

XII conferenza ESPAnet Italia 2019

Territori del welfare: (de)globalizzazioni, innovazioni e conservazioni

Università degli Studi di Urbino, Carlo Bo, 19-21 settembre 2019

Sessione 11

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

(A. Martelli, T. Saruis)

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

Anna Ancora

Premessa

Il gravissimo ritardo accumulato negli scorsi decenni nel mettere in campo azioni di contenimento della povertà in Italia ha determinato una ormai ineludibile presa d'atto dell'urgenza di far fronte alla crescente quota di persone che versano in condizione di povertà assoluta, con tutte le gravi conseguenze di esclusione sociale che tale condizione porta con sé. Il reddito di Inclusione (ReI), prima misura strutturale a carattere nazionale di sostegno al reddito per i più indigenti, arriva il primo gennaio del 2018, collaudata attraverso sperimentazioni sul campo (la Carta Acquisti Sperimentale – CAS, nel 2013 e il Sostegno all'Inclusione attiva – SIA, nel 2016) finalizzate alla verifica della fattibilità e della funzionalità della complessa macchina progettata per la realizzazione del ReI, rispetto alle quali anche istituti di ricerca e associazioni impegnate sul tema si sono confrontate mettendo in campo processi di monitoraggio e valutazione al fine di comprendere, e valutare appunto, quanto e come questa misura, con tutti i suoi complessi meccanismi di implementazione, fosse adeguata a rispondere a un obiettivo ambizioso e problematico quale è quello di contenere l'espansione della povertà e di fronteggiarne gli effetti collaterali e le situazioni di disagio sociale che a essa si associano.

Confrontarsi con la *povertà* significa in primo luogo scontrarsi con la difficoltà di dare contorni definitivi al concetto, segnarne il significato, collocarlo in un contesto specifico, che lo connota e ne relativizza ulteriormente il senso, e ciò non per puro esercizio di stile, ma per la necessità operativa di focalizzare correttamente il fenomeno per poterlo trattare in modo adeguato.

La povertà è un concetto multidimensionale perché pertiene a differenti aspetti della vita umana e della persona a cui si applica; è multiforme perché assume proporzioni e pesi diversi rispetto al contesto in cui si presenta, risentendo delle generali caratteristiche a esso relativo.

Individuare e riconoscere il *povero*, comprendere la portata della deprivazione che investe la persona, compenetrare il senso dei bisogni che una tale condizione include è il primo necessario passo per rapportarsi al fenomeno, per inquadrarlo, misurarlo e trovare soluzioni di trattamento.

Essere nella posizione di chi si accinge a fornire elementi di riflessione sull'adeguatezza delle misure proposte e messe in campo per contrastare e curare un disagio sociale così complesso comporta ragionamenti e percorsi che tengano conto di tutti gli elementi brevemente evidenziati fin qui, per l'approfondimento dei quali si rinvia alla letteratura sul tema.

Il senso del lavoro che qui si presenta è appunto quello di dar conto di un processo e di un meccanismo costruito per cercare di contrastare la povertà e creare le condizioni per contenere e frenare processi di esclusione ed emarginazione sociale.

Si tratta di un'analisi connotabile come lavoro di indagine preliminare e di sfondo per contribuire alla raccolta di elementi di conoscenza del percorso di realizzazione del ReI nei suoi primi sei mesi di avvio dal punto di vista di chi governa e segue il processo a livello regionale.

La valutazione delle politiche pubbliche ha la finalità molto chiara ed evidente di analizzare, attraverso metodi scientifici, se un'azione politica intrapresa per uno scopo di utilità collettiva riesca a centrare l'obiettivo, se lo faccia in modo efficiente e produca effetti benefici. La valutazione stessa risponde a un criterio di pubblica utilità perché, alla luce dei risultati che porta in evidenza, pone elementi di conoscenza del processo dal punto di vista del valutatore, in un'ottica di apprendimento e miglioramento della politica stessa, qualora non sia in posizione di conflitto di interesse.

I lavori di indagine realizzati da INAPP sul tema delle misure di sostegno al reddito (CAS e SIA)¹ rappresentano tappe di un unico percorso di riflessione sui processi di implementazione realizzati

¹ Cfr. 2017, INAPP, L'implementazione del SIA: analisi di sfondo su tre territori. Puglia – Emilia-Romagna - Friuli Venezia Giulia e 2016, INAPP, Verso il Sostegno all'Inclusione Attiva: il processo di implementazione della Carta Acquisti Sperimentale (un'indagine qualitativa)

rispetto alle quali questo lavoro rappresenta un ulteriore momento conoscitivo di un pezzo specifico dell'oggetto in analisi. In questo caso l'attenzione è posta sui primi sei mesi di implementazione della misura, quindi sulla fase di innesto di un processo che si inserisce a seguito di misure analoghe già implementate e già esplorate dalle indagini precedenti.

L'esperienza di ricerca precedentemente maturata ha consentito di inquadrare molto velocemente quali elementi sottoporre a osservazione in questo caso, per poter fornire una prima rappresentazione del decorso di realizzazione del ReI e delle questioni a esso annesse, tenendo conto che il lavoro di analisi realizzato parte parallelamente all'avvio del ReI e, quindi, gli elementi osservati e considerati pertengono sostanzialmente alle operazioni di preliminare organizzazione e coordinamento dell'azione, ovvero a tutti i passaggi operativi di gestione e di *governance* in grado di consentire la partenza della macchina operativa del ReI sui territori. Ed è per tale ragione che il lavoro di analisi del processo di implementazione concentra la propria attenzione sulle funzioni e sul ruolo svolto dalle Regioni, in quanto esse rappresentano, non solo l'anello di congiunzione tra l'apparato decisionale di livello nazionale e il piano più concretamente operativo a livello territoriale, ma sono anche l'elemento più funzionale nella fase iniziale del processo posta sotto osservazione.

La relazione che si presenta in questa sede parte dall'inquadrare il ReI nelle sue parti costitutive, a partire dalle principali tappe sperimentali (CAS e SIA) che hanno preceduto il suo ingresso e ne illustra le principali analogie e differenze. Ripercorre la struttura logica dell'azione - così come esplicitata formalmente e concepita, dalla fase di progettazione a quella di declinazione delle operazioni di realizzazione - che rappresenta il fondamento concettuale rispetto a cui intraprendere qualsiasi procedimento di concettualizzazione operativa finalizzato alla possibilità di individuare indicatori di efficacia della misura e di efficienza del processo.

L'attenzione maggiore viene posta sugli aspetti di approccio e di metodo rispetto ai quali si è proceduto per realizzare questo lavoro di indagine, al fine di offrire spunti di riflessione proprio sulle questioni metodologiche che l'attività di valutazione di una politica pubblica implica e sugli esiti che può produrre.

La relazione si conclude con quanto emerso dalle interviste ai responsabili di Regione nel tentativo di evidenziare sia gli aspetti specifici delle esperienze delle Regioni, che hanno partecipato all'indagine, che le uniformità rinvenibili dalla comparazione dei contesti osservati.

Questo lavoro -avendo posto sotto osservazione i primi sei mesi dell'implementazione del ReI relativamente al ruolo delle Regioni- rappresenta essenzialmente un punto di avvio che pone in evidenza elementi di sfondo utili alla predisposizione di disegni di analisi del processo di realizzazione della misura in esame e delle sue fasi successive. In vista del completamento del primo anno di attuazione, questa indagine di sfondo segna la prima tappa di un disegno di valutazione dell'intero processo che coinvolgerà la parte più attiva e operativa di esso: i Comuni, laddove il percorso di attuazione si finalizza e si traduce nelle operazioni concrete di erogazione del reddito e presa in carico dei servizi.

In sintesi, i contenuti della relazione possono essere riassunti come segue:

- descrizione del processo di indagine realizzato presso INAPP sul ruolo delle Regioni nel processo di implementazione del ReI;
- percorso evolutivo e comparazione delle misure di sostegno al reddito: dalla CAS al SIA al REI
- Ruolo e funzioni delle Regioni nel processo di implementazione del ReI: risultati emersi dalle interviste

• Riflessioni generali di carattere metodologico su quale sia l'utilità derivante dagli esiti dei processi di valutazione

La valutazione dei processi di implementazione: il percorso di indagine

La valutazione delle politiche pubbliche è un processo di ricerca complesso che richiede la messa a punto di una serie di procedure che devono tenere conto, rigorosamente, di una molteplicità di elementi sulla base dei quali si costruisce e si determina la conclusione alla quale si intende pervenire. In linea generale, un disegno di valutazione è finalizzato a formulare un giudizio finale sugli esiti di un'azione programmata. Gli elementi costitutivi che sempre si trovano qualora si intraprenda la valutazione di un'azione programmata sono individuati come illustrato nello schema che segue.

