

RAPPORTO DI RICERCA SULLE GOVERNANCE TERRITORIALI

Ottobre 2018

Il presente rapporto è stato redatto da INAPP in qualità di Organismo intermedio del PON SPAO con il contributo del FSE 2014-2020 Azione: 11.1.4 Ambito di attività 4

INTRODUZIONE

PARTE PRIMA *REI: NORMATIVA*

- A) DALLE RACCOMANDAZIONI EUROPEE AL CONTESTO ITALIANO
- B) IL CONTESTO ITALIANO: IL REI

PARTE SECONDA *REI - STUDIO DEI CONTESTI REGIONALI*

- A) CAMPANIA
- B) EMILIA ROMAGNA
- C) FRIULI VENEZIA GIULIA
- D) LAZIO
- E) PIEMONTE
- F) PUGLIA

INTRODUZIONE

Il report riporta una sintesi delle attività realizzate dalla Struttura inclusione sociale dell'Inapp in relazione all'attività "Analisi dell'integrazione dei servizi sociali e dei servizi di politica attiva del lavoro ai fini dello studio dei processi d'implementazione del REI nei diversi ambiti territoriali" - Obiettivo tematico asse IV Capacità istituzionale e sociale.

Nell'ambito di tale attività ci si è posto come obiettivo generale l'approfondimento dei livelli di integrazione tra servizi coinvolti nell'implementazione del REI, anche in coerenza con quanto affermato nell'Atto di Indirizzo e Coordinamento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 16 gennaio 2018, che al capitolo 2 par. b) con riferimento al settore Inclusione sociale e povertà afferma: "Nel settore delle politiche sociali, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 10, lett. a), del decreto legislativo n. 150 del 2015, l'Inapp svolgerà attività di studio, ricerca, monitoraggio e valutazione sull'attuazione delle misure volte a favorire l'inclusione sociale dei soggetti che presentano maggiori difficoltà e delle misure di contrasto alla povertà". Inoltre, tale obiettivo generale si giustifica alla luce dell'art. 23 del decreto 147 del 15 settembre 2017 di istituzione della misura, che prevede l'offerta integrata di interventi e servizi come livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili. La realizzazione dell'offerta integrata si attua con accordi territoriali volti a promuovere l'integrazione tra servizi sociali, organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione, la formazione, le politiche abitative e la salute.

Nel quadro della programmazione triennale dell'attività 1, il presente report descrive l'articolazione delle attività relative all'annualità 2018. Nello specifico, in relazione alla valutazione del REI e con l'obiettivo di promuovere e migliorare, in un'ottica di governance e integrazione dei servizi e delle reti territoriali degli stessi servizi, la qualità degli interventi di politica attiva del lavoro e dell'istruzione per l'inclusione sociale sono stati realizzati alcuni approfondimenti quali/quantitativi, attraverso studi di caso, somministrazione di questionari e conduzione di focus group, volta a raccogliere informazioni approfondite sulle misure intraprese e sull'impatto che queste hanno avuto sulla governance e sul piano organizzativo delle strutture e dei servizi. Il processo di cambiamento avviato introduce una nuova cultura, quella del servizio integrato, che deve investire su molti fattori (risorse, strumenti, processi, ruoli professionali) e modifica sia l'assetto delle competenze sia quello organizzativo. Si apre così una nuova fase per tutti gli attori coinvolti nella definizione e nell'attuazione delle politiche per l'inclusione sociale e, in particolare, per la Pubblica Amministrazione che si trova ad operare nel contesto di una rete di servizi e vede aprirsi nuovi spazi di azione, in termini di attivazione e pianificazione dei processi e di coordinamento e governance della rete. D'altra parte l'obiettivo di una governance co-partecipata e multilivello che definisca obiettivi e benchmark e che svolga funzioni di promozione della qualità del sistema di integrazione di politiche si accompagna necessariamente alla necessità di cambiamenti organizzativi sempre più flessibili e competitivi in grado di ricercare nuove formule di analisi, di valutazione e di gestione delle risorse.

Alla luce di tale premessa generale il lavoro è stato focalizzato sui seguenti due obiettivi specifici:

- *rafforzare, attraverso una azione di accompagnamento tecnico-scientifico, almeno due ambiti territoriali caratterizzati per rilevante criticità dei livelli di integrazione dei servizi interessati dall'implementazione del REI.*
- *analizzare alcuni ambiti territoriali con livelli avanzati di integrazione tra i servizi, attraverso una analisi desk e sul campo, al fine di identificare elementi di benchmark nell'ambito dell'azione di accompagnamento di cui all'obiettivo a.*

Al fine del raggiungimento di tali obiettivi il lavoro si è sviluppato lungo tre direttrici di sviluppo:

- *lo studio della normativa a livello nazionale e regionale, ivi inclusa la governance attuata a livello territoriale;*
- *l'approfondimento qualitativo, a livello territoriale, sulle governance, per valorizzare le esperienze di qualità e i casi di eccellenza, partendo dalle buone pratiche di networking territoriale oggi esistenti;*
- *l'equipe multidisciplinare funzionale all'attuazione territoriale della misura REI.*

PARTE PRIMA

REI: NORMATIVA

A) DALLE RACCOMANDAZIONI EUROPEE AL CONTESTO ITALIANO

Tra il 1975 e il 1994, la Comunità economica europea ha realizzato alcuni programmi e progetti pilota orientati a contrastare la povertà e l'esclusione sociale, ma questa attività è stata continuamente contestata per l'assenza di una base giuridica, che ha trovato nell'articolo 19 del Trattato per il Funzionamento dell'Unione Europea (2012)¹ il suo principale snodo. In tale articolo, il Trattato autorizza il Consiglio, previa deliberazione all'unanimità dello stesso e approvazione da parte del Parlamento Europeo, a "prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale". In particolare nell'articolo 153 dello stesso trattato, si evidenzia come l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori: "[...] h) integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro; j) lotta contro l'esclusione sociale; k) modernizzazione dei regimi di protezione sociale". Ma se il trattato costituisce il pilastro fondante che sorregge le iniziative seguenti è rilevante richiamare alcuni atti presedenti che ricostruiscono il percorso storico in materia di politiche sociali. Una tappa rilevante è l'entrata in vigore, nel 1999, del trattato di Amsterdam², che iscrive l'esclusione sociale tra gli obiettivi della politica sociale comunitaria e a seguire la nascita del Comitato per la protezione sociale³ con la funzione di promuovere la cooperazione tra gli Stati membri e la stessa Commissione. Nel 2000, con la strategia di Lisbona⁴, viene introdotto e sostenuto un meccanismo di monitoraggio e di coordinamento con il quale vengono fissati gli obiettivi nella misurazione della povertà sulla base di una serie di indicatori e parametri di riferimento. Questi altro non sono che orientamenti di indirizzo degli Stati membri da realizzarsi in piani d'azione nazionali contro la povertà, attraverso il metodo aperto di coordinamento (MAC) che è stato inoltre applicato in parallelo ad altri settori della protezione sociale. Nella Raccomandazione 2008/867/CE⁵, gli organismi comunitari ribadiscono la responsabilità degli Stati membri nella promozione di regimi di adeguato sostegno del reddito basati sul "diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana, nel quadro di un dispositivo globale e coerente di lotta contro l'esclusione sociale" e riaffermano i principi comuni e le linee guida già definiti dal Consiglio delle Comunità europee nel 1992 (Raccomandazioni 92/441/CEE⁶ e 92/442/CEE)⁷ relative alle risorse sufficienti e all'assistenza sociale nei sistemi di protezione sociale.

La Raccomandazione del 2008 è rivolta in particolare alla lotta contro la povertà senza limiti di tempo o situazione, all'unione dei diritti sociali e generali, alla combinazione di protezione e assistenza sociale, e alla fornitura di sussidi integrativi del reddito per periodi limitati ma rinnovabili, attraverso criteri di ammissione tesi a favorire in particolare i

¹ Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) - pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 26 ottobre 2012 - (C 326/17), https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF - costituisce, assieme al Trattato sull'Unione Europea (TUE), uno dei due trattati dell'Unione Europea, base fondamentale del diritto della stessa. La sua ultima modifica risale al Trattato di Lisbona del 2007.

² Il trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore a maggio del 1999, introduce dei progressi nel campo dei diritti dei cittadini (noti come protezione dei diritti fondamentali), della cooperazione in materia di sicurezza e di giustizia (con l'integrazione dell'acquis della convenzione di Schengen nelle competenze dell'UE), della p (con la creazione di un Alto rappresentante della PESC) ed il rafforzamento della democrazia. La parte più rilevante del trattato di Amsterdam nell'ambito delle politiche comunitarie - collegata anche al tema del presente lavoro - è l'impegno assunto per la promozione di un più alto livello occupazionale, della politica sociale, della politica dell'ambiente, della sanità pubblica e della tutela dei consumatori.

³ La Decisione 2004/689/CE del Consiglio del 4 ottobre 2004 - pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE L 314/8 del 13 ottobre 2004 - che istituisce un Comitato per la protezione sociale e che abroga la decisione 200/436/CE si richiama alla comunicazione "Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale" del 14 luglio 1999 e alla successiva risoluzione del 16 febbraio 2000 con la quale il Parlamento europeo ha accolto con favore la stessa comunicazione e l'istituzione di tale Comitato, costituito da un gruppo di funzionari di alto livello che sia in grado di definire un meccanismo per rafforzare la cooperazione, nel settore della protezione sociale, tra gli Stati membri mediante uno scambio di esperienze e buone prassi, con l'ausilio di reti d'informazione perfezionate. Il Consiglio dell'UE -tenendo presente le conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 - sottolinea che questo tripodi cooperazione dovrebbe estendersi a tutte le forme di protezione sociale e, se necessario, aiutare gli Stati membri a migliorare e a rafforzare i rispettivi sistemi di protezione sociale secondo le loro priorità nazionali. Inoltre ricorda la competenza degli Stati membri per l'organizzazione e il finanziamento della protezione sociale, approvando i quattro obiettivi generali individuati dalla Commissione nel contesto della sfida globale relativa alla modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, vale a dire: rendere il lavoro proficuo offrendo un reddito sicuro, garantire la sicurezza e la sostenibilità di sistemi pensionistici, promuovere l'integrazione sociale e garantire un'assistenza sanitaria di elevata qualità e sostenibile, sostenendo inoltre che la parità tra donne e uomini deve costituire una dominante in tutte le attività volte a realizzare i quattro obiettivi.

⁴ Cfr. paragrafo n. 32 (Promuovere l'inclusione sociale) delle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, nel quale si sottolinea l'importanza per gli Stati membri di mettere in atto "[...] iniziative per imprimere una svolta decisiva alla lotta contro la povertà fissando obiettivi adeguati che dovranno essere concordati dal Consiglio entro la fine dell'anno. Il Gruppo ad alto livello "Protezione sociale" parteciperà ai lavori. La nuova società basata sulla conoscenza offre un immenso potenziale per ridurre l'esclusione sociale sia mediante la creazione delle condizioni economiche finalizzate a una maggiore prosperità attraverso livelli più alti di crescita e occupazione, sia mediante l'apertura di nuovi modi di partecipazione alla società. Essa comporta nel contempo il rischio di un divario sempre più ampio tra coloro che hanno accesso alle nuove conoscenze e quanti ne sono esclusi. Per evitare questo rischio e valorizzare questo nuovo potenziale occorre compiere sforzi per migliorare le competenze, promuovere un maggiore accesso alle conoscenze e alle opportunità e lottare contro la disoccupazione: il lavoro costituisce la migliore salvaguardia contro l'esclusione sociale. Le politiche per combatterla dovrebbero essere basate su un metodo di coordinamento aperto comprendente i piani nazionali di azione e un'iniziativa della Commissione per favorire la cooperazione in questo settore, che deve essere presentata entro giugno 2000."

⁵ "Raccomandazione della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro" (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32008H0867>).

⁶ "Raccomandazione del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale" <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992H0441:IT:HTML>.

⁷ "Raccomandazione del Consiglio, del 27 luglio 1992, relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale" (<https://publications.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/d0a04e5b-8167-414a-a9ad-f598298136ef/language-it>).

soggetti più bisognosi, distinguendo inoltre tra le persone la cui età, il cui stato di salute e le cui condizioni familiari permettano o no di partecipare al mercato del lavoro o di intraprendere una formazione professionale.

Recentemente, con la Raccomandazione della Commissione Europea, n. 2017/761 del 26 aprile 2017⁸, sul pilastro europeo dei diritti sociali il punto 14 riguarda il reddito minimo che richiama gli Stati membri a occuparsi di chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso ai beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi rivolti alla (re)integrazione nel mercato del lavoro.

Ciò richiama quanto già espresso con la Strategia EU2020, con la quale il Consiglio Europeo ha rafforzato la dimensione sociale delle politiche economiche e per l'occupazione, inserendo tra gli obiettivi anche la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, prefiggendosi come obiettivo di far uscire 20 milioni di persone dalla condizione di povertà o esclusione sociale entro il 2020. Sempre nell'ambito della Strategia EU2020, la CE ha negli ultimi anni formulato all'Italia raccomandazioni specifiche per l'adozione di una strategia nazionale di contrasto alla povertà.

Mantenendo questo target comune, gli Stati membri sono stati chiamati ad adottare i propri sotto-obiettivi a livello nazionale.

B) IL CONTESTO ITALIANO: IL REI

Seguendo quanto indicato sul reddito minimo dall'Unione Europea nella Raccomandazione del 1992 e a seguire, come precedentemente indicato, l'Italia ha realizzato uno strumento simile con la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (RMI)⁹ iniziata con la legge n. 449 del 1997 (legge finanziaria 1998), inserita nel sistema integrato di politiche e servizi sociali (D.lgs n. 23 del 1998 e nella legge n. 328 del 2000), terminata con legge finanziaria 2003 (n. 289 del 2002).

L'entrata in vigore della legge di riforma dell'assistenza (la citata Legge n. 328 del 2000) ha portato rilevanti novità a questo istituto, prevedendo all'articolo 23 l'estensione dell'istituto del reddito minimo di inserimento (RMI) come misura generale di contrasto della povertà, alla quale ricondurre anche gli altri interventi di sostegno al reddito. Successivamente, con la firma, il 5 luglio 2002, del Patto per l'Italia da parte del Governo e delle Parti sociali stabilisce la scomparsa del reddito minimo di inserimento (RMI)¹⁰ su scala nazionale, malgrado le evidenze empiriche riportate dalla valutazione svolta dall'Istituto per la ricerca sociale (Irs) di Milano, dalla Fondazione Zancan di Padova e dal Centro di ricerche sui problemi del lavoro, dell'economia e dello sviluppo (Cles) di Roma fossero di segno positivo. La Legge Finanziaria del 2003 sancisce definitivamente la soppressione della stessa misura. Di conseguenza i 307 Comuni interessati alla sperimentazione vengono privati di importanti risorse e di uno strumento efficace nell'azione di contrasto alla povertà¹¹ e con loro restano senza risposta i circa 200 mila cittadini, in particolare nelle regioni meridionali, che avevano usufruito di interventi di integrazione sociale ed economica. Gli interventi riparatori messi in campo successivamente non consentono comunque al RMI di ripartire. Molto più tardi, nel 2015, si introduce il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)¹², una misura di contrasto alla povertà che prevede l'erogazione di un sussidio economico alle famiglie in condizioni economiche disagiate e, accanto a questo, l'attivazione di un progetto personalizzato, volto al superamento della condizione di povertà, al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale, che è vincolante per accedere al beneficio. Il legislatore ha considerato il SIA una "misura ponte" in vista dell'istituzione del Reddito di Inclusione - REI¹³.

Reddito di inclusione

⁸ Cfr. https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it.

⁹ La fase sperimentale del RMI fu istituita con il D.lgs n. 237 del 1998. Il decreto definisce il RMI "una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento prossimo e dei figli" (art. 1, comma 1). A cui hanno fatto seguito provvedimenti ad hoc nell'ambito di sistemi di welfare locali: - Bolzano: Legge 13/1991 (RMI) - Trento: Leggi 14/1991 e 13/2007 (Minimo vitale) - Valle d'Aosta: Legge 19/1994 (Minimo vitale) - Campania: Legge 2/2004 (Reddito di cittadinanza) - Basilicata: Legge 3/2005 (Cittadinanza solidale) - Friuli Venezia Giulia: Legge 6/2006 (Reddito di base per la cittadinanza), abrogato da Legge 9/2008 - Puglia: Legge 19/2006 RMI (Reddito minimo di inserimento) - Lazio: Legge 4/2009 (Reddito minimo garantito). Interessante a tal riguardo è il contributo "LA STAGIONE DELLE LEGGI REGIONALI SUL REDDITO MINIMO: BILANCI E PROSPETTIVE" di Luca Santini, in Reddito Minimo Garantito. Riflessioni sulla legge del Lazio ([http://www.bin-italia.org/UP/pubbb/QR\(1\).pdf](http://www.bin-italia.org/UP/pubbb/QR(1).pdf)).

¹⁰ Al punto 2.7 i firmatari sostengono che la sperimentazione del RMI "ha consentito di verificare l'impraticabilità di individuare attraverso la legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale" e ritengono preferibile realizzare il cofinanziamento di programmi regionali "finalizzati a garantire un reddito essenziale ai cittadini non assistiti da altre misure di integrazione del reddito". L'accordo prevede che "l'eventuale prosecuzione dell'esperimento relativo al RMI dovrà essere coerente con le finalità sopra descritte e con gli obiettivi di contrasto all'economia sommersa". Si ipotizzano quindi nuovi percorsi di sostegno al reddito attraverso un nuovo strumento "di ultima istanza".

¹¹ La sperimentazione 1999/2001 ha riguardato 39 comuni in tutta Italia dei quali 5 nel nord, 10 nel centro e 24 nel sud e isole. I cinque comuni del nord sono: Nichelino (TO), Cologno Monzese e Limbiate (MI), il quartiere Prà di Genova e Rovigo. È stata prorogata la sperimentazione a tutto il 2002, prevedendo il suo allargamento a complessivi 307 Comuni (programmi d'area).

¹² La misura SIA è stata introdotta dalla Legge n. 208 del 2015 (legge di Stabilità 2016) e disciplinata dal decreto 26 maggio 2016, emanato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, così come modificato dal decreto del 16 marzo del 2017, entrato in vigore il 30 aprile 2017.

¹³ Con l'istituzione del REI il SIA non può più essere richiesto. Resta invece in vigore per tutte le famiglie che avevano presentato richiesta prima della sua cessazione (31.10.2017) e che potranno continuare a beneficiare della misura per la sua intera durata (12 mesi), per poi eventualmente passare, qualora sussistano i requisiti, alla misura del REI (di cui potranno fruire per ulteriori 6 mesi, per un totale complessivo di 18 mesi tra SIA e REI).

Con la Legge n. 33 del 15 marzo 2017 “Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali” è stata introdotta anche la misura nazionale di contrasto della povertà, “intesa come impossibilità di disporre dell’insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso, e dell’esclusione sociale. Quest’ultima è denominata reddito di inclusione, individuata come livello essenziale delle prestazioni sociali da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale”.

Il reddito di inclusione sociale “è una misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all’adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all’affrancamento dalla condizione di povertà”, secondo quanto disposto dall’articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n.147/2017 - Disposizioni per l’introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, operativo dal 1° gennaio 2018¹⁴.

Il dettato normativo della misura ha il suo fulcro - sulla scia del SIA e ancor prima della Legge n. 328 del 2000 – in particolare, nell’integrazione dei servizi sociali e dei servizi di politica attiva del lavoro all’interno dei processi d’implementazione nei diversi ambiti territoriali¹⁵, attraverso la descrizione degli indirizzi comunitari e a seguire dalla regolazione nella normativa nazionale e regionale in materia di politiche sociali, ovvero all’integrazione tra servizi sociali e servizi di politica attiva del lavoro, nei rispettivi processi di governance orizzontali e verticali.

Il reddito di inclusione sociale è composto da due parti: un assegno mensile e un progetto personalizzato di reinserimento sociale e lavorativo.

L’assegno mensile dipende dalla dimensione del nucleo familiare, e dalla distanza del reddito familiare da una soglia di accesso. I livelli mensili massimi del beneficio economico, come modificati dalla legge di bilancio 2018, sono i seguenti:

- 1 persona: 187,50 euro;
- 2 persone: 294,38 euro;
- 3 persone: 382,50 euro;
- 4 persone: 461,25 euro;
- 5 persone: 534,37,;
- 6 e più persone: 539,82 euro.

L’assegno verrà erogato per 18 mesi. E’ rinnovabile per non più di 12 mesi, ma tra la conclusione e l’inizio del REI successivo dovranno passare almeno 6 mesi.

Progetto personalizzato di integrazione sociale e lavorativa.

La seconda componente del REI è il progetto personalizzato¹⁶ per l’integrazione sociale e lavorativa. Il progetto riguarda l’intero nucleo familiare e viene definito dai servizi sociali del Comune. Ha lo scopo di portare la famiglia a superare la situazione di difficoltà.

Il progetto non riguarda solo la situazione lavorativa in senso stretto, ma può anche riguardare la ricerca di una casa, la somministrazione di cure mediche e l’educazione dei figli.

Verrà definito considerando la situazione complessiva della famiglia: e cioè le condizioni personali e sociali, economiche e lavorative, di istruzione e di formazione, la condizione abitativa, le reti familiari e di prossimità.

E saranno sempre i servizi sociali del Comune a monitorare il rispetto da parte dei destinatari degli accordi presi. Nel caso non lo siano, le sanzioni andranno dalla riduzione di un quarto del beneficio mensile fino alla totale decadenza dello stesso.

Se durante la fase di analisi, emerge che la situazione di difficoltà dipende esclusivamente dalla mancanza di lavoro, il Progetto personalizzato verrà sostituito dal Patto di servizio o dal Programma di ricerca intensiva di occupazione (vedi Assegno di ricollocazione), misure di politica attiva del lavoro che devono essere definite con il Centro per l’impiego.

I requisiti per ottenere il REI

Potranno ricevere il reddito di inclusione sociale i cittadini italiani e comunitari. Potranno accedervi anche i cittadini extracomunitari con permesso di soggiorno e i titolari di protezione internazionale (ad esempio asilo politico). In tutti i casi, dovranno essere residenti in Italia da almeno due anni al momento della presentazione della domanda.

