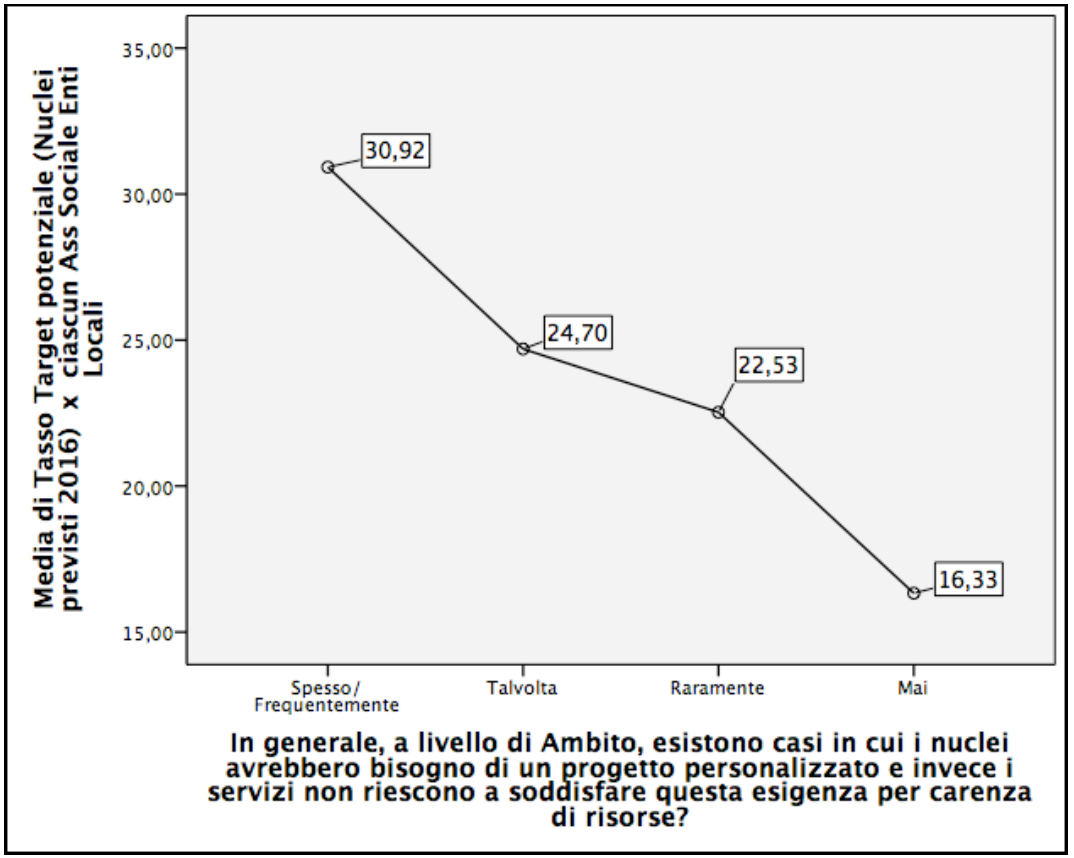
- I progetti personalizzati in ATS con elevate domande sono molto **spesso patti 'proforma': sottoscrizione di impegni per il futuro.**
- Discrepanza tra adesione formale **e compliance con linee guida: prevalgono modelli in continuità** (*path dependency*) **con pratiche precedenti**
- Disallineamento temporale tra azioni di rafforzamento dei servizi e predisposizione progetti personalizzati: **la spesa effettiva delle risorse Avviso 3/2016 è pari a 'zero'** a distanza di un anno.

- *"…il vero problema è lo scollamento temporale tra obbligo progetti personalizzati e reali servizi e personale disponibile" "Nel dubbio si fa sottoscrivere il progetto e visto che i tempi di verifica sono lunghi si può poi interrompere l'erogazione del beneficio se non ci sono più le condizioni"*
- *".. l'assenza di un lavoro di rete rischia di accentuare il carattere assistenziale della misura e di cronicizzare le situazioni di povertà: non è il colloquio con i servizi che basta. Questo è un timore fondato: che si creino ulteriori fasce di assistiti cronici."*

Relazione lineare tra risorse umane e progetti personalizzati

L'indicatore che misura il potenziale carico di lavoro per gli assistenti sociali, è connesso in modo lineare all'assenza di progetti personalizzati motivata dalla mancanza di risorse.