Tabella 1 - Elementi essenziali che caratterizzano la valutazione e il suo oggetto (l'azione sociale programmata)

| | AZIONE | VALUTAZIONE |
|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ATTORI (chi) | Decisori, operatori, destinatari, utenti (in una parola, gli <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) | <div style="border-bottom: 1px dashed black; padding-bottom: 5px;">Efficacia ed efficienza dell'azione</div> <div style="padding-bottom: 5px;">Esiti, <i>output</i>, <i>outcome</i>, impatti</div> | <div style="border-bottom: 1px dashed black; padding-bottom: 5px;">Formulare un giudizio; migliorare l'azione</div> <div style="padding-bottom: 5px;">Formulazione di un giudizio analisi dei risultati</div> |

(Cfr. Stame, 1998)

L'incastro delle combinazioni degli elementi raffigurati nella tabella 1 caratterizza i disegni e i percorsi di valutazione realizzabili rispetto a un'azione programmata per uno scopo di pubblica utilità. Punto di partenza imprescindibile di questo percorso è la comprensione delle premesse teoriche sulla base delle quali l'azione politica è stata programmata, la ricostruzione razionale dell'azione, il "*program theory*" o "*theory change*" che ispira l'azione².

La "teoria del cambiamento" è la ricostruzione in forma sistematica e razionale del processo che consente di arrivare al cambiamento desiderato e atteso in seguito (e grazie) alla realizzazione della politica pubblica; è la narrazione del "come" sono stati tradotti in operazioni concrete gli intenti di una politica pubblica che si propone di portare un cambiamento, attraverso la descrizione delle attività da realizzare; l'esplicitazione delle ipotesi su ciò che accadrà in seguito alla realizzazione della politica; la spiegazione delle motivazioni che sono alla base di tali ipotesi.

In questo caso, l'oggetto di analisi è l'implementazione del ReI (Reddito di Inclusione), misura di contrasto alla povertà destinata alle famiglie che versano in condizioni di povertà assoluta, che parte ufficialmente l'1 gennaio 2018 e rappresenta l'esito di un lungo processo di vere e proprie sperimentazioni sul campo di azioni di sostegno alla povertà che, a partire dal 2013 con la CAS (Carta Acquisti Sperimentale), implementata in prima battuta in 11 città metropolitane, proseguono poi, a diffusione nazionale, nel 2016 con il SIA (Sostegno Inclusione Attiva).

Il ReI altro non è, dunque, che la misura definitiva strutturata nell'evoluzione delle precedenti, con leggere variazioni e aggiustamenti. In tutti i casi, si tratta di azioni programmate complesse, articolate in diverse fasi, che comportano la gestione di situazioni di grande complessità, sia a

² Cfr. 2003, Rossi, Freeman, Lipsey; 2008

livello organizzativo che operativo: a partire dalle procedure di intercettazione e controllo, atte a reclutare l'utenza eleggibile a usufruire della misura, fino ad arrivare a quelle di avvio e successiva conduzione della macchina organizzativa complessiva, che richiede l'azione sinergica di più soggetti che concorrono alla realizzazione dell'intero processo.

Obiettivo del ReI, come delle precedenti misure, è il contrasto alla povertà attraverso il sostegno alle famiglie in gravi situazioni di privazione e povertà e condizionata all'impegno, da parte dei soggetti eletti a beneficiari, di attivarsi in un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa grazie al sostegno di una rete servizi sociali.

La fase che sottoponiamo a osservazione riguarda i primi sei mesi (gennaio – giugno 2018) di implementazione della misura e lo studio parte parallelamente all'attuazione della politica.

Allo scopo di analizzare l'avvio del processo di attuazione del ReI, di descriverlo e di evidenziarne eventuali elementi di criticità è stato messo a punto un piano di indagine per fornire una rappresentazione di quanto avvenuto in queste primissime fasi di implementazione della misura, raccogliendo elementi di conoscenza sulle procedure realizzate, sul generale decorso del processo, sull'adeguatezza delle azioni e dell'impianto organizzativo messo a punto dai soggetti attuatori.

Le esperienze di indagine maturate da INAPP, 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 tracciare un percorso di indagine del processo del ReI, avendo chiari quali siano gli elementi rilevanti e significativi da sottoporre a osservazione per restituire un quadro della funzionalità e dell'efficienza del processo.

L'indagine si struttura sulla base di ipotesi di ricerca di carattere prevalentemente descrittivo, dal momento che si propone di dar conto di un processo appena avviato e i cui esiti possono riguardare esclusivamente la fase di prima organizzazione dell'azione.

Gli interrogativi, le ipotesi generali e orientative di ricerca, a partire dalle quali si snoda il percorso di indagine sono di carattere prevalentemente descrittivo, e sono state così formalizzate:

1. esiste una coerenza tra le linee tracciate in fase di predisposizione del disegno di *policy* a livello nazionale e la sua traduzione operativa sul territorio?
2. Gli obiettivi formulati in sede di progettazione della misura sono declinati in modo da consentire al valutatore di stimare l'efficacia, il successo e l'efficienza dell'azione programmata?
3. Il processo di distribuzione dei compiti e delle competenze tra i soggetti attuatori è stato adeguatamente organizzato?
4. Le risorse da destinare ai Comuni sono state programmate secondo criteri che consentano una distribuzione ragionata in base alle esigenze specifiche territoriali?
5. Quali criticità sono emerse in queste prime fasi di implementazione?
6. Sono stati rispettati i tempi e le scadenze previste?
7. Sono state superate le criticità emerse nel corso dell'implementazione del SIA e delle misure sperimentate in precedenza?
8. Il processo di implementazione varia rispetto alle caratteristiche del territorio? E come?

La base empirica da costruire per rispondere ai quesiti orientativi su esposti è sussumibile in tre macro-dimensioni tematiche che sono state oggetto di trattazione:

- il CONTESTO in cui si svolge l'azione (Regione). La caratterizzazione del contesto territoriale in cui viene implementata l'azione programmata nella sua configurazione costitutiva 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, nella fase considerata, 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.

Ognuna di queste macro-dimensioni è strutturata in sotto-dimensioni che traducono in forma empirica le dimensioni concettualmente rilevanti rispetto alle ipotesi di indagine.

Il CONTESTO:

La caratterizzazione dei territori avviene sulla base di parametri socio-economici in grado di differenziare tra contesti più o meno depressi, e quindi rispetto a indicatori socio-economici e alla rete di servizi sociali esistente sui territori, finalizzata alla creazione di tipologie territoriali alla luce delle quali interpretare i diversi impatti delle misure di contrasto alla povertà. È ipotizzabile che il processo di implementazione del ReI possa essere più agevole in contesti territoriali più robusti ed efficienti rispetto alla rete dei servizi sociali presenti sul territorio. O che, laddove l'incidenza della povertà risulti più bassa, l'organizzazione del processo sia facilitata dal fatto di avere un numero minore di potenziali beneficiari da gestire.

Altro aspetto significativo da osservare relativamente al contesto è la presenza di pregresse misure a carattere regionale realizzate con analoghi obiettivi di contrasto e sostegno alla povertà.

Sintetizzando, le sotto-dimensioni da analizzare che ci consentono di pervenire a una connotazione dei contesti territoriali sono:

- anagrafica generale del territorio (caratteristiche socio-economiche e demografiche);
- PIL
- reddito familiare netto mediano;
- incidenza della povertà relativa e assoluta;
- utenza potenziale eleggibile (numerosità e tipologia);
- utenza effettivamente raggiunta (numerosità e tipologia);
- utenza esclusa dalla misura (numerosità e tipologia);
- fabbisogni sociali del territorio (tipologia dei bisogni sociali prevalenti);
- rete dei servizi sociali presenti sul territorio (quantità, qualità, tipologia);
- misure di contrasto alla povertà pregresse e preesistenti.

L'AZIONE implementata:

L'osservazione dell'azione riguarda i primi sei mesi di realizzazione del processo. L'azione viene inquadrata a partire da una ricostruzione del percorso pregresso che conduce al ReI e da un'analisi degli obiettivi dichiarati, della progettazione delle fasi operative per raggiungerli. Gli elementi da considerare sono relativi sia alla parte organizzativa che operativa del processo e puntano a mettere in luce tanto la coerenza e l'aderenza tra progettualità e traduzione operativa quanto alla fluidità stessa delle operazioni realizzate:

- anagrafica del processo: dalle fasi di recepimento dei decreti all'avvio operativo del processo;
- tempi di realizzazione previsti ed effettivi;
- ricostruzione delle fasi organizzative (descrizione del processo, criticità, dinamiche);
- ricostruzione delle fasi operative (descrizione del processo, criticità, dinamiche);
- analisi della fase di Comunicazione e diffusione per il reclutamento dei beneficiari;
- analisi della fase di intercettazione dei beneficiari;
- analisi della fase di valutazione dei fabbisogni e di presa in carico;

- analisi della fase di erogazione del sostegno reddito.

