



Rapporto di valutazione: dal SIA al REI

Seminario di Studio CARITAS Italiana

Dal SIA al REI. Per uscire tutti dalla crisi

Liliana Leone - *Responsabile scientifico della ricerca – Direttore CEVAS
Consulenza e Valutazione nel Sociale (RM)*

Roma, 30 Gennaio 2018

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 (Rel)
- **Scopo** della valutazione era l'identificazione, nelle prime fasi di attuazione del SIA, di alcuni **meccanismi di implementazione** della misura che potevano ostacolarne o favorirne il successo, al fine di meglio orientare il REI (Reddito di Inclusione).
- **Focus:** rafforzamento amministrativo e strategie di attivazione.
- **Riferimento bibliografico:**
 - Leone, L (*a cura di*) Rapporto di valutazione: dal SIA al REI. Alleanza contro la povertà, Roma, 8 Nov 2017.
 - Download: <http://www.redditoinclusione.it/rapporto-di-valutazione/>



Metodi della valutazione

- **Focus:** rafforzamento amministrativo e strategie di attivazione
- **Tempi:** Feb-Ago 2017
- **Approccio:** valutazione dei processi di implementazione con approccio Theory Based Evaluation (TBE)

A. Indagine su scala nazionale sugli ambiti territoriali sociali (ATS) Questionario somministrato dai Referenti territoriali

B. Realizzazione di n.8 Studi di caso

C. Creazione database su n.594 Ambiti ATS



ALLEANZA
CONTRO
LA POVERTÀ

Rapporto di valutazione: dal SIA al REI

Ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione
del programma di contrasto della povertà
Sostegno per l'Inclusione Attiva