Esistono poi requisiti familiari, e questo vuol dire che nel nucleo familiare devono esserci, in alternativa:

- una persona di età minore di anni 18;
- una persona con disabilità, almeno un suo genitore o tutore;

¹⁴ Cfr. <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-Rel/Pagine/default.aspx>.

¹⁵ Ambiti territoriali, di cui all’articolo 8, comma 3, lettera a), della Legge n. 328 del 2000.

¹⁶ Cfr. Articolo 6, comma 1 di cui al decreto legislativo n.147/2017.

- una donna in stato di gravidanza accertata;
- un lavoratore di età pari o superiore a 55 anni, che si trovi in stato di disoccupazione da almeno tre mesi e non riceva altro sussidio per la disoccupazione.

L'assegnazione del sussidio dipenderà anche dall'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) e dall'indice della situazione reddituale (ISRE), ma anche dal patrimonio mobiliare e immobiliare.

L'indice della situazione reddituale definisce quello che è il reddito realmente a disposizione delle famiglie per far fronte alle spese di tutti i giorni. Rispetto all'ISEE, per calcolare l'ISRE vengono sottratte le spese per l'affitto o le spese condominiali.

L'utilizzo di questo secondo criterio ha lo scopo di non escludere le famiglie che versano in stato di povertà ma che hanno la prima casa di proprietà. Purché non abbiano altri immobili che producano reddito.

In particolare, l'indicatore ISEE deve essere pari o inferiore a 6mila euro, e l'ISRE deve essere pari o inferiore a 3mila euro.

Vi sono poi dei vincoli patrimoniali. Il patrimonio immobiliare, esclusa la casa di proprietà, non deve superare i 20mila euro. E il patrimonio mobiliare come conti correnti bancari o postali; certificati di depositi e credito, buoni fruttiferi e assimilati; azioni e obbligazioni, non deve superare i 10mila euro. Ma la soglia massima per il patrimonio immobiliare si riduce a 6mila euro per i nuclei familiari composti da una persona e a 8mila per quelli composti da due persone.

Come abbiamo visto in precedenza, altra condizione per ottenere il reddito di integrazione sociale è l'impegno del richiedente a sottoscrivere un progetto personalizzato volto a uscire dalla situazione di difficoltà.

Il REI non verrà concesso se nei due anni che hanno preceduto la domanda un familiare del richiedente ha acquistato auto, moto o barche.

I requisiti economici dovranno essere presenti tutti congiuntamente.

Carta REI: cos'è e come funziona

La parte economica del Reddito di inclusione sociale verrà caricata sulla Carta REI, una carta di credito prepagata e ricaricabile. L'ammontare, caricato mensilmente dal ministero potrà essere per metà prelevato in contanti. Per l'altra metà potrà essere speso per fare acquisti tramite POS in tutti i supermercati, nei negozi alimentari e nelle farmacie e parafarmacie abilitati; e per pagare le bollette elettriche e del gas presso gli uffici postali. I titolari di Carta REI potranno poi avere sconti del 5% sugli acquisti in negozi e farmacie convenzionate, con l'eccezione degli acquisti di farmaci e del pagamento di ticket.

La Carta REI sarà emessa da Poste Italiane quando il REI verrà concesso. Il beneficiario riceverà una lettera da Poste Italiane. A questo punto, per riceverla concretamente, dovrà recarsi presso un Ufficio Postale abilitato all'emissione della carta. Dovrà portare con sé un documento di identità valido. Non è necessario che porti anche la lettera di Poste Italiane.

Per poter utilizzare davvero la Carta REI il beneficiario dovrà attendere il Pin, che gli arriverà in busta chiusa al domicilio indicato nella domanda REI.

Prelevare dagli ATM bancari costerà 1,75 euro. Prelevare dagli ATM di Poste Italiane costerà 1 euro.

Il saldo e la lista movimenti saranno verificabili presso gli ATM di Poste Italiane S.p.a.

Modalità di presentazione della richiesta

La domanda per ricevere il REI dovrà essere fatta presso il Comune di residenza o altri punti di accesso che verranno preparati dai Comuni stessi. Il Comune invierà poi la domanda all'Inps entro 15 giorni, dopo aver verificato i requisiti di cittadinanza e quelli di residenza. L'Inps dovrà verificare il rispetto degli altri requisiti entro 5 giorni dal ricevimento della documentazione. Se risulteranno rispettati, il beneficio verrà accordato e l'Inps comunicherà a Poste Italiane di accreditarlo al beneficiario.

A quel punto Poste Italiane emetterà la Carta REI, e comunicherà via lettera al beneficiario di recarsi presso uno degli Uffici postali abilitati per il servizio a ritirare la carta. Per cominciare a utilizzarla il beneficiario dovrà attendere il PIN, che gli verrà inviato in busta chiusa all'indirizzo indicato nella domanda.

L'assegno REI verrà erogato a partire dal mese successivo a quello di approvazione della domanda.

Le domande potranno essere presentate dal 1° dicembre 2017.

Potrà essere utilizzato il modello ISEE precompilato, che verrà introdotto in via sperimentale nei primi sei mesi del 2018. Il modello e sarà scaricabile dai siti internet della Agenzia delle Entrate e dell'Inps. Dal primo settembre 2018 la presentazione dell'ISEE precompilato sarà invece l'unica modalità praticabile.

REI e territori

Dagli studi realizzati in questi primi mesi e in particolare dal confronto avviato con uno dei Workshop del seminario del 28 giugno 2018 dal titolo "Governance territoriali tra integrazione e differenziazione" è emerso da parte degli operatori, decisori politici e referenti dei CPI quanto segue:

- La tipologia di governance trattata è di tipo pro-forma/informale, ossia è formata e costituita da accordi scritti che non corrispondono ad una governance reale (effettività) nei territori, ma nasce dall'esperienza pregressa di operatori e funzionari ad esempio nella governance degli interventi previsti dalle leggi 285/1997 e 328/2000;
- La centralità delle persone: in mancanza di risorse umane e finanziarie ci si affida alla buona volontà delle persone, anche fuori dal loro ruolo e attività formativa;
- La Partecipazione degli enti del Terzo settore come enti gestori e/o parte attiva, come soggetti riconosciuti dalle norme di riferimento, nella co-progettazione e programmazione delle politiche?
- La funzione della norma può essere generatrice di innovazione solo attraverso la sua conoscenza e non l'applicazione della stessa con il "passa parola". Quando, il quadro giuridico è assente e/o non si conosce bene allora interviene "l'effervescenza delle singoli amministrazioni";
- Sono necessarie la costituzione di Cabine di regia distinte, una politica e una tecnica multidisciplinare e anche momenti di confronto e di riflessione condivise tra gli operatori dei servizi coinvolti nelle misure di contrasto alle povertà e all'inclusione sociale;
- Il cattivo funzionamento (anche dove il REI funziona) e l'assenza (dove non presente) dei sistemi informativi-banche dati;
- L'assenza della valorizzazione degli attori coinvolti nella misura REI nei singoli territori;
- La mancanza di comunicazione a tutti i livelli.
- La difficoltà di trovare interlocutori preparati sul REI e in più in generale sulle misure di contrasto alle povertà; La difficoltà di interfacciarsi con gli uffici ed i referenti dell'INAIL;
- Sperimentare una cabina politica per poi estenderla come buona prassi negli altri comuni (proposta dell'Assessore di Cerveteri, approvata anche dagli altri partecipanti al Workshop).

PARTE SECONDA

REI - STUDIO DEI CONTESTI REGIONALI

In continuità con quanto reso noto nella parte prima del presente lavoro, di seguito si riportano le esperienze territoriali di riferimento che ha coinvolto direttamente la struttura Inclusione Sociale.

REGIONE CAMPANIA

A) Contesto di riferimento

La Regione Campania ha predisposto, prima Regione italiana, una misura di reddito minimo, il Reddito di cittadinanza, che richiama fortemente l'esperienza del Reddito minimo di inserimento -RMI.

La L.R. di riferimento è la n. 2 del 19-02-2004, con la quale la Regione Campania ha istituito in via sperimentale - per gli anni 2004-2005-2006 - il reddito di cittadinanza. A seguire la Giunta regionale campana ha varato il relativo regolamento¹⁷ e successivamente è stato pubblicato il bando insieme alle linee operative di attuazione¹⁸.

Il 1° comma dell'articolo 2 della medesima L.R., stabilisce quanto segue: *"Il reddito di cittadinanza come misura di contrasto alla povertà e all'esclusione e come strumento teso a favorire condizioni efficaci di inserimento lavorativo e sociale"* è assicurato (sempre in funzione delle disponibilità di bilancio) *"ai residenti comunitari ed extracomunitari da almeno sessanta mesi nella Regione Campania che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 3"*. Il comma 2 dell'articolo 2 riferisce sul previsto importo erogato *"che fa riferimento alle persone nel contesto del nucleo familiare"* e che *"consiste in una erogazione monetaria che non supera i 350,00 euro mensili per nucleo familiare"*. Pertanto, ciascun nucleo familiare può essere beneficiario di uno e un solo trasferimento monetario pari a 350 euro al mese. Hanno diritto *"all'erogazione monetaria di cui al reddito di cittadinanza i componenti delle famiglie anagrafiche con un reddito annuo inferiore ad euro 5.000"*. Interessante, a dire il vero, appare la norma prevista per il calcolo del reddito, che nella fattispecie è precisata dal relativo regolamento. In tale provvedimento si prevede all'articolo 3 che *"per la determinazione del valore del reddito (...) è utilizzato il valore più alto tra quello risultante dalla certificazione Isee prodotta e quello risultante dalla elaborazione della formula di cui al comma 2"*.

Sempre il regolamento chiarisce inoltre che *"ai fini dell'accesso al reddito di cittadinanza, si considerano residenti in senza fissa dimora domiciliati in uno dei Comuni della Regione da almeno 60 mesi alla data della pubblicazione della legge regionale, o in mancanza di domiciliazione e qualora non abbiano domicilio in altro comune d'Italia, nati in uno dei comuni della Regione"*. Sono i singoli Comuni ad assicurare *"la gestione delle erogazioni relative al reddito di cittadinanza"* (articolo 4, comma 1). Altresì *"l'organizzazione e la gestione della misura del reddito di cittadinanza è programmata all'interno dei piani sociali di zona"* (articolo 4, comma 2). Insieme all'erogazione monetaria, il reddito di cittadinanza è costituito anche da *"specifici interventi mirati all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo dei singoli componenti delle famiglie anagrafiche (...) senza limiti di numero"* (articolo 3, comma 2).

Il Reddito di cittadinanza istituito dalla Regione Campania rappresenta la prima applicazione di una misura di reddito minimo potenzialmente garantito in maniera universale ai cittadini presenti (meglio, residenti) su un intero territorio, sebbene di una sola regione.

Il *"Servizio Misure di contrasto alla povertà"* è riconosciuto quale Livello Essenziale delle Prestazioni Sociali dalla Legge Regionale della Campania del 23 ottobre 2007, n.11 *"Legge per la dignità e la cittadinanza sociale, attuazione della legge 8 novembre 2000, n.328"*. All'art.5 comma 2 lett. a) è così sancito: *"Con le modalità specificate nel Titolo IV, la Regione garantisce, altresì, per le aree delle responsabilità familiari, delle donne in difficoltà, dei diritti dei minori, della maternità, delle persone anziane, del contrasto alla povertà, delle persone con disabilità, delle dipendenze, dei detenuti ed internati, dell'immigrazione, della salute mentale, i seguenti interventi e [...] misure di contrasto alla povertà (...)".* L'art.33 recita testualmente *"La Regione promuove interventi volti ad assicurare sostegno economico e interventi a persone che versano in situazioni di povertà. Essi rispondono alla finalità di: a) contrastare le situazioni nelle quali l'assenza o la carenza di reddito determina esclusione sociale; b) favorire l'accesso al lavoro attraverso piani individuali di inserimento lavorativo e di inclusione sociale; c) promuovere reti di solidarietà e mutuo-aiuto, in collaborazione col terzo settore; d) coordinare i diversi attori sociali che operano nel settore per accompagnare le persone più fragili e contrastare fenomeni di povertà estrema. 2. La Regione promuove l'integrazione degli interventi di cui alla legge regionale 19 febbraio 2004, n. 2, il sistema territoriale di servizi e interventi sociali (...).*

A tal riguardo, il ricercatore dell'Università Federico II Di Napoli, Luca De Luca Picione¹⁹ sostiene che la misura sperimentale adottata dalla Regione Campania con la citata legge regionale del 2004 *"[...] non ha rotto il circolo vizioso*

¹⁷ Regolamento consiliare n. 1/2004 "Regolamento di attuazione della legge regionale 19 febbraio 2004, n. 2 concernente "Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza" pubblicato sul *Bollettino ufficiale* della Regione Campania n. 28 del 7 giugno 2004.

¹⁸ Si tratta delle seguenti disposizioni pubblicate sul *Bollettino ufficiale* della Regione Campania n. 53 del 10 novembre 2004: - deliberazione n. 1586 del 20 agosto 2004 "Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza - Approvazione bando, linee guida per le procedure di attuazione, indicazioni per la corretta applicazione e per l'approvazione del modulo. Definizione delle percentuali per il riparto fondi fra gli ambiti della Regione"; - decreto dirigenziale n. 186 del 18 ottobre 2004 "Approvazione del modulo di domanda per l'accesso alla sperimentazione del reddito di cittadinanza di cui alla legge regionale n. 2/2004".

¹⁹ L'esperienza del reddito di cittadinanza in Campania, a cura di M. C. Agodi e G. L. De Luca Picione, in AA.VV., *Il reddito minimo di inserimento. Analisi e valutazioni di alcune esperienze locali*, n. 3/2010, Quaderni CIES, Commissione di Indagine sull'esclusione sociale. Si tratta di una indagine sulla sperimentazione del Reddito di

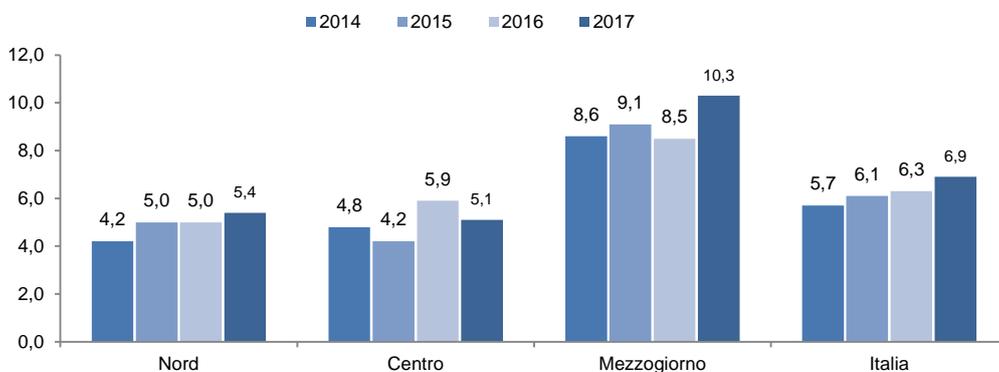
tra assistenzialismo degli enti erogatori e dipendenza dei beneficiari", poiché i poveri che hanno percepito 350 euro al mese per tre anni sono diventati, "[...] nella migliore delle ipotesi, ostaggio di quel denaro pubblico dato loro senza alcuna ratio [...]". Lo studio dimostra altresì che le 122.100 domande inviate da tutta la Campania costituiscono un "patrimonio inestimabile per studiare la povertà campana", il cui database era gestito da Sviluppo Italia (oggi INVITALIA) che all'epoca non ha reso disponibili agli studiosi della Federico II i dati di riferimento.

Il lavoro di monitoraggio comunque è stato realizzato e inizialmente ha coinvolto i cinque comuni capoluogo, poi si è esteso ai consorzi di comuni, infine a tutti i 46 ambiti territoriali sociali. Dai dati – seppur non esaustivi – emerge come sia generico l'identikit del beneficiario del reddito di cittadinanza (individuato dalla norma del 2004 e non reso chiaro dai successivi atti amministrativi prodotti della stessa Regione Campania): "[...] dei 122 mila nuclei familiari - spiega Luca De Luca Picione - la cui richiesta è stata ritenuta ammissibile, è stato selezionato solo il 15%. Le province più rappresentate sono Napoli, con il 58% del totale regionale, Salerno e Caserta con rispettivamente il 16% e il 15%, seguite da Avellino con il 6% e Benevento con il 4%. Siccome la maggior parte di questi 18 mila ammessi hanno dichiarato reddito zero, significa che il povero napoletano ha più diritto di quello sannita o sorrentino. Cioè, che a molti è stata data la patente di poveri, ma solo alcuni hanno avuto diritto all'obolo". E qui entra in campo l'annosa questione dei controlli, nella fattispecie – prosegue il ricercatore "[...] erano affidati alla discrezionalità dei dirigenti del piano di zona [...]", questo perché non vi erano sufficienti risorse finanziarie per poter fare diversamente. Nelle circa 350 pagine di grafici e mappe emerge un altro elemento: il 67% dei nuclei beneficiari era costituito da persone in piena età lavorativa, ossia non superano i 45 anni.

Il 26 06 2018 l'Istat ha diffuso i dati sulla povertà in Italia, rilevando che nel 2017:

- 5 milioni di persone vivono in condizioni di povertà assoluta.: con incidenza di povertà pari al 6,9% per le famiglie (da 6,3% nel 2016) e all'8,4% per gli individui (da 7,9%). Due decimi di punto della crescita rispetto al 2016 sia per le famiglie sia per gli individui si devono all'inflazione registrata nel 2017. L'aumento della povertà assoluta colpisce soprattutto il Mezzogiorno, dove vive in questa condizione oltre uno su dieci. L'incidenza stimata dall'Istat, nel Sud Italia, sale da 8,5% nel 2016 a 10,3% nel 2017, per le famiglie, e da 9,8% a 11,4% per gli individui. Il peggioramento riguarda soprattutto chi vive nelle città principali, i comuni centro di area metropolitana, (da 5,8% a 10,1%) e nei comuni di minori dimensioni, fino a 50mila abitanti (da 7,8% a 9,8%).

Grafico n. 1 - Incidenza di povertà assoluta familiare per ripartizione geografica. Anni 2013-2017, valori percentuali



Fonte ISTAT Anno 2017 – Dati resi pubblici il 26 06 2018

cittadinanza in Campania, che si è avvalsa sia dell'accesso al data base regionale sui destinatari della misura che di interviste a un campione regionale di beneficiari. Il contributo puntava sugli aspetti più significativi di criticità del targeting della misura e sulle disuguaglianze che ne sono derivate nell'accesso degli utenti a seconda dell'Ambito di zona di appartenenza; mette pendo altresì in risalto la necessità di tarare sulle specificità territoriali di riproduzione sociale della povertà nei diversi contesti, il disegno delle misure di sostegno al reddito.

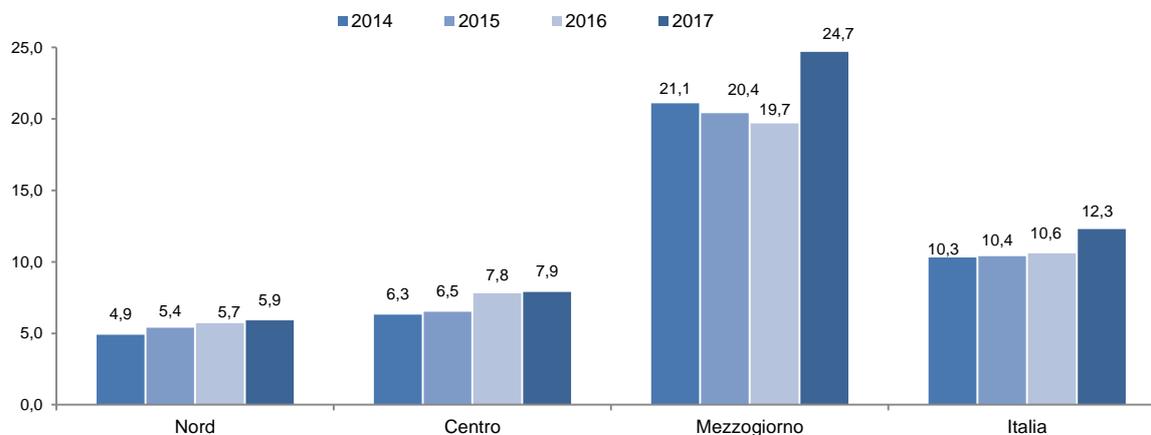
Tabella n. 1 - Indicatori di povertà assoluta per ripartizione geografica. Anni 2016-2017, stime in migliaia di unità e valori percentuali

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Migliaia di unità								
Famiglie povere	609	661	311	271	699	845	1.619	1.778
famiglie residenti	12.306	12.338	5.299	5.315	8.192	8.212	25.797	25.865
Persone povere	1.832	1.928	871	771	2.038	2.359	4.742	5.058
Persone residenti	27.562	27.538	12.001	11.995	20.763	20.688	60.326	60.220
Composizione percentuale								
Famiglie povere	37,6	37,2	19,2	15,3	43,2	47,5	100,0	100,0
Famiglie residenti	47,7	47,7	20,5	20,5	31,8	31,7	100,0	100,0
Persone povere	38,6	38,1	18,4	15,2	43,0	46,6	100,0	100,0
Persone residenti	45,7	45,7	19,9	19,9	34,4	34,4	100,0	100,0
Incidenza della povertà (%)								
Famiglie	5,0	5,4	5,9	5,1	8,5	10,3	6,3	6,9
Persone	6,7	7,0	7,3	6,4	9,8	11,4	7,9	8,4
Intensità della povertà (%)								
Famiglie	21,8	20,1	18,6	18,3	20,5	22,7	20,7	20,9

Fonte ISTAT Anno 2017 – Dati resi pubblici il 26 06 2018

- 3 milioni 171mila famiglie residenti (12,3%, contro 10,6% nel 2016), e 9 milioni 368mila individui (15,6% contro 14,0% dell'anno precedente) di persone vivono in condizioni povertà relativa. In Calabria vive in povertà relativa oltre una famiglia su 3, il 35,3% secondo i dati Istat. E' un dato superiore di otto volte a quello della Valle d'Aosta (4,4%), la regione dove il fenomeno è meno diffuso. Un'incidenza di povertà relativa inferiore alla media nazionale si trova in Emilia-Romagna (4,6%), Trentino Alto Adige (4,9%), Lombardia (5,5%), Toscana (5,9%), Veneto (6,1%), Piemonte (6,8%), Friuli Venezia Giulia (6,9%), Trento (7,8%), Lazio (8,2%), Liguria (8,5%) e Marche (8,8%). Invece, l'incidenza maggiore della povertà relativa è, dopo la Calabria, in Sicilia (29%) e **Campania (24,4%)**. La Puglia mostra un incremento dell'incidenza di povertà relativa rispetto al 2016 (da 14,5 a 21,6%), in linea con la ripartizione del Mezzogiorno (da 19,7 a 24,7%). Questa classifica si basa su una soglia di povertà relativa (1.085 euro e 22 centesimi di consumi al mese per due persone) unica per tutto il territorio nazionale, che non tiene conto a pieno del diverso potere d'acquisto nelle varie Regioni.