Gli ATTORI coinvolti:

I soggetti coinvolti nel processo costituiscono un elemento ineliminabile da sottoporre ad analisi. Trattandosi della prima fase di implementazione e ponendosi come obiettivo la ricostruzione del processo, i soggetti da considerare sono gli attori, coloro che hanno dato avvio alle operazioni attraverso l'adempimento dei ruoli assegnati. In questa fase dell'indagine ciò che è rilevante è la ricostruzione delle dinamiche di azione messe in atto dai soggetti che si attivano nel processo e che ne determinano la realizzazione.

- Attori coinvolti,
- ruoli e compiti specifici: decisori, responsabili, operatori;
- dinamiche relazionali tra gli attori (verticali, orizzontali);

L'indagine è stata realizzata in due fasi operative, una fase *desk* e una *field*.

Nel corso della fase *desk* è stato realizzato uno studio approfondito sul tema oggetto di indagine da un punto di vista scientifico e normativo, sia attraverso l'analisi dei documenti che attraverso elaborazioni su dati secondari desunti da fonti statistiche ufficiali, grazie alle quali è stato ricostruito il contesto generale in cui si svolge l'azione.

L'analisi della politica è stata ricostruita utilizzando sia l'analisi del contenuto dei testi che l'adozione dei modelli logici di ricostruzione dell'azione al fine di porre una base utile a individuare successivi percorsi valutativi orientati all'individuazione degli effetti ottenuti dalla misura.

In sintesi, in questa fase di indagine sono state realizzate le operazioni seguenti:

- analisi dei contesti territoriali e loro tipizzazione secondo i parametri selezionati;
- analisi dei documenti normativi di pianificazione della misura;
- analisi della normativa in materia di contrasto alla povertà a livello nazionale
- analisi della normativa in materia di contrasto alla povertà a livello regionale
- analisi del contenuto della *Legge delega* e del *Decreto ReI*
- analisi dell'azione politica attraverso il quadro logico.

Nel corso della fase *field* sono state raccolte, tramite rilevazioni dirette, le evidenze empiriche utili alla ricostruzione del processo implementato presso i territori regionali.

È stata realizzata una rilevazione condotta con questionario semi-strutturato autosomministrato rivolto ai responsabili delle 21 Regioni italiane e alle Province autonome di Trento e Bolzano. Lo scopo della rilevazione era quello di acquisire un quadro complessivo di quanto avvenuto sul territorio nazionale a livello regionale relativamente ai procedimenti organizzativi e di coordinamento dell'azione programmata, tenendo conto, in particolar modo, della gestione e dislocazione delle risorse finanziarie destinate agli ambiti e delle modalità di organizzazione e coinvolgimento dei servizi sociali presenti sul territorio e, dunque, allo specifico ruolo svolto dalla Regione.

Preliminarmente alla costruzione dello strumento di rilevazione, è stato realizzato presso la Regione Piemonte un incontro con i dirigenti regionali responsabili del ReI al fine di costruire il questionario secondo criteri adeguati e specificatamente mirati agli interlocutori da coinvolgere e alle domande da porre.

Le informazioni derivanti da questa fase rappresentavano anche lo sfondo per la costruzione del successivo piano di analisi del processo di implementazione che prevedeva la selezione degli Ambiti Territoriali presso cui il processo trova il momento più operativo.

La costruzione della base empirica, alla luce della quale rispondere alle ipotesi di indagine prima illustrate, è stata realizzata attraverso l'impiego di tre tecniche di rilevazione del materiale empirico:

- analisi documentale;
- interviste in profondità;
- interviste con questionario semi-strutturato auto-compilato.

Attraverso la prima tecnica di indagine è stato possibile ricostruire un quadro generale di sfondo per dare conto della parte organizzativa del processo implementato, attraverso l'analisi di tutta la documentazione prodotta dai soggetti attuatori per formalizzare e rendere attuative le operazioni.

Le interviste in profondità, realizzate presso la Regione Piemonte, sono state condotte in forma di confronto collegiale con i Dirigenti regionali e registrate su supporto magnetico e hanno rappresentato un proficuo momento, sia per raccogliere informazioni sul contesto specifico della Regione coinvolta, sia per mettere a punto lo strumento di rilevazione.

Le interviste con questionario semi-strutturato, rivolte ai responsabili di Regione, sono state realizzate allo scopo di analizzare i processi di *governance* della misura e di ottenere informazioni specifiche su quanto avvenuto a livello regionale.

Il questionario per i responsabili ReI delle Regioni

Il ruolo assunto dalla Regione nell'ambito del processo di implementazione della misura ha essenzialmente una funzione di generale coordinamento dell'azione di implementazione della misura che trova la sua espressione più operativa a livello di Ambito Territoriale e di Comune.

I responsabili ReI delle Regioni svolgono una funzione di *governance* dall'alto in grado di costituire un punto di raccordo tra le eterogeneità presenti nel contesto regionale, sia con riferimento al tessuto socio-economico sottostante sia alle differenti dinamiche generatesi in seguito all'introduzione della misura presso i diversi Ambiti Territoriali della Regione.

Essi sono veri e propri osservatori privilegiati dell'oggetto di studio eletti, in questa indagine, a interlocutori in grado di restituire informazioni utili per avere una configurazione di questo pezzo del percorso di realizzazione del ReI e di comprendere più da vicino la specificità del ruolo della Regione in questo processo.

Il questionario è stato progettato in forma semi-strutturata, ma risponde alla prioritaria esigenza di lasciare ampio margine di articolazione e libertà all'intervistato per consentire l'acquisizione di un'elevata quantità di informazioni. Le parti standardizzate del questionario sono state previste per due ragioni: la prima, per consentire un confronto parametrato su alcune posizioni rilevate tramite scala di atteggiamento in merito a opinioni sul ReI; la seconda, per agevolare il più possibile la compilazione dello strumento, avendo scelto la modalità dell'invio per posta elettronica, con auto-compilazione da parte dell'intervistato, sulla base di un criterio di economicità delle risorse a disposizione.

Lo strumento si presenta suddiviso in due sezioni, che rispettivamente riguardano:

1. le misure regionali in materia di contrasto alla povertà già attuate presso la Regione;
2. l'introduzione del ReI.

La prima sezione intende ricostruire il quadro degli interventi e delle misure presenti 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 e che fa da quadro di sfondo su cui si inserisce il ReI come misura a carattere nazionale.

La seconda sezione è interamente dedicata al ReI: dalle implicazioni che l'introduzione della misura ha comportato per la Regione al momento della sua attivazione fino alle sue caratteristiche e declinazioni operative.

Coerentemente con quanto delineato al momento della definizione operativa del problema di indagine, lo strumento è costruito per rilevare informazioni idonee a descrivere l'azione di implementazione rispetto al:

- 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.

Il questionario è stato somministrato ai responsabili del ReI di tutte le Regioni. La base empirica desumibile dalle interviste fornisce sia elementi di conoscenza specifici delle singole Regioni, sia la possibilità di comparare gli effetti dinamici del processo tra le diverse Regioni.

Il duplice ruolo delle Regioni: il ReI e le misure regionali (i risultati emersi dalle interviste)

Al fine di delineare e focalizzare l'ambito delle funzioni svolte dalle Regioni nel processo di realizzazione della misura è stato messo a punto un piano di rilevazione con questionario³ semi strutturato rivolto ai responsabili di tutte le Regioni italiane con lo scopo precipuo di avere un riscontro su dati diretti di quanto realizzato rispetto a ciò che si doveva realizzare per avere una rappresentazione della coerenza operativa rispetto agli obiettivi generali della misura e alla complessiva funzionalità della macchina organizzativa.

Le interviste rivolte ai responsabili ReI regionali offrono la possibilità di entrare più approfonditamente nel processo di *governance* e nelle funzioni e attività che lo caratterizzano.

La Regione, attraverso figure professionali di livello dirigenziale, svolge una funzione di necessario collegamento tra coordinamento centrale e base territoriale. Costituisce un vero e proprio punto di intermediazione tra queste due parti, rappresenta la regia del ReI sul territorio, ma non interviene direttamente nelle fasi più strettamente operative del processo, come esplicitamente indicato nel decreto⁴.

³ Lo strumento di rilevazione utilizzato è allegato al rapporto di ricerca disponibile presso INAPP.

⁴ Art. 8 (Funzioni delle Regioni) - "1. Le Regioni esercitano le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale e disciplinano l'integrazione degli interventi stessi, con particolare riferimento all'attività sanitaria e socio-sanitaria ad elevata integrazione sanitaria di cui all'art. 2, comma 1, lettera n), della legge 30 novembre 1998, n. 419.

2. Allo scopo di garantire il costante adeguamento alle esigenze delle Comunità locali, le Regioni programmano gli interventi sociali secondo le indicazioni di cui all'art. 3, commi 2 e 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, promuovendo, nell'ambito delle rispettive competenze, modalità di collaborazione e azioni coordinate con gli enti locali, adottando strumenti e procedure di raccordo e di concertazione, anche permanenti, per dare luogo a forme di cooperazione. Le Regioni provvedono altresì alla consultazione dei soggetti di cui agli articoli 1, commi 5 e 6, e 10 della presente legge.

