



# 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 8 novembre 2017

## Executive Summary

**La valutazione che è stata commissionata dall'esecutivo dell'Alleanza contro la povertà, è stata attentamente disegnata e rigorosamente condotta e riguarda il primo anno di implementazione della misura.** Lo studio fa parte dello sforzo della Alleanza contro la povertà di sostenere un dibattito informato sulle politiche di contrasto della povertà. Lo scopo è valutare i processi di implementazione: l'adeguatezza dei processi di rafforzamento amministrativo e di infrastrutturazione dei servizi sociali dagli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), prerequisiti essenziali per una efficace azione della misura e per l'uscita da condizione di povertà estrema dei percettori della misura.

Nel rispondere ai quesiti valutativi posti dall'Esecutivo dell'Alleanza<sup>1</sup> si sono sempre tenute in considerazione le caratteristiche di contesto dei sistemi di welfare regionali, i modelli di azione locale e i possibili squilibri territoriali. L'ipotesi di fondo era che i sistemi di welfare territoriale, storicamente 'a macchia di leopardo', rappresentano condizioni imprescindibili per il successo della misura nazionale e che per produrre informazioni realmente utilizzabili dai decisori, occorresse identificare e comprendere i nessi tra contesti, meccanismi di implementazione ed effetti della misura.

Lo studio è stato condotto da un team centrale di ricercatori e da una rete di rilevatori locali referenti delle organizzazioni che fanno parte dell'Alleanza, e la fase di rilevazione, si è realizzata nel periodo Aprile- Giugno 2017 e di conseguenza si riferisce alla fase di avvio del programma. Il disegno di ricerca utilizza approcci di valutazione basati sulla ricostruzione e interrogazione della 'teoria del programma'(v. Theory Based Evaluation e Realist Evaluation).

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti sul disegno di valutazione si veda: Leone L., Disegno di ricerca per il monitoraggio e la valutazione: dalla misura di contrasto della povertà SIA al REIS, 30-01-2017 Download <http://www.redditoinclusione.it/disegno-di-ricerca-per-il-monitoraggio-e-la-valutazione-sia/> I quesiti sono: 1) *Le azioni di comunicazione sociale messe in atto dagli ATS per raggiungere i potenziali target sono adeguate?* 2) *In che misura le indicazioni previste nelle Linee guida del SIA in materia di accordi in rete per la predisposizione dei progetti personalizzati sono seguite dagli ATS?* 3) *Gli Ambiti come hanno integrato il SIA con le misure di contrasto della povertà finanziate a livello locale e regionale?* 4) *Qual è il grado di copertura del target inizialmente previsto?* 5) *Qual è la capacità effettiva di integrare i diversi strumenti di inclusione sociale in una logica complementare? Le equipe sono in condizioni di sviluppare mobilitazione territoriali su alcuni assi dei diritti?* 6) *Come si attrezzano i soggetti che hanno responsabilità di gestione del SIA? Cosa sta cambiando nei servizi sociali degli Ambiti- comuni a seguito del SIA nel rapporto con il sistema dei servizi per l'Impiego e rispetto alle politiche di contrasto della povertà e di quella minorile in particolare?* 7) *Quali tipi di presa in carico dei nuclei vengono attivati (v "Leggera" o "integrata", altro...)?* 8) *Che tipo di coinvolgimento c'è del Terzo settore e quali forze mette in campo il territorio per sostenere i processi di 'attivazione'?*

**Per indagare i meccanismi di implementazione del programma sono stati utilizzati due principali metodi:**

- **una indagine tramite questionario rivolta a tutti gli Ambiti territoriali sociali (ATS)** che ha interessato 17 regioni e 332 Ambiti pari al 56% degli ATS del Paese. Hanno risposto il 71% degli ambiti del Nord Italia contro il 52% del Sud e delle Isole e il 30% del Centro Italia.
- **otto studi di caso realizzati in altrettante regioni** (Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Lazio, Emilia Romagna, Lombardia, Friuli Venezia Giulia). I casi/ATS sono stati individuati secondo l'approccio del caso multiplo e i ricercatori hanno realizzato interviste e focus group in loco contattando circa 90 stakeholder.