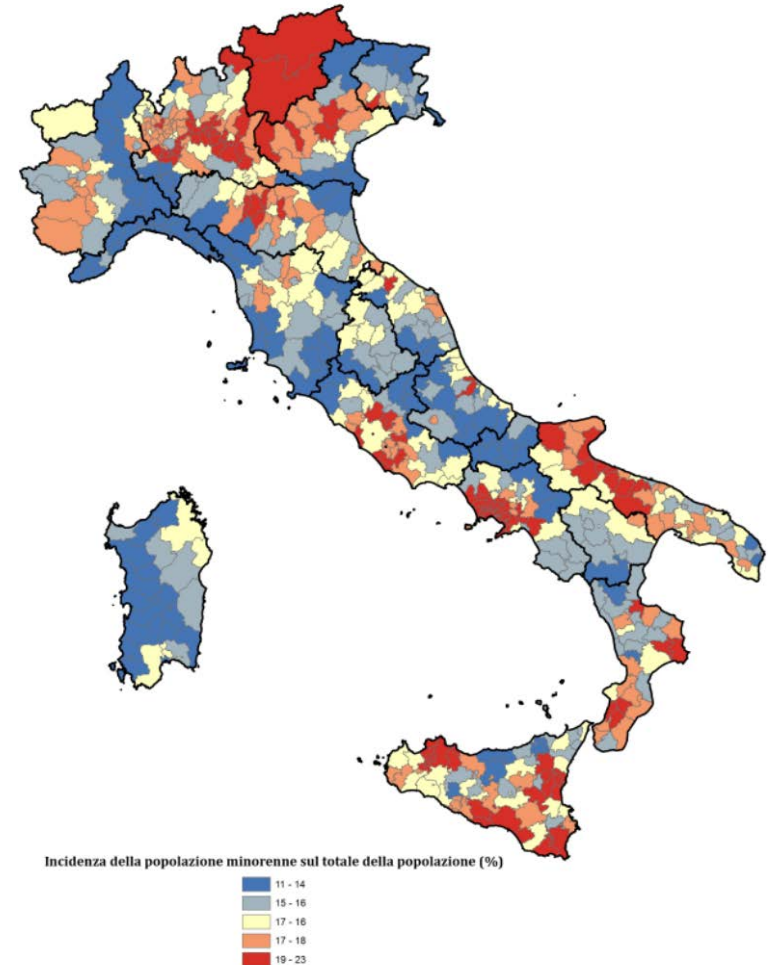
Versione 11 novembre 2017



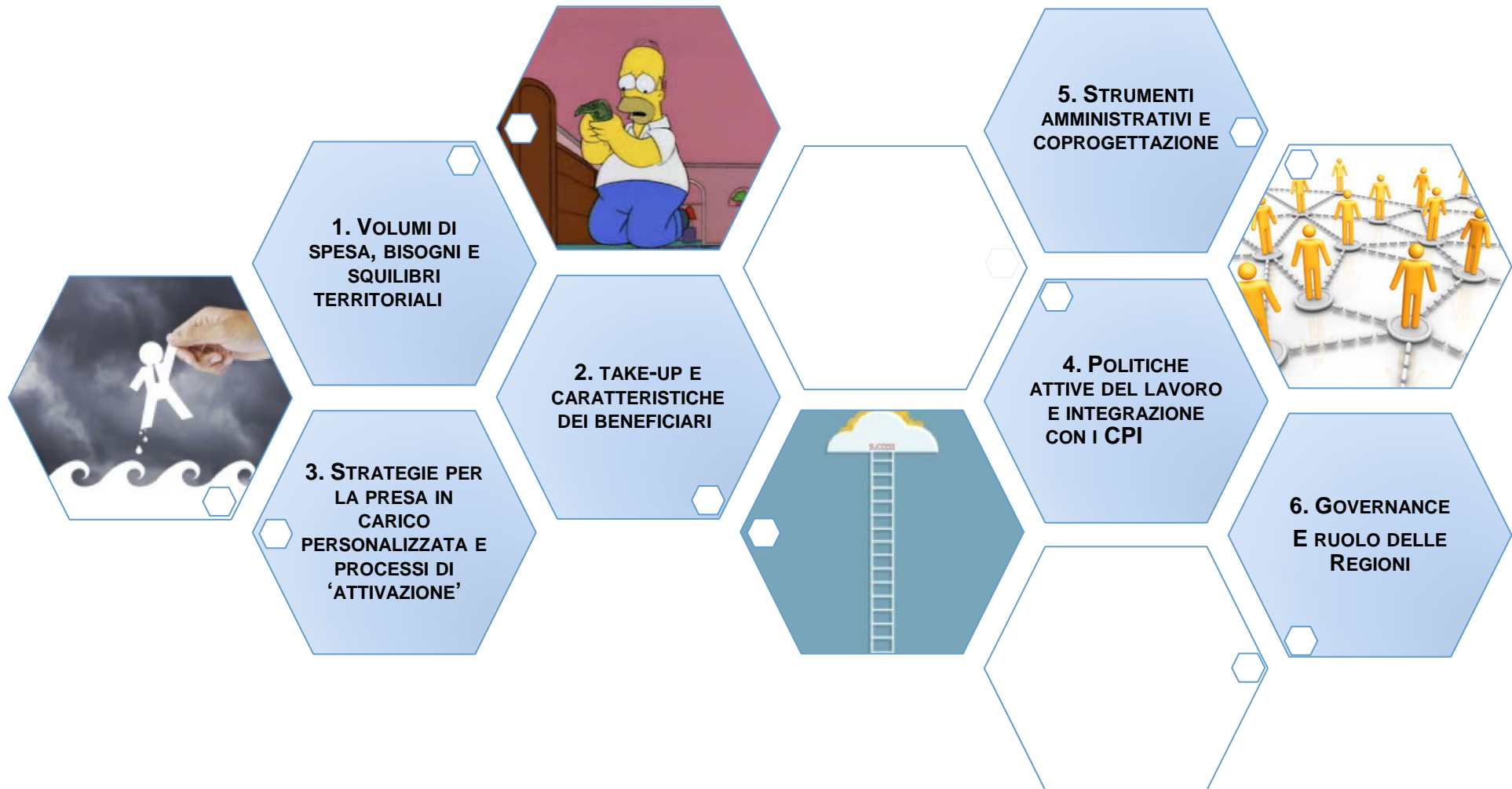
Dati georeferenziati sulla condizione delle politiche per i minori a livello di Ambiti territoriali

- Per la prima volta è stato possibile realizzare analisi sulla condizione dei minori e delle politiche per il contrasto della povertà minorile (bisogni, sistema di offerta, spesa...) riferite agli **Ambiti (ATS)**.
- E' stato prodotto e diffuso un database **opendata** e georeferenziato con statistiche demografiche e socioeconomiche a livello di ATS.
- **Circa 40 indicatori tra cui:**
 - *persone che hanno dichiarato 1-10 mila euro (2016)*
 - *stranieri su popolazione (%)*
 - *Spesa sociale dei Comuni in euro (2014)*

Incidenza popolazione <18 anni



Sei contenuti chiave del rapporto



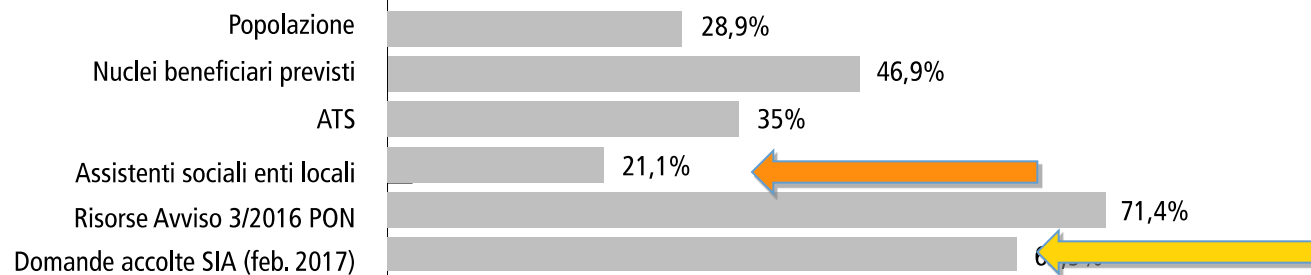
Carico amministrativo, squilibri territoriali e Rel

- **Povert  e diseguaglianze in aumento** Nell'UE28 la Regione Sicilia   quella in cui (Eurostat 2016) si registra il tasso pi  elevato di persone a rischio di povert  (41,8%), seguono la Campania (36,9%) e la regione nord-est della Romania (36,1%).
- **1/3 dei giovani 15- 24 anni in Sicilia   NEET** (31,9%) a fronte di valori dimezzati in altre regioni (Toscana, Emilia Romagna, Lombardia) (Istat 2016)
- **Digital divide** Aggiornamento del personale dipendente 8,6% nei comuni del Nord e 4% nei comuni Sud. (Istat 2017)
- **La spesa media procapite dei comuni/ATS** destinata al sociale varia con un rapporto di 1 a 30 a favore di ATS del Nord (Campania A05 Atripalda/Friuli VG 01)
- **Effetto cumulativo** altri strumenti: POR FSE e FESR Ot 8 e 9, PON Metro
- **ATS** =popolazione mediamente pi  ridotta al Sud (ridotte economie di scala)
- **Risorse umane e organizzazione Serv Sociale**