3. Alle Regioni, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, spetta in particolare l'esercizio delle seguenti funzioni:

a) determinazione, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tramite le forme di concertazione con gli enti locali interessati, degli Ambiti Territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete. Nella determinazione degli Ambiti Territoriali, le Regioni prevedono incentivi a favore dell'esercizio associato delle funzioni sociali in Ambiti Territoriali di norma coincidenti con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie, destinando allo scopo una quota delle complessive risorse regionali destinate agli interventi previsti dalla presente legge;

b) definizione di politiche integrate in materia di interventi sociali, ambiente, sanità, istituzioni scolastiche, avviamento al lavoro e reinserimento nelle attività lavorative, servizi del tempo libero, trasporti e Comunicazioni;

c) promozione e coordinamento delle azioni di assistenza tecnica per la istituzione e la gestione degli interventi sociali da parte degli enti locali;

d) promozione della sperimentazione di modelli innovativi di servizi in grado di coordinare le risorse umane e finanziarie presenti a livello locale e di collegarsi altresì alle esperienze effettuate a livello europeo;

e) promozione di metodi e strumenti per il controllo di gestione atti a valutare l'efficacia e l'efficienza dei servizi ed i risultati delle azioni previste;

A questo livello avviene la generale gestione amministrativa del provvedimento, quella parte dell'azione che mette i territori in condizione di attuare le successive operazioni di realizzazione della misura, con particolare riferimento alla determinazione degli Ambiti Territoriali per la dislocazione delle risorse e all'azione di concertazione della rete dei servizi sociali al fine di favorire un'azione sinergica.

Volendo ricostruire l'azione realizzata dalle Regioni, sulla base di quanto direttamente rilevato attraverso le interviste realizzate, diciamo, in primo luogo, che alla consultazione hanno risposto solo cinque Regioni - Piemonte, Veneto, Sicilia Calabria e Provincia Autonoma di Trento. Le restanti, seppur ripetutamente sollecitate, non hanno inviato alcun riscontro, fatta eccezione per la Provincia Autonoma di Bolzano che ha dichiarato di non avere informazioni sufficienti per rispondere all'intervista. Le evidenze empiriche che verranno illustrate di seguito saranno riferibili quindi alle sole Regioni prima indicate.

Le prime domande del questionario erano finalizzate a ricostruire il contesto delle azioni messe in campo dalle Regioni in materia di povertà e riguardavano quindi l'eventuale esistenza di misure di sostegno al reddito già attuate.

In merito a eventuali misure di contrasto alla povertà già presenti presso la Regione al momento dell'entrata in vigore del ReI, in ognuna delle Regioni, se ne registra la presenza⁵, già riferibile al 2015 per la Regione Piemonte e per la Calabria, dal 2017 per Trento e dal 2018 per la Sicilia.

Piemonte e Veneto risultano le Regioni molto attive in questo senso; il Piemonte dichiara di avere realizzato, con fondi ordinari, quattro provvedimenti finalizzati al sostegno delle fasce più fragili e al rafforzamento delle Comunità solidali e alle associazioni che promuovono attività sociali.

Il Veneto è attivo in questo senso già dal 2012. Avvalendosi di risorse ordinarie mette in campo misure per il sostegno affitti per le famiglie monoparentali, contributi per famiglie numerose e progetti di redistribuzioni delle eccedenze alimentari attraverso gli empori della solidarietà. Attua nel 2013 il reddito di inclusione attiva e il "Progetto Stacco" consistente in un percorso di accompagnamento gratuito per le persone in difficoltà; nel corso del 2018 introduce una serie di misure mirate a sostenere i ceti meno abbienti, coadiuvandoli nella spesa per i consumi energetici. Si attiva inoltre nella promozione di interventi di sostegno alle famiglie prese in carico presso i servizi sociali con progetti di sostegno abitativo e di contrasto alla povertà educativa, destinati ai ragazzi tra i 3 e gli 11 anni.

f) definizione, sulla base dei requisiti minimi fissati dallo Stato, dei criteri per l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza delle strutture e dei servizi a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'art. 1, comma 4 e 5;

g) istituzione, secondo le modalità definite con legge regionale, sulla base di indicatori oggettivi di qualità, di registri dei soggetti autorizzati all'esercizio delle attività disciplinate dalla presente legge;

h) definizione dei requisiti di qualità per la gestione dei servizi e per la erogazione delle prestazioni;

i) definizione dei criteri per la concessione dei titoli di cui all'art. 17 da parte dei Comuni, secondo i criteri generali adottati in sede nazionale;

l) definizione dei criteri per la determinazione del concorso da parte degli utenti al costo delle prestazioni, sulla base dei criteri determinati ai sensi dell'art. 18, comma 3, lettera g);

m) predisposizione e finanziamento dei piani per la formazione e l'aggiornamento del personale addetto alle attività sociali;

n) determinazione dei criteri per la definizione delle tariffe che i Comuni sono tenuti a corrispondere ai soggetti accreditati;

o) esercizio dei poteri sostitutivi, secondo le modalità indicate dalla legge regionale di cui all'art. 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nei confronti degli enti locali inadempienti rispetto a quanto stabilito dagli articoli 6, comma 2, lettere a), b) e c), e 19.

4. Fermi restando i principi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, le Regioni disciplinano le procedure amministrative, le modalità per la presentazione dei reclami da parte degli utenti delle prestazioni sociali e l'eventuale istituzione di uffici di tutela degli utenti stessi che assicurino adeguate forme di indipendenza nei confronti degli enti erogatori.

5. La legge regionale di cui all'art. 132 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, disciplina il trasferimento ai Comuni o agli enti locali delle funzioni indicate dal regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e dal decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 marzo 1993, n. 67. Con la medesima legge, le Regioni disciplinano, con le modalità stabilite dall'art. 3 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, il trasferimento ai Comuni e agli enti locali delle risorse umane, finanziarie e patrimoniali per assicurare la copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni sociali trasferite utilizzate alla data di entrata in vigore della presente legge per l'esercizio delle funzioni stesse".

5 Sulle misure realizzate dalle Regioni in materia di sostegno al reddito si dà ampio approfondimento rapporto di ricerca.

Le misure attivate in Regione Calabria sembrano mirare a sostenere strati di popolazione in condizione di estremo bisogno in quanto viene segnalato un piano di sostegno per le famiglie più bisognose, finanziato con risorse ordinarie destinate a erogazioni alimentari per il tramite di Banco Alimentare. Dal 2017 ha previsto un intervento per il contrasto all'emarginazione adulta e alla condizione dei senza fissa dimora e dall'agosto di quest'anno ha inserito il ReIC (Reddito di Inclusione Calabria), misura molto affine al ReI.

La provincia di Trento ha attivato "l'assegno unico provinciale" dal 2017, e in corso al momento dell'intervista, utilizzando risorse ordinarie, mentre la Regione Sicilia ha utilizzato risorse straordinarie per il finanziamento di una misura finalizzata all'occupabilità di persone con disabilità e a rischio di esclusione sociale.

Dal momento che l'introduzione del ReI è avvenuta in seguito al SIA, abbiamo chiesto ai responsabili di Regione se il passaggio dal SIA al ReI avesse comportato specifici meccanismi di adeguamento. Per il Veneto e la Sicilia il passaggio tra le due misure non ha comportato alcun meccanismo di questo tipo; per il Piemonte è stato invece istituito un tavolo regionale di concertazione della rete di protezione e inclusione sociale; per la Regione Calabria si è aperto un processo di interazione con gli Ambiti Territoriali e il Terzo Settore, realizzando percorsi formativi finalizzati all'armonizzazione delle procedure di attuazione della misura sul territorio. Infine, per Trento, è stato necessario attivare un processo di adeguamento informatico alla nuova disciplina.

Entrando nel merito delle attività realizzate, chiariamo che lo scopo della rilevazione non era quello di "controllare" l'avvenuto adempimento di quanto prescritto a livello centrale, ma semplicemente di far emergere la coerenza logica delle attività rispetto alle finalità perseguite.

Ognuna delle Regioni interpellate ha messo in campo attività finalizzate al coordinamento e alla generale gestione dei rapporti con gli attori coinvolti nel processo di realizzazione della misura, in primo luogo con gli Ambiti Territoriali e di conseguenza con i servizi sociali e con i centri per l'impiego, al fine di creare e predisporre flussi di Comunicazione tra le parti per facilitare le dinamiche di interazione, favorire il confronto e lo scambio informativo, oltre che ad affrontare le eventuali criticità eventualmente emergenti.

In particolare, la Regione Calabria ha indicato come attività realizzate quelle di Comunicazione e sensibilizzazione all'introduzione della misura al fine di fornire le informazioni ai destinatari finali sulle opportunità offerte dal ReI; hanno inoltre coinvolto e condiviso con gli Ambiti la programmazione per ottimizzare il coinvolgimento del Terzo Settore, svolgendo anche attività formativa specifica sul ReI per un maggiore supporto degli attori operativi nel processo; infine, hanno testato gli strumenti di presa in carico per i beneficiari messi a disposizione del Ministero.