E' stato inoltre sviluppato **un database aggiornato sugli ATS** presenti in Italia al 1 gennaio 2017 con sviluppo di indicatori demografici e socioeconomici oltre a un indicatore sulla platea dei beneficiari potenziali. Tale database è messo a disposizione delle amministrazioni e dei ricercatori in formato opendata ed è stato utilizzato per le analisi statistiche che incrociano i risultati dell'indagine con i dati di contesto. Gli ATS inclusi nel database dell'Alleanza sono 594 (ATS aggiornati a gennaio 2017 che hanno ricevuto i finanziamenti del Pon Inclusione Avviso 3/2016). Di questi 227 sono nelle regioni del Nord, 106 nel Centro, 261 nelle regioni del Sud e nelle Isole. Mentre la popolazione media degli Ambiti del Sud Italia è pari a meno di 80 mila persone (79620 ab. per 261 ATS), gli ATS del Centro-Nord hanno in media un bacino di popolazione superiore del 50%, cioè di circa di 120.000 abitanti.

Di seguito si indicano i principali risultati che vengono sintetizzati e discussi nel dodicesimo capitolo.

**1) I temi delle capacità amministrative e della capacità di spesa sono assolutamente centrali se si intende assicurare un livello essenziale e garantire l'esigibilità effettiva dei diritti dei cittadini.** Il Rel costituisce il primo livello essenziale del sociale post riforma del Titolo V della Costituzione e va concepito e inquadrato, nella concretezza dell'attuazione, come strumento integrato con altre misure nazionali e locali. Occorre rafforzare la rete dei servizi e parallelamente far crescere le competenze amministrative utilizzando strategie differenziate e coerenti con i diversi contesti regionali e locali. Nelle cinque regioni in via di sviluppo (Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata e Campania) si segnalano le principali barriere all'implementazione del SIA e del REI dovute a squilibri strutturali: con il 29% della popolazione italiana, ricevono il 71% dei fondi destinati al rafforzamento dei servizi (PON Inclusione) per la presa in carico del 47% della platea dei beneficiari previsti dal SIA a livello nazionale. Al contempo, tali regioni hanno più ATS di piccole dimensioni, quindi con maggiori difficoltà a creare economie di scala nella gestione associata dei servizi, una percentuale inferiore di assistenti sociali presenti negli EELL in rapporto alla popolazione (Solo il 21% del totale degli assistenti sociali presenti negli EELL), una presenza maggiore di comuni in default e una ridotta competenza delle amministrazioni comunali sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), strumenti essenziali per la gestione di misure che prevedono piattaforme nazionali e l'informatizzazione di tutto il processo.

Le Amministrazioni più fragili, anche dal punto di vista delle competenze giuridico amministrative e dell'organico dedicato al sociale, sono quelle che dovranno gestire le risorse ingenti dei fondi strutturali destinate alle regioni del Sud che prevedono vincoli stringenti per la programmazione e la rendicontazione. Occorre, infatti, considerare l'effetto additivo di altri programmi cofinanziati da fondi comunitari, regionali e nazionali (POR 2014-2020) e il fatto che le

stesse amministrazioni locali sono tenute a gestire in contemporanea i diversi processi amministrativi e gli ulteriori carichi organizzativi.

**2) Processi di governance.** Le regioni svolgono un ruolo importante per garantire la governance a livello di sistema e garantire l'efficacia delle politiche per il contrasto della povertà e l'integrazione con le politiche attive nel contesto di un quadro programmatico più ampio. La regione in alcuni casi (v. Studi di caso) agisce come "cassa di risonanza" di buone pratiche sviluppate a livello locale e cerca di estenderle attraverso le priorità d'investimento nell'ambito del POR e le linee guida per la programmazione locale.