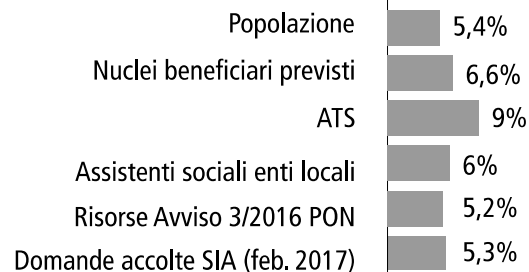
Gli squilibri territoriali



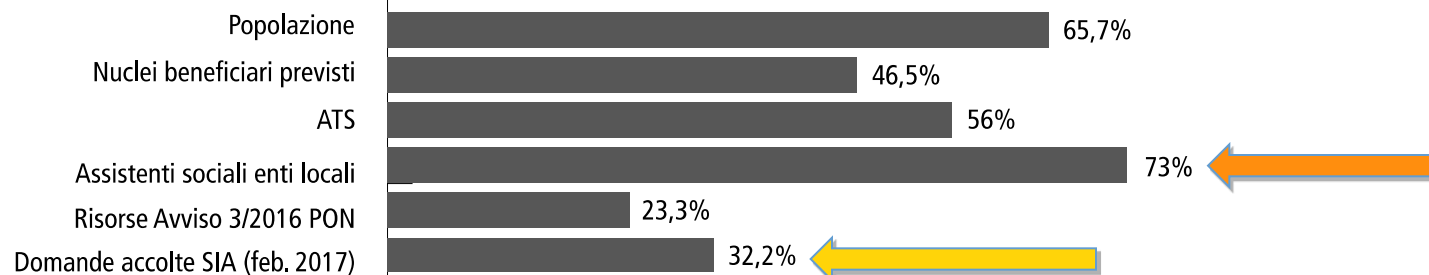
REGIONI MENO SVILUPPATE (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia)



REGIONI IN TRANSIZIONE (Abruzzo, Molise, Sardegna)



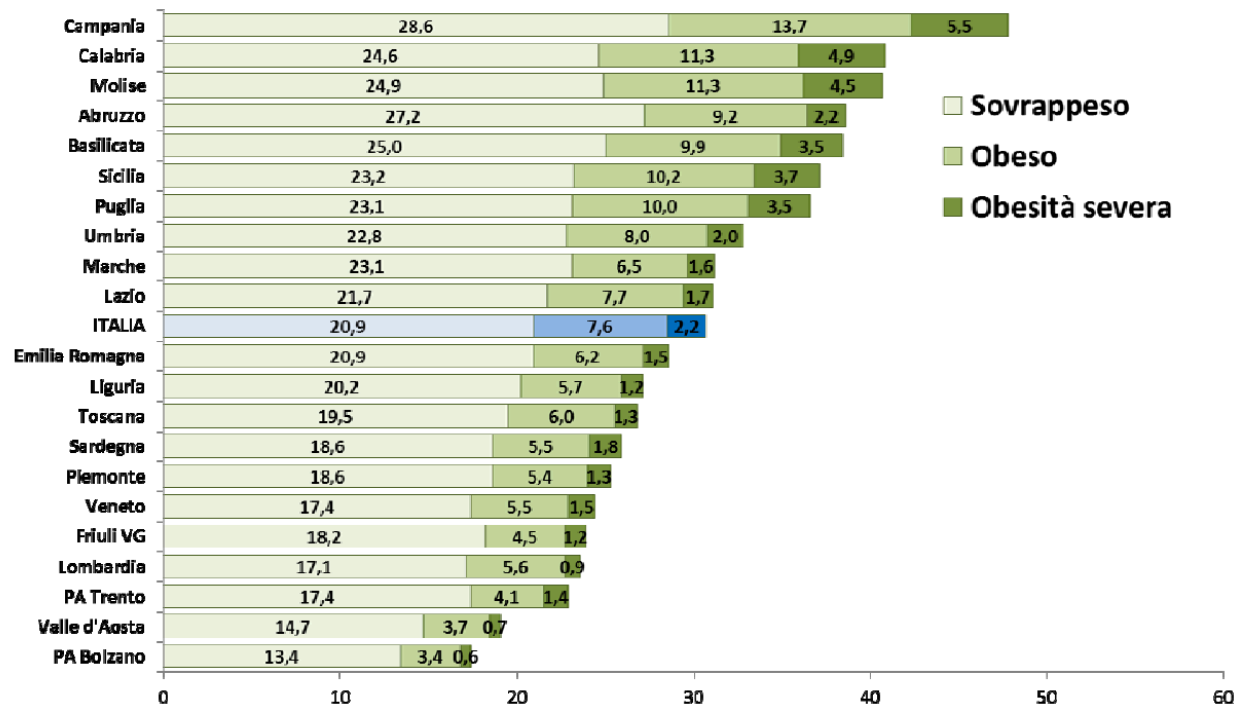
REGIONI PIÙ SVILUPPATE (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Trentino Alto Adige, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto)