La funzione di raccordo svolta dalla Regione tra i livelli diversi coinvolti nel processo si conferma, anche da quanto emerge rispetto alle attività svolte, in quanto evidente espressione di una *governance* necessaria a collegare in senso più operativo quanto progettato in sede programmatica.

Le figure professionali impegnate nel processo di realizzazione del ReI presso gli uffici regionali sono tutte di livello dirigenziale e coordinativo.

Dall'analisi dei flussi Comunicativi tra gli attori del processo si intendeva ricavare il livello dell'intensità delle Comunicazioni, oltreché la direzione dei flussi e le motivazioni prevalenti alla base dei flussi.

Gli attori del processo considerati sono: il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la sede centrale dell'INPS, le sedi locali dell'INPS, Poste Italiane, gli Ambiti Territoriali e i Comuni.

Per rilevare i livelli di intensità è stata considerata una scala di frequenza dei possibili contatti che prevedeva 5 livelli. Considerando che il periodo di tempo complessivo considerato era quello dei primi sei mesi di implementazione, da gennaio a giugno, la frequenza massima è stata fissata a oltre 5 contatti al mese e la minima a zero contatti in sei mesi; i gradi intermedi vanno da 4/5 contatti al

mese, 2/3 contatti al mese e 1 contatto al mese. Le possibili motivazioni dei contatti riguardano: Comunicazioni sul generale andamento del processo sul territorio; richiesta di chiarimenti per la gestione del processo; richiesta di sostegno per situazioni impreviste; di aiuto per risolvere intervenute criticità; Comunicazione sul numero di domande pervenute.

Dalle informazioni raccolte, relativamente ai territori considerati, si evince una scarsissima frequenza dei flussi di Comunicazione tra i principali attori del processo, sia in senso verticale che orizzontale. Si comprende bene che le Regioni, una volta assolto il compito di organizzare e predisporre l'azione sul territorio, appaiono piuttosto defilate da dinamiche di scambio delle informazioni. Volendo andare più nello specifico, per le Comunicazioni che riguardano il generale andamento del processo si registra una frequenza di 1 o la massimo 2/3 volte al mese e avviene con gli Ambiti Territoriali e con i Comuni (per la Calabria risultano molto più frequenti i contatti con gli Ambiti). Quindi, la frequenza maggiore dei contatti si direziona verso i livelli operativi e non risale pressoché mai ai livelli più alti. Il Ministero viene interpellato dalle Regioni per ricevere chiarimenti sulla gestione del processo, per risolvere situazioni impreviste e criticità. Non risultano contatti per Comunicare la situazione sulle domande pervenute. La situazione è analoga per l'INPS centrale, che viene contattata per richiesta di aiuto per la risoluzione di problematiche e solo per Trento si registra un contatto avvenuto per Comunicare i dati relativi allo stato delle domande pervenute.

Il punto di vista dei responsabili regionali del ReI nell'ambito di questa consultazione aveva lo scopo di restituire un punto di vista sulla misura da parte di osservatori privilegiati del processo e pertanto sono state rivolte domande finalizzate a sondare la percezione degli intervistati sia in merito ad elementi funzionali del processo che alle loro opinioni sul *merit*⁶ della misura.

Stare dentro a un processo consente di comprendere da una prospettiva interna la funzionalità di quanto avviene, di cosa si poteva fare per rendere più efficace il processo stesso e di cosa si doveva evitare per non incorrere in errori. È stato chiesto agli intervistati di esprimere un giudizio su quali fossero elementi o azioni importanti e necessarie per rendere più efficace la realizzazione della misura, alla luce dell'esperienza maturata direttamente. Tra gli aspetti previsti dal questionario quelli che sono stati ritenuti indispensabili vanno nella direzione del miglioramento delle tecnologie informatiche per la gestione delle procedure, in quanto vengono segnalate come necessarie la costruzione di una banca dati relativa all'anagrafica dei destinatari finali e la piena operatività del Sistema Informativo dei Servizi Sociali (SIUSS). Molta rilevanza viene attribuita alla pubblicizzazione della misura per consentire l'accesso al più ampio numero di potenziali beneficiari come anche allo snellimento delle procedure burocratiche per accedere al beneficio. Altro aspetto segnalato come importante riguarda un miglioramento della procedura di selezione dei criteri per la ripartizione delle risorse economiche da destinare ai territori. Non sono ritenuti altrettanto rilevanti aspetti come l'abolizione della condizionalità, l'ampliamento della platea dei destinatari, il miglioramento dell'azione di *governance* a livello centrale e la quota di beneficio versato (a parte il Veneto e il Piemonte che invece attribuiscono estrema importanza a questo aspetto).

Gli intervistati si sono espressi anche sui vantaggi e sugli svantaggi riferibili, secondo le loro percezioni, all'introduzione del ReI. Vengono considerati positivamente il fatto che il ReI abbia rappresentato uno stimolo di crescita professionale per le figure coinvolte. Unanime il parere sui vantaggi riscontrati rispetto all'azione dei servizi sociali che, secondo gli intervistati, hanno reso più mirata e specifica la loro azione sul territorio e migliorato il processo di integrazione tra i diversi servizi sociali, pur non consentendo un rafforzamento degli operatori sociali dal punto di vista del numero di risorse impiegate. L'introduzione del ReI ha inoltre contribuito a migliorare le condizioni di vita dei destinatari finali solo per Sicilia e Calabria. Pochissimi gli svantaggi evidenziati dagli intervistati; riguardano, per tutti i casi considerati, il problema del sovraccarico di lavoro per i servizi sociali e quelli di generale organizzazione degli apparati regionali e comunali; la Calabria

6 Cfr. il concetto di *merit* in Scriven, 1980

denuncia anche come svantaggio il problema derivante dalle procedure di erogazione del beneficio economico.

Per avere un riscontro sulla qualità dei rapporti intercorsi tra la Regione e gli altri attori impegnati nel processo di realizzazione della misura, è stato richiesto agli intervistati di esprimere un giudizio di valutazione in merito ad aspetti organizzativi, alle risorse economiche a disposizione e sui rapporti tra i vari soggetti coinvolti nel processo.

Le risorse stanziare vengono giudicate decisamente insufficienti dalla Regione Piemonte mentre risulta molto positivo il giudizio espresso dai restanti intervistati. Sugli altri aspetti i giudizi convergono e risultano molto apprezzati il ruolo svolto da Banca Mondiale e i generali rapporti con gli Ambiti territoriali e i Comuni; scarsamente positivo risulta il rapporto con Poste Italiane e la sede centrale INPS, mentre quello con le sedi locali viene valutato positivamente, tranne per il Veneto che si esprime in controtendenza rispetto alle altre Regioni. Le *task force* regionali, il cui ruolo era pensato per assistenza tecnico-gestionale e nella programmazione degli interventi di inclusione attiva per Ambiti e Comuni, in Piemonte non risultano attivati, la Calabria esprime un giudizio pessimo mentre per Veneto, Provincia di Trento e Sicilia gli intervistati esprimono un buon giudizio rispetto al ruolo svolto. Sulla capacità organizzativa interna alla Regione per lo svolgimento degli adempimenti previsti, tutti gli intervistati esprimono una auto-valutazione molto positiva.

Oltre alle valutazioni sul processo di realizzazione del ReI e agli aspetti di organizzativi e operazionali, è stato raccolto un parere sull'adeguatezza della misura rispetto al problema della povertà, ritenendo il punto di vista degli intervistati di rilievo in virtù del fatto che essi sono addetti ai lavori e osservatori interni della realizzazione della politica. Gli esiti delle risposte si esprimono in modo coerente sia in riferimento all'adeguatezza della misura nel contrastare la povertà e a rendere migliore la vita dei destinatari finali, attivandoli in un processo di inclusione sociale attraverso il patto con i servizi, anche se viene evidenziata come necessaria l'universalità della misura e l'opportunità di aumentare il contributo economico erogato. Oltre a questo gli intervistati ritengono che il ReI potrebbe avere risvolti positivi anche in futuro soprattutto rispetto ai processi di inclusione sociale, al miglioramento dei servizi sociali sul territorio, tra i quali, forse anche in vista dell'arrivo del Reddito di cittadinanza, vengono menzionati i Centri per l'Impiego come destinatari di ricadute migliorative.

Cosa poteva essere fatto per rendere il processo più efficiente da un punto di vista organizzativo secondo i responsabili regionali dei tre territori considerati? Molto interessanti le suggestioni pervenute dai responsabili intervistati.

La Calabria, nello specifico, individua un punto cruciale nella necessità di semplificare il percorso puntando sulla riduzione degli attori coinvolti rispetto alla fase di erogazione del beneficio economico. Indica l'esigenza di un maggiore coordinamento tra INPS e centri per l'impiego e un migliore coinvolgimento di Poste Italiane.