Indicatore costruito a livello provinciale: N Nuclei beneficiari attesi/ N. assistenti sociali negli Enti Locali



I minori e i giovani NEET in povertà

- Nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 si sostiene che il contrasto alla povertà minorile debba rappresentare il punto di partenza nella definizione di una misura universale di contrasto alla povertà assoluta. La Raccomandazione n.4/2013 del Consiglio europeo sollecita una maggiore efficacia dei trasferimenti sociali attraverso un loro migliore targeting, con particolare riferimento alle famiglie a basso reddito in cui siano presenti dei minori.
- Da esiti prima fase di attuazione del SIA emerge ancora scarsa integrazione con altre misure rivolte a giovani e debole offerta (FP, Garanzia Giovani, SCN…) e scarsa attenzione a **rischio NEET** (16-18 anni)
- Scarsa presenza di **processi di ascolto e partecipazione dei minori**.
- Offerta **debole servizi di cura 0-3 anni e per giovani**
- *"…investire sui bambini: si dovrebbero leggere la letteratura sugli effetti che hanno queste misure sui bambini. Secondo me questo è il punto focale di una ricerca nazionale. Non vedo questa consapevolezza a livello nazionale e locale..."(C)*

Assistenza tecnica, monitoraggio delle condizionalità, competenze

- **Discrezionalità** elevata dei meccanismi di verifica e del **monitoraggio delle condizionalità**:
- *"Non ci sono tempi di verifica prescritti …ogni assistente si è organizzato individualmente in relazione alla complessità del caso. Alcune vanno monitorare in maniera più stringente, altri ogni sei mesi." (NF)*

- I controlli e i **test dei mezzi a** livello locale (v. accordi con PRA su % variabili) troppo disomogenei e occasionali

- Tra le **competenze tecnico-amministrative da rafforzare** (1) competenze in tema di mercato del lavoro/servizi per l'impiego, (2) le competenze giuridiche -amministrative per la rendicontazione e per fare le gare.
- Necessità di di confronto (es: tra grandi comuni) su aspetti amministrativi e procedurali

Governance: il ruolo dei CPI e della FP

- **Ruolo chiave delle regioni**: promozione strategie integrate tra politiche sociali, politiche attive del lavoro, formazione professionale
- Ruolo insufficiente o assente dei **Centri per l'Impiego** (CPI) da Nord a Sud e debolezza degli interventi destinati all'inserimento lavorativo e alla **formazione professionale (FP)**. Forme di integrazione erano presenti prima dell'avvio della misura SIA in tutto l'Ambito solo nel 53% dei casi (67% del Centro/Nord e 33% del Sud). Carenze nei processi di integrazione istituzionale.
- Le **equipe Multidisciplinari** sono state costituite **nel 58%** degli Ambiti (76% Centro-Nord e 46% Sud) ma spesso il ruolo del CPI, previsto in quasi tutti i protocolli di intesa, rappresenta solo un impegno formale e sostanzialmente coincide con precedenti pratiche di lavoro integrate

Integrazione, delega o bisogni occupazionali? Le difficoltà dei Centri per l'Impiego

Nel Sud il 20,6% degli ATS, contro il 5,1% di quelli del Nord, afferma che la maggior parte dei nuclei beneficiari del SIA (da 51 a 100%) viene presa in carico dai servizi per l'impiego e non dai servizi sociali.Tra le motivazioni: maggiori problemi di disoccupazione e/o sovraccarico dei servizi sociali con delega ai CPI che tuttavia esprimono una serie di incertezze:

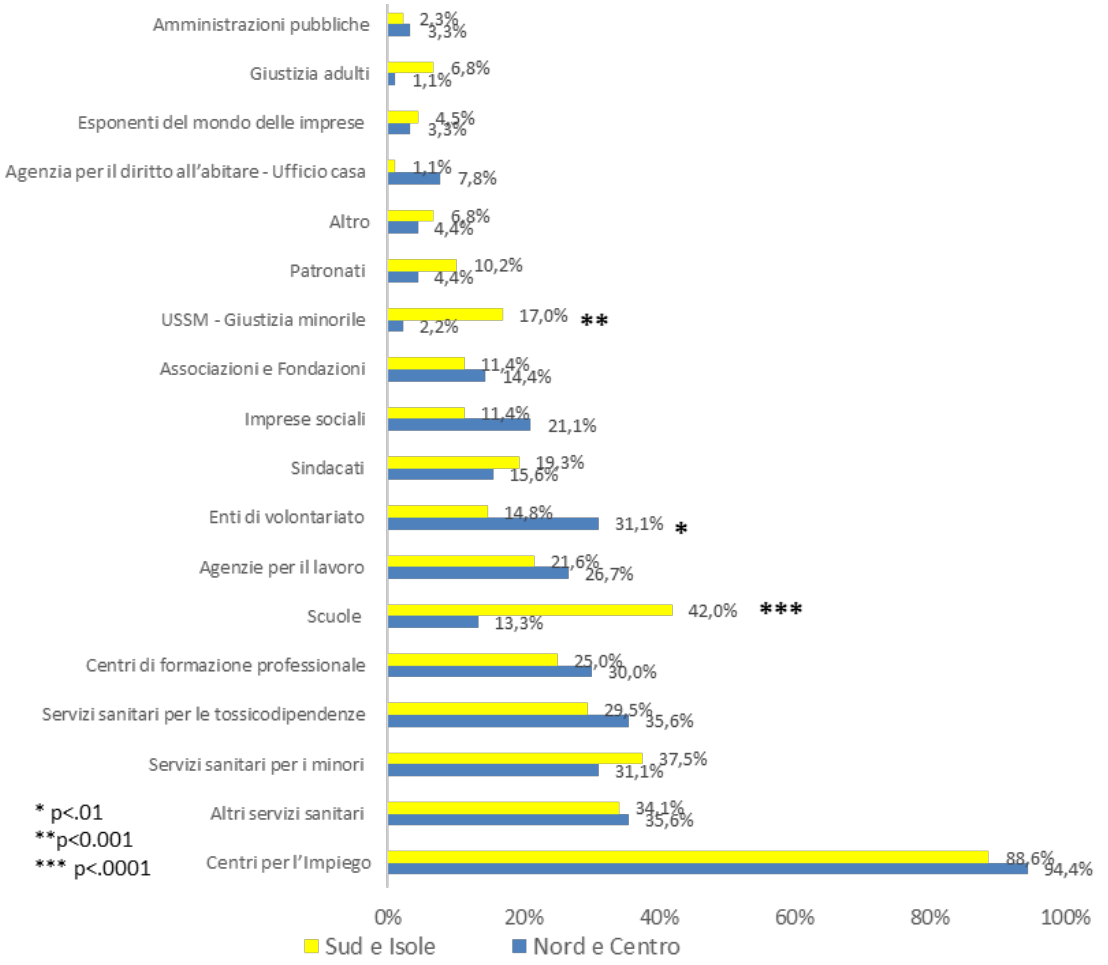
"E' una presa in giro la gente non sa usare il computer e non è nelle condizioni di poter ottemperare alla richiesta e per motivi dovuti alla povertà: collegarsi a internet per trovar lavoro non è una dimostrazione effettiva di ricerca del lavoro. Una presa in giro uno spreco di carta che indispettisce il cittadino… ci danno il foglio con la cronologia di malavoglia e ci mettiamo il cuore in pace.." (CPI)