Fonte: Leone, 2017, p. 218

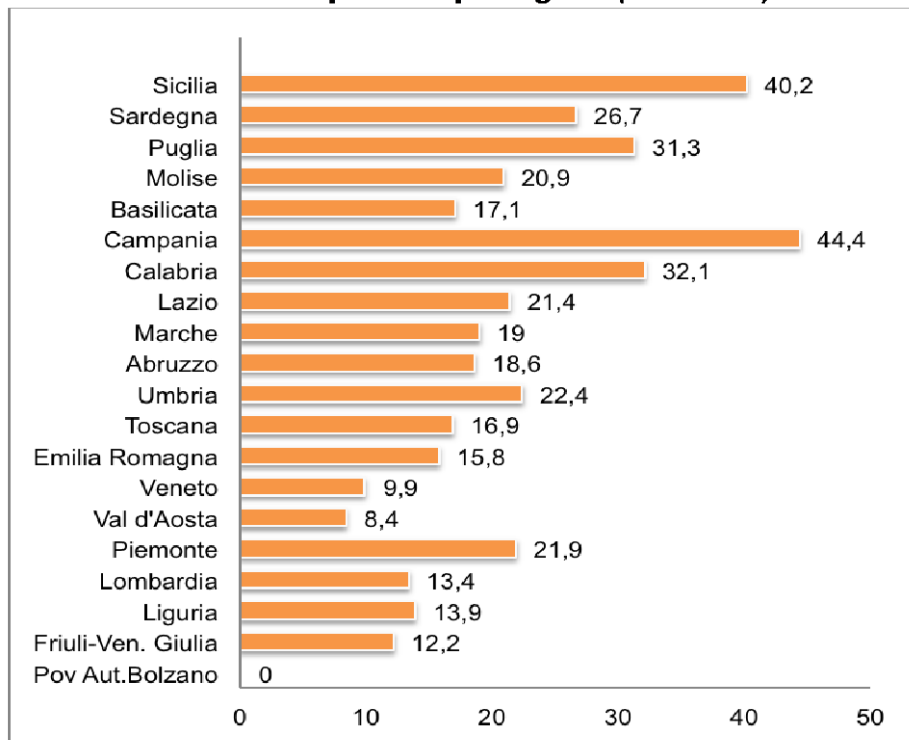
Ineguaglianze sociali e gradiente Nord-Sud: SALUTE

- Una bimba nata nel 2016 in Sicilia o Campania (Napoli 82,9; Palermo 83,8) ha una **speranza di vita di due-tre anni in meno** rispetto a coloro che sono nate in altri territori (Bologna 85,6; Milano 85,8; Trento AA 86,3)
- In alcune regioni del Sud (Campania, Calabria) **raddoppia la percentuale di bambini di 8-9 anni in sovrappeso o obesi** (Campania 47,8% - Veneto 24,4%) e la **sedentarietà**. In Veneto il 10% risulta 'non attivo' il giorno precedente la rilevazione e in Sicilia il 25,6%.(2014 ISS)



I tassi di take-up: cioè... quanti nuclei rispetto al previsto?

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

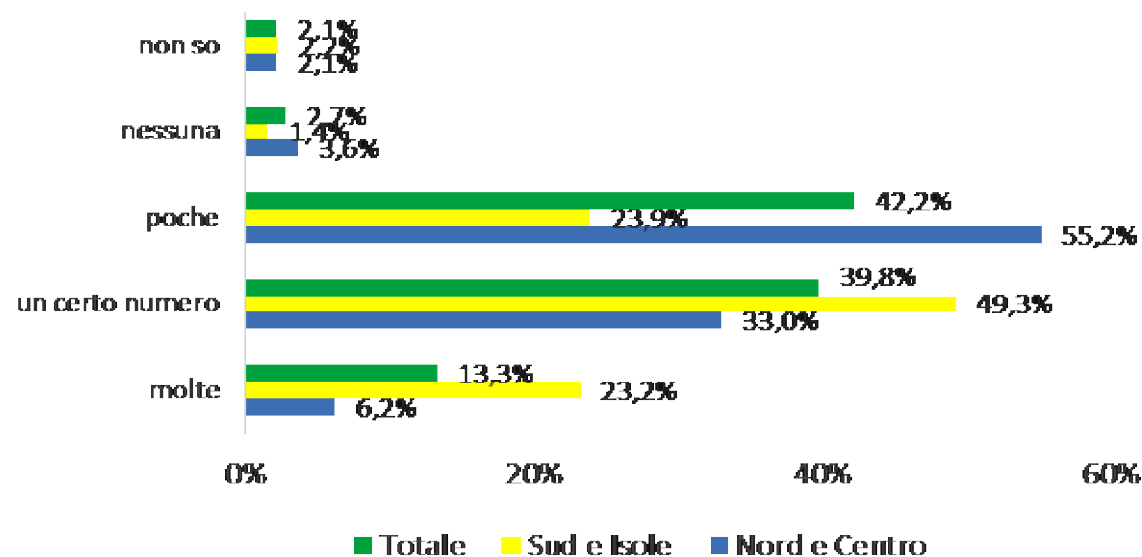
- **Tasso medio di take-up del SIA 28,6%** (sett-dic 2016 n.4 mesi).
- A Maggio 2017 il take-up (negli ATS studiati da **27% al 70%**) è in linea con quello di altre misure nei Paesi OCSE
- **Previsione take-up Rei 250 – 260 mila nuclei (12/2018) 60% Platea.** Fattori che spiegano basso take-up:
 - (1) 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

- Il calcolo del take up è **fondamentale e va studiato**. I dati su beneficiari raggiunti in possesso di INPS e MLPS dovrebbero essere resi pubblici in modo regolare.