Da Piemonte e Trento si focalizza l'attenzione sulla mancata tempestività della dovuta assistenza tecnica agli Ambiti Territoriali. Il graduale avvicinamento del processo alle fasi più operative, quelle svolte dai Comuni, comporta un incremento delle difficoltà organizzative, che si traducono sostanzialmente in carenze di dotazione di supporto e sostegno laddove il processo si concretizza e incontra i beneficiari e si mette in moto il meccanismo complesso di selezione, controllo, accettazione delle domande, presa in carico presso i servizi sociali, valutazione dei bisogni, erogazione del beneficio economico e gestione delle problematiche specifiche. La sperimentazione del SIA avrebbe dovuto mettere al riparo da inefficienze e carenze organizzative che, probabilmente a causa delle limitate risorse economiche a disposizione, anche con il ReI non sono state superate in modo fluido. Il ruolo dell'INPS, cruciale per la gestione dei beneficiari, non viene considerato efficace per la scarsa formazione professionale delle risorse umane che avrebbe dovuto essere attivata ben prima dell'attivazione della misura. Altro tassello mancante per una migliore efficienza

del processo è il rinforzo dei Centri per L'Impiego che vengono coinvolti data l'alta incidenza dei beneficiari il cui patto di inclusione si traduce in un patto con i servizi per il lavoro.

Innovazione delle modalità organizzative, dotazione delle strutture degli strumenti tecnici necessari allo svolgimento delle attività, formazione professionale, potenziamento delle competenze delle figure operanti e stabilità del personale impegnato per il funzionamento della realizzazione della misura sono tutti elementi che dovevano essere maggiormente curati per un buon funzionamento del processo.

Per una maggiore efficacia della misura i suggerimenti segnalati vanno sostanzialmente in due direzioni, una concentrata sul ruolo dei servizi e dunque sul potenziamento della parte attiva della misura e indica come aspetti importanti il coinvolgimento del sistema *profit* per la creazione di opportunità operative e il coinvolgimento più chiaro dei servizi sanitari nel processo; l'altra su una specifica e accurata formazione sugli aspetti del ReI, sia da un punto di vista amministrativo che sociale in favore delle Regioni e degli Ambiti Territoriali, al fine di consentire la partecipazione al processo in modo più consapevole e competente. Viene anche segnalato che una maggiore collaborazione con i soggetti attuatori del ReI avrebbe ottimizzato l'andamento generale del processo.

Per quanto riguarda le previste attività di monitoraggio e valutazione del processo di attuazione del ReI, queste sono state realizzate da Piemonte, Veneto e Calabria. Si tratta di resoconti di verifica dello stato dell'arte sulle domande e sugli esiti. Il Veneto, in particolare, dichiara di realizzare incontri periodici con gli Ambiti Territoriali allo scopo precipuo di monitorare lo stato di attuazione della misura e conoscere il modello organizzativo presente in materia di povertà ed esclusione sociale.

Questa veloce e sintetica rassegna sui riscontri empirici rilevati attraverso le interviste e i colloqui con i dirigenti regionali rappresentano essenzialmente una base informativa preliminare a successive riflessioni sul processo. Sarebbe stato utile il contributo di tutte le Regioni contattate per comporre un quadro complessivo sulle tematiche affrontate in sede di intervista che potesse essere utile anche come scambio tra le Regioni stesse oltre che come base per operare confronti e comparazioni ragionate tra territori con storie e tessuti socio-economici e culturali differenti. Per questa ragione l'esposizione di quanto rilevato è stata riassunta in senso descrittivo e referenziale, enfatizzando quanto di significativo è emerso rispetto alle Regioni che hanno risposto.

FUNZIONI E COMPITI DEL LIVELLO DI GOVERNANCE DEL PROCESSO DI IMPLEMENTAZIONE DEL Rel

| | |
|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Regioni e Province autonome</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Adottano con cadenza triennale e, in sede di prima applicazione entro 150 gg dall'entrata in vigore del decreto, un Piano regionale per la lotta alla povertà, di programmazione dei servizi necessari ai fini dell'attuazione del Rel come livello essenziale delle prestazioni da Comunicare entro 30 gg al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Comunicano al Ministero entro 60 gg dall'entrata in vigore del decreto gli Ambiti Territoriali ed i Comuni che li compongono, anche ai fini del riparto della quota del Fondo povertà - Definiscono nel Piano regionale per la lotta alla povertà i rafforzamenti del sistema degli interventi e dei servizi sociali per il contrasto alla povertà - Definiscono le modalità di collaborazione tra i servizi sociali e gli altri soggetti operanti sul territorio e competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione, la formazione le politiche abitative, la salute, necessarie all'attuazione del Rel; le modalità operative per la costituzione dell'équipe multidisciplinare - Esercitano poteri sostitutivi nel caso di gravi inadempienze dei Comuni/ambiti, nel caso in cui non sia possibile avviare interventi di tutoraggio da parte della Regione o provincia autonoma né da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Possono integrare il Rel a valere su risorse proprie, che affluiscono in un apposito conto corrente infruttifero presso la Tesoreria centrale dello Stato nelle modalità di cui all'art. 9, c. 9 - Possono stabilire con protocollo d'intesa tra Presidente della Regione e Provincia autonoma le modalità di utilizzo delle risorse versate a integrazione del Fondo Povertà |
| <p>Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Verifica e controlla il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni - Attiva presso la Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale un apposito servizio di informazione, promozione, consulenza e supporto tecnico - È responsabile del monitoraggio attuazione del Rel e predispone un rapporto annuale di cui al c. 4; in riferimento a ciò definisce, entro la data di avvio del Rel, gli indicatori sentito il Comitato per la lotta alla povertà - Si occupa della diffusione delle conoscenze e qualità degli interventi anche mediante atti di coordinamento sentito il Comitato per la lotta alla Povertà - Predisponde protocolli formativi e operativi previo parere del Comitato e successiva intesa in sede di Conferenza unificata - Identifica le criticità e sostiene interventi di tutoraggio |

- | | |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Fornisce segreteria tecnica al Comitato per la lotta alla povertà e all'Osservatorio sulle povertà - Costituisce una apposita sezione "banca dati ReI" nella banca dati del sistema informativo unitario dei servizi sociali alimentata dagli Ambiti Territoriali - È responsabile della valutazione del ReI |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Conclusioni

Il lavoro di analisi dell'implementazione del ReI nei primi sei mesi di introduzione della misura, considerando come *focus* dell'azione quella realizzata dalle Regioni, ha consentito di fare una sintesi sui processi di organizzazione generale e coordinamento delle operazioni.

L'esito di questo quadro rappresenta una solida base per l'avvio di una valutazione del ReI che può fondarsi sugli elementi ricostruiti dall'analisi della documentazione e dai riscontri empirici rilevati dalla voce delle Regioni coinvolte. È l'inizio di un percorso che osserva l'azione nel momento stesso in cui essa parte e si realizza, evidenziando gli agganci con quelli che erano gli obiettivi che intendeva perseguire.

L'attenzione particolare posta sugli approfondimenti relativi ai contesti territoriali è stata pensata come elemento imprescindibile da cui partire: la connotazione delle Regioni dal punto di vista di alcuni rilevanti indicatori economici costituisce uno sfondo che rappresenta l'eterogeneità delle situazioni in cui arriva una misura nazionale di contrasto alla povertà. Regioni che presentano situazioni di disagio sociale e occupazionale particolarmente grave, e che soffrono di una carenza di servizi sociali tale da renderle disarmate di fronte a problematiche a forte rischio di esclusione sociale, si presume che impattino in modo differente rispetto all'introduzione di una misura come il ReI rispetto a contesti meno deprivati socio-economicamente e le implicazioni derivanti da queste differenze sono molteplici e tutte degne di entrare in una riflessione complessiva sul tema. Non a caso, oltre alla caratterizzazione economica, le analisi che sono state realizzate in questo percorso di indagine hanno riguardato anche tutta la parte normativa regionale in materia di contrasto alla povertà prevista nei diversi contesti italiani, proprio per evidenziare le specifiche azioni messe in campo dalle diverse Regioni relativamente al problema della povertà e dell'inclusione sociale e le diverse consapevolezze culturali emergenti.

Sui risultati emersi in sede di analisi documentale, così come in quella di intervista, viene delineata una rappresentazione in senso pienamente descrittivo, senza l'aggiunta di elementi di connessione tra gli aspetti rinvenuti, poiché si tratta di un lavoro di ricognizione preliminare che deve e vuole limitarsi a porre in evidenza quanto si è riusciti a osservare in queste primissime fasi come materiale su cui costruire l'impianto per l'osservazione delle fasi successive del processo di implementazione della misura, quella che riguarda la messa in opera delle due azioni costitutive sostanziali: l'erogazione del beneficio e la presa in carico presso i servizi sociali.