"I corsi di FP per i beneficiari sono pochissimi (...) "non sapremmo cosa attivare...!" (G) "Non c'è nulla di attivo come formazione professionale a Palermo in questo periodo e non possono inviare ai CFP. Da due anni non si fa formazione in Sicilia " (…)"L'utente avrebbe diritto di incontrare qualche operatore (del CPI) ….non si riesce a incontrare con periodicità bimestrale le persone con soli 15 operatori di front office!" (CPI)

Attori della rete territoriale

- Forte la presenza dei CPI e debole quella dei CFP, delle Agenzie per l'Abitare e delle imprese sociali.
- Le scuole (42%)
- e l'USSM nel Sud alleati chiave

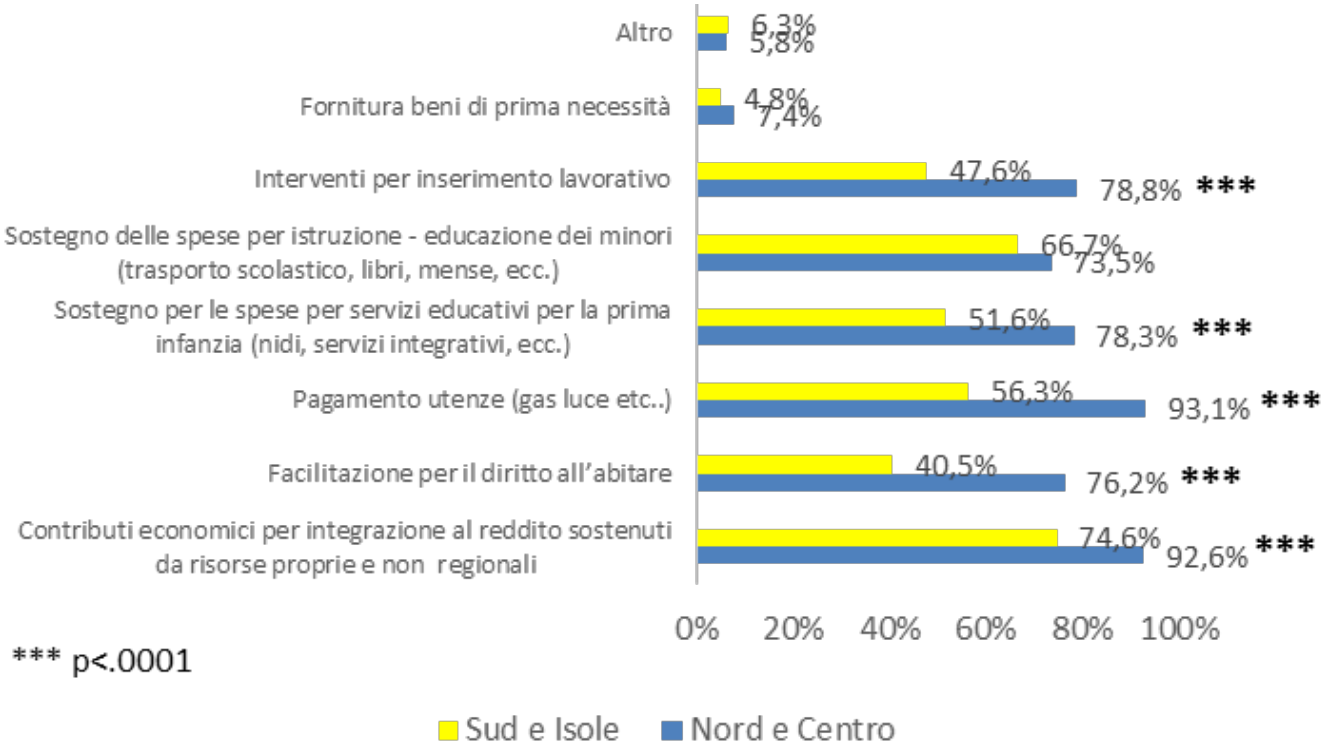
- Nel Centro Nord più enti di volontariato (31%) tra gli attori rilevanti della rete



Graf.19 Attori rilevanti della rete territoriale coinvolti nella gestione del SIA

La messa a sistema degli interventi

Il SIA e il Rei devono essere accompagnati da una serie di altre misure locali necessarie alla fuoriuscita dei nuclei da condizioni di povertà: esistono notevoli differenze nell'offerta di tali misure tra Nord e Sud del Paese.