Comunicazione sul SIA e caratteristiche dei beneficiari

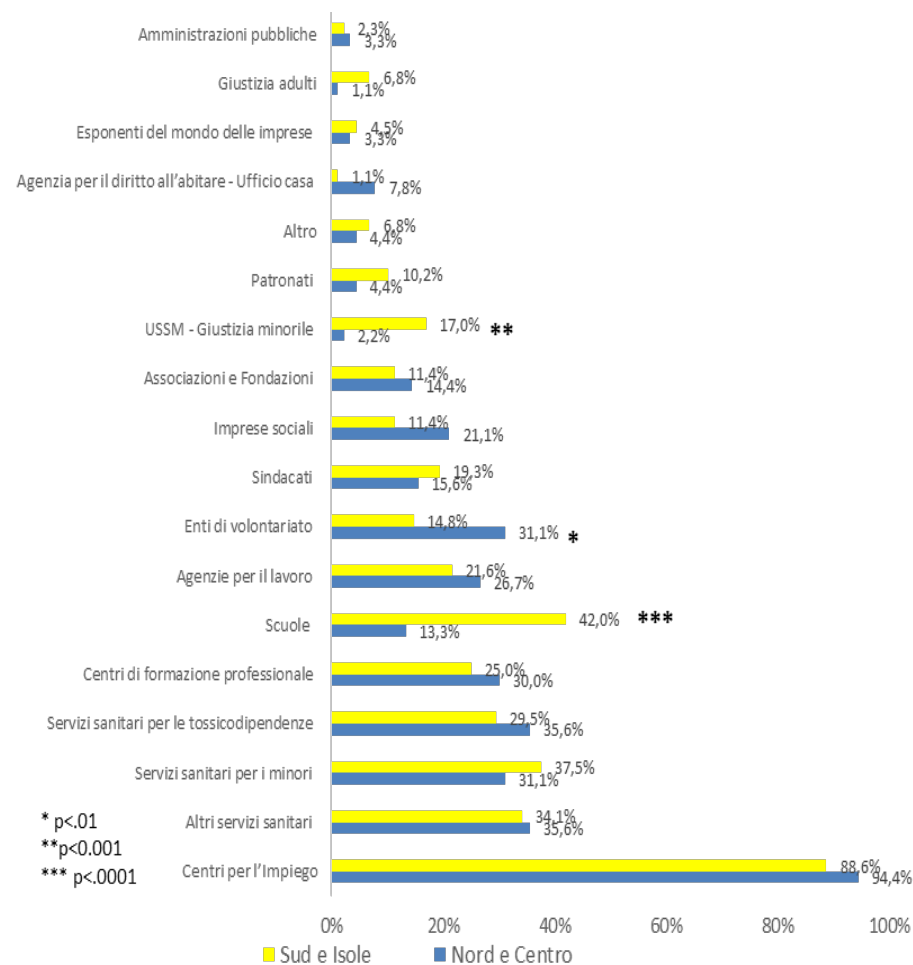
- **Target prevalentemente noto ai servizi nel Centro-Nord e non noto al Sud**
- **La misura intercetta target con bisogni diversi:** disoccupazione e disagio abitativo più frequenti in famiglie numerose al Sud
- alta incidenza di immigrati nel Nord (Es. Brescia, Reggio Emilia...). Nei primi 4 mesi il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

Graf. 14 Persone che non erano conosciute dai servizi Sociali



Attori della rete territoriale

- I protocolli di intesa con i Centri per l'Impiego (CPI) risultano essere presenti nel 92% degli Ambiti(ATS).
- Con percentuali intorno al 30% sono stati coinvolti i **Centri di formazione professionale, le scuole, i servizi per le dipendenze, i servizi sanitari dedicati ai minori, gli altri servizi sanitari**.
- Gli accordi sono tuttavia espressione di intenzione a collaborare piuttosto che definizione operativa di risorse e servizi messi a disposizione.
- Le scuole e l'USSM nel Sud alleati chiave