Grafico n. 2 - Incidenza di povertà relativa familiare per ripartizione geografica. Anni 2013-2017, valori percentuali



Fonte ISTAT Anno 2017 – Dati resi pubblici il 26 06 2018

Tabella n. 2 Indicatori di povertà relativa per ripartizione geografica. Anni 2016-2017, stime in migliaia di unità e valori percentuali

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Migliaia di unità								
Famiglie povere	701	726	415	417	1.618	2.028	2.734	3.171
Famiglie residenti	12.306	12.339	5.299	5.315	8.192	8.212	25.797	25.865
Persone povere	2.303	2.263	1.280	1.263	4.882	5.842	8.465	9.368
Persone residenti	27.562	27.538	12.001	11.995	20.763	20.688	60.326	60.220
Composizione percentuale								
Famiglie povere	25,6	22,9	15,2	13,2	59,2	64,0	100,0	100,0
Famiglie residenti	47,7	47,7	20,5	20,5	31,8	31,7	100,0	100,0
Persone povere	27,2	24,2	15,1	13,5	57,7	62,4	100,0	100,0
Persone residenti	45,7	45,7	19,9	19,9	34,4	34,4	100,0	100,0
Incidenza della povertà (%)								
Famiglie	5,7	5,9	7,8	7,9	19,7	24,7	10,6	12,3
Persone	8,4	8,2	10,7	10,5	23,5	28,2	14,0	15,6
Intensità della povertà (%)								
Famiglie	24,7	22,9	23,7	22,6	24,3	24,8	24,3	24,1

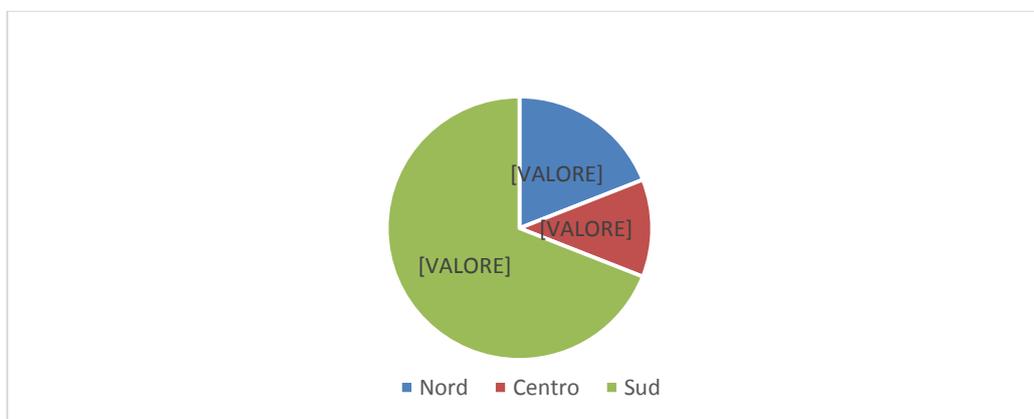
Fonte ISTAT Anno 2017 – Dati resi pubblici il 26 06 2018

Dagli ultimi dati resi noti **dall'Inps** si legge che nel periodo tra gennaio e settembre 2018 sono stati erogati i REI a circa 379 mila famiglie italiane, in totale circa un milione di persone. Un dato abbastanza allarmante e che la dice lunga sul grado di povertà che ancora mette in ginocchio tante famiglie.

Detti dati a livello nazionale dell'Istat riflettono nello specifico sull'andamento del REI nella Regione Campania, come risulta dai dati resi noti dall'Inps del 25 ottobre 2018 dell'**Osservatorio sul Reddito di Inclusione (REI)²⁰ del periodo gennaio - settembre 2018**. In questo periodo sono stati erogati benefici economici a **379mila nuclei familiari** per un totale di oltre un milione di persone.

La maggior parte dei benefici sono erogati nelle regioni del sud (69%) con il coinvolgimento del 72% delle persone interessate (Grafico n. 1). Circa la metà (47%) dei nuclei beneficiari del REI, che rappresentano oltre il 51% delle persone coinvolte, risiedono in due sole regioni, **Sicilia e Campania**. A seguire Calabria, Lazio, Lombardia e Puglia coprono un ulteriore 28% dei nuclei e il 27% delle persone coinvolte.

Grafico 1 - Distribuzione % dei nuclei percettori di REI per area geografica (gennaio - settembre 2018)



Fonte: Report gennaio-settembre 2018, Osservatorio sul REI – Inps, 25 10 2018

Il tasso di inclusione del REI, ovvero il numero di persone coinvolte ogni 10 mila abitanti, risulta nel periodo considerato a livello nazionale pari a 184; raggiunge i valori più alti nelle regioni Sicilia, Campania e Calabria - rispettivamente pari a 540, 517, 389 -, mentre i valori minimi si trovano in Friuli-Venezia Giulia e in Trentino-Alto Adige - pari entrambi a 23 - (Tabella n. 1). Il 10% dei nuclei percettori di REI risulta extracomunitario, per cittadinanza del richiedente la prestazione, e di questi si evidenzia un'incidenza del 30% nelle regioni del Nord.

²⁰ Report gennaio-settembre 2018, Osservatorio sul REI – Inps, 25 10 2018.

Tabella 1 - Percettori di REI per regione						
Regione e Area geografica	REI gennaio - settembre 2018			SIA IV bimestre 2018 senza pagamenti REI nel periodo gennaio-agosto 2018		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile del REI	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
Piemonte	18.780	46.727	266	463	1734	226,69
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	345	838	238,9	10	34	205,39
Lombardia	26.446	73.867	266,65	804	3.257	228,35
Trentino-Alto Adige/Südtirol	781	2.440	2.95,60	12	46	162,89
Veneto	8.526	23.305	264,42	284	1.133	221,16
Friuli Venezia-Giulia	1.132	2.801	253,71	126	431	212,58
Liguria	6.429	15.651	258,36	104	374	215,06
Emilia Romagna	8.170	22.231	264,36	536	2.071	226,26
Toscana	12.140	32.967	268,41	257	975	233
Umbria	3.358	9.360	277,82	66	230	236,6
Marche	4.504	12.408	266,41	150	584	232,38
Lazio	26.779	73.452	289,23	767	2.848	231,89
Abruzzo	6.697	17.389	272,61	163	596	238,36
Molise	2.362	6.315	278,86	33	110	221,45
Campania	90.525	301.530	335,82	2.570	10.565	258,22
Puglia	27.198	76.467	302,27	924	3.208	223,39
Basilicata	3.138	7.725	267,98	46	175	227,44
Calabria	26.290	76.123	296,01	594	2.281	235,69
Sicilia	87.568	271.270	324,42	2.402	9.474	246,59
Sardegna	17.389	42.030	268,12	487	1.775	233,99
Italia	378.557	1.114.896	304,66	10.798	41.901	239,58
Nord	70.609	187.860	265,24	2.339	9.080	224,80
Centro	46.781	128.187	281,26	1.240	4.637	232,43
Sud e Isole	261.167	798.849	317,83	7.219	28.184	245,59

Fonte: Report gennaio-settembre 2018, Osservatorio sul REI – Inps, 25 10 2018

L'importo medio mensile erogato nel periodo gennaio-settembre 2018, pari a 305 euro, risulta variabile a livello territoriale, con un range che va da 239 euro per i beneficiari della Valle d'Aosta a **336 euro per la Campania**. Complessivamente le regioni del Sud hanno un valore medio del beneficio più alto di quelle del Nord pari a 53 euro (+20%) e del Centro pari a 37 euro (+13%).

Nell'ambito del lavoro svolto sul territorio della Provincia di **Benevento**, di cui alla sezione C) del presente elaborato, interessanti sono le informazioni contenute nel **"Rapporto gennaio-giugno 2018"** dell'Osservatorio sulle Povertà della Caritas diocesana di Benevento²¹. Nel semestre di riferimento sono **748** le persone che si sono rivolte ai centri di ascolto diocesano, di cui 254 censite per la prima volta e di questi ultimi il 55,5% sono italiani e il 44,5% sono stranieri. Invece il numero di persone che sono passate presso il Centro di ascolto è stato pari a **1.944**, 369 in meno rispetto a quelli rilevati nello stesso periodo del 2017. A ripresentarsi con più frequenza sono cittadini italiani che costituiscono il 65,2% del campione di riferimento. Dal confronto con lo stesso periodo dell'anno 2017, risulta una netta diminuzione in valore assoluto, del numero di passaggi di utenti italiani (1.267 sui 1.714 del 2017) e, di contro, un aumento dei passaggi di utenti stranieri (677 sui 599 del 2017).

I bisogni espressi dagli utenti del Centro di ascolto della Caritas di Benevento nel primo semestre del 2018 non fanno registrare variazioni significative rispetto ai mesi precedenti: si osserva ancora una netta prevalenza di disagio causato dall'assenza di lavoro, da cui discendono difficoltà economiche sia per gli utenti italiani sia (in percentuali inferiori) e per quelli stranieri. Si rileva al riguardo che, pur avendo un'occupazione, spesso il reddito non risulta appropriato alle esigenze quotidiane e del nucleo familiare di appartenenza, laddove sia presente. Sono in aumento, rispetto ai primi

²¹ Cfr. Osservatorio sulle Povertà Caritas diocesana di Benevento, Report Semestrale gennaio-giugno 2018 (<http://www.caritasbenevento.it/neicontent/uploads/2018/08/Report-SEMESTRALE-Ospo-Gen-Giu-2018.pdf>)

sei mesi dell'anno precedente, la percentuale dei bisogni legati a disagi abitativi e familiari e quella riferita ai problemi di salute e detenzione/giustizia, pur con nette differenze tra utenti italiani e stranieri.

Pertanto, la percentuale più elevata di interventi riguarda la fornitura di beni e servizi materiali, pari al 69,4%. Seguono i contributi offerti come sussidi economici per il pagamento delle bollette (16%) e gli interventi relativi all'alloggio (8%).

B) Contrasto alla povertà

Nel Piano Sociale Regionale – PSR la Regione Campania (2016-2018) nell'Asse strategico "Povertà e Inclusione sociale, individua come strumento per superare la povertà assoluta anche l'erogazione di contributi economici a cui associare misure di accompagnamento, che si collegano a quanto realizzato con il SIA e a seguire con il REI.

Nella programmazione degli interventi locali, è prevista l'integrazione con le misure programmate a livello nazionale (come negli altri PSR delle Regioni e PP.AA.), attraverso forme di supporto improntate ad una logica di "attivazione" delle Amministrazioni, delle comunità e dei beneficiari, prevedendo misure e strumenti di accompagnamento e attivazione delle responsabilità di ciascuno dei soggetti coinvolti, ivi inclusi gli enti del Terzo settore (progetto individualizzato, "contratto", ecc.). Come è stato osservato in precedenza (sezione B) del presente lavoro), anche sulla scorta della valutazione della sperimentazione del Reddito di Cittadinanza in Regione Campania, "rompere il circolo vizioso tra assistenzialismo (degli Enti erogatori) e dipendenza (dei beneficiari) è condizione e non esito del superamento dei limiti che fanno apparire destinate al fallimento queste politiche nei contesti cosiddetti difficili, come quelli caratterizzati da alta intensità di economia sommersa e debole cultura della legalità"²². Ciò significa che per interrompere la spirale tra assistenzialismo e dipendenza ciascuno dei soggetti coinvolti – nella programmazione, nella progettazione dei piani personalizzati, nella erogazione e nella fruizione degli interventi e dei benefici - deve al riguardo assumersi le proprie responsabilità e modificare innanzitutto il proprio modo di operare, nonché l'atteggiamento nei confronti dell'altro che a quel modo di operare si è adattato. In quest'area d'intervento il cambiamento di prospettiva richiamato diventa fondamentale. Si tratta di assumere in pieno, da parte degli Ambiti, le responsabilità di indirizzo e coordinamento, nella programmazione, nel controllo e nel monitoraggio come nella valutazione degli interventi, attrezzandosi a:

- governare le politiche in modo integrato: se alle già scarse opportunità d'inserimento lavorativo, si aggiunge la frammentazione delle misure facenti capo a istituzioni e agenzie diverse per il sostegno dei soggetti più vulnerabili, l'assenza di un coordinamento tra i diversi decisori e operatori (per la salute, l'istruzione, il lavoro, la formazione professionale e l'assistenza sociale) continuerà a incidere in maniera sistematica nel riprodurre condizioni di esclusione e nel cronicizzare la povertà;

- ridurre gli strumenti coercitivi e aumentare quelli che incentivano i comportamenti considerati virtuosi: gli strumenti coercitivi inaspriscono le asimmetrie informative che i sistemi di controllo centralizzati non riescono a superare (il lavoro nero non sarà mai visibile all'INPS e i correttivi all'ISEE affidati a formule algoritmiche hanno già mostrato di essere un'arma spuntata nell'attuazione del Reddito di Cittadinanza, producendo l'effetto, non intenzionale ma perverso, di premiare proprio i comportamenti meno virtuosi); gli incentivi positivi generano invece un circolo virtuoso che generalizza la fiducia e legittima l'intervento pubblico;

- costruire processi partecipativi basati sull'aumento delle informazioni (sui servizi e chi li eroga, con le rispettive Carte dei Servizi) e delle forme di comunicazione diretta dei cittadini (anche attraverso la valorizzazione delle piattaforme informatiche): entro tale prospettiva la partecipazione diventa il fondamento procedimentale delle politiche "attive", facendo dell'erogazione monetaria non una contropartita per la sottoscrizione, da parte del destinatario, di un qualunque "impegno", ma una condizione di "capacitazione"²³, vale a dire la temporanea liberazione dai vincoli imposti dal bisogno economico che consente di partecipare alla definizione di un progetto di acquisizione di capacità e risorse di autonomia, concordato con l'amministrazione perché ne garantisca la perseguibilità²⁴;

- sostituire i controlli burocratici con la valutazione dei risultati prodotti dalle politiche locali in termini di benessere reale della popolazione: in tale valutazione, alla logica meramente controfattuale (che sembra imporsi ancora come modello prevalente) sarà opportuno applicare strumenti di metodologia valutativa più sensibili alla varietà dei meccanismi di produzione e riproduzione della povertà al variare dei contesti economico-sociali che, evidenziando quali strumenti funzionano in quali contesti e per quali tipologie di beneficiari, consentano di disegnare di riflesso politiche più adeguate alle specificità territoriali.

²² L'esperienza del reddito di cittadinanza in Campania, a cura di M. C. Agodi e G. L. De Luca Picione, in AA.VV., "Il reddito minimo di inserimento. Analisi e valutazioni di alcune esperienze locali", n. 3/2010, *Quaderni CIES*, Commissione di Indagine sull'esclusione sociale.

²³ "Il concetto di capacitazione, mutuato dal lavoro di Amartya Sen, è impiegato nelle analisi che affrontano i mutamenti nel rapporto tra lavoro e welfare, tra cittadinanza sociale e mercato e come chiave per reinterpretare la politica sociale. Si tratta di un concetto per sua natura trasversale a molte discipline (economia, sociologia, politologia, filosofia), con interessanti ripercussioni sul piano teorico-cognitivo, che costringe a adottare un approccio interdisciplinare e ad abbandonare punti di vista unilaterali; tuttavia, si incontrano molte difficoltà nella sua operazionalizzazione, come dimostra il dibattito in corso. La sua traduzione in termini di categoria analitica, funzionale all'analisi empirica, richiede un ulteriore sforzo di definizione, che va esteso ai concetti che ne sono il corollario (libertà, individuo, giustizia sociale, equità, ecc.), in un'accezione operativa che vada oltre il piano teorico-normativo. Il termine "capacitazione" è un neologismo che è impiegato raramente nella letteratura scientifica in lingua italiana, dato che si preferisce mantenere il termine inglese, dando luogo a non poche ambiguità: capability, infatti, si presta ad essere tradotto con capacità, che nell'ambito delle scienze sociali e giuridiche esprime un'attitudine propria del soggetto a fare qualcosa, definizione non adeguata a cogliere il significato del concetto e la sua potenzialità euristica." - Cfr. L. Leonardi, Capacitazioni, lavoro e welfare, in *Stato e Mercato*, Aprile 2009)

²⁴ Cfr. M. C. Agodi, "Procedimenti amministrativi e professioni sociali nel mutamento delle politiche di sostegno al reddito", *Quaderni di sociologia*, XLVII, 31, 200, p.59.

L'azione di sostegno al reddito è resa tale solo se sostenuta dalla programmazione di azioni di inclusione attiva delineate negli strumenti di programmazione dei fondi strutturali e correlati a forme di welfare generativo²⁵ e di investimenti sociali nel welfare.

Nel piano della Regione Campania si evidenzia come sia necessario trasformare i costi in investimenti generativi e sociali: Detta trasformazione è tale solo con il superamento dell'ottica "assistenzialistica" e quindi mettendo al centro il beneficiario dell'azione/intervento che non è visto come destinatario passivo, ma come soggetto in grado di attivarsi, per "rigenerare" risorse di autonomia e "capacitazione".

Il 25 giugno 2018 viene pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Campania l'Avviso²⁶ rivolto agli Ambiti territoriali per il programma Itia - Intese territoriali di inclusione attiva²⁷, finalizzato al sostegno di persone e famiglie svantaggiate e a rischio esclusione sociale ed al loro reinserimento attivo e in complementarietà con la misura nazionale del REI.

Le risorse finanziarie rese disponibili ammontano a 60 milioni di euro (ripartiti per Ambito Territoriale sulla base anche della popolazione residente) e sono finalizzate a:

- servizi di supporto alle famiglie: 25.5 milioni;
- percorsi di empowerment: 20.2 milioni;
- tirocini per l'inclusione sociale: 14.3 milioni di euro, di cui 6.5 milioni rivolti esclusivamente a persone con disabilità.

I destinatari sono le famiglie e le persone residenti nel territorio dell'Ambito Territoriale proponente, in condizione di svantaggio economico e sociale, individuate, sia tra coloro che usufruiscono del REI, al fine di rafforzarne la presa in carico e l'offerta dei servizi erogati, in complementarietà con le misure nazionali, sia tra i soggetti che si trovino in almeno una delle condizioni di svantaggio definite dal Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali del 17 ottobre 2017²⁸.

I soggetti attuatori di ogni singolo I.T.I.A. sono i partenariati composti, oltre che dagli Ambiti Territoriali in qualità di capofila, dagli enti del Terzo settore, soggetti promotori di tirocini finalizzati all'inclusione sociale, dagli istituti scolastici, soggetti accreditati per l'erogazione di servizi di empowerment (percorsi formativi e/o servizi di sostegno orientativo), dai sindacati e dalle associazioni datoriali di categoria.

Ogni progetto I.T.I.A. realizza un Centro Territoriale di Inclusione (uno per Ambito Territoriale) per erogare servizi di sostegno a persone e famiglie svantaggiate, in condizioni di vulnerabilità e fragilità sociale secondo le tre misure previste dai finanziamenti (servizi di supporto alle famiglie, percorsi di empowerment, tirocini per l'inclusione sociale). Nell'erogazione delle misure di sostegno viene data priorità a persone con disabilità, giovani e donne.

C) Analisi dei processi di integrazione tra servizi coinvolti nell'attuazione del REI nell'Ambito territoriale di Benevento: il contributo Inapp

La seguente sezione, presenta i primi risultati dell'attività di accompagnamento realizzata dall'Inapp presso l'Ambito Territoriale di Benevento 1 (B1)²⁹, individuato come territorio caratterizzato da una rilevante criticità dei livelli di integrazione dei servizi interessati dall'implementazione del REI a seguito dell'analisi dei dati prodotti dalla rilevazione Inapp *Rilevazione straordinaria degli interventi contro la povertà negli ambiti territoriali - Monitoraggio dei piani di zona* (2017)³⁰.

L'attività di accompagnamento tecnico si è posta inizialmente come obiettivo generale l'approfondimento dei livelli di integrazione tra servizi coinvolti nell'implementazione del REI sul territorio sannita e, come obiettivo successivo, la promozione dell'integrazione tra servizi sociali, organismi competenti per l'inserimento lavorativo, Inps e soggetti del Terzo Settore attivi sul territorio.

La centralità data a questi obiettivi è coerente con la consolidata evidenza in letteratura e nelle prassi più avanzate che sottolinea come l'efficacia delle politiche di inclusione sia funzione anche della qualità dei sistemi di *governance* territoriale oltre che dei sistemi di cooperazione tra i servizi. Per tale ragione, nell'attività di accompagnamento si è inteso facilitare il raccordo tra i diversi soggetti istituzionalmente coinvolti e la stretta cooperazione tra i vari attori locali.

In una prima fase dell'intervento sono stati promossi processi di sensibilizzazione e condivisione con gli attori sociali e gli stakeholder territoriali, interessati ai fenomeni dell'esclusione sociale e/o coinvolti nei programmi dedicati alla povertà, con specifica attenzione al REI, attraverso l'organizzazione e la realizzazione di incontri di animazione locale.