L'ambizione finale è quella di dare conto, in senso valutativo, di tutto il processo di implementazione dal punto di vista degli attori agenti: dai decisori, agli attuatori ai vari livelli, fino ai beneficiari nel corso del primo anno di attuazione del ReI. Attraverso l'analisi derivante dalle prospettive di tutti gli *stakeholder* coinvolti sarebbe possibile ricostruire se e come la misura abbia funzionato e quali ricadute abbia avuto laddove è stata introdotta. Riuscire a ricostruire i meccanismi complessi di una macro-azione, che al suo interno ricomprende una serie di micro-azioni, ognuna con i suoi obiettivi specifici e collegati tra loro come in un ingranaggio a catena, dove consequenzialità, sinergia, comunicazione e collaborazione tra le parte agenti sono aspetti fondativi per il conseguimento e il compimento dell'azione stessa. L'auspicio è quello quindi di

poter proseguire nel lavoro di osservazione del processo di implementazione, a partire dal coinvolgimento degli Ambiti Territoriali e dei Comuni in vista di una ricostruzione di un quadro d'insieme che conduca alla lettura congiunta di quanto emerso in questa prima fase con ciò che sarà successivamente rilevato.

Il completamento dell'analisi del processo di implementazione del ReI sarà necessariamente condizionato dall'introduzione del Reddito di cittadinanza e che impone una riconversione degli obiettivi e delle procedure di analisi. Ma tirando le somme in merito a quanto acquisito in termini di conoscenza dal lavoro di indagine realizzato l'impressione che si ricava dal materiale empirico acquisito è che l'impianto organizzativo progettato per rendere operativa la misura presenta fondamentalmente le seguenti criticità:

1. esiguità delle risorse umane e tecnologiche messe in campo rispetto alle esigenze territoriali;
2. scarsa sinergia tra gli attori coinvolti nel processo;
3. sistema di monitoraggio e di raccordo inefficiente.

Per spiegare meglio, con riguardo al primo punto si intende evidenziare che tutte le misure di sostegno al reddito e di inclusione fin qui realizzate, dalla CAS al SIA al ReI, vengono introdotte in assenza di un'azione di potenziamento adeguata dei servizi sociali e amministrativi incaricati di svolgere le funzioni tanto per la parte passiva che per quella attiva prevista dalla misura. Nonostante il ReI arrivi in seguito alla sperimentazione del SIA, i problemi già riscontrati in quella fase non vengono superati con l'introduzione del ReI. Ciò vale anche per la dotazione dell'apparato tecnologico necessario a un più agevole espletamento delle attività.

Si evidenzia anche che il processo segue una direzione a senso unico, cioè a dire che una volta stabilite le linee guida in sede decisionale l'impatto con la realtà e la risoluzione degli inevitabili e conseguenti imprevisti vengono lasciati alla capacità di chi opera sul territorio, senza un supporto adeguato.

Infine, si registra l'assenza di un'azione di raccordo, di una regia dall'alto, a vari livelli, in grado di tenere costantemente sotto osservazione e controllo l'andamento del processo in tutte le sue fasi.

È più che evidente che le carenze riscontrate hanno una sola matrice: l'iniziale scarsità delle risorse economiche previste per la realizzazione di una politica di inclusione di questa portata. Il ReI, che doveva essere la prima misura strutturale di contrasto alla povertà e di sostegno all'inclusione sociale altro non è che un ulteriore passo in avanti rispetto alle sperimentazioni precedenti che ha il grande merito di aver concretizzato e rafforzato il tentativo di sostenere le fasce più fragili della popolazione in condizione di grave deprivazione.

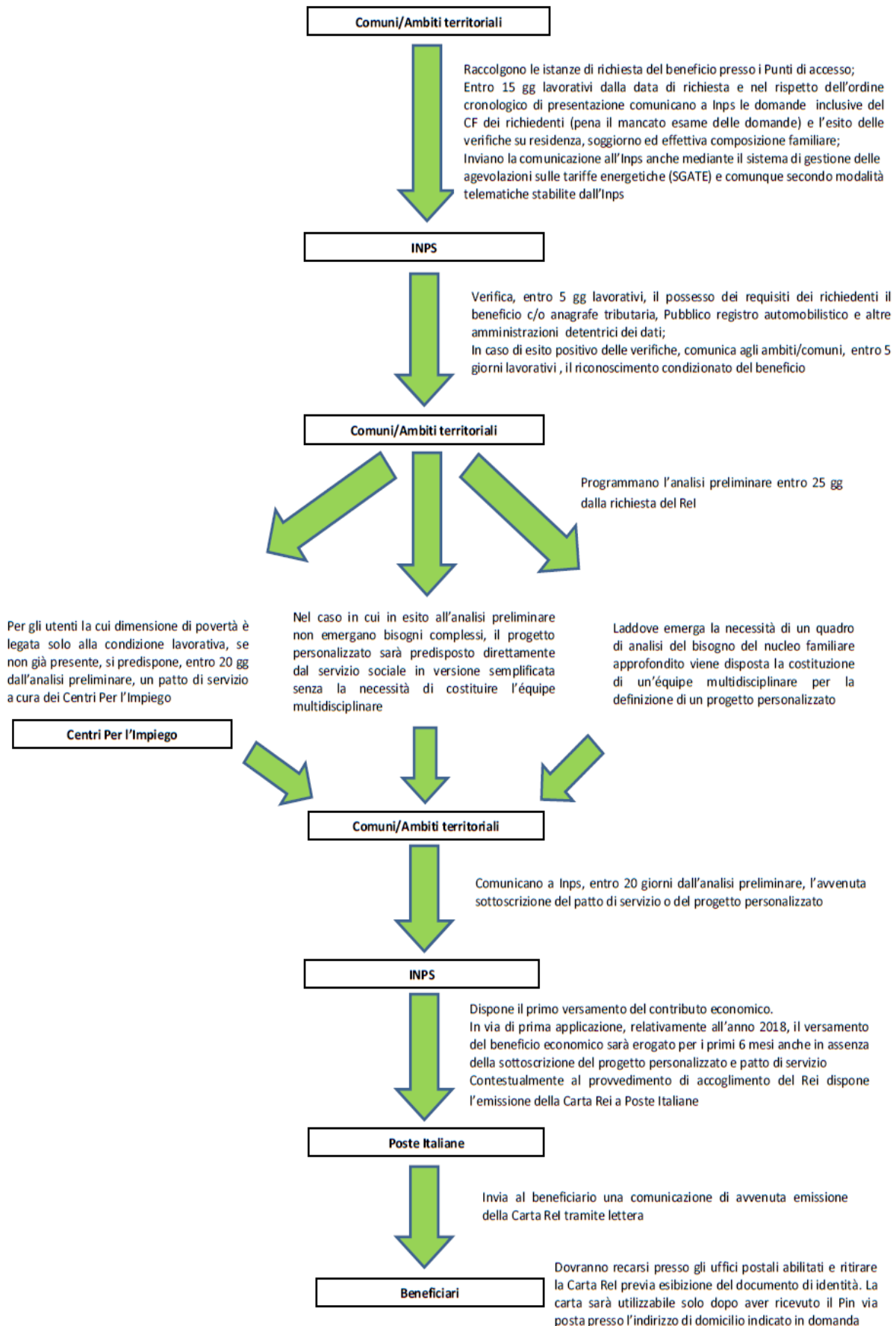
Centrare pienamente l'obiettivo significa mettere gli aventi diritto in una condizione di protezione dal punto di vista delle risorse economiche e di attivazione rispetto a un percorso di inclusione sociale e farlo attraverso un procedimento che sia efficiente, fluido e trasparente; valutare la riuscita di questo comporta un'azione di monitoraggio costante e ravvicinata che consenta una sistematica raccolta di dati e informazioni tali da restituire lo stato di avanzamento ed esito del processo. L'azione di monitoraggio deve essere capillare e dialogante con gli attori del processo stesso affinché possa avere quella funzione di apprendimento che consenta gli aggiustamenti e le correzioni in corso d'opera.

Con l'introduzione del Reddito di cittadinanza restano gli obiettivi ma cambiano le modalità di realizzazione. Certamente si assiste a un ampliamento delle risorse economiche destinate sia all'erogazione del reddito che al potenziamento dei servizi deputati alla parte attiva della misura, che in questo caso coinvolge, più che i servizi sociali, i centri per l'impiego, trattandosi di una misura che punta sostanzialmente al reinserimento lavorativo.

Le attività di ricerca che potranno essere realizzate punteranno tanto a una valutazione degli esiti raggiunti con il ReI che all'analisi degli incastri verificatisi con l'introduzione della nuova misura.