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

Strategie di attivazione per la presa in carico dei nuclei

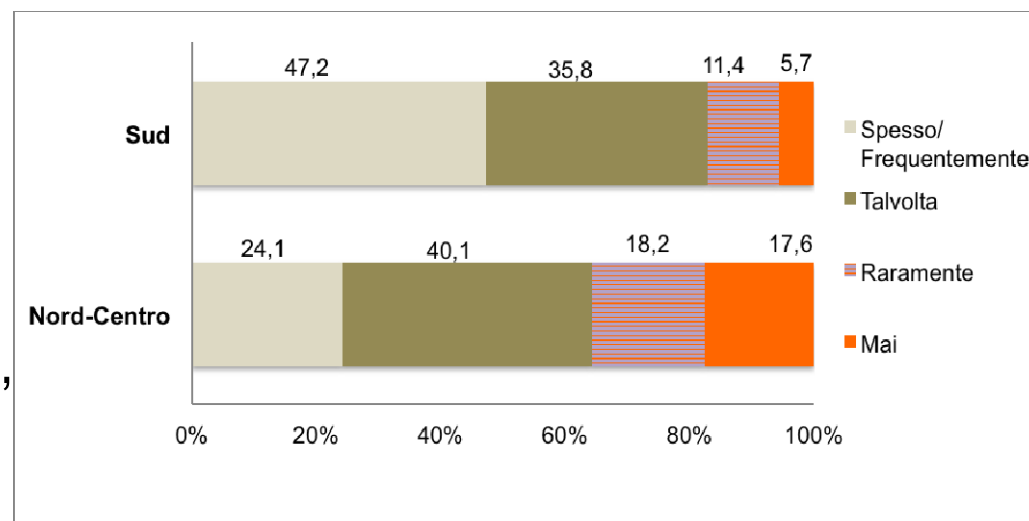
- Alcune Regioni e ATS cercano di **ampliare le opportunità a livello di sistema promuovendo** l'attivazione delle reti locali.
- **Ampliare focus Linee guida SIA:** da singole prese in carico a lavoro di comunità (es: lavoro socialmente utili, lavori di comunità...)
- Occorre **lavorare sulla domanda di lavoro**. Costruire un meccanismo di uscita e finanziare **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 rallentata da esigenze rafforzamento rete dei servizi

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** dello studio di caso calabrese è spiegata da fattori endogeni e culturali.

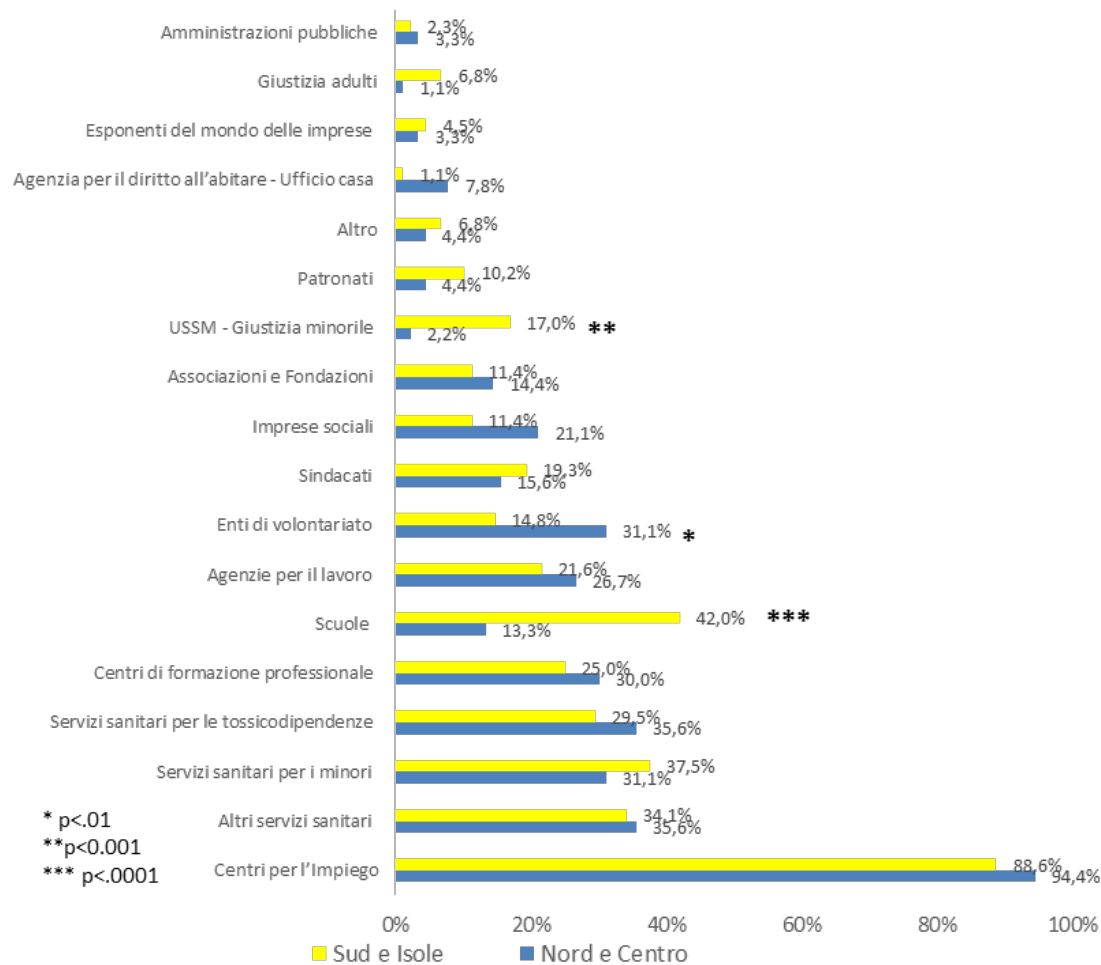
Presenza di forti squilibri territoriali

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%.