²⁵ Cfr. Rapporto della Fondazione Zancan, *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà*, Il Mulino, 2012; M. Magatti, C. Giaccardi, *Generativi di tutto il mondo unitevi. Manifesto per la società dei liberi*, Feltrinelli, 2014

²⁶ A valere sul POR Campania 2014-2020.

²⁷ Cfr. <http://www.fse.regione.campania.it/destinatari/impres-azioni/avviso-pubblico-t-intese-territoriali-inclusione-attiva/>

²⁸ Il DM del 17.10.2017 - ai sensi di quanto disposto dall'art. 31, comma 2, del D.lgs. n. 81/2015 - individua i lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati, in conformità al Regolamento UE n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 del trattato (<http://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/DM-Individuazione-dei-lavoratori-svantaggiati-e-molto-svantaggiati.aspx>).

²⁹ L'Ambito territoriale B1 è composto da 5 comuni: Apollosa, Arpaia, Benevento, Ceppaloni, San Leucio del Sannio. Il comune capofila è Benevento.

³⁰ Al fine dell'individuazione dei territori maggiormente caratterizzati dalla criticità dei livelli di integrazione, sono state utilizzate le variabili "integrazione inesistente" e "integrazione bassa" tra servizi (CPI, ASL, Scuola, Servizi Sociali, politiche abitative, formazione).

La partecipazione degli attori istituzionali coinvolti si è da subito caratterizzata per apertura al dialogo e al confronto, condividendo la consapevolezza che la complessità dei bisogni delle persone in condizione di povertà richiede un'azione coordinata e orientata verso la realizzazione di un sistema integrato di politiche per l'inclusione.

Tale partecipazione attiva degli attori locali, fin dall'avvio dell'azione di accompagnamento territoriale (maggio 2018), ha favorito il confronto tra i soggetti e ha permesso la nascita e il rafforzamento di reti territoriali.

In particolare, sono stati coinvolti: l'Assessorato alle Politiche Sociali del Comune di Benevento, l'Ambito territoriale B1, il Centro per l'Impiego e l'INPS – sede di Benevento.

I primi incontri di animazione territoriale sono stati realizzati a maggio 2018 e proseguiti nei mesi di giugno, luglio, settembre e ottobre 2018.

In particolare, tra le principali criticità della *governance* locale è stata segnalata l'insufficiente fluidità della relazione tra l'Ambito Territoriale, il CPI e l'INPS. L'Inapp si è pertanto attivato per aprire uno specifico spazio di confronto con l'obiettivo di chiarire il processo di accoglimento delle domande REI e la gestione delle incongruenze, riscontrando una completa disponibilità da parte dell'INPS, nella persona del Direttore della sede di Benevento.

Tale spazio di confronto è stato avviato il 4 ottobre 2018, con la partecipazione di operatori e dirigenti dell'Ambito Territoriale, del CPI e dell'INPS. L'incontro ha permesso di approfondire i meccanismi informatici di lavorazione delle domande presso l'INPS, le principali tipologie di criticità e le attenzioni necessarie per la verifica degli ISEE in fase di presentazione della domanda.

In dettaglio, e a complemento delle considerazioni condivise, l'INPS ha fornito i dati relativi allo stato di avanzamento delle domande presentate a tutto settembre 2018, che si riportano nella tabella che segue:

<i>acquisite dai Comuni dell'Ambito di Benevento</i>	<i>in pagamento</i>	<i>in pagamento di cui prese in carico con progetto personalizzato</i>	<i>respinte</i>	<i>in lavorazione</i>	<i>sospese</i>	<i>in attesa della verifica della sede di competenza</i>
5.373	1.858	500	2.577	558	152	96

Com'è possibile notare, soprattutto osservando lo scarto tra domande presentate e domande in pagamento, i dati evidenziano la forte criticità esistente nella gestione dei meccanismi di accesso alla misura. Tale criticità è soprattutto generata dalla presenza di ISEE non corretti e dalla difficoltà a differenziare, in fase di domanda, tra nucleo familiare anagrafico e nucleo familiare ai fini ISEE. La gestione per via informatica del processo di analisi delle domande e l'impossibilità di intervenire manualmente per correzioni *in itinere* fa sì che a fronte di qualsiasi minima incongruenza la procedura si blocchi. Proprio queste caratteristiche del processo hanno reso evidente la necessità di rafforzare i meccanismi di coordinamento e collaborazione tra le istituzioni coinvolte.

Infatti la ricchezza del confronto, l'ampia disponibilità al dialogo e alla collaborazione e la complessità delle problematiche all'ordine del giorno hanno reso evidente l'utilità di spazi di confronto e coordinazione e la necessità di una loro formalizzazione.

A fronte del consenso riscontrato è stato deciso pertanto di dare una cadenza mensile a tale spazio di incontro, differenziando tuttavia la linea di coordinamento che coinvolge più direttamente l'Ambito Territoriale e l'INPS dalla linea che chiama in causa in modo più specifico l'Ambito Territoriale e il CPI.

I primi due incontri dei due tavoli tecnici di coordinamento sono stati fissati per:

- lunedì 15 ottobre 2018, ore 10:00, presso il CPI;
- lunedì 5 novembre 2018 ore 10:00, presso l'INPS.

La formalizzazione di questi due spazi di coordinamento interistituzionale permette di segnalare come risultato di questa fase di attività l'attivazione di un network locale e l'apertura di un processo di dialogo tra gli attori coinvolti. Va inoltre sottolineato come lo stesso processo di accompagnamento che ha condotto all'apertura di questi due tavoli di coordinamento abbia rafforzato tra gli attori la generale consapevolezza circa la rilevanza strategica che hanno spazi formalizzati di coordinamento interistituzionale per l'implementazione delle politiche di inclusione.

A) Contesto di riferimento

Il modello emiliano di integrazione dei servizi. La Regione Emilia Romagna per molti versi ha anticipato l'applicazione del modello di integrazione previsto prima dal SIA (DM.26 maggio 2016) e poi dal REI (DL.147/2017). Già nella L.R. n. 14/2015 (Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari) ritroviamo difatti molti elementi che hanno caratterizzato l'implementazione del reddito d'inclusione, come l'integrazione dei servizi - soprattutto quelli sociali, sanitari e lavorativi - ed il concetto di multidimensionalità degli interventi.

La suddetta L.R. 14/2015 si propone di ridare ai territori un significativo ruolo nelle politiche attive per il lavoro e di fornire nuovi strumenti innovativi per integrare i servizi sociali, partendo dalla consapevolezza che per le persone "fragili" o "vulnerabili" muoversi tra moduli e sportelli crea ulteriori difficoltà. È stato perciò necessario integrare i servizi e semplificarli. L'integrazione dei servizi si è fondata sull'analisi e la valutazione del profilo di fragilità delle persone, che presentano un'ulteriore problematica oltre quella lavorativa attestata dallo stato di disoccupazione, che può coinvolgere il sociale o il sanitario. L'intervento si effettua attraverso un programma personalizzato, che prevede la costituzione di un'équipe multi-professionale costituita da un operatore del Centro per l'impiego e da un operatore del servizio sociale del Comune o del servizio sanitario dell'Ausl.

La valutazione multidimensionale viene fatta attraverso uno strumento apposito, cioè attraverso la definizione del "Profilo di fragilità" (DGR.191/2016), atto a verificare la sussistenza delle condizioni di vulnerabilità per la presa in carico integrata da parte dell'équipe multi-professionale. Tale strumento è formato da 30 item (dimensioni nelle quali si può manifestare la condizione di fragilità). Ogni item può, inoltre, essere ricondotto ad uno specifico "dominio". I 30 item sono organizzati in una "Scheda d'accesso" (10 item), compilata in sede di primo colloquio e in una "Scheda profilo completo" (20 item) compilata in caso di eventuale approfondimento del caso. In totale le dimensioni che si vogliono coprire sono 5: a) funzionamento personale; b) condizione sociale; c) funzionamento sociale; d) condizione economica; e) occupabilità. In particolare questo ultimo gruppo di item (occupabilità) è ritenuto di fondamentale importanza, anche in relazione agli obiettivi del REI che ricalcano l'approccio teorico del *welfare to work*, del sostegno condizionato all'attivazione lavorativa, intesa sia come ricerca attiva di occupazione (condizionalità debole) sia come non rifiuto di offerte lavorative congrue (condizionalità forte). La compilazione del profilo di fragilità prevede contestualmente la valutazione del richiedente attraverso delle scale di punteggio che attivano tre diverse opzioni: a) la presa in carico dei servizi per il lavoro; b) la costituzione dell'équipe multidisciplinare per la definizione di un progetto personalizzato; c) la presa in carico del servizio sanitario e/o sociale.

Per quanto riguarda la gestione operativa, si può dire che anche in questo l'integrazione tra strutture ha di fatto preceduto la struttura prevista dal REI. Nella Figura 1 è visibile, in forma sintetica, la procedura che porta alla definizione del programma personalizzato: l'organigramma si legge da sinistra a destra percorrendo le fasi di accesso ai servizi alla gestione del programma, individuando per ogni fase i responsabili del caso (l'operatore di accesso e quello dell'integrazione possono coincidere) e al contempo gli strumenti di valutazione e di progettazione. Il tutto è supportato da un efficiente sistema informativo gestito dalla piattaforma regionale "*Lavoro per Te*" che è connessa ed integrata con il Sistema Informativo per il Lavoro (SIL) e riunisce i flussi informativi provenienti dai 38 distretti territoriali. Contemporaneamente, la Regione ha anche modificato gli ambiti territoriali dei Centri per l'impiego³¹, definendone un nuovo assetto coerente e perfettamente coincidente con quello dei distretti sanitari e degli ambiti distrettuali, ai sensi della legge 328/2000. Parallelamente ha accelerato il processo di associazione da parte dei Comuni³² ovvero le Unioni di Comuni che gestiscono funzioni sociali e sociosanitarie e al tempo stesso coincidono con l'ambito distrettuale (attualmente sono circa la metà dei 38 ambiti). Gli enti gestori, che intervengono nella fase finale di gestione del programma, sono enti privati o del privato sociale, accreditati ed attivati *ad hoc* a seconda dell'intervento personalizzato richiesto: ogni Distretto seleziona a monte una serie di interventi nella propria programmazione, prendendoli dall' "*elenco-catalogo*" unico regionale, da tale selezione l'équipe territoriale può attivare il servizio per i singoli casi presi in carico. L'équipe può comunque prevedere altri interventi fuori dall'elenco-catalogo per ottenere la piena efficacia del programma personalizzato.

³¹ Cfr. LR 14/2015 e DGR 1230/2016.

³² Legge regionale 21 novembre 2012, n. 21 "Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza". Il riordino del sistema delle autonomie locali (L.R. 30 luglio 2015, n.13), ancora in corso, ha prodotto un ridimensionamento dell'ente Provincia non più titolare di competenze in ambito sociale e sociosanitario.

Figura 1 - La struttura operativa della L. 14/2015



Fonte: Agenzia regionale per il lavoro Emilia Romagna

B) Contrasto alla povertà

Il RES e la misura regionale di contrasto alla povertà. Nonostante la legge sia stata emanata nel 2016 (LR. 24/2016), il RES è diventato operativo quasi in concomitanza con l'introduzione del REI (dicembre 2017), precisamente il 18 settembre 2017. Inizialmente il RES si rivolgeva ad una platea di beneficiari più ampia rispetto al bacino della prima versione del REI (poi modificata da giugno 2018), operando in un'ottica universalista ed includendo anche i nuclei senza minori o con figlio disabile. Al fine di non sovraccaricare le risorse del RES che davano diritto ad importi simili al REI (da 80€ per singolo componente ad un massimo di 400 euro mensili per nucleo familiare e per non più di 12 mesi), le domande venivano inoltrate in via sussidiaria ovvero per quei nuclei che non riuscivano ad accedere al REI ma avevano i presupposti per la misura di sostegno regionale. Per aiutare i cittadini alla comprensione della misura è stato attivato un Help desk regionale di primo e secondo livello che in questi primi mesi di attuazione ha gestito oltre 7.000 contatti con cittadini e operatori dei comuni sia per fornire informazioni sia per supporto sugli aspetti informatici legati all'uso dell'applicativo per l'erogazione del RES.

Per l'attuazione del RES è stato attivato un *percorso formativo di accompagnamento* rivolto alle figure dedicate alla valutazione e progettazione (Assistenti Sociali ed Educatori) che ha coinvolto 230 operatori a livello regionale.

A seguito dell'universalizzazione del REI avvenuta in giugno 2018, alcune caratteristiche del RES sono state modificate dalla LR. 7/2018³³. In particolare, la misura regionale non è più sussidiaria ma integra il REI aggiungendo le risorse messe a disposizione dalla Regione al contributo della misura nazionale. Anche il livello dei contributi economici è stato adeguato (Tabella 1)

Possono accedere alla misura regionale i nuclei e i singoli con residenza continuativa in regione da almeno 24 mesi che posseggono i requisiti per l'accesso al REI. Il Res prevede un contributo economico, della durata massima di 18 mesi (non più 12), che varia in ragione della numerosità del nucleo familiare beneficiario. I nuclei beneficiari sono coinvolti in un unico progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa. Da un rapido confronto con la misura nazionale i contributi per nucleo sono meno importanti ma la somma delle due misure (si tratta di massimali per caso) è indicativa di un discreto livello di beneficio economico.

³³ Legge regionale 8 giugno 2018, n. 7 «Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 19 dicembre 2016, n. 24 (Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito)», artt. 10, 11 e 12.

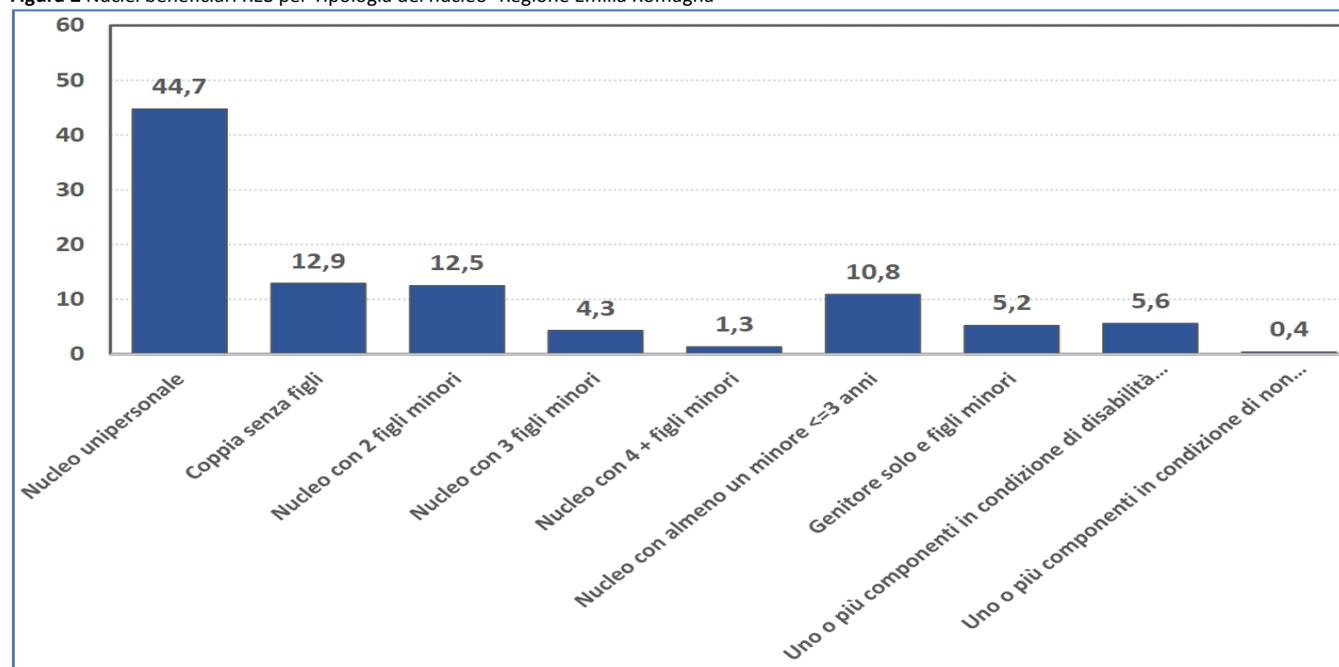
Tabella 1 - Nuovi contributi mensili del RES, dopo il correttivo di giugno 2018 e confronto con il REI.

Numero componenti del nucleo	Importo RES mensile (€)	Importo REI mensile (€)	Somma (€)
1	110,00	187,50	297,50
2	172,70	294,38	467,08
3	224,40	382,50	606,90
4	270,60	461,25	731,85
5	313,50	534,37	847,87
6 e più	352,00	539,82	891,82

L'Università di Modena e Reggio-Emilia-CAPP (Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche), ha recentemente realizzato un Rapporto di monitoraggio³⁴ sull'attuazione del Reddito di solidarietà. Il Rapporto analizza i dati disponibili nel sistema informativo regionale SIA/REI/RES dal 18 settembre 2017 all'11 maggio 2018, i primi otto mesi di applicazione della misura: in totale le domande presentate dalle famiglie residenti in Emilia-Romagna in questo lasso di tempo sono state 21.238, con una media di circa 625 domande alla settimana. Le domande processate ed accolte dall'INPS in questi primi 8 mesi, in totale sono **state** 6.223.

Tra le risultanze spicca un dato significativo: due nuclei beneficiari su hanno al proprio interno almeno un componente in condizione lavorativa (lavori precari o poco pagati): la presenza di lavoro non è dunque sempre condizione sufficiente per evitare di versare nella grave condizione economica che permette l'accesso di queste misure (ISEE < 3.000 euro). Si tratta dei cosiddetti *working poor*, simbolo del deterioramento della propria funzione protettiva dell'occupazione rispetto al rischio di povertà. Per quasi 1.000 dei 6.223 beneficiari del RES sono inoltre state già attivate misure di inclusione socio lavorativa (orientamento, formazione, tirocini) previste e finanziate dalla LR 14/2015 che mira all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità. Si è dunque creato un circuito virtuoso tra Reddito di solidarietà ed inclusione lavorativa prevista dalla legge regionale 14/2015. Altro dato che va letto nella consapevolezza che i dati si riferiscono alla prima versione del RES, cioè quando funzionava come sostituto del REI quando quest'ultimo non era ancora universale e quindi non includeva nuclei formati da un singolo componente, è l'alta percentuale dei beneficiari delle c.d. famiglie unipersonali (singoli individui), vedi Figura 2.

Figura 2 Nuclei beneficiari RES per Tipologia del nucleo -Regione Emilia Romagna



Fonte: Primo rapporto di monitoraggio sull'attuazione del RES (CAPP)

³⁴ Baldini M., Gallo G. (a cura di), 1° Rapporto di monitoraggio sull'attuazione del Reddito di solidarietà, Univ.Modena e Reggio Emilia – CAPP, 2018. <http://informa.comune.bologna.it/iperbole/media/files/reportrescompleto.pdf>

Il REI e il Piano Regionale di contrasto alla povertà. L'ultimo pilastro su cui si regge il sistema in interventi sociali e di politiche attive del lavoro è costituito dal REI (Dlgs. 147/2017) attivo da dicembre 2017, la misura nazionale che ha sostituito il SIA nella versione sperimentale attuata con il DM.26 maggio 2016.

Il SIA prevedeva, oltre al beneficio economico, la possibilità di finanziare servizi diretti ai beneficiari finali della misura come anche gli stessi servizi sociali territoriali, attraverso la progettazione in risposta all'Avviso pubblico 3/2016 a valere sul Programma Operativo Nazionale (PON) "Inclusione" del Fondo Sociale Europeo (FSE). Quest'intervento si è tradotto nel territorio regionale nel rafforzamento del servizio sociale professionale e dei punti di accesso, essendo le misure di attivazione sostenute già con risorse del POR regionale, in attuazione della LR 14/2015, in una logica di complementarità delle programmazioni.

Attraverso la rilevazione effettuata sulle schede progettuali inviate dagli ambiti distrettuali al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali da Inapp è possibile tracciare una fotografia della strutturazione dei servizi della Regione e la direzione verso cui sono stati indirizzati gli stanziamenti messi a disposizione dal PON Inclusione (Tabella 2). La Regione appare ben strutturata dal punto di vista della gestione associata dei servizi sociali professionali e delle misure di contrasto alla povertà (nel primo caso 34 Ambiti su 36 hanno già una gestione parziale o totale, nel secondo 32 su 36). Anche la presenza di cartelle informatizzate si delinea come una caratteristica forte del sistema (26 Ambiti su 28 rispondenti), mentre debole risulta la presenza di accordi formali per la gestione del SIA (presente in solo 8 ambiti corrispondente al 21% del totale). Quest'ultimo dato andrebbe però corretto in seguito all'adozione da parte della Regione del *Protocollo regionale per l'attuazione del RES tra Regione, parti sociali e Terzo Settore*, siglato nel settembre 2017 e che è strettamente collegato con l'attuazione prima del SIA e poi del REI. Sono firmatari del protocollo, oltre alla Regione: ANCI, CGIL, CISL e UIL, il Forum del Terzo settore, la Delegazione Regionale Caritas Emilia-Romagna, la Fondazione Banco Alimentare Emilia-Romagna Onlus e la FioPSD - Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora.

Tabella 2 - Analisi delle progettualità inviate dagli ambiti territoriali (38) della Regione Emilia Romagna

gestione associata				Equipe	accordi	necessità di rafforzamento interventi				cartella elettronica		
segretariato	PUA	servizio sociale professionale	povertà	presenza di accordo	presenza accordi SIA	informazione e orientamento al lavoro	consulenza e interventi di inserimento lavorativo	work_experience (es. tirocini) e interventi di inserimento lavorativo	inserimento di categorie particolarmente vulnerabili	formazione per il lavoro	dotazione cartella informatizzata	dotazione sociale
assente 7	assente 11	assente 4	assente 6	informali 2	8 ambiti (21%)	nulla o quasi nulla 2	nulla o quasi nulla 1	nulla o quasi nulla 1	nulla o quasi nulla 1	nulla o quasi nulla 2	no 2	
parziale 13	parziale 1	parziale 11	parziale 13	formali 33		bassa 12	bassa 6	bassa 8	bassa 12	bassa 12	si 26	
totale 18	totale 7	totale 23	totale 19			media 16	media 18	media 17	media 17	media 17		
						alta 8	alta 13	alta 12	alta 8			

Il REI viene attuato a livello regionale attraverso gli schemi definiti dal Piano regionale per la lotta alla povertà 2018-2020 ai sensi del Decreto legislativo 147/2017, Art.14 co.1³⁵, approvato in giugno 2018.