Il coordinamento territoriale degli interventi di contrasto della povertà e il raccordo tra interventi sociali e di attivazione lavorativa risultano essenziali per l'efficacia del SIA e del REI e tuttavia si segnalano forti carenze nei processi di integrazione istituzionale. Forme di integrazione tra questi servizi erano già presenti prima dell'avvio della misura SIA in tutto l'Ambito solo nel 53% dei casi (67% del Centro/Nord e 33% del Sud).

Per poter gestire i programmi di uscita dalla povertà con condizionalità che riguardano l'attivazione lavorativa occorre muoversi verso una scala territoriale superiore rispetto a quella locale e per tale ragione il ruolo di regia delle regioni è risultato fondamentale nel determinare le buone performance degli ATS. Il case management integrato tra servizi sociali e servizi per il lavoro è un modello efficace, ma occorrono tuttavia alcune condizioni che vanno ampiamente rafforzate: un buon supporto amministrativo, fondi sufficienti e un buon sistema informativo, un'unità specializzata nella segnalazione di casi di minori e un'unità di impiegati che registra e monitora la frequenza delle attività del programma svolte dai beneficiari

**Equipe multidisciplinare e integrazione con i servizi per l'impiego.** Le equipe multidisciplinari sono state costituite, con o senza atto formale, nel 58% degli Ambiti (67% al Centro-Nord e 46% al Sud) tuttavia il ruolo del CPI previsto in tali equipe, e indicato nel 93% dei protocolli di intesa, è spesso limitato alle funzioni di 'profilazione' dell'utenza. In quattro ATS su dieci, al momento della rilevazione, non erano stati ancora sottoscritti e attivati dei protocolli di intesa o accordi formalizzati con attori rilevanti della rete territoriale.

Grazie all'avvio del SIA gli accordi e i protocolli di intesa con i Centri per l'Impiego (CPI) risultano essere presenti nel 92% degli Ambiti e quelli con le Agenzie per il lavoro nel 24% dei casi. Con percentuali tutte intorno al 30% sono stati coinvolti nei protocolli di intesa i Centri di formazione professionale, le scuole, i servizi per le dipendenze, i servizi sanitari dedicati ai minori, gli altri servizi sanitari. Tali accordi sono tuttavia espressione di intenzione a collaborare e adesione alle indicazioni del MLPS piuttosto che definizione operativa di risorse e servizi messi a disposizione per seguire i beneficiari del SIA. In quasi tutti i casi da noi analizzati emerge una difficoltà di rapporto con i Centri per l'Impiego dovuta a diversi fattori storici e contestuali. Si segnala in particolare: (a) il ritardo nel processo di riforma delle Agenzie per il lavoro e il disallineamento tra azioni di rafforzamento dei CPI (organici e competenze carenti) e impegni previsti dal Patto di servizio e dai protocolli con gli ATS; (b) debolezza delle competenze degli operatori circa la presa in carico congiunta della nuova utenza e presenza di pregiudizi negativi sull'esito dei percorsi di attivazione dei beneficiari del SIA.

**Rapporti con l'INPS.** Sono emerse una serie di difficoltà o disfunzioni rispetto alla comunicazioni tra INPS e ATS riguardanti la gestione della piattaforma informatica su cui si caricano le domande per l'accesso al SIA. Le responsabilità e i compiti tra i due enti sono agite in modo rigidamente sequenziale e sembrano non essere state ancora definite adeguate procedure di scambio per gestire innumerevoli imprevisti e per consentire (come indicato nelle Linee guida del SIA) un rilascio periodico dei dati agli ATS –regioni utilizzabili ai fini della programmazione e del monitoraggio