Attori della rete territoriale

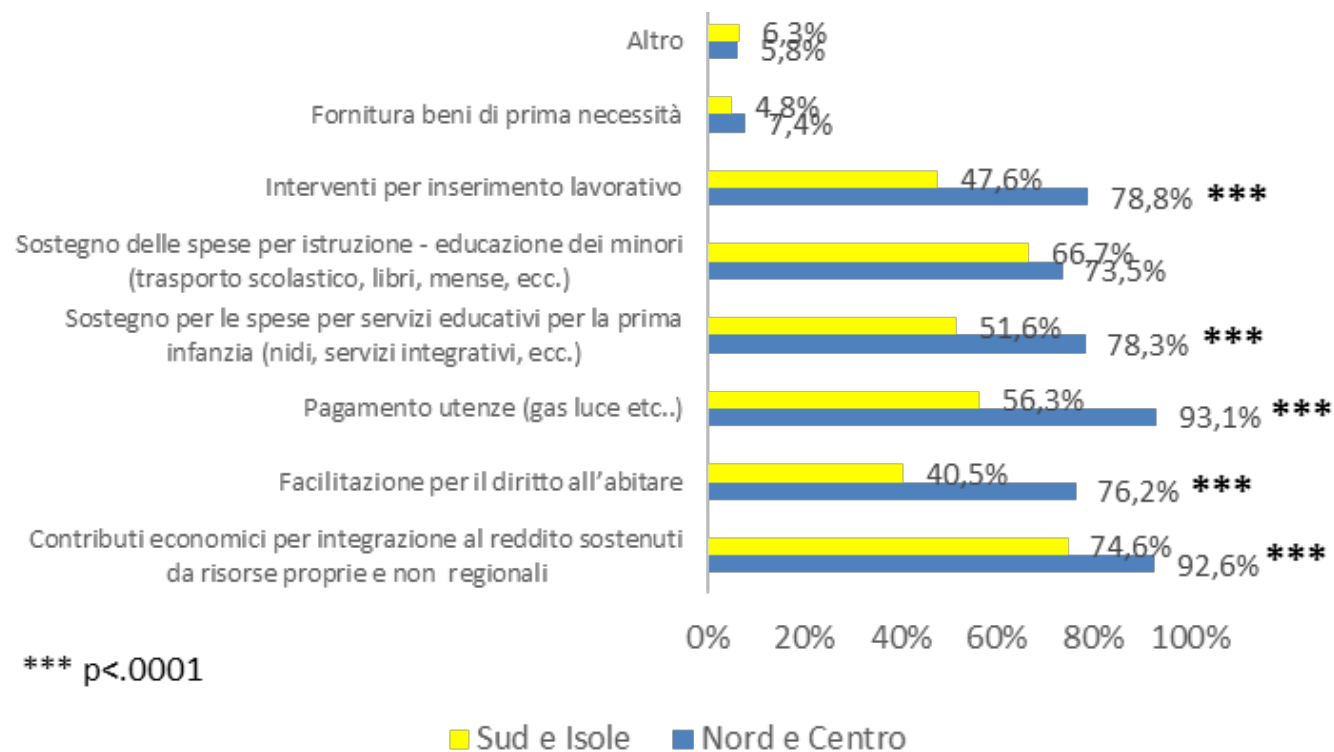
- Forte la presenza dei CPI e debole quella dei CFP, delle Agenzie per l'Abitare e delle imprese sociali.
- Le scuole (42%)
- e l'USSM nel Sud alleati chiave
- Nel Centro Nord più enti di volontariato (31%) tra gli attori rilevanti della rete



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

Idee: quali modelli di intervento e quali progetti personalizzati?

- Discrepanza tra adesione formale e **compliance con linee guida: prevalgono modelli in continuità** (*path dependency*) **con pratiche precedenti**
- Rischio di pre-definizione dei modelli di intervento con pressione alla spesa che comporta anche da parte del terzo settore un debole **ripensamento delle strategie di lotta alla povertà**



Le risorse economiche si stanno stabilizzando su **precedenti modelli**:

“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.”

Progetti personalizzati e strategie

- I progetti ‘personalizzati’ richiedono l’aumento delle opportunità a livello di sistema e occorre un focus sulla scoperta e **mobilitazione delle risorse presenti nella comunità**
- Si stanno sperimentando **approcci innovativi che mirano ad offrire reali opportunità mobilitando le risorse della comunità:**
 - nuove forme di **tirocini formativo** e di coinvolgimento delle risorse territoriali (Puglia Catalogo tirocini gestito da regione)
 - ‘**lavori di utilità sociale**’ con attivazione dei beneficiari del SIA e della comunità locale (Friuli Venezia Giulia e Puglia)
 - Budget di cura, **budget di capacitazione** o ‘doti’ (Lombardia) e implicano una vera rivoluzione nel rapporto tra ente locale e attori dell’economia sociale.
- **Inovazione amministrativa** e sussidiarietà orizzontale: acquisto-finanziamento di servizi sociali basati sull’utilizzo di budget (uno stock di risorse) associati alla persona/nuclei piuttosto che all’erogazione di ‘flussi’ di prestazioni svincolate dal punto di vista economico dal soggetto

Risultati della valutazione circa la presa in carico dei minori

- Occorre rafforzare **nei progetti personalizzati l'attenzione alle esigenze del minore**, target prioritario per l'Italia (Accordo di Partenariato 2014-2020, Racc n.4/2013 Consiglio europeo). Importanza dei primi 3 anni per **rompere il circuito vizioso della povertà** (v. studio neuroscienze) Le **condizionalità** che riguardano l'adesione a progetti di formazione, la frequenza e l'impegno scolastico etc. , non sono oggetto di monitoraggio sistematico.
- Scaro sostegno alle **spese per i servizi integrativi e di cura per la prima infanzia** (presente nel 52% degli ATS al Sud e nel 78% degli ATS del Centro- Nord) sostenuti dai Nuclei percettori del SIA.
- Anche gli interventi di **supporto al diritto allo studio** (trasporti, mense) interessano solo i 2/3 degli Ambiti del Sud e il 78% di quelli delle regioni del Centro Nord ". (Report Leone 2017:250)