Nel piano sono definite le risorse (234mln €) con cui l'Emilia-Romagna vuole affrontare il contrasto alla povertà, attraverso fondi stanziati dalla Regione e dallo Stato e fondi europei (FSE). Per quanto riguarda la necessità di rafforzare i servizi sociali territoriali, il documento ricalca i livelli essenziali delle prestazioni individuati dal DLgs. 147/2017 (REI): a) l'accesso e l'informazione alle misure di contrasto alla povertà; b) la valutazione multidimensionale dei bisogni delle famiglie e delle persone (effettuata attraverso equipe composte da differenti professionalità, in base alla complessità del caso); c) Il progetto personalizzato concordato con il nucleo familiare, indispensabile per poter usufruire dei contributi economici introdotti dalle misure nazionali e regionali (sia REI che RES).

Con l'obiettivo di assicurare a tutti i cittadini un livello minimo di prestazioni uniforme su tutto il territorio regionale, il Piano prevede degli standard minimi quali un assistente sociale ogni 5 mila abitanti in tutti gli ambiti territoriali e, a seconda della dimensione dei comuni, e la presenza di un numero minimo di sportelli informativi e di accesso ai servizi sul territorio. Gli ambiti distrettuali che saranno eventualmente al di sotto di questi standard potranno adeguarsi grazie alle risorse a disposizione. In realtà una definizione del personale minimo necessario era già contenuta nella LR. 12/2013 sul riordino dei Servizi Sociali Territoriali (SST): pur riconoscendo autonomia agli ambiti distrettuali nella definizione dell'assetto organizzativo del SST, al fine di garantire le funzioni previste, la norma riteneva opportuna a livello distrettuale la presenza di almeno le seguenti figure nel SST³⁶: Responsabile del SST; Assistenti sociali; Educatori; Operatori socio-sanitari; Impiegati amministrativi; Operatori dedicati all'attività di sportello, con specifiche competenze per l'esercizio delle attività di accoglienza, ascolto, informazione ed orientamento ai cittadini. Ma la normativa nazionale richiamata dal Piano Regionale di Contrasto alla Povertà ha carattere imperativo e costituisce base giuridica per l'esigibilità del diritto da parte di tutti i cittadini.

I fondi disponibili per l'Emilia-Romagna sono: 75,3 milioni di euro per il 2018, 78,7 nel 2019 e 80,7 nel 2020. Dei 75 milioni per il 2018, 33 milioni, stanziati dalla Regione con risorse proprie, sono destinati a finanziare il RES (34,7 milioni nel 2019 e 35 milioni nel 2020); 14,3 milioni, di provenienza statale, verranno assegnati ai Comuni per finanziare i servizi a sostegno dei nuclei familiari in povertà e delle persone senza fissa dimora. Di questi, 400mila euro saranno destinati per la prima volta e in via sperimentale a finanziare interventi affinché i ragazzi allontanati dalle famiglie sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, raggiunta la maggiore età, possano costruire la propria autonomia senza cadere in stato di indigenza. Infine, dei 28 milioni di fondi europei, 20 saranno utilizzati per l'inclusione sociale e l'inserimento lavorativo delle persone disagiate e 8 per i servizi sul territorio e la gestione di casi di marginalità estrema.

L'accreditamento dei servizi sociali e il sistema informativo. Il modello Emiliano si caratterizza anche per un evoluto sistema di accreditamento degli enti gestori. Già dal 2005 (LR n. 20/2005 art. 39), si è avviato il sistema dell'accreditamento dei Servizi sociali e socio sanitari, che consiste in un processo di selezione dei soggetti che erogano servizi sociali in ambito locale. Al processo di accreditamento sono tenuti tutti i Servizi sociali, socio-assistenziali e socio-sanitari caratterizzati dalla presenza di un finanziamento pubblico prevalente.

A questo provvedimento sono seguiti i Criteri e le linee guida per l'accreditamento dei servizi socio-sanitari e sociali (delibera di Giunta n.772/2007) e il primo provvedimento della Giunta regionale attuativo dell'art. 23 della L.R. 4/08 in materia di accreditamento dei servizi sociosanitari, DGR 514/2009 (modificata e integrata negli anni successivi). Quest'ultimo definisce i requisiti per l'accreditamento dell'assistenza domiciliare, dei centri diurni per anziani e per disabili, delle case residenze per anziani, dei centri residenziali socio-riabilitativi per disabili.

Il percorso di accreditamento dei servizi socio-sanitari avviato nel 2010 si è concretizzato con il passaggio al regime definitivo nell'anno 2015.

Nel corso del 2016 e 2017 la Giunta regionale è intervenuta in materia con due significativi interventi normativi³⁷. In particolare nel 2017 è emersa la necessità di aggiornare gli strumenti e le procedure di accreditamento, come indicato dal Documento di Economia e Finanza Regionale 2017. Le modifiche riguardano fundamentalmente l'introduzione di procedure semplificate da seguire in caso di variazioni avvenute dopo il rilascio dell'accreditamento.

La variazione solo soggettiva del titolare del servizio accreditato e/o del soggetto gestore, anche a seguito di ristrutturazioni societarie; variazione dei posti accreditati (riduzione o ampliamenti nei limiti del 20%); modifiche strutturali o trasferimento del servizio in altra sede fisica.

L'istruttoria tecnica di verifica del possesso dei requisiti per l'accreditamento, su richiesta del soggetto istituzionale competente (Uffici di Piano), è effettuata dall'Organismo Tecnico di Ambito Territoriale – OTAP che ha solo un ruolo

³⁵ "(...) le regioni e le province autonome adottano con cadenza triennale, ed in sede di prima applicazione entro centocinquanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, un atto, anche nella forma di un Piano regionale per la lotta alla povertà, di programmazione dei servizi necessari per l'attuazione del REI come livello essenziale delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili, nel rispetto e nella valorizzazione delle modalità di confronto con le autonomie locali e favorendo la consultazione delle parti sociali e degli enti del Terzo settore territorialmente rappresentativi in materia di contrasto alla povertà".

³⁶ vedi "Linee Guida per il riordino dei SST", approvate con Deliberazione di Giunta regionale n. 1012 del 7 luglio 2014.

³⁷ La Delibera n. 273 il 29 febbraio 2016 del sistema di remunerazione dei servizi socio-sanitari in regime di accreditamento definitivo con validità dal 1° gennaio 2016; La Delibera n. 664 del 22 maggio 2017 "Prime misure di aggiornamento di strumenti e procedure relative ai servizi sociosanitari. Integrazioni e modifiche alle DGR n.564/2000 e DGR 514/2000"

tecnico e quindi emette valutazioni: la decisione sull'accREDITAMENTO resta di competenza dell'Ambito distrettuale. L'OTAP, sempre su richiesta del Distretto territoriale effettua monitoraggio e vigilanza sul mantenimento dei requisiti.

Parallelamente è stata creata la *Rete attiva per il lavoro*, costituita dai 38 centri per l'impiego e da 20 società private accreditate, coordinata dall'Agenzia per il Lavoro³⁸. Attraverso questa retea marzo 2018 le persone disoccupate da almeno 4 mesi, che non percepiscono sostegno al reddito, possono scegliere se usufruire dei servizi offerti dal Centro per l'Impiego dove hanno effettuato l'iscrizione oppure quelli offerti da uno dei 20 soggetti privati accreditati con oltre 170 sedi operative diffuse sul territorio regionale. La Rete è stata creata a novembre del 2017 e fa seguito ad un importante accordo che ha visto le parti sociali, gli Enti Locali, le associazioni di categoria e le Università siglare il Patto per il Lavoro (20 luglio 2015), per il rilancio dell'economia e dell'occupazione della Regione. In tale ottica e come previsto dall'art. 33 della legge regionale n.17/2005, i privati si collocano come parte della Rete attiva e in via integrativa e non sostitutiva dei servizi pubblici al fine di completare la gamma, migliorare la qualità ed ampliare la diffusione sul territorio dei servizi.

Il flusso informativo per gestire le misure di attivazione lavorativa viene garantito dal *SIL* (Sistema Informativo Lavoro della Regione Emilia-Romagna). Il SIL (o SILER) è uno strumento di supporto agli operatori dei Centri per l'Impiego per l'erogazione di informazioni e servizi in materia di lavoro. Installato presso ogni territorio provinciale dell'Emilia-Romagna, supporta i Centri per l'impiego nella gestione amministrativa (registrazione assunzioni, cessazioni, trasformazioni) e nell'erogazione delle informazioni e dei servizi ai cittadini (colloqui di preselezione, patto personalizzato ex 150/2015) e alle imprese (incontro domanda offerta di lavoro, pubblicazione delle offerte di lavoro) del proprio territorio.

Per la gestione delle misure di contrasto alla Povertà è stato inoltre predisposto il *Sistema informativo unico RES-REI*, realizzato in cooperazione applicativa sulla base di un protocollo tra INPS e Regione, ha consentito una gestione integrata delle due misure, nazionale e regionale e rappresentato una facilitazione sia per gli operatori che per i cittadini. Il Sistema informativo, utilizzato da 1064 operatori diffusi su tutto il territorio regionale, ha processato ad oggi oltre 24.000 domande.

L'indagine sul campo e i temi di approfondimento. L'approfondimento qualitativo condotto è stato mirato ad acquisire conoscenze sul sistema di *governance* in particolare il rapporto tra Regione, Istituzioni nazionali e Ambiti territoriali, sulla la gestione degli aspetti operativi, sul contesto locale e sui fabbisogni formativi espressi (vedi schema di intervista riportata alla fine della presente parte).

L'intervista è rivolta a Paola Cicognani a fine giugno 2018 e può essere sintetizzata in alcuni punti nodali affrontati durante l'incontro che si è svolto presso l'Agenzia Regionale per il Lavoro di cui è Direttrice dal 2016.

1) L'integrazione dei servizi e la governance del sistema sociale-lavoro-sanità:

- La *governance* regionale si conferma una *governance* complessa che deve unire le strutture regionali con i 38 distretti territoriali ai quali è stata affidata la progettazione utile alla gestione dei fondi messi a disposizione dalla Regione. I Distretti quindi devono fare 38 accordi programma insieme ai CPI che poi vengono validati dall'assessore regionale delle politiche per il lavoro e dopo diventa decreto del Presidente della Regione.
- I limiti dell'integrazione dei servizi hanno ricadute non solo sull'organizzazione interna del lavoro, ma anche e soprattutto sui risultati finali delle azioni. In tal senso le misure combinate che uniscono il sociale, il sanitario e il lavoro sono indispensabili: è impossibile ricollocare soggetti che si scontrano con così gravi rigidità nel mondo del lavoro, ed è difficile risolvere una questione se non si offre sostegno anche nelle altre dimensioni.
- Nel disegno di una delle prime leggi che operava per la integrazione sistematica dei servizi, la L.14/2015, la scelta intrapresa è stata quella di non creare altre categorie, e dividere percorsi diversi a seconda del *target*, come ad esempio, i senza fissa dimora o le persone con alcune disabilità. Inevitabilmente quando si fa un elenco sistematico si rischia di lasciar fuori qualcuno, mentre l'obiettivo era assicurarsi che tutti i soggetti che versavano in condizioni di fragilità e vulnerabilità, avessero accesso al sostegno. Inoltre adesso ci troviamo di fronte a nuove tipologie di persone vulnerabili, che qualche anno fa non erano immaginabili. la nuova visione sta nella multi-problematicità, che comprenda lavoro e sociale, lavoro e sanità o tutti e 3.
- Per la gestione dell'integrazione dei servizi esiste un comitato di coordinamento inter-istituzionale, che in condizioni di emergenza può riunirsi anche ogni 20 giorni, ma non è stata stabilita una tempistica fissa. Il comitato è composto dai dirigenti regionali della sanità, del sociale e del lavoro; dai dirigenti delle

³⁸ Vedi portale "Lavoro Per Te", anche per la ricerca di servizi per il lavoro accreditati: <https://lavoroperte.regione.emilia-romagna.it/MyCas/login?TARGET=https%3A%2F%2Favoroperte.regione.emilia-romagna.it%2FMyPortal%2F>

politiche sociali dei comuni e da un gruppo di dipartimento del territorio e/o del distretto di salute mentale delle Asl.

- Per il coordinamento delle attività sono stati individuati 2 figure che si occupano del livello decisionale, un dirigente dall'Agenda per il lavoro e uno dei Dirigenti locali.

2) La gestione operativa:

- Nello schema della L.14/2015 la profilazione delle persone viene fatta attraverso un "indice di fragilità" che si è rivelato utilissimo. Per la valutazione di tale indice si lavora su due piani, quello di accesso e quello di approfondimento. In quello di accesso vengono somministrate 10 domande attraverso le quali il servizio al quale l'utente si è rivolto all'inizio, valuta se si rileva una condizione di multi-problematicità e quindi è necessaria un'integrazione dei servizi.
- le équipes prendono in carico le persone che hanno una valutazione dell'indice che le colloca come persone da essere seguite. Poi si riunisce (1 o 2 volte la settimana dipende da quante persone hanno da processare) e in tale seduta costruiscono il programma di servizio personalizzato per quella persona, con la quale combinano le diverse misure che servono a quella persona rispetto alla sua attivazione, dalle misure di politica attiva al contributo per l'affitto piuttosto che i buoni per i trasporti o l'accesso al nido se è possibile.
- Sono state profilate 16.000 persone. Dopo la prima scrematura delle 10 domande, il sistema informativo indicava la necessità o meno di approfondimento e, in caso si ritenga necessari, vengono sottoposte all'utente altre 20 domande di approfondimento e se la condizione di multi-problematicità viene confermata, il soggetto viene inserito tra coloro per i quali viene formulato patto di servizio. Da ottobre ad ora è stato fatto il piano di servizio a 4.600 persone. La legge 14 ha cambiato la realtà. Ha cambiato i servizi e l'approccio.
- I rapporti con il Terzo Settore, che in Emilia Romagna è molto sviluppato, sono stati definiti dopo lunga trattativa: il TS rivendica un ruolo di maggiore connessione con l'équipe anche in fase di progettazione. Sarebbe sicuramente un prossimo obiettivo da sviluppare dentro la L.14, nel RES e nel REI, però finora funziona che a profilazione e la progettazione personalizzata è di competenza degli operatori sociali e l'erogazione è, eventualmente, affidata ad organizzazioni del TS.

3) Gli operatori e la gestione del personale:

- Quando è stato introdotto lo schema organizzativo della L.14 si sono manifestate alcune critiche da parte degli operatori, ai quali veniva chiesto di avere uno sguardo complessivo nella valutazione dell'utente, per esempio, valutando se era in grado di prendersi cura della propria persona. Alcuni operatori non ritenevano facesse parte del proprio compito.
- La Regione ha erogato formazione a 1700 operatori. Parte della modalità di interazione con gli operatori costituisce in frequenti riunioni con gli i soggetti attuatori e con le équipes che prendono in carico le persone e combinano le misure necessarie.
- Ogni persona trattata con un programma personalizzato deve avere un'interfaccia pubblica che è il suo "responsabile di caso", sia che sia nuovo utente sia che sia un utente pregresso. Di fatti oltre alle nuove utenze che sono emerse una quota non banale sono utenti già conosciuti: per loro c'è un operatore che conosce di più e meglio la storia di quella persona. Questo responsabile di caso è anche la figura di riferimento per l'ente attuatore, cioè il soggetto che ha vinto la gara che noi facciamo per erogare queste misure.
- L'Agenda per il Lavoro ha condotto un 'accompagnamento intensivo agli operatori sia dell'accoglienza sia agli operatori che formavano l'équipe. E' stata scelta un tipo di formazione che accompagnasse l'integrazione e che valorizzasse i paradigmi professionali e le competenze già in possesso degli operatori.
- Non sono stati rilevati fabbisogni formativi urgenti, dopo i percorsi già attuati, tuttavia si sta ragionando su un percorso formativo insieme agli enti attuatori – i soggetti privati attivati tramite bandi. Perché dopo la presa in carico, la valutazione e il programma personalizzato gli operatori sociali fanno un 'click' nel sistema informativo inviando al l'attuatore il programma a cui si era candidato, ma è lì che invece comincia a diventare vera la partita ed è quindi necessario monitorare e formare gli operatori esterni che erogano i servizi attivati.
- Si evidenziano due modalità di rapporti fra i servizi sociali territoriali ed i soggetti attuatori: da una parte quelli avvantaggiati da prassi professionali già esistenti da tempo che hanno solo aggiustato e personalizzato il loro modo di fare ; dall'altra dove queste prassi non erano mai state attivate ed è stato difficile non solo costruire una condizione di fiducia ma anche far capire che loro sono *partner* dei servizi sociali non dei competitori.

Osservazioni. Ovviamente non è ancora matura una tempistica sufficiente per analizzare i risultati dei progetti personalizzati e fare una prima valutazione sugli effetti del RES, ma sicuramente possiamo dare atto alla Regione di essersi organizzata nella direzione in cui l'attuazione delle misure, sia quella regionale che quella nazionale, possano procedere specularmente e velocemente. I risultati tangibili di questi primi interventi sono quindi da annoverare nei meccanismi di *governance*, aiutati da un sistema collaudato con la LR.14/2015 e poi perfezionato sia con l'introduzione del RES che con il REI, che si basano su due pilastri:

1) Un sistema informativo integrato, che non solo riunisce i servizi per il lavoro, quelli sanitari e quelli sociali ma anche le misure messe in atto ed in particolare il RES con il REI, creando di fatto un'unica misura, più potente che sarà anche in grado di adeguarsi più facilmente alle modifiche che verranno apportate con la futura introduzione del Reddito di Cittadinanza. Il sistema funziona anche come utile strumento di monitoraggio sia a livello regionale che nel dettaglio territoriale grazie al quale le amministrazioni riescono a reagire velocemente attraverso correttivi ed integrativi al sistema di erogazione dei servizi sociali.

2) Un sistema di servizi integrato, sicuramente da implementare visto che la Regione, come le altre, lamenta una carenza di organico soprattutto nel sistema dei CPI, ma su cui la stessa ha lavorato molto, creando il terreno per un confronto che prima era inimmaginabile attraverso la costituzione di tavoli di discussione a livello istituzionale e la creazione di equipe multidisciplinari che si riuniscono periodicamente per discutere sui progetti personalizzati. Tali persone sono state opportunamente formate, sia nel caso della LR.14/2015 che quando è stato introdotto il SIA/REI, e sono in grado di trasmettere alle nuove risorse l'esperienza già accumulata in questi primi anni di sperimentazione.

Traccia di intervista al REFERENTE REGIONALE

Data: _____

Regione: _____

Referente: _____

Ruolo: _____ da che data: _____

1. Assetto organizzativo

- Può spiegarci l'articolazione della *governance* a livello regionale in merito all'implementazione del RES e del REI? (Assessorati/ dipartimenti, con riferimento alle politiche sociali, socio-sanitarie, formazione istruzione e lavoro)
- In particolare qual è il ruolo dell'Agenzia in riferimento alle articolazioni territoriali, e per quanto riguarda: gli Sportelli Lavoro, gli Ambiti sociali e i Comuni.

2. Contesto

- Le politiche di contrasto alla povertà quanto stanno influenzando sui servizi già attivi nel territorio? (rispetto agli altri servizi)
- Qual è il ruolo dei Centri per l'Impiego e dell'Agenzia per il Lavoro nell'attuazione di tali politiche? In particolare come funziona l'accredimento dei servizi per il lavoro, l'integrazione con gli enti locali e la valutazione degli interventi?
- Esiste integrazione tra i servizi coinvolti? Quali sono le modalità (e le tempistiche) di interazione?
- Sono presenti specifici tavoli tecnici e/o cabine di regia per le politiche di contrasto alla povertà?
- Sono previsti protocolli d'intesa, convenzioni e accordi con il terzo settore, in merito all'attuazione di queste politiche? Qual è la reale partecipazione del TS nella pianificazione, nella programmazione, nella presa in carico etc.?
- L'introduzione di nuove politiche di contrasto alla povertà in che misura hanno impattato sulle competenze degli operatori coinvolti?
- Chi gestisce e come i rapporti con il MLPS e con ANPAL su queste tematiche?
- Esiste un rapporto privilegiato con la Conferenza Stato-Regioni (*visto che il Presidente della Regione ER è anche Presidente della Conf.St.Reg.*)? In che consiste?

3. Risorse umane impegnate

- Quante sono le risorse umane impegnate nel gestire il RES e il REI nell'Agenzia, tra quelle totalmente dedicate e quelle comunque coinvolte? Che ruolo svolgono?
- Quali sono le competenze richieste per gestire queste attività? Quali le maggiori lacune rispetto alle competenze possedute dagli operatori?
- Quali sono le figure professionali maggiormente impiegate nell'attivazione della misura a livello territoriale ?

4. Fabbisogni professionali

- Nell'implementazione degli elementi di *governance* ci sono secondo la vostra esperienza fabbisogni formativi specifici? se sì rispetto a quali figure professionali (Assistenti sociali, operatori sociali, orientatori, psicologi etc.) ?
- Nella gestione della misura a livelli di ambiti territoriali quale tipologia di fabbisogni avete rilevato?
 - amministrativo gestionale
 - informatico,
 - di sportello in relazione all'utenza,
 - relazioni esterne con altre realtà coinvolte.
 - altro

A) Contesto di riferimento

La Regione Friuli Venezia Giulia, con la L.R. n. 15/2015- “Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito” si è dotata di uno strumento di contrasto alla povertà e sostegno all’inclusione sociale, denominato “Misura attiva di sostegno al reddito”, prevedendo che la stessa misura si coordini con analoghe misure di contrasto alla povertà avviate dallo Stato su tutto il territorio nazionale.