Sono state segnalate negli studi di caso molte criticità solo in parte risolte. Un punto di criticità riguarda la comunicazione tra Inps e cittadino: se vi sono problemi e se viene bloccata la 'carta' il cittadino non riceve alcuna comunicazione e i fondi arrivano ai nuclei con erogazioni a cadenza bimestrale che non vengono comunicate ingenerando confusione tra i cittadini. Il secondo punto riguarda la comunicazione tra Inps e ATS: vi sono stati problemi connessi al rilascio dei PIN per accedere alla piattaforma dovuti alla varietà delle forme esistenti in Italia di ATS, problemi di interrogazione della piattaforma e di rilascio dei dati ad ATS. Le domande rischiano addirittura di essere "caricate due volte dai servizi sociali." Se emergono problemi e rifiuti il comune, anche nel caso abbia una 'pratica lavorata positivamente', l'operatore è tenuto a rientrare nella piattaforma per capire quali possono essere le cause del rifiuto. Le variabili alla base della mancata accettazione della domanda possono essere molte e non sempre imputabili alla mancanza di requisiti. La piattaforma, infine, è risultata spesso troppo pesante per i terminali del comune in quanto manca una connessione adeguata per questo tipo di interventi.

Tra gli aspetti positivi si segnala il fatto che il test dei mezzi funziona meglio che nelle precedenti misure e i controlli continui sulle situazioni familiari (facilitato dall'interrogazione simultanea di più banche dati) permettono di meglio indirizzare le risorse verso chi ne ha maggiormente bisogno.

**3) Le strategie di attivazione sviluppate dai diversi Ambiti per la presa in carico dei nuclei.** Si stanno sperimentando diverse strategie e approcci innovativi che mirano a mobilitare le risorse della comunità. Per ampliare l'offerta di pratiche di 'attivazione' destinata ai beneficiari della misura sono state attivate nuove forme di tirocinio formativo e di coinvolgimento delle risorse territoriali anche con 'lavori di utilità sociale'. Si stanno utilizzando strategie di progettazione e acquisto-finanziamento dei 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. Tali strumenti sono stati denominati budget di cura, *budget* di capacitazione o 'doti' e implicano una vera rivoluzione nel rapporto tra ente locale e attori dell'economia sociale. Molti ATS più in grado di offrire percorsi di attivazione (potenzialmente più efficaci per rompere la trappola della povertà) suggeriscono di superare e integrare i modelli di servizio sociale centrati esclusivamente sulla presa in carico del singolo o del nucleo familiare.

**4) L'accesso alla misura da parte della platea di beneficiari potenziali. A fine gennaio 2017, quindi a cinque mesi dall'avvio, il SIA aveva raggiunto poco meno di un nucleo su tre dei potenziali beneficiari con un tasso di take-up del 28,6%: il livello di take-up medio è più che doppio nelle regioni con tassi di povertà maggiori (37% al Sud contro 15% al Nord).** Dai risultati degli studi di caso si rileva un aumento significativo del take-up tra febbraio e maggio 2017. Il tasso di take-up, inteso come percentuale dei percettori della misura rispetto alla platea dei beneficiari eleggibili per il benefit (che cioè risponde ai criteri determinati dal programma), rappresenta un indicatore molto importante; benché non sia direttamente associato all'efficacia permette di capire se la misura sta raggiungendo i potenziali beneficiari. Sebbene dai risultati degli studi di caso si rileva che tra febbraio e maggio vi sia stato un aumento significativo del numero di domande accettate, si tratta di una soglia di take-up ancora modesta ma in linea con quella di altre misure di integrazione al reddito con condizionalità (CCTs) realizzate nei Paesi OCSE che a regime (cioè dopo 2-3 anni) variano dal 40% all'80%. Una caratteristica tipica del contesto italiano è l'elevato take-up delle regioni del Sud rispetto al Nord. Il take-up è fortemente influenzato da processi di 'normalizzazione del benefit'. Inoltre **dove la domanda dei cittadini è molto forte le amministrazioni concentrano le proprie energie sul garantire l'accesso almeno alla parte passiva della misura.** E' stato chiesto quindi agli Ambiti di indicare in che misura a seguito dell'introduzione del SIA sono arrivati ai servizi nuclei in