Graf. 7- Misure di sostegno al reddito e di contrasto della povertà gestite dagli enti locali

Coprogettazione: strumenti giuridico amministrativi e difficoltà di spesa

- **Talvolta confusione su procedure coprogettazione con Terzo settore** (v. procedura Avviso pubblico e obiettivi manifestazione interesse, rischgi frammentazione appalti sopra soglia) e carente conoscenza regole di rendicontazione dei Fondi Strutturali Si prevedono ritardi di spesa. Nella gestione delle risorse destinate al rafforzamento amministrativo e della rete dei servizi sociali convergono 4 corpus normativi:

- 1) Direttive UE sui SSIG Servizi Sociali di Interesse Generale (*COM SWD(2013) 53 final/2)*
- 2) il nuovo Codice degli appalti recentemente modificato *(D.leg 50/ 2016)*
- 3) I Regolamenti UE ed in particolare quello del FSE che dettano procedure di rendicontazione e vincoli di spesa stringenti
- 4) Legislazione terzo settore D.leg. 3/7/2017, n.117 Codice del terzo settore

Questioni trasversali più rilevanti

- **Non basta il trasferimento economico con la 'presa in carico'**: è necessario rafforzare la qualità dei servizi per l'impiego e azioni di sistema a livello regionale
- Curare **l'allineamento dei tempi** tra diverse componenti della misura e necessità di **strategie di implementazione diversificate.** Gli squilibri strutturali tendono a permanere o ampliarsi: **si protrarrà al Sud bassa capacità di spesa sulla parte attiva ma alto take up**
- Rafforzare il **ruolo centrale svolto dalle Regioni** 'virtuose' *(v. strategie integrate per gestione parte 'attiva')* e accogliere esigenze diverse delle città metropolitane
- Ampliare la rete opportunità per permettere processi di *capacitazione* con **strategie di attivazione delle comunità locali**. Limiti del **progetto personalizzato** con presa in carico di un beneficiario isolato dai sistemi sociali e necessità di rivedere Lineeguide SIA del Ministero.
- Corretto utilizzo di procedure giuridiche amministrative (*confusione su coprogettazione)*
- **Carenza di focus su minori** (ruolo scuola)
- **Maggiore trasparenza su monitoraggio** della misura prodotto da MLPS – AdG Pon Inclusione - Inps: essenziale per alimentare dibattito pubblico informato

Punti forti

- Emerge una **forte consapevolezza** che l'implementazione del SIA, e a breve del Reddito di Inclusione, rappresenta nel nostro Paese un momento di svolta delle politiche di welfare nel loro complesso in linea con recenti raccomandazioni del Parlamento Europeo sulle misure di reddito minimo per il contrasto della povertà *(European Parliament A8-0292/2017 6.10.2017 REPORT on minimum income policies as a tool for fighting poverty (2016/2270(INI))*

- Valore **della valutazione in un'ottica democratica e pluralistica** per sostenere un **dibattito informato** e per rendere intellegibili e confrontabili le buone prassi locali. Occorre supportare processi di traduzione e trasferimento delle conoscenze ed evitare di 'reinventare continuamente'.
- Valore del percorso di ricerca per sostenere attività di costruzione di conoscenze e scambio di pratiche che vedano protagonista il Terzo settore

- **Grazie per l'attenzione!**

- Liliana Leone – *CEVAS*

- *Responsabile scientifico della valutazione del SIA promossa da Alleanza contro la povertà.*

- Tutti i materiali presentati sono scaricabili dal sito:
- http://www.redditoinclusione.it/rapporto-di-valutazione/

- Database Ambiti territoriali: Download: http://www.redditoinclusione.it/database-con-le-statistiche-sugli-ambiti-territoriali-sociali/