In effetti ha di fatto anticipato i contenuti degli interventi messi in campo dallo Stato per la lotta alla povertà, rappresentati in primo luogo dal Sostegno per l’Inclusione Attiva (SIA), avviato a partire da settembre 2016 e con il quale sin dalla sua prima applicazione la Misura si è coordinata, e ora dal Reddito di inclusione

Il Piano di zona (PDZ), invece, costituisce lo strumento fondamentale per la definizione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali del territorio di competenza dei Comuni associati negli ambiti distrettuali, ovvero del Servizio sociale dei Comuni (SSC), ed è disciplinato dall’articolo 24 della L.R. n.6/2006. Con DGR 458 del 22 marzo 2012, la Giunta regionale ha approvato linee guida che definiscono modalità, indirizzi e obiettivi per la predisposizione dei PDZ.

Le linee guida regionali confermano che il PDZ è lo strumento locale per favorire la riprogrammazione, il rafforzamento e

La messa in rete di interventi e di servizi sociali e promuovono:

- Il potenziamento della gestione associata dei servizi e degli interventi;
- la riqualificazione delle risorse disponibili;
- la valorizzazione della sussidiarietà nelle sue dimensioni verticale e orizzontale;
- la promozione dell’effettiva integrazione sociosanitaria
- il perseguimento di una concezione ampia di politica sociale che permetta di connettere le politiche socioassistenziali tradizionali con le forme di contrasto delle nuove povertà, le politiche attive del lavoro, della famiglia, della casa, ecc.

Le principali caratteristiche che guidano l’intero percorso di costruzione del PDZ possono essere sintetizzate nei seguenti punti:

- La propositività: il PDZ non è affermazione di teorie, né solo descrizione dell’esistente, ma programmazione di interventi e di servizi in uno specifico territorio e per un dato periodo di tempo;
- Il realismo: gli obiettivi devono essere concretamente raggiungibili con le risorse disponibili;
- La completezza: il PDZ include tutta la programmazione sociale e sociosanitaria di zona;
- La flessibilità: il PDZ è declinato annualmente nel Piano attuativo annuale (PAA);
- L’innovazione: il PDZ può individuare forme innovative di realizzazione delle azioni previste per meglio rispondere ai bisogni emergenti della popolazione.

I soggetti del PDZ sono i Servizi sociali dei Comuni (SSC), le Aziende per i servizi sanitari (ASS), le Province, le Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), nonché i soggetti del terzo settore e le eventuali altre istituzioni pubbliche locali.

L’atto di programmazione regionale per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale è stato necessario per accedere al riparto del fondo nazionale povertà (art. 14 D.Lgs. 147/2017). Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, infatti, procederà all’erogazione delle risorse del Fondo Povertà agli ambiti territoriali di ciascuna regione per il rafforzamento del sistema dei servizi a seguito della valutazione della coerenza del documento di programmazione regionale con le finalità del Piano nazionale. Le risorse destinate alla Regione Friuli Venezia Giulia sono pari a euro 3.563.200,00.

La predisposizione dell’atto è stata l’occasione per consolidare e omogeneizzare una rete di servizi e interventi quale livello minimo delle prestazioni da garantire attraverso il sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali.

La Giunta Regionale del Friuli Venezia Giulia ha approvato, a giugno del 2018, il documento di attuazione territoriale del programma regionale in materia di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale. Il documento è il risultato di un lavoro congiunto che ha visto la partecipazione dei 18 Responsabili dei Servizi Sociali dei Comuni (ambiti socioassistenziali), tenendo conto dello stato dell’arte ricavato dai dati della relazione sociale aggiornati al 31/12/2016.

In merito al contrasto alla povertà estrema e al fenomeno dei senza fissa dimora sono state confermate le decisioni prese con delibera della Giunta regionale n. 201 del 10 febbraio 2017, in occasione della partecipazione al bando nazionale per il finanziamento aggiuntivo dedicato ai territori dei quattro ambiti territoriali (Trieste, Udine, Pordenone, Gorizia) che costituiscono i maggiori contesti urbani della regione.

In ogni Servizio Sociale del Comune (SSC) è presente almeno un assistente sociale ogni 3.000 abitanti ed è attiva un’equipe per l’occupabilità (ETO). Tutti i nuclei beneficiari di REI/MIA sono valutati con preassessment e, laddove necessario, si procede con assessment, e la presa in carico dall’equipe tramite predisposizione di un progetto

personalizzato che preveda l'attivazione a favore del nucleo dei sostegni idonei per favorire il superamento delle criticità rilevate in sede di valutazione, di cui almeno uno tra quelli indicati dal Piano nazionale (qualora ciò non avvenga, in quanto valutato non necessario, va esplicitato nel progetto); è prevista almeno una verifica trimestrale da parte dell'equipe ETO. In ogni SSC è attivo il tavolo per l'inclusione che assicura la partecipazione e la consultazione delle parti sociali e degli organismi del terzo settore. Nella predisposizione del progetto personalizzato per tutti i nuclei beneficiari di REI/MIA con uno o più minori entro i primi 1000 giorni di vita deve essere valutata l'opportunità di prevedere l'attivazione di un servizio di sostegno alla genitorialità o di supporto alla prima infanzia rispondente alla specificità dei bisogni in esso rilevati. Le linee guida nazionali sugli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e la definizione dei progetti personalizzati sono previste dal D.Lgs 147/2017 per affiancare gli operatori dei servizi nella sfida di accompagnare i cittadini a costruire il loro progetto di uscita dalla povertà. Un'operazione articolata che richiede di incontrare le persone, comprendere le circostanze in cui vivono, costruire con loro una relazione da cui scaturisca motivazione verso un impegno progettuale comune. Attraverso la valutazione multidimensionale e la definizione del progetto personalizzato individuati quali livelli essenziali delle prestazioni.

La progettazione è centrata sull'accompagnamento verso un processo di cambiamento nella vita quotidiana dei nuclei familiari in situazione di povertà a partire dall'analisi dei loro bisogni, delle loro risorse, delle loro capacità e delle loro aspirazioni.

La strumentazione prescelta è unitaria e al contempo favorisce e sviluppa le connessioni fra analisi e progettazione, che nasce dal basso, sintesi di esperienze realizzate in diverse progettualità in atto nel paese, relative al SIA, alle esperienze regionali e locali, al programma P.I.P.P.I nella volontà di valorizzarle e ottimizzarle. Una strumentazione che ha cercato di essere equa, leggera, esaustiva, multidimensionale, inclusiva, non invasiva, dinamica, descrittiva e non interpretativa.

Una prima analisi avviene attraverso la compilazione di una scheda articolata in cinque sezioni, da compilare sempre, per tutti i nuclei beneficiari in possesso dei requisiti di accesso al REI, entro 25 giorni dalla richiesta del REI.

- Sezione 1 – Anagrafica della famiglia e caratteristiche dei componenti : informazioni di carattere oggettivo relative a tutti i componenti il nucleo informazioni anagrafiche, personali presenti nella dichiarazione ISEE e relative a prestazioni erogate da INPS vengono alimentate direttamente da INPS;
- Sezione 2 – ISEE: contiene i dati della situazione economica equivalente del nucleo e la parte relativa alle componenti reddituale e patrimoniale; questi dati potranno essere ricavati direttamente dall' INPS;
- Sezione 3 – Bisogni del richiedente e del suo nucleo: si articola in sei aree di osservazione:
 - a) *Bisogni di cura, salute e funzionamenti: rileva la presenza nel nucleo, separatamente per minorenni e maggiorenni, di componenti con particolari condizioni di salute o bisogni di cura e funzionamenti personali e sociali;*
 - b) *Situazione economica: riferita al nucleo nel suo complesso;*
 - c) *Situazione lavorativa e profilo di occupabilità: con riferimento ai soli componenti maggiorenni;*
 - d) *Educazione, istruzione e formazione: con riferimento ai soli componenti minorenni;*
 - e) *Condizione abitativa: riferita al nucleo nel suo complesso;*
 - f) *Reti familiari e sociali: riferita al nucleo nel suo complesso.*

Per ogni area di osservazione vengono rilevati:

CAMPO	DOMINIO	ESITI AI FINI DELLA DEFINIZIONE DEL PERCORSO NEI SERVIZI
Aree di osservazioni e loro articolazioni	Elenco predefinito di possibili informazioni descrittive/analitiche inerenti il campo	Indicazioni utili a orientare il percorso per la successiva definizione del progetto con riferimento a 4 possibili esiti

- Sezione 4 – Servizi attivi per il nucleo familiare: servizi già attivati dai servizi territoriali.
- Sezione 5 – Definizione del percorso nei servizi:
 - a) *Centro per l'impiego per patto servizio;*
 - b) *Attivazione del servizio sociale per progetto semplificato;*
 - c) *Attivazione Equipe multidisciplinare per quadro approfondito e successivo progetto;*
 - d) *Servizio specialistico (es. centro salute mentale, servizi dipendenze, ecc.) per progettazione specifica.*

Entro 20 giorni dalla conclusione dell'analisi preliminare, si procede ad elaborare un quadro di analisi, volto a supportare le attività delle equipe multidisciplinari nell'identificazione dei bisogni e delle risorse dei nuclei per i quali l'Analisi Preliminare evidenzia bisogni acuti/compleksi che richiedono un'analisi approfondita, di tipo multidisciplinare, e la definizione di un progetto per il nucleo con il supporto di un'Equipe multidisciplinare. Base di dialogo tra professionalità diverse e tra professionisti e famiglie. Rivolta a costruire una visione comune della situazione familiare, favorendo il superamento della settorializzazione e della frammentazione del successivo progetto di intervento.

	AREA AMBIENTE E FAMIGLIA	BISOGNI E RISORSE DELLA PERSONA
Dimensioni	5 dimensioni: 1) Situazione economica 2) Condizione abitativa 3) Bisogni di cura e carico di assistenza 4) Bisogni di cura di bambini e ragazzi 5) Reti familiari, di prossimità e sociali, articolate in sottodimensioni	3 dimensioni 1) Salute e funzionamenti 2) Istruzione, formazione e competenze 3) Condizione occupazionale
Unità di analisi	Famiglia nel suo complesso	Singoli componenti adulti che vivono nella famiglia

Per ogni dimensione di analisi

GUIDA ALL'OSSERVAZIONE	DESCRITTORE SINTETICO	DESCRITTORE
Indice aperto degli elementi da considerare nell'osservazione delle singole sottodimensioni Indice orientativo e non esaustivo Può essere integrato/sostituito da strumenti/indicatori adottati a livello locale	Sintetizza l'analisi svolta per ogni sottodimensione indicando: 1) Intensità del bisogno/forza relativa alla singola sottodimensione attraverso attribuzione di un punteggio su una scala da 1 a 6 2) Eventuale necessità di coinvolgimento di altri servizi (C= conosciuto E= evidenziare); 3) Eventuale Priorità su cui intervenire (P)	Campo libero per osservazioni

Il progetto personalizzato è sottoscritto dal nucleo familiare, viene stipulato con i vari servizi a seconda della situazione di emergenza e/o bisogno.

Con il Centro per l'Impiego si stipula un Patto di Servizio, se la condizione di povertà è connessa esclusivamente alla situazione lavorativa.

Si formula un progetto personalizzato con il Servizio Sociale se è presente una condizione di povertà non connessa esclusivamente alla situazione lavorativa, ma non è rilevabile uno stato di multiproblematicità; mentre, in questo caso, dovendo affrontare problemi e situazioni complesse, è richiesto l'intervento di un'équipe multidisciplinare e quindi viene stipulato il Patto di Servizio con l'intera équipe.

Infine, data la presenza di bisogni complessi che rimandano prioritariamente ad aree specialistiche di intervento oppure con individui già in carico a servizi specialistici, si stipula il Patto di Servizio con la presa in carico integrata dei Servizi Specialistici e del Servizio Sociale.

La scheda del progetto personalizzato è suddivisa in tre sezioni:

- Obiettivo generale e risultato specifico: per ogni dimensione di bisogno del quadro di attività si individuano altrettanti obiettivi generali. Ogni obiettivo dispone di un elenco di risultati che descrivono nei dettaglio possibili azioni funzionali al raggiungimento dell'obiettivo. In base alle dimensioni di bisogno valutate prioritarie, si individua uno o più obiettivi specifici generali e per ciascuno di essi uno o più risultati specifici.
- Impegni: sono quelli che il beneficiario si assume per realizzare i risultati attesi. In prima istanza gli adempimenti previsti dal D. Lgs: contatto con i servizi, ricerca attiva di un lavoro, impegno scolastico per i figli e la prevenzione e cura della salute, propria e dei figli. Vengono, inoltre, specificati i tempi di realizzazione e del componente del nucleo familiare chiamato a realizzarli.
- Sostegni: servizi, interventi e misure attivati a supporto del nucleo e ad integrazione del beneficio economico.

Per ogni progetto personalizzato viene compilata una scheda di monitoraggio e verifica, che comprende:

- La verifica e la revisione degli impegni: per ciascuna delle tipologie di impegni previste dal decreto, è necessario riportare l'esito, selezionandolo da un elenco predefinito. In caso di cambiamenti rilevanti, si può procedere ad una nuova valutazione multidimensionale e ad una nuova valutazione del progetto.
- E' presente una sezione per eventuali sanzioni dell'INPS con relativa motivazione
- Il monitoraggio dei risultati che coinvolge tutti i protagonisti del percorso.

B) Contrasto alla povertà

Risorse economiche e fonti di finanziamento. Con l'approvazione della pianificazione periodica delle operazioni (Ppo) 2018, la Giunta regionale ha determinato le azioni da attivare nell'ambito del programma operativo del Fondo Sociale Europeo (FSE) 2014-2010. Il Ppo, infatti, individua i programmi specifici con riferimento ad assi e investimenti prioritari oltre ad obiettivi specifici e azioni pertinenti.

La previsione di spesa complessiva è di 76.853.975,01 euro ripartiti in 39.333.306,13 per il 2018, 18.739.220,16 per il 2019 e 18.781.448,72 per il 2020.

Entrando nel dettaglio, per l'occupazione sarà finanziata la prosecuzione di Pipol con la seconda fase denominata Pipol 18-20 e con la copertura del triennio 2018-20; confermato anche il sostegno finanziario ai percorsi Its e Ifts.

Relativamente a istruzione e formazione, sostengo alle misure che integrano l'offerta di leFp già finanziata dal bilancio regionale e allo svolgimento delle attività formative nell'ambito dell'apprendistato, con una rilevante integrazione delle risorse derivanti dal bilancio dello Stato. Confermato pure il sostegno, già presente nel Ppo 2017, alle misure concernenti politiche attive per il lavoro nell'ambito dei beni culturali, artistici e del turismo. Rinnovati, inoltre, il finanziamento per il triennio 2018-20 destinato al funzionamento degli sportelli assistenti familiari SiConTe, la partecipazione femminile ai percorsi Its, una sperimentazione inerente il rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego e, infine, il rafforzamento dell'osservatorio regionale del mercato del lavoro con l'apporto specialistico di esperti.

In merito a inclusione sociale e lotta alla povertà, prevista l'attuazione di misure di carattere formativo a favore di utenza in condizioni di svantaggio, con una differenziazione dell'offerta connessa ai diversificati target dell'utenza. E ancora lo svolgimento di misura di carattere formativo a favore di detenuti, in raccordo con la case circondariali della regione, oltre a un intervento di carattere pluriennale finanziariamente rilevante (5 milioni euro) relativo a tirocini di orientamento, formazione, inserimento/reinserimento finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione. Si passa poi ad un intervento di carattere pluriennale finanziariamente rilevante (6 milioni euro) relativo a misure a favore della crescita del potenziale interno di occupabilità di persone in situazione di fragilità a favore di donne di età superiore a 50 anni e uomini di età superiore a 55 anni in condizioni di disoccupazione di lunga durata e a beneficiari delle misure di contrasto alla povertà regionale e nazionale.

Per i nuclei beneficiari del Reddito di inclusione - Rei, il cui componente ha presentato la richiesta ed è in possesso del requisito di residenza in Friuli Venezia Giulia di almeno 24 mesi continuativi, la Misura viene erogata sotto forma di importi aggiuntivi a quelli erogati dallo Stato di valore mensile pari a:

- 185 euro per nuclei in assenza di componenti di età minore di anni 18;
- 235 euro per nuclei in presenza di un componente di età minore di anni 18;
- 285 euro per nuclei in presenza di due o più componenti di età minore di anni 18;

NORMATIVE

- **L.R. n. 20/2005**, "Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia".
- **L.R. 6/2006** "Reddito di base per la cittadinanza (Attivato nel 2007, dopo dieci mesi nel 2008 viene abrogato. L'intervento coniugava l'erogazione di un contributo monetario con il coinvolgimento attivo del beneficiario e del suo nucleo familiare.
 - Obiettivo: fornire alle persone un aiuto per acquisire autonomia economica, inserimento sociale e capacità di perseguire il proprio progetto di vita.
 - Durata: 12 mesi, rinnovabile per altri 12.
 - Prevedeva la stipula di un patto tra il richiedente e il Servizio sociale dei Comuni
 - Per gli adulti disoccupati era previsto l'impegno nella ricerca di un'occupazione e la sottoscrizione del patto di servizio con i Centri per l'Impiego
- **L.R. n. 9/2008**, "Fondo di solidarietà regionale"
 - Istituito contestualmente all'abrogazione del Reddito di base per la cittadinanza, in vigore fino al 21 ottobre del 2015. L'intervento coniugava l'erogazione di un contributo monetario con il coinvolgimento attivo del solo richiedente (e non dell'intero nucleo familiare).
 - Obiettivo: prevenire, superare o ridurre le condizioni di bisogno derivanti da inadeguatezza del reddito, difficoltà sociale e condizioni di non autonomia.
 - Durata 6 mesi più 6 mesi non rinnovabile.
 - Prevedeva la presa in carico e la definizione concordata di un patto con la persona ovvero un progetto personalizzato riferito al solo richiedente (e non all'intero nucleo familiare).
 - Il progetto personalizzato non era puntualmente disciplinato dalla norma ma regolamentato a livello territoriale. È entrato nella prassi dei servizi sociali con diversità di applicazione territoriale. Gli utenti oscillano tra le 5 e 6 mila unità annuali.
- **L.R. n.11/2006**, "Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità".
- **L.R. n.15/2015**, "Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito".
- **Protocollo d'intesa tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e la Regione** per l'attuazione del sostegno per l'inclusione attiva (SIA) e la sua integrazione con la misura di sostegno al reddito (MIA).

A) Contesto di riferimento

Con la Legge Regionale n. 11/2016 di riforma del sistema dei servizi sociali regionali³⁹ viene individuata nella gestione associata da parte dei comuni la modalità attraverso la quale perseguire l'efficacia e l'efficienza del sistema integrato. La Regione individua nella gestione associata obbligatoria la modalità di attuazione del sistema di welfare integrato nell'ambiente dell'ambito territoriale e i Distretti sociali e sanitari rappresentano gli ambiti territoriali e organizzativi per la programmazione ed erogazione delle prestazioni sociali e sanitarie e di quelle sociosanitarie integrate.

Vengono privilegiate e incentivate forme di gestione dei servizi sociali stabili e dotate di personalità giuridica quali la convenzione, il consorzio e l'unione di comuni. Nello specifico, tra le forme associative previste dalla normativa vigente, la Regione promuove e incentiva il ricorso al consorzio, e in particolare al consorzio di funzioni, ossia a forme associative giuridicamente autonome, che consentono di superare il limite del frazionamento comunale nella gestione delle funzioni sociali. A tale scopo la Regione si impegna a fornire assistenza tecnica costante e a prevedere una specifica riserva di risorse per incentivarne lo start up, proprio in direzione dell'implementazione.

Anche il nuovo Piano Sociale⁴⁰ prevede un forte investimento in azioni di *governance* finalizzate alla creazione di forme stabili per la gestione associata dei servizi e degli interventi sociali. Prevede inoltre l'attivazione di diversi strumenti di raccordo programmatico in grado di assicurare il coordinamento tra i diversi livelli territoriali e garantire la coerenza degli obiettivi e il confronto tra i processi e i risultati raggiunti in ciascun ambito. Tra di essi: la revisione e rafforzamento delle Consulte e dei Tavoli di confronto tematici; la promozione e attivazione dei "Tavoli interdirezionali di coordinamento degli Uffici di Piano", a livello di ASL; l'organizzazione della "Cabina di regia" del Piano sociale regionale, con compiti di monitoraggio e assistenza tecnica.

L'Ufficio di Piano, diviene la struttura tecnico-amministrativa deputata a organizzare e gestire i servizi e le risorse del sistema integrato delle prestazioni sociali erogate a livello degli ambiti territoriali. Con la recente DGR n. 751 del 21 novembre 2017⁴¹ sono state adottate le nuove Linee Guida sull'organizzazione ed il funzionamento dell'Ufficio di Piano che diviene a tutti gli effetti il fulcro operativo della gestione dei servizi da parte degli Enti associati.

Le funzioni di indirizzo e programmazione dei servizi e degli interventi gestiti dai comuni in forma associata a livello di distretto sociosanitario sono svolte dal comitato composto dai sindaci dei comuni e dai presidenti delle unioni aderenti alla convenzione, in caso di utilizzazione di questa forma associativa, dagli organi dell'unione nel caso dell'Unione di Comuni, dall'assemblea consortile per i consorzi costituiti nel territorio regionale.

Viene infine valorizzato il ruolo del terzo settore attraverso gli strumenti della co-progettazione e della co-gestione. Sul percorso di co-progettazione la Regione Lazio ha stilato delle linee guida "Dal partenariato pubblico/privato alla co-progettazione per un nuovo welfare generativo e di comunità che rappresentano un percorso nuovo di relazione tra i sistemi pubblici e le organizzazioni del terzo settore sulla base di responsabilità e ruoli definiti.

Le norme relative alla gestione associata da parte dei comuni non si applicano a Roma Capitale che per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti di cui all'articolo 35 della LR 26/2011 si avvale degli organi di decentramento amministrativo previsti dal capo IV del proprio Statuto, disciplinando anche i livelli di integrazione tra gli strumenti e i livelli territoriali di programmazione.

Con la DGR n. 660/2017⁴² sono stati individuati complessivamente 36 ambiti territoriali, oltre a Roma Capitale, (378 comuni, con una distribuzione di 10,2 comuni per ambito)⁴³ per la gestione associata degli interventi dei servizi socio-sanitari.