condizioni di povertà non noti al servizio sociale. **Il SIA intercetta nuclei beneficiari in condizioni di povertà non in carico ai servizi: il 45% degli ATS delle regioni del Sud (molti in Campania e Sicilia) afferma che 'nessuna o poche' delle domande di SIA riguardano nuclei già conosciuti, mentre tale percentuale scende al 25% nel caso degli ATS del Centro –Nord.**

Una tempestiva e approfondita valutazione dei fattori che stanno incidendo sul take-up della misura è indispensabile per comprendere le ragioni che ostacolano l'accesso alla misura e le caratteristiche dei beneficiari raggiunti e per apportare, in tempi ridotti, le azioni correttive opportune.

**5) La predisposizione dei progetti personalizzati. Un Ambito territoriale su tre (33%) a maggio 2017 dichiarava di essere riuscito, come previsto dalle Linee guida sul SIA del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a predisporre dei progetti personalizzati di presa in carico per oltre i tre quarti dei nuclei beneficiari** (progetto redatto entro i primi tre mesi dall'erogazione dei fondi). Si conferma uno squilibrio tra macro aree regionali con una differenza di 24 punti percentuali tra Ambiti territoriali del Sud (19%) e del Centro Nord (43%). Un terzo degli Ambiti tuttavia, il 32% al Sud e il 19% nel Centro Nord, è riuscito a predisporre i progetti personalizzati per meno di un quarto dei nuclei beneficiari cioè per una parte molto ridotta degli aventi diritto. Quasi un terzo degli Ambiti rispondenti dichiara che 'spesso o frequentemente' la mancata predisposizione dei progetti personalizzati è dovuta alla scarsità delle risorse e solo il 5% degli ATS del Sud e il 17% di quelli del Centro Nord non riportano problemi dovuti a tali carenze.

Gli interventi locali a sostegno del reddito sono articolati con diverse finalità, e attuati attraverso diversi strumenti di competenza sia dell'Ente Locale (es: interventi in cash o servizi di integrazione del reddito delle famiglie) sia della rete dei servizi offerti da altri soggetti pubblici e del terzo settore: dall'indagine risulta che tutte le prestazioni risultano significativamente più diffuse negli Ambiti del Centro Nord. Una parte della platea dei beneficiari ha solo bisogno di una presa in carico leggera ed è fortunatamente destinata ad uscire dal percorso dell'assistenza grazie a un supporto economico momentaneo. Per l'altra parte dei nuclei occorre invece una rete di servizi di qualità in cui si integrano per il singolo Nucleo più interventi. Occorre quindi uno sforzo straordinario per realizzare una copertura sufficiente di progetti di presa in carico personalizzata. Con l'entrata in vigore del Reddito di inclusione che amplia la platea dei beneficiari, è improbabile che gli Ambiti delle cinque regioni in via di sviluppo, gravati da un numero di domande attese pari a quasi la metà della platea dei beneficiari attesi nel Paese (49%), riescano in tempi brevi a proporre a tutti i nuclei beneficiari della misura dei percorsi di presa in carico con progetti personalizzati.

I progetti personalizzati, a causa del razionamento delle risorse, tendono a concentrare l'attenzione sul 'capofamiglia' talvolta a scapito di potenziali sinergie con azioni delle politiche giovanili ed educative (es: Garanzia giovani, Servizio Civile Nazionale, IeFP). Sebbene la povertà minorile rappresenti una priorità del PON Inclusione e del nostro Paese, in particolare per le regioni del Sud (ricordiamo che la Sicilia è la regione Nuts2 con il più alto tasso di povertà dell'UE a 28), non emergono in questa fase sistematiche soluzioni volte a rompere il circuito della trasmissione intergenerazionale della povertà minorile. L'aspetto positivo che emerge è invece riferibile alla frequente presenza delle scuole (4 su dieci ATS) nei partenariati locali segno di una buona attenzione ai problemi della dispersione scolastica.