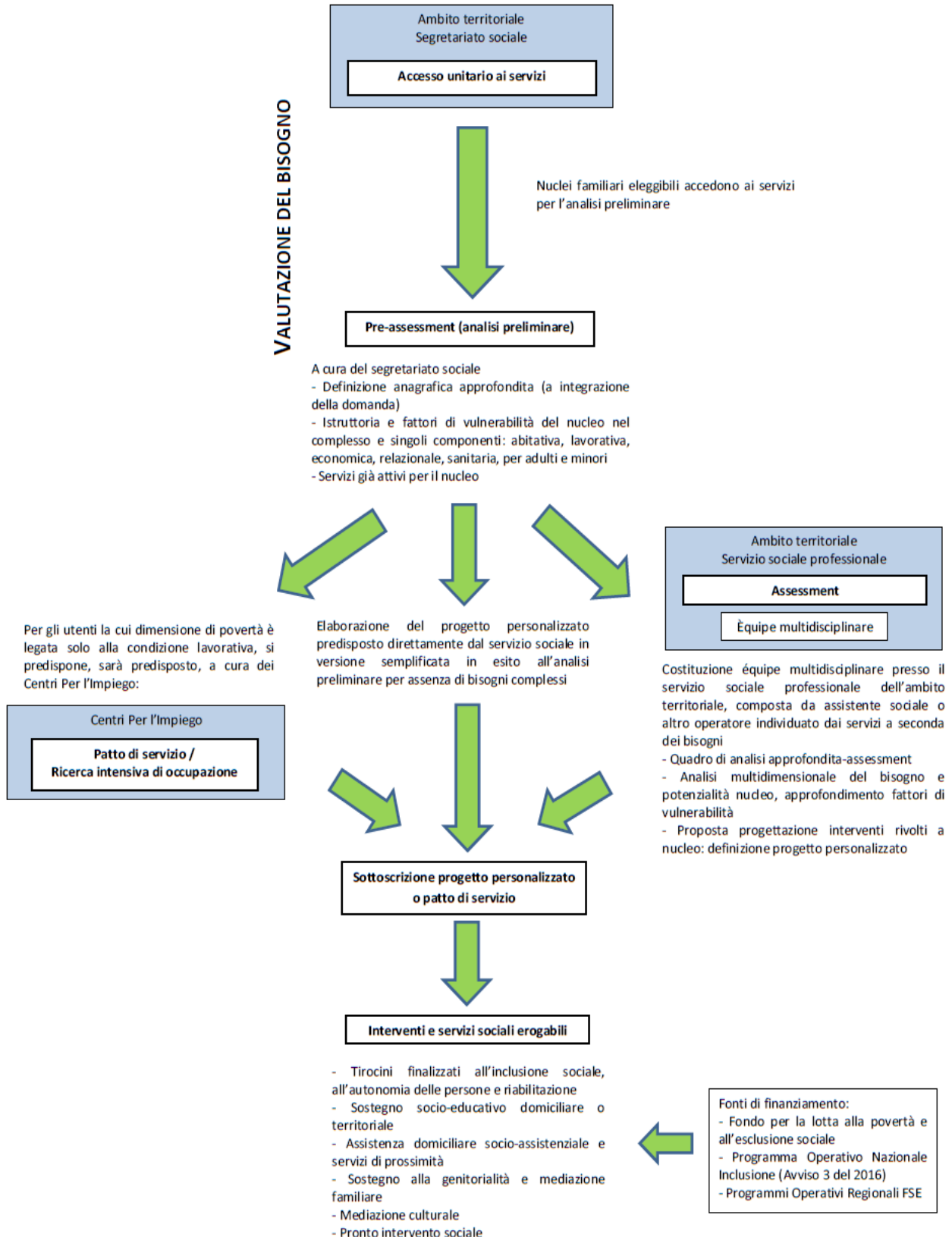
Quanto riassunto brevemente in questa relazione è il tema centrale che sarà oggetto di trattazione nella sessione dedicata, con l'auspicio che rappresenti un terreno esperienziale che porti a sollecitare riflessioni e confronti sulle problematiche metodologiche che intervengono nelle analisi di processi di implementazione complessi e sui motivi per i quali è necessario affiancare sempre alla realizzazione di una politica un adeguato e rigoroso percorso di valutazione.

FLUSSO DI EROGAZIONE DEL BENEFICIO ECONOMICO DEL REI



PROCESSO DI PRESA IN CARICO

Percorso di inclusione attiva



Riferimenti Bibliografici

Bolasco, S., L'analisi informatica dei testi, in L. Ricolfi (a cura di), *La ricerca qualitativa*, NIS, Roma, 1997

Brandolini, A., Saraceno, C., *Povert  e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007

D'Onghia M., Misure regionali anticrisi, (a cura di) L. Vandelli, F. Bassanini, *Il federalismo alla prova : regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Il Mulino, 2012.

INAPP, *Verso il sostegno per l'inclusione attiva: il processo di implementazione della carta acquisti sperimentale (Un'indagine qualitativa)*, Rapporto di Ricerca Inapp, 2016.

INAPP, *L'implementazione del SIA: analisi di sfondo su tre territori – Puglia-Emilia Romagna – Friuli Venezia Giulia*, Rapporto di ricerca Inapp 2017.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Primi dati sulla sperimentazione del sostegno per l'inclusione attiva (SIA) nei grandi Comuni*, "Quaderni della ricerca sociale – flash" n. 29, 1 settembre 2014.

Negri, N., Saraceno, C. (a cura di), *La vulnerabilit  sociale in aree sviluppate*, Carocci, Roma, 2004

Novarino M., Marocchi G. (a cura di) *Povert , sar  la volta buona?*, Welfare oggi n. 1-2017.

Ranci Ortigosa E., *Il reddito minimo di inserimento dal rapporto Onofri a oggi*, Bollettino Adapt, 1997.

Rosano, A., Caranci, N., De Felici P., Giuliano, G.A., Mancini, F., *Utilizzo degli indici di deprivazione per orientare le politiche pubbliche di contrasto alla povert *, paper per la IX Conferenza ESPAnet Italia "Modelli di welfare e modelli di capitalismo. Le sfide per lo sviluppo socio-economico in Italia e in Europa" (Macerata, 22-24 settembre 2016).

Saraceno, C., *Il welfare*, Il Mulino, Bologna, 2013

Saraceno, C., Revelli, M., Dovis, P., *I nuovi poveri. Politiche per le disuguaglianze*, brossura, 2011

Signorelli, A. e De Vita, L., I cambiamenti nelle strategie e l'evoluzione degli strumenti di intervento a livello europeo, nazionale, regionale, in Signorelli A. (a cura di), (2007), *Lavoro e politiche di genere*, Franco Angeli, Milano, 2007.

Stame, N., *L'esperienza della valutazione*, Edizioni Seam, Roma, 1998

Scriven, M., New frontiers of evaluation, in *Evaluation Practice*, n.7, 1986

Sitografia

- Caritas. Rapporto annuale 2017. Per uno sviluppo umano integrale:
http://www.caritasitaliana.it/home_page/area_stampa/00007664_Rapporto_Annuale_2017_Per_uno_sviluppo_umano_integrale.html
- **Contrasto alla povertà:** http://www.Regione.lazio.it/rl_politichesociali/?vw=contenutiDettaglio&cat=1&id=126
- Dati Istat: <https://www.istat.it/it/archivio/217650>
- Dichiarazione del millennio delle Nazioni Unite: <https://www.unric.org/it/informazioni-generalisullonu/36>
- **Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale:**
<http://www.lavoro.gov.it/ministro-e-ministero/Il-ministero/Organizzazione/Pagine/DG-per-lotta-alla-poverta-e-per-la-programmazione-sociale.aspx>
- Il fatto quotidiano, Povertà, “Italia primo Paese europeo per numero di cittadini in condizioni di deprivazione. Sono 10,5 milioni”: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/12/13/poverta-italia-primo-paese-europeo-per-numero-di-cittadini-in-condizioni-di-deprivazione-sono-105-milioni/4034859/>
- **Il reddito di cittadinanza aiuterà a contrastare la povertà:**
<http://www.t-mag.it/2018/09/17/conte-il-reddito-di-cittadinanza-aiutera-a-contrastare-la-poverta/>
- La repubblica, Oltre 5 milioni di persone in povertà assoluta in Italia: record dal 2005:
http://www.repubblica.it/economia/2018/06/26/news/oltre_5_milioni_di_italiani_in_poverta_assoluta_record_dal_2005-200070179?refresh_ce
- La stampa, Cosa significa essere poveri in Italia:
<http://www.lastampa.it/2017/12/07/societa/cosa-significa-essere-poveri-in-italia-UMMDkI5Mu5QqhDaUhAoXoL/pagina.html>
- **Le conseguenze della povertà:**
http://www.fondazioneantiusuracassano.org/news/news_2005/decennale_antiusura/montenegro.pdf
- **Project cycle management guidelines Vol. 1 March -**
https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-aid-delivery-methods-project-cycle-management-200403_en_2.pdf, 2004
- **The sustainable Development Goals Report 2017:**
<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/thesustainabledevelopmentgoalsreport2017.pdf>
- **World Social Agenda:** <http://www.worldsocialagenda.org/1.1-Poverta/>