Per quanto attiene ai servizi per l'impiego, dal 1 luglio 2018 le sedi dei Centri per l'Impiego presenti sul territorio regionale sono state raggruppate in tre macro aree:

- ✓ *Lazio sud, di cui fanno parte i Cpl di Anagni, Cassino, Frosinone, Sora, Cisterna di Latina, Fondi, Formia, Latina, Sezze, Anzio, Colleferro, Palestrina e Pomezia;*
- ✓ *Lazio Nord, che comprende le sedi di Poggio Mirteto, Rieti, Civita Castellana, Tarquinia, Viterbo, Bracciano, Cerveteri, Civitavecchia, Monterotondo e Morlupo;*
- ✓ *Lazio centro, di cui fanno parte i centri di Guidonia, Subiaco, Tivoli, Roma Cinecittà, Roma Tiburtino, Roma Torre Angela, Roma Primavalle, Ostia, Albano, Frascati, Marino e Velletri.*

Contestualmente è stato completato il trasferimento obbligatorio, ai sensi del comma 798 della legge di bilancio 2018, del personale dei Centri per l'impiego dalle province alla Regione Lazio.

³⁹ L.R. 10 Agosto 2016, n. 11 "Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio"

⁴⁰ DGR n. 214 del 26/04/2017 "Legge regionale 10 agosto 2016 n. 11, art. 47 comma 2. Approvazione della proposta del Piano sociale regionale denominato "Prendersi cura, un bene comune".

⁴¹ Deliberazione 21 novembre 2017, n. 751 "Attuazione art. 45, 4° comma, legge regionale 10 agosto 2016, n. 11. Approvazione linee guida in ordine all'organizzazione, alla dotazione organica e al funzionamento dell'Ufficio di Piano dei distretti socio-sanitari. Approvazione nuovo schema di regolamento di organizzazione dell'Ufficio di Piano."

⁴² DGR n. 660 del 17 ottobre 2017 "Legge regionale 10 agosto 2016 n. 11, "Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio". Attuazione articolo 43 comma 1, individuazione degli ambiti territoriali di gestione".

⁴³ Elaborazione Inapp 2017.

B) Contrasto alla povertà

Il Programma di interventi regionali per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale è costituito da vari tipi di azioni.

- Il **Piano regionale contro la Povertà e l'Esclusione Sociale 2013-2014** ha previsto un programma di azioni strutturali e articolate per rispondere alle diverse forme di povertà che si registrano nel Lazio. L'avviso pubblico è aperto alle associazioni di promozione sociale, alle cooperative e alle imprese sociali, alle fondazioni, agli istituti di patronato e assistenza sociale, agli enti religiosi e alle onlus. I progetti riguardano servizi di mensa, recupero e consegna di cibo, l'accoglienza notturna, i centri diurni, l'inserimento lavorativo, l'accoglienza e sostegno alle mamme sole con minori, il recupero degli emarginati a causa della disabilità psichica o fisica, il contrasto alle povertà minorili e l'inclusione sociale degli anziani soli.
- Il **POR FSE Lazio 2014-2020**, all'Asse prioritario 2 – Inclusione Sociale e lotta alla povertà, prevede, al fine di promuovere la realizzazione di progetti finalizzati ad implementare servizi di presa in carico di persone in particolari condizioni di vulnerabilità e fragilità sociale, per orientarli e accompagnarli in percorsi di rafforzamento personale e sostegno sociale e all'occupabilità futura, lo stanziamento di risorse complessive pari ad euro 24.000.000,00.
- Con il **Bando Povertà' 2016-2017** per progetti del Terzo settore, vengono stanziati tre milioni per combattere le povertà estreme. Ai progetti vincitori viene assegnato un finanziamento che va da un minimo di 30mila euro fino a 150mila. Le proposte progettuali riguardano interventi/azioni per il contrasto alla povertà estrema e alla grave marginalità sociale in risposta a bisogni primari: servizi gratuiti di mensa; servizi di distribuzione di viveri, indumenti, farmaci ed altri beni di prima necessità; servizi di pronto intervento sociale; unità mobili servizi di accoglienza diurna e notturna.
L'avviso pubblico è rivolto alle organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, le cooperative e le imprese sociali, le fondazioni, gli istituti di patronato e assistenza sociale e gli enti religiosi, da considerarsi non esclusivamente fornitore di servizi ma capace di una presa in carico per l'uscita dalla situazione di povertà attraverso una pianificazione strategica che possa orientare la persona in grave marginalità verso il recupero dell'autonomia. Lo stanziamento complessivo disponibile per la realizzazione dei progetti è pari ad € 3.000.000,00.
- Il **Piano sociale regionale 2017-2019** riporta, all'obiettivo 1 (superare la soglia della povertà), la necessità di "prevenire i rischi di impoverimento e ridurre le conseguenze e la cronicizzazione della povertà, con particolare riferimento alle povertà estreme, alle famiglie con figli di minore età e alle persone con disabilità che necessitano di sostegni intensivi, mediante misure di sostegno al reddito integrate con interventi personalizzati di accompagnamento ed empowerment⁴⁴.
- Nei **Piani sociali di zona** è presente la sottomisura 6.1 dedicata al contrasto della povertà. La misura finanzia interventi di lotta alla povertà per il superamento di condizioni di povertà estrema, rivolti ai cittadini più fragili e in condizione di maggior bisogno e a maggior rischio di esclusione sociale. Le risorse assegnate ai distretti possono essere utilizzate sia per interventi di sostegno economico, che per servizi/interventi sociali volti al superamento attivo di situazioni di povertà ed esclusione.
- Infine il **Decreto di riparto** del Fondo nazionale per la lotta alla povertà e alla esclusione sociale assegna agli ambiti territoriali del Lazio 24.534.400,00 euro per l'annualità 2018, destinate al finanziamento dei servizi per l'accesso al REI.

B1) Indice di integrazione dei servizi dalla rilevazione straordinaria dei servizi ed interventi di contrasto alla povertà Inapp-MLPS e nel programma nazionale SIA, della banca dati Avviso 3 Inapp - MLPS

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti mette in evidenza come a livello normativo e programmatico, nell'ambito delle politiche sociali, ci siano le premesse affinché l'integrazione tra servizi venga ulteriormente sviluppata, dando così attuazione a quanto previsto sia dalla legge 328/2000 sia, più recentemente, dal decreto n. 147/2017 di attuazione del REI. Al fine di completare il quadro a livello regionale, sembra dunque utile mettere in evidenza alcuni dati provenienti da due fonti di dati diverse ma tra loro complementari: la prima riguarda la Rilevazione straordinaria dei servizi ed interventi di contrasto alla povertà Inapp - MLPS, indagine condotta nella seconda parte del 2017 e diretta alla totalità degli ambiti sociali italiani; la seconda riguarda il data set delle proposte progettuali presentate dagli stessi ambiti sociali nell'ambito dell'Avviso n.3/2016 del PON Inclusione, a titolarità del MLPS. In questa sede verranno riportate le principali evidenze relative all'integrazione tra servizi e alle eventuali necessità di rafforzamento dei servizi esplicitate dagli ambiti.

⁴⁴ La Delibera di impegno 537 del 09/08/2017 stabilisce stanziamenti per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali di un importo complessivo di euro 162.332.289,12.

Rispetto alla prima rilevazione, si riporta di seguito l'esito dell'applicazione dell'indice di sviluppo della rete tra servizi che si basa sui seguenti indicatori:

- *livello di gestione associata*
- *grado di collaborazione tra servizi pubblici*
- *presenza equipe multiprofessionale per contrasto alla povertà*
- *progettazione condivisa con famiglia*
- *coinvolgimento partenariato sociale nella programmazione e monitoraggio*
- *presenza cartella sociale informatizzata*
- *soggetti coinvolti nella gestione dei servizi*
- *modalità di integrazione tra sistemi*

Senza entrare nelle specifiche tecniche dell'indice , nel caso della Regione Lazio l'indice medio che aggrega i pesi medi relativi agli indicatori è, nel complesso il seguente:

	Media	Minimo	Massimo
LAZIO	12,83	11,23	14,57

Confrontando i valori dell'indice della Regione Lazio con quelli delle altre realtà regionali, la situazione appare piuttosto diversificata, ponendo il Lazio nelle posizioni di coda insieme a Basilicata, Sicilia, Campania, Puglia e Molise. Le realtà migliori a seguito dell'applicazione dell'indice sono quelle della Regione FVG, Piemonte, Emilia Romagna e Marche (con valori medi compresi tra 17.9 e 16.2). Nell'interpretare i dati bisogna tuttavia tenere in considerazione il diverso tasso di risposta degli ambiti a seconda del contesto regionale: nel caso della Regione Lazio hanno risposto circa il 50% degli ambiti regionali.

Esplodendo il dato regionale, i valori dei singoli indicatori per ogni ambito sociale sono quelli riportati nella tabella seguente (vedi tab.n2).

Tabella n. 2 - Indicatore sviluppo rete di servizi

Ente\comune capofila	Presenza equipe	Progettazione condivisa	coinvolgimento partenariato sociale	cartella informatizzata	sociale gestione associata	collaborazione tra pubblici	servizi integrazione tra sistemi	Indicatore
CERVETERI	alto	alto	medio	basso	medio	1.57	1.00	14.57
ALATRI	alto	medio	medio	basso	medio	1.17	.40	12.57
CONSORZIO AIPES	alto	medio	medio	alto	mr	1.67	.80	13.47
CONSORZIO DEI COMUNI DEL CASSINATE	medio	medio	medio	medio	medio	1.29	1.60	13.89
MONTEROTONDO	basso	medio	medio	basso	medio	1.67	.60	11.27
GUIDONIA MONTECELIO	medio	medio	basso	basso	medio	1.43	.80	11.23
CIAMPINO	alto	medio	medio	basso	medio	1.20	1.20	13.40
COMUNITA' MONTANA SALTO CICOLANO	medio	medio	medio	basso	medio	1.75	1.20	12.95
COMUNITA' MONTANA DEL VELINO	medio	medio	medio	basso	basso	1.43	1.80	12.23
NETTUNO	basso	medio	medio	basso	medio	2.00	1.40	12.40
PRIVERNO	alto	medio	medio	alto	mr	1.60	1.00	13.60
VETRALLA	medio	medio	medio	basso	medio	1.14	1.20	12.34
ARDEA	mr	medio	alto	basso	medio	3.00	.00	
VELLETRI	medio	mr	medio	basso	medio	1.33	1.00	
POGGIO MIRTETO	basso	mr	medio	alto	medio	1.20	.00	
UNIONE COMUNI ALTA SABINA	mr	mr	mr	mr	medio	.00	.00	
MONTEFIASCONE	alto	medio		medio	mr	2.00	1.40	
OLEVANO ROMANO	alto	medio	medio	basso	medio	2.17	.00	
ALBANO LAZIALE	medio	mr	mr	mr	medio	1.40	1.00	
FIUMICINO	medio	alto	alto	basso	mr	1.29	mr	

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati Inapp-MLPS

La situazione appare, anche in questo caso, piuttosto diversificata. Inoltre, relativamente ad alcuni ambiti non è possibile ricostruire l'indice generale per mancanza di alcuni dati. Venendo ora alla situazione rilevabile attraverso il data set delle proposte progettuali ex Avviso n.3/2016, la ricostruzione dei fattori di integrazione nel programma nazionale SIA per le realtà d'Ambito può essere sinteticamente rappresentata nella tavole seguente.

Tavola 1 - Rappresentazione sintetica per indicatore

Regione Lazio Totale ambiti: 37			
<i>evidenze relative all'integrazione tra servizi</i>	assente	parziale	totale
gestione associata segretariato	7	8	22
gestione associata PUA	8	6	18
gestione associata servizio sociale professionale	7	11	18
gestione associata povertà	7	14	14
presenza equipe/tipologia di accordo	formali: informali: 9		20
presenza accordi SIA	11 ambiti (30%)		
dotazione cartella sociale informatizzata	si no 5		14
<i>eventuali necessità di rafforzamento dei servizi esplicitate dagli ambiti.</i>	bassa	media	alta
Necessità rafforzamento servizi informazione consulenza e orientamento al lavoro	5	8	22
Necessità rafforzamento work_experience(es. tirocini) e interventi di inserimento lavorativo	4 + nulla/quasi nulla: 1	8	22
Necessità rafforzamento inserimento lavorativo di categorie particolarmente vulnerabili (cooperative sociali tipo B e terzo settore)	9	9	16
Necessità rafforzamento formazione per il lavoro	7 + nulla/quasi nulla: 1	7	20
attività per l'innovazione e l'empowerment degli operatori dei sistemi allegati al sia (C.1)	11 ambiti		
azione di networking per il sostegno dell'attuazione delle azioni connesse al Sia (accesso presa in carico e progettazione) (C.2)	5 ambiti		

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati MLPS

Coerentemente con quanto riportato in precedenza, i dati contenuti nella tavola mettono in evidenza come a livello regionale il livello di integrazione tra servizi sia diffuso e "praticato" in circa la metà delle situazioni: permangono, dunque, delle situazioni nelle quali il lavoro da fare in questo senso è ancora consistente e rispetto al quale i fondi del PON Inclusione e quelli del Fondo Nazionale Povertà, se ben sfruttati, potranno incidere positivamente. Come evidente, infine, le necessità di rafforzamento dei servizi per il lavoro sono percepite come significative nella gran parte dei contesti.

Box n.1 Evidenze relative alla Regione Lazio Seminario 28 Giugno 2018

Nel confronto dedicato alle misure di contrasto alle povertà, che ha coinvolto le sei regioni complessivamente raggiunte dalla Struttura Inclusione sociale, e dai workshop in contemporanea, si sono potuti registrare alcuni elementi di scenario del Lazio nel vivo dei processi in atto.

L'intervento dei referenti regionali ha illustrato in particolare progettualità in corso qualificandone aspetti di trasferibilità. La Direzione Lavoro programma tutti gli interventi dei POR, attivazione lavoro e Garanzia giovani, e includendo di seguito possibili sinergie con il REI. Considerazione trasversale è posta al fatto che vadano sovrapposte misure solo di politica attiva con politiche sociali e tenuti separati i mandati professionali.

Tra altre progettualità in corso vi sono alcune che riguardano la costituzione di Cabine di Regia attivate a livello territoriale, tra servizi sociali, le ASL, le Scuole etc. Si sono svolti incontri con le reti territoriali per capire se avessero già attivato delle cabine di regia o servizi integrati. Tra i Distretti socio-sanitari coinvolti è emerso che spesso gli utenti non approcciano direttamente i CPI ma si rivolgono agli URP e gli stessi operatori hanno difficoltà a volte di indirizzarli. La necessità dunque di attivare equipe multidisciplinari e di un percorso di filiera. In sintesi, **la lezione è quella che andare sul territorio rappresenta una chiave per capire dove i servizi impattano e come, e che vi sia il bisogno di un servizio di accompagnamento al servizio, che perduri anche dopo la misura.**

Sui percorsi di filiera, un altro progetto rappresentato è IPOCAD (partito dal progetto OSO, Orientamento e Sostegno Occupazione). Il progetto IPOCAD, che orienta attori e destinatari, proseguirà con il progetto "Prima il lavoro" che riprende le misure fondamentali del FAMI e le orienta

verso il rafforzamento delle competenze. Il progetto è stato inserito nel Piano Regionale per la Povertà (in corso di approvazione da parte del MLPS).

Come testimoniato dai referenti di progetto intervenuti *“Si lavora su quel che c’è e lo si rilegge anche a partire dal punto di vista dell’utente rispetto ad una rete che risponde.... L’idea è che da dovunque si entri (ad es. scuola, servizio sociale) c’è una forma di riorientamento”*. Nell’ambito del progetto sono state create delle Cabine di Regia. Nella cabina di regia, oltre ai Centri per l’impiego ci sono COL, Centri per l’istruzione degli adulti (CPA), e, laddove possibile, associazioni già esistenti e rafforzate con un’azione di capacity building e iniziative su bisogni e richieste di formazione per progettazione. La presa in carico sul modello di servizi sociali riguarda una serie di tappe e di attori chiamati in causa arrivando nella migliore delle ipotesi ad accordi di rete. Anche in questo caso se già esiste l’accordo firmato per il REI, diventa un Accordo Quadro in cui capire qual è il gruppo di enti a sostegno e le persone, le risorse, chi c’è dentro, tra cui in particolare gli operatori pubblici. La Cabina di regia territoriale, con l’adesione del Dipartimento Formazione Lavoro di Roma, ha redatto una scheda di adesione che integra la biografia con il supporto disponibile ed esistente (simile a cartella sociale).

A livello locale, una questione posta dai referenti dell’Ambito di Cerveteri è che a fronte dell’integrazione dei servizi in presenza di protocolli di intesa sulla carta, il problema è poi attuare l’integrazione. Mancano infatti risorse umane dedicate: 3 Assistenti sociali ed un amministrativo per oltre 40.000 abitanti (che in estate raddoppiano). Come affermato *“Il lavoro di governance ha basi formali ma altra cosa è il lavoro operativo. Gli operatori dei Comuni e quelli delle ASL, Istruzione e formazione professionale, hanno a disposizione poco tempo da dedicare alla riflessione, che non puoi fare se hai la fila davanti di persone”*.

B2) Confronti con gli attori territoriali e realtà di Ambito: profili emersi ed esiti dell’attività di campo

L’attività svolta ha mirato ad approfondire, nell’ottica di una governance multilivello, il livello di integrazione dei servizi sulle politiche di contrasto alla povertà. L’integrazione dei servizi viene osservata a livello di sistema gestionale, operativo e di reti di collaborazione nel territorio di riferimento, e in modo specifico nei diversi servizi che compongono il sistema individuando configurazioni organizzative e meccanismi di coordinamento adottati per garantire l’efficace svolgimento delle attività, dei processi e delle prestazioni. Complessivamente l’indagine esplorativa condotta è stata volta a raccogliere informazioni approfondite sulle misure intraprese, sulla governance e sul piano organizzativo delle strutture e dei servizi. Un primo confronto è avvenuto attraverso **l’organizzazione di un incontro tecnico di tipo seminariale** (8 maggio 2018), con attori territoriali del Lazio -a vari livelli di governance e operatività- per mettere a punto un’ipotesi progettuale a partire dai bisogni reali dei territori. L’incontro svolto, con un clima collaborativo, ha tratteggiato le modalità di lavoro da verificare in progress. Nel confronto di lavoro, sollecitato anche dalla presentazione dell’indice di integrazione rilevato dall’indagine Inapp-Mlps 2017 (cfr. prg.1), la domanda si è posta nei termini di analisi di come il REI (e le altre misure prima) sta impattando sull’organizzazione del lavoro, sulla formazione e sulla storia professionale degli operatori.

La fase di focus group è stata anche accolta come un primo momento per poter costruire una rete tra i diversi servizi da coinvolgere. Nell’incontro con i territoriali si è trattato anche di poter identificare i casi attraverso i quali procedere nell’indagine esplorativa.

Rispetto all’analisi fabbisogno, la domanda esplorata investe la presa in carico/sistema invio ed in essi servizi sociali, enti formazione e servizi per il lavoro quali variabili/dimensioni per avviare l’accompagnamento. Nei termini della *fattibilità* dei processi implementativi vi sono emersi elementi che pure riguardano la raccolta, descrizione e quantificazione di informazioni sulla popolazione SIA/REI nelle fasi di pre-assessment e assessment. Ad esse collegate emerge, con un confine talvolta sovrapposto nella operatività, l’adozione di strumenti quali il patto di servizi fatto dai CPI (e nella cornice del 150 del 2015e del Decreto ministeriale n. 4 del 2018) e il progetto personalizzato ad opera dei Servizi sociali, ivi incluso nell’invio ai Cpi. Rispetto alla gestione dei casi la stessa messa in opera di *equipe* sembra determinarsi case by case su impronta delle sensibilità, delle reti informali e le soggettività territoriali, non strettamente dunque in definizione di attuazione ex *“Linee guida per gli operatori REI”* del MLPS, 2018, (e/o anche in riferimento ai contenuti di quadro 2018-2020 dal Piano nazionale per gli interventi e i servizi di contrasto alla povertà). Tra i punti di attenzione la definizione di procedure dettagliate con riguardo ai Lep.

Con accenti alle esperienze territoriali si sono poi sollecitate attenzioni da parte del CPI di Pomezia rispetto a circa l’80% degli utenti nella povertà interessati dalla componente sociale prevalente della mancanza di lavoro, dove rispetto all’effettività delle diverse misure di politica attiva adottate, nell’ottica di percorsi di inclusione, una criticità è quella che non ci sia un vero e proprio presidio di continuità circa il buon esito delle stesse che vengono realizzate attraverso altri enti. Vi sono segnalati poi nel territorio problemi contingenti di tipo organizzativo, esempio posto è riferito ad Ardea, dove nei servizi sociali solo in 3 si occupano *“di tutto”* su 52.000 abitanti. Altri riguardano la dimensione formale della relazione tra servizi e ambiti di azione, sempre ad es. con il REI, in una fase rispetto al quale permane il Protocollo di intesa già sottoscritto per il Sia, e seppure nell’ambito Ardea-Pomezia siano da chiarire ulteriori relazioni all’interno del proprio territorio di competenza riguardo il carico del CPI.

Altra questione riguarda a livello di Municipi, sul versante Cpi che nel patto di servizio, fatto salvo l’adempimento, la presa in carico del nucleo familiare che trasferisce incombenze creando distonie operative. Tra i dati del Municipio I e V, 300 domande (famiglie), 3500 Carta Sia al ridosso del REI.

Sui costrutti e le previsioni, sulle determinanti dell'inserimento lavorativo, vi sono trasversalmente elementi da tenere in considerazione di infrastrutturazione relativi ad es. ai centri informatizzati (presenti a Tivoli, Cerveteri) e/o di funzioni esercitabili a copertura dei programmi sul totale della platea di beneficiari e dunque sulla presenza di competenze e figure professionali. Con riguardo ai lep, e con riferimento al calcolo dell'efficacia dell'intervento, tali considerazioni implicano quella di lasciare la logica dello sportello, di fare equipe e territorio.