#### **6) Processi di coprogettazione con il terzo settore e procedure per l'acquisto dei servizi sociali**

Un altro aspetto da sottolineare in tema di *governance* è la mancanza di coinvolgimento a livello territoriale degli attori del Terzo settore che quasi mai hanno svolto un ruolo di co-progettazione per

la definizione dei contenuti della proposta progettuale per il rafforzamento della rete dei servizi presentata sul bando non competitivo del PON Inclusionione (Avviso 3/2016). Anche nei protocolli sottoscritti dagli ATS per la gestione della misura i diversi soggetti del terzo settore (organizzazioni di volontariato, sindacati, imprese sociali, associazioni e fondazioni) compaiono in percentuali molto ridotte, comprese tra il 13% e il 23% delle intese.

Le pratiche di coprogettazione e l'esternalizzazione dei servizi sociali richiedono competenze di programmazione e competenze giuridico amministrative di buon livello. La materia degli acquisti riguardanti i servizi sociali e della gestione delle risorse aggiuntive derivate dalle politiche comunitarie (v. Fondi strutturali che finanziano ad esempio il PON Inclusionione) è, infatti, regolamentata da diversi corpus normativi che tra l'altro hanno subito forti trasformazioni nell'ultimo anno: le direttive dell'Unione Europea riguardanti i servizi sociali di interesse generale, il nuovo codice degli appalti, la legislazione specifica sul terzo settore e infine i regolamenti sui Fondi Strutturali.

Diverse amministrazioni comunali e ATS, anche per motivi connessi alla mancanza di esperienze precedenti, alle dimensioni mediamente più ridotte degli Ambiti del Sud che consentono un livello di specializzazione modesto, al debole aggiornamento dei soggetti deputati a trattare la materia, a pratiche un po' 'lasse' di incarichi sotto soglia ai soggetti locali del terzo settore, non sono ancora in grado di gestire adeguatamente la materia e prevenire contenziosi. Tali contenziosi in alcuni casi allungheranno i tempi di approvazione e realizzazione dei progetti predisposti per il rafforzamento amministrativo. Gli ATS che hanno risposto all'indagine ritengono che le esperienze pregresse nella gestione e rendicontazione di progetti finanziati da fondi strutturali (UE) sono elevate e consolidate solo nel 30% dei casi, le competenze specialistiche per l'elaborazione di bandi pubblici nell'area del sociale sono considerate elevate e consolidate nel 56% dei territori totali, e quelle di monitoraggio di interventi sociali complessi: elevate e consolidate nel 51% dei territori. Occorre quindi sviluppare dei piani per rafforzare tali competenze funzionali alla gestione del SIA-REI.

In conclusione lo studio dimostra che una misura complessa come il SIA-REI incontra nel corso dell'implementazione molte difficoltà attuative non sempre prevedibili. Dimostra anche che quando gli Ambiti riescono a mettere a sistema e integrare le risorse (seppure scarse) presenti a livello locale, se opportunamente sostenuti da regioni in grado di svolgere una funzione forte di programmazione e regia, anche in contesti fragili riescono a gestire la misura ottenendo buone performance.

***Il presente rapporto come pure il disegno di ricerca e i database in versione open data con statistiche sugli Ambiti territoriali sociali sono reperibili alla pagina***

***<http://www.redditoinclusione.it/monitoraggio/>***



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons  
Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale.

Si prega di utilizzare la seguente citazione bibliografica completa:

Leone, L (a cura di) Rapporto di valutazione: dal SIA al REI. Alleanza contro la povertà, Roma, 8 Nov 2017.