Assistenza tecnica, monitoraggio delle condizionalità, competenze



Tra le **competenze professionali e 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
- 3) Capacità programmatiche e sviluppo di strategie di contrasto all povertà a livello di ATS-comunità
- 4) Necessità di confronto (es: tra grandi comuni) su aspetti amministrativi e procedurali
- 5) gestione delle condizionalità. Discrezionalità elevata dei meccanismi di verifica delle condizionalità:
 - “Non ci sono tempi di verifica prescritti ...ogni assistente si è organizzato individualmente in relazione alla complessità del caso.” (NF)*

Governance: il ruolo dei Centri per l'Impiego (CPI) e della Formazione Professionale

- **Ruolo chiave delle regioni:** promozione strategie integrate tra politiche sociali, politiche attive del lavoro, formazione professionale
- 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).
- Le **equipe Multidisciplinari** sono state costituite **nel 58%** degli Ambiti (76% Centro-Nord e 46% Sud) ma nel primo anno del SIA 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

Delega ai CPI o bisogni occupazionali?

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** (con solo Patto di Servizio sottoscritto con il CPI)

“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)*

Le novità del REI: la separazione di percorsi

- Con il REI, dopo la prima fase di accoglimento della domanda e di *assessment* a carico dei comuni /ATS, l'invio del nucleo con problemi esclusivamente legati alla mancanza di occupazione direttamente ai CPI (D.Leg. 150/2015, art 20-23) che li prendono in carico attraverso il **Patto di servizio o l'assegno di ricollocazione**.
- Previsto il completamento la riforma del mercato del lavoro con un rafforzamento dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, con il trasferimento alle Regioni del personale dei CPI e con uno stanziamento destinato a stabilizzare gli addetti (1.600 unità di personale di cui 600 x REI)
- Debole integrazione orizzontale e verticale dei servizi per l'impiego con il settore sociale: il modello italiano. Si conferma una **distinzione funzionale tra politiche attive del lavoro, in capo ai CPI, e politiche sociali in capo a comuni e ATS**, in funzione degli esiti dell'*assessment* e della presenza di bisogni complessi o piuttosto della sola mancanza di occupazione.

Sfide per il REI

- L'efficacia delle politiche di contrasto della povertà è fortemente connessa ai processi di implementazione e all'adozione di un **approccio globale di 'inclusione attiva'**, con l'integrazione dei tre pilastri: un adeguato supporto al reddito, mercati del lavoro inclusivi con interventi sia sul versante della domanda (sviluppo di settori in crescita) che dell'offerta di lavoro (formazione, riqualificazione) e accesso a servizi di qualità.
- la predisposizione nei **Piani regionali per la lotta alla povertà**, nei bandi attuativi dei POR 2014-2020, nei Piani straordinari per il lavoro, di azioni mirate per garantire la cooperazione tra diversi i settori (servizio sociale, inserimento lavorativo, istruzione e formazione, politiche abitative...);
- **il riequilibrio del personale degli ATS e la messa a regime - con personale stabile** - del servizio sociale professionale in particolare nelle cinque regioni (Campania, Lazio e Abruzzo), dove operano complessivamente negli enti locali e nella sanità meno di 1 assistente sociale ogni 4000 abitanti (Valore medio 1 ogni 3450 ab.).

Cosa ci occorre ora?

1. 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.
2. Ampliare la rete opportunità per permettere processi di *capacitazione* con **strategie di attivazione delle comunità locali**.
3. **Coinvolgimento e ascolto dei minori-giovani** nella fase di presa in carico del nucleo e nei monitoraggi: non basta il 'capofamiglia'
4. Programmi locali di **promozione culturale, progetti educativi** aperti alla comunità (es: apertura pomeridiana delle scuole, 'Nati per leggere'...), **promozione della salute**, (sport e inclusione), in-out scuole (es: attività motoria e alimentazione)
5. Approfondire esigenze specifiche delle **città metropolitane**. Protocolli operativi (es: monitoraggio dispersione scolastica)

Cosa ci occorre ora?...

6. Accordi con Sistema **Formazione professionale leFP**
7. Sinergie con programmi esistenti: **incentivi per NEET del PON IOG, Garanzia Giovani e SCU Servizio Civile Universale (D.Leg n.40/2017), PON Scuola, PON Metro, POR Ot 8 e 9**
8. **Unificazione dei benefit** dell'ente locale a favore minori (rette mense scolastiche e nidi, buoni libri...)
9. Curare l'**allineamento dei tempi** tra diverse componenti della misura e necessità di **strategie di implementazione diversificate.**
10. **Attenzione a strategie diversificate per superare** squilibri strutturali tendono a permanere
11. Rafforzare confronto con **Regioni** (v. Piani regionali lotta alla povertà)
12. **Maggiore trasparenza su monitoraggio** della misura prodotto da MLPS – AdG Pon Inclusione – Inps

- **Grazie per l'attenzione!**

- 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/>
- Anche: Leone L. Cosa abbiamo imparato dalla valutazione del SIA che ci serve per la messa a regime del Reddito di Inclusione, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, Febb 2018