Pur in assenza di dati argomentati dell'indagine del 2017 stante che Roma Capitale non è stata rilevata nell'indagine, come notato da parte di una referente regionale, si è potuto acquisire nell'affondo seminariale profili di attenzione circa l'integrazione dei servizi, e su tali Capitani, in quel periodo ancora referente in competenza della Direzione Lavoro, ha posto la riflessione sul fatto che una "governance possa essere assunta nella cabina di regia (regionale)". È anche pertanto che di iniziativa del Dipartimento Lavoro del comune si è dato avvio (l'11 e il 17) ad un confronto con la regione per capire come lavorare sulla fattibilità dell'implementazione, un fabbisogno esplicitato è dunque quello di poterla testare su Roma.

Da Giugno avendo acquisito ulteriori elementi di processo e confermate in tal senso anche le ipotesi di partenza è pertanto partita l'attività di campo.

Al fine di approfondire alcuni aspetti connessi alla governance regionale, facendo anche seguito agli spunti di riflessione emersi in occasione del seminario del 28 giugno (cfr. Box 1), si è svolto un ulteriore incontro con alcuni referenti regionali di livello dirigenziale (incontro presso Inapp, del 30 luglio 2018). La riflessione strutturata avviata in materia di misure di contrasto alle povertà con la Dirigente Area affari generali, Avv. Ornella Guglielmino, e il dott. Andrea Fusco, responsabile Direzione Regionale Lavoro ha toccato articolati profili di competenza. Complessivamente, con riguardo alle politiche del lavoro e ai Cpi, è stata fornita una descrizione dei nuovi ambiti di competenza riorganizzati in distretti: Lazio centro, Lazio nord e Lazio sud, quest'ultimo a lui in capo ad interim. Si è poi fatto riferimento all'organizzazione di un Tavolo REI di Roma Capitale, con cui si sta elaborando un documento su "procedure e sistema" che coinvolge i Municipi (nato anche sulla spinta dei col). La Guglielmino (dirigente Area Affari generali anche versante programmazione politiche attive), tiene a precisare che nel Lazio i modelli organizzativi, ivi incluse risorse umane e competenze, sono da una parte oggetto di intervento di rafforzamento da parte di Anpal Servizi, nel POC, dall'altra mette all'attenzione oltre al progetto Meet to Meet, la sperimentazione del progetto Ipcad, sostenuto dal Fami, sviluppato nel piano integrato del MLPS tra 16-17 regioni, 13 comuni, 24 scuole e una ventina di associazioni di Terzo settore, anche di secondo livello. Inoltre, la Dirigente descrive il lavoro effettuato nell'ambito del progetto IPOCAD (vedi BOX) basato su: punti unici di accesso, cabine di regia a livello territoriale, lo strumento "scheda" sperimentato per la presa in carico e il sistema di invio all'interno della rete. Ipcad è stato inserito nel Piano povertà regionale.

B3) Esiti dell'attività di campo

Sono stati fatti oggetto di approfondimenti in confronti territoriali in due realtà: l'ambito Ardea-Pomezia e nel Municipio I di Roma Capitale. Partendo dalla definizione di una traccia di intervista semi-strutturata a carattere esplorativo, l'analisi si è posta il problema dell'osservazione dell'offerta integrata dei servizi nell'ottica del Reddito di Inclusione ed anche di conoscere e approfondire alcuni aspetti sulla reale gestione della misura a confronto gli operatori che dovrebbero occuparsene.

Nelle interviste esplorative ai testimoni privilegiati dei Centri per l'Impiego e dei Servizi sociali, le aree di approfondimento in particolare hanno riguardato:

- 1) Raggio d'azione e bacino di utenza del servizio (territorio di riferimento, bacino di utenza, accessibilità del sistema dei servizi, modalità di collaborazione tra i servizi)
- 2) Impatto del REI sui servizi e meccanismi di governance locale
- 3) Competenze degli operatori coinvolti nell'implementazione della misura

B4) Territorio di Pomezia- Ardea

Elementi di contesto. Al fine di contestualizzare in maniera più efficace le evidenze emerse durante la fase di campo/di confronto con gli attori territoriali è opportuno richiamare una serie di indicazioni sulla situazione dei servizi sociali a livello di ambito sociale. Come già evidenziato in precedenza, dalla lettura dei risultati dell'Indicatore di sviluppo della rete dei servizi, il territorio di Ardea Pomezia sembra scontare alcune difficoltà generali relativamente al lavoro di equipe (dato non disponibile), alla disponibilità di una cartella sociale informatizzata, alla capacità di progettazione condivisa degli interventi e alla capacità di attivare forme di gestione associata. La lettura della proposta progettuale presentata dal medesimo distretto socio – sanitario RM 6.4 nell'ambito dell'avviso n.3/2016 finanziato dal PON Inclusione a titolarità del MLPS, conferma in parte gli aspetti prima richiamati, mettendo in evidenza una significativa carenza in termini di risorse umane per la gestione della rete dei servizi sociali e in particolare degli interventi di contrasto alla povertà (tra cui il SIA, ora REI). Coerentemente con tale situazione, infatti, la proposta progettuale

mirava a destinare la totalità del budget a disposizione (oltre 300 mila euro in due anni) al rafforzamento della rete dei servizi, in particolare del segretariato sociale e del servizio sociale professionale. Il Piano Sociale di Zona 2017 del Distretto offre ulteriori indicazioni circa lo stato dell'arte dei servizi e le loro prospettive di sviluppo⁴⁵. In particolare, gli aspetti di maggiore interesse sono i seguenti:

- in termini economici, nel 2016, le risorse destinate all'area del disagio e dell'esclusione sociale sono state residuali, intercettando solo un esiguo numero di nuclei familiari attraverso contributi economici ad hoc (76 nuclei in totale) per un totale di circa 48 mila euro. Per il 2017 le previsioni erano quelle di allocare una quota simile di risorse, aumentando però quelle destinate al supporto alloggiativo;
- relativamente all'area minori e famiglia, la quote più significative in termini di risorse economiche sono state destinate all'assistenza scolastica a minori con disabilità (circa 2,5 meuro per circa 400 minori), ai servizi di mensa e trasporto scolastico (oltre 3 meuro) e ai minori in casa famiglia (1.8 m.euro);
- in termini di volumi di utenza del servizio di segretariato sociale nel 2016, questi ha intercettato il bisogno di 1500 utenti, con una previsione di 2200 per il 2017. Numeri gestiti, a livello di distretto da 5 assistenti sociali;
- in termini di volumi di utenza del servizio sociale professionale, nel 2016 gli utenti che si sono rivolti a tale servizio sono stati 2500 con una previsione di 3000 per il 2017. A livello di distretto è previsto che tale volume di utenza sia gestita da 4 assistenti sociali e 5 amministrativi.

Rispetto a tale situazione di evidente difficoltà del sistema dei servizi sociali a livello di ambito, è bene mettere in evidenza come il Comune di Ardea da dicembre 2017 sia in dissesto finanziario. Tale situazione comporta, ad esempio, l'impossibilità di dare attuazione al progetto di rafforzamento dei servizi finanziato dal PON Inclusionione attraverso l'Avviso 3/2016. La pianta organica prevede la presenza di 5 assistenti sociali, tuttavia ad oggi la situazione è la seguente: presenza di un'assistente sociale, un'altra attualmente deve rientrare, e due figure amministrative e rispetto alla gestione dell'utenza REI, appena andato in pensione chi seguiva la presentazione delle domande. Le domande REI presentate da gennaio a maggio 2018 sono 470 di cui 177 approvate. Non esiste una rete specifica per il REI in quanto l'utenza viene inviata direttamente al CPI di Pomezia che segue gli utenti che possono rientrano in un percorso di occupabilità.

Riguardo al Comune di Pomezia, da dicembre ad oggi sono pervenute circa 600 domande di cui solo 95 fino al 31 marzo 2018 sono state accettate. L'Inps ha respinto diverse domande con Isee sopra soglia.

Per le domande accettate la Iantaffi (assistente sociale, referente REI) sta lavorando in rete con Giancarlo Cevoli (referente Cpi di Pomezia) che ha poi illustrato come stanno procedendo in merito.

Il CPI di Pomezia copre entrambi i comuni dell'ambito (Pomezia e Ardea). Gli utenti che si rivolgono al servizio rientrano principalmente in quattro programmi: NASPI, Garanzia Giovani, Generazioni e Assegno di ricollocazione (ADR). I beneficiari del REI rappresentano dunque un supplemento rispetto a tali categorie di utenza. Il CPI ad oggi ha circa 15 dipendenti di cui 5 coinvolti anche sul REI. Da quanto emerso durante l'intervista il CPI svolge in prevalenza attività di prima informazione e orientamento. Oltre a ciò, il CPI svolge attività anche nell'ambito dell'alternanza scuola/lavoro e obbligo formativo, proponendo percorsi di orientamento a studenti degli ultimi tre anni delle scuole superiori.

Per quanto riguarda la rete di riferimento del CPI questa è composta in prevalenza da enti di formazione accreditati, scuole e servizi sociali.

Principali dinamiche organizzative rilevate

- Data la scarsità di risorse umane e di offerta di servizi sociali (in particolare per quanto riguarda il Comune di Ardea), il CPI di Pomezia riveste un ruolo cardine nella fase di informazione e pre-assessment dell'utenza, sovrapponendo se non invertendo, di fatto, i ruoli organizzativi;
- Una volta gestita la fase di accoglimento delle domande, i servizi sociali di entrambi i comuni inviano tutti i beneficiari REI al CPI di Pomezia non essendo possibile per i servizi medesimi definire progetti personalizzati individuali così come previsto dalla normativa REI;
- A fronte dunque della non sostenibilità dei volumi di utenza del REI da parte dei servizi sociali e i relativi carichi di lavoro associati alla definizione di un progetto personalizzato, il sistema dei servizi locali ha adottato la pratica degli incontri di gruppo dei beneficiari del REI presso il CPI di Pomezia. In tal modo, si tenta di dare comunque avvio a un percorso personalizzato filtrando le persone volontariamente interessate a percorsi per l'occupabilità offerti dallo stesso CPI;
- Presso il CPI sono stati organizzati da maggio ad oggi 9 incontri di cui 7 con una media di 25 beneficiari REI e due di equipe multidisciplinare;
- Gli incontri rappresentano anche una modalità per garantire il rispetto dei meccanismi condizionali della misura;

⁴⁵ Documento disponibile su: <http://www.ardea.gov.it/home/la-comunita/servizi-alla-comunita/>
Report Inapp Struttura Inclusionione Sociale – 30 ottobre 2018

- Da quanto emerso dall'incontro dell'equipe multidisciplinare è probabile che solo il 30% degli utenti beneficiari della misura (circa 300) possano rientrare in percorsi per l'occupabilità. La gestione del restante 70% , ad oggi, rappresenta un punto di criticità significativa;
- L'equipe si è dunque formata, in questa prima fase, con l'obiettivo prioritario di individuare i soggetti occupabili, non essendo prevista un'attività dell'equipe dedicata ai beneficiari REI con bisogni complessi secondo quanto previsto dalla normativa;
- In linea generale è possibile affermare che le collaborazioni tra servizi e tra servizi ed enti di formazione sia di tipo esclusivamente informale. Nella rete di attuazione del REI non vengono ad oggi coinvolte le scuole, i servizi sanitari (ASL) e il Terzo settore;
- In fase di intervista con il responsabile dell'orientamento del CPI di Pomezia è emerso come la sostenibilità di una rete di servizi sia caratterizzata da: disponibilità; pochi pregiudizi tra culture professionali diverse; formalizzazione delle pratiche di collaborazione (ad esempio, nel caso dell'equipe multidisciplinare).

B5) Municipio I - Elementi di contesto. L'incontro territoriale in data 16 luglio presso servizi sociali del Municipio I di Roma Capitale, completa l'incontro già effettuato in giugno con gli esperti di Porta Futuro Roma. In seguito ad un colloquio con la dott.ssa Foschi di Porta Futuro si è acquisito il nominativo della referente Sia/REI per i Servizi sociali per poter approfondire, con una intervista semi-strutturata a carattere esplorativo, l'offerta integrata dei servizi nell'ottica del Reddito di Inclusione. Per i servizi sociali hanno partecipato due assistenti sociali Maria Koch e la dott.ssa Livia Salsano (referente per la misura REI e partecipante al Tavolo REI per il Municipio I).

A sei mesi dall'avvio del REI non è presente, di fatto, una rete di servizi formale che garantisca un'offerta integrata di servizi così come previsto dal decreto di attuazione della misura. Il lavoro di equipe, già previsto nel Sia e nella Cas, si svolge su specifici casi e per vie "informali" o "procedurali". La rete è tutta a livello di "operatività" senza una visione vera e propria di governance di sistema: alcuni utenti vengono inviati presso o *CPI di Vigna Vignoli; CPI di Marconi; ma anche per vicinanza spaziale Porta Futura; COL tiburtino (in particolare per utenza rifugiati); tra il privato sociale, il volontariato, ve è citato ad es. il Faro; con l'Inps chiamano a volte per capire meglio dopo aver telefonato al loro numero verde; con Poste (vi è un caso, più di uno, di una carta già caricata ma non erogata per il problema di invio a residenza con diversa domiciliazione, o per errore meramente materiale di inserimento del CF).*

Di fatto sembra che le azioni messe in atto sulla misura coinvolgono solo la parte degli operatori sul territorio con il poco coinvolgimento di chi sta nelle fasce dirigenziali. E' stata messa in evidenza la mancanza di una regia regionale ma anche di una comunicazione chiara da parte del livello centrale (Ministero) su come utilizzare concretamente la strumentazione per analisi preliminare e valutazione del bisogno inviata solo di recente.

Il REI per i servizi non rappresenta in realtà una vera e propria innovazione, pur trattandosi di un percorso che è andato crescendo soprattutto per la platea dei target, dal punto di vista dei servizi ha solo ampliato l'attività e la parte burocratica, le modalità di lavoro erano già presenti ed avviate all'interno dei servizi stessi⁴⁶. Si utilizzano le realtà di rete e professionali già preesistenti (al netto di una risorsa umana TD che viene dall'Avviso 3). E' molto migliorata invece la qualità della comunicazione con INPS mentre resta assolutamente deficitaria la collaborazione con Poste Italiane.

Sulle determinanti povertà, nella popolazione il REI incide: su minori e adulti, meno su disabilità così come area anziani. Dati: ad oggi (da dicembre) 480 utenti hanno fatto domanda e quasi tutti risultano beneficiari, il personale coinvolto è di 22 unità ma quello specificamente dedicato è di circa 10 (e non trattano solo queste prese in carico).

Una specifica è anche sulle povertà anche che non passano rispetto all'Isee, dunque sulle misure di povertà estrema. A Roma, sull'effettività del percorso, dell'esito, vi è mancanza di risposta in termini abitativi, lavorativi. Di fatto la struttura del REI per essere concretamente avviata dovrebbe avere una offerta che manca, se non sostituita dal lavoro nero e/o anche dall'abitare "in nero".

Principali dinamiche organizzative rilevate. "Il REI non rappresenta in realtà una vera e propria innovazione, è un percorso che è andato crescendo. Si stanno utilizzando le realtà di rete e professionali già preesistenti (al netto di una risorsa umana TD, che viene dall'Avviso 3)". Alcuni tratti salienti dal punto di vista degli attori:

- E' il Municipio che rimane (sempre) referente per il caso (anche a proposito dell'invio ai CPI);
- Si sottolinea il ruolo del case management;
- Manca una base comune informativa comune condivisa;
- Sugli strumenti di lavoro (analisi preliminare e assessment) arrivati a fine giugno non si è avuta una formazione e mancano specifiche competenze; del problema della compilazione che interviene nel setting si riportano problemi che riguardano il rischio della burocratizzazione del problema, e degli item ossia sulle

⁴⁶ Nel territorio di Roma Capitale l'implementazione del REI segue a brevissima distanza non solo quella del SIA (misura nazionale) ma anche quella della Carta Acquisti sperimentale (o SIA sperimentale), la quale nel 2017, come evidenziato nell'ultimo Rapporto INPS 2018, ha permesso di erogare oltre 2.8 euro a 2380 nuclei familiari. Tale aspetto va tenuto in considerazione nell'analisi di alcune dinamiche relative al sistema dei servizi sociali e alla 'pressione' subita in un arco temporale ristretto.
Report Inapp Struttura Inclusione Sociale – 30 ottobre 2018

soluzioni che stringono o che precludono progettazioni personalizzate (es.: “tirocinio” o “inserimento lavorativo” anche di diverso tipo) azzerando quasi “la fantasia di creare un progetto” nella componente di attivazione;

- Il problema di “come fare invio ai CPI” in assenza di atti formalizzati.

La situazione complessivamente riferita sembra essere ad oggi troppo poco strutturata (e caotica) e al tempo stesso troppo complessa. Si tenga conto in questo senso di due aspetti non trascurabili: il Municipio I ha ricevuto solo ultimamente in organico un’assistente sociale assunta grazie al progetto finanziato dal PON Inclusion (Avviso 3 del 2016) e non è prevista altra assegnazione per il futuro (sono invece 24 le assistenti sociali che il Comune di Roma intende assumere grazie alle risorse PON).

A ciò si aggiunge la considerazione di un primo bilancio dello stato dell’arte in capo al dipartimento, durante i lavori al tavolo per l’implementazione del REI di Roma capitale che raccoglie tutti i municipi, nel quale si afferma che il REI rischia di esporre il sistema a fallimento. Tale aspetto mette anche in evidenza come i circa 8 milioni di euro da spendere su diverse azioni sul triennio 2017–2019 ad oggi siano solo ad una fase di avvio e non siano ancora un reale rafforzamento del territorio.

Il Tavolo di coordinamento c/o Roma Capitale a cui l’Inapp è stato invitato in qualità di osservatore ha tra gli obiettivi di definire una convenzione quadro tra Dipartimento Area Sociale e l’Area lavoro. Ad oggi, tuttavia, da quanto riportato dalle due referenti che partecipano al tavolo, si sta tentando di creare un’agenda unica che permetta una migliore gestione dell’utenza da parte di servizi sociali e CPI.

I tempi di avvio di tale strumentazione non sono ancora stati stabiliti. Rimane pertanto aperta la riflessione da inquadrare su fattibilità di ulteriori incontri oltreché sulla strategia da portare avanti nel Lazio.

I beneficiari del REI si presentano con caratteristiche diverse rispetto alla platea dei beneficiari Sia. La presenza degli over 55 sembra, da una prima analisi, determinare un numero maggiore di utenti che, rispetto alle sole famiglie del Sia, rientrano in un target con meno probabilità di essere occupati e con minor accesso a percorsi formativi volti ad inserimento lavorativo. Rispetto alla proposta di avvio della attività di ricerca le ipotesi di focus group o di ‘lavorare’ su singoli casi per capire dove non funziona l’integrazione tra servizi e perché, hanno fatto piuttosto emergere la necessità di valutare concretamente la fattibilità di un attività specifica a livello municipale favorendo un’azione a livello regionale di sistema di governance, ivi inclusa quindi un’azione di sistema nell’ambito del Tavolo di coordinamento REI di Roma Capitale. Anche, trattandosi di Roma Capitale proporre attività di supporto al Tavolo inter municipale, sollecitando con l’analisi dei dati della Carta acquisti sperimentale.

Osservazioni

Le questioni ‘in sospeso’ rispetto alle quali definire un percorso di lavoro:

- Partecipazione Tavolo intermunicipale Comune di Roma: date e incontro con la referente del tavolo in maniera propedeutica al prossimo incontro;
- Dati Carta acquisti sperimentale Roma Capitale: i dati sono stati inviati dal Comune all’INPS, richiesta al servizio statistico per acquisirli da INPS previa informativa alla DG Inclusion del MLPS.
- Ambito Ardea- Pomezia: dati beneficiari del REI – restituzione analisi a livello territoriale.
- Regione Lazio: sul piano regionale di contrasto alla povertà e individuazione/validazione linee mainstraming.

Box 2 Mappa degli Attori raggiunti dall’attività

8 maggio

Focus group: incontro con referenti del Lazio sulle misure previste dal REI

Antonio Capitani (già Dirigente Dipartimento III "Servizi per la formazione e per il lavoro"; Lazio; Licia Lanciotti (stesso dip.)

Claudia Foschi, referente per Porta Futura, ex Provincia di Roma; Giancarlo Cevoli, responsabile dell’orientamento del CPI di Pomezia; Operatori CPI, città metropolitana: Fabrizio Paramucchi - Ramona Risa Angela Catino - Giorgia Cianfriglia, Chillemi Marco, Simone Michele, Cusano Maria Luigia; Per gli enti di formazione : Giorgio Ascenzi - Neri Ravoni Gianluca.

Per il Comune di Pomezia – Servi Sociali: Pamela Iantaffi, assistente sociale Referente per il REI (invitata); Teresa Schiavone, P.O. servizi sociali (invitata)

Territorio Ardea – Pomezia: Servizi sociali e CPI

Giancarlo Cevoli, responsabile dell’orientamento del CPI di Pomezia; Dott.ssa Fiori, Dirigente CPI Pomezia

Pamela Iantaffi, assistente sociale, referente REI dei servizi sociali del Comune di Pomezia,

Referenti di Enti di Formazione accreditati presso la Regione Lazio

Dott.ssa Tovallieri, responsabile tecnico Ambito sociale di Ardea

Cevoli, Iantaffi, operatore CPI Pomezia (Antonello Arena), referenti Ente bilaterale e formazione in campo edile

e referente ONLUS Banca del tempo di Pomezia.

Giancarlo Cevoli, responsabile dell’orientamento del CPI di Pomezia

Dott.ssa Fiori, Dirigente CPI Pomezia

Iantaffi, assistente sociale, referente REI dei servizi sociali del Comune di Pomezia

(Contattate per Pomezia anche: Teresa Schiavoni, Mariani.)

Municipio I servizi sociali e Porta Futuro

6 giugno: incontro territoriale (in occasione di uno degli incontri informativi con beneficiari REI) c/o CPI di Pomezia (partecipazione in qualità di osservatori) e, a margine, intervista con referente orientamento del servizio).

7 giugno: incontro territoriale con responsabile tecnico Ambito sociale c/o sede servizi sociali di Ardea;

8 giugno: incontro territoriale (in occasione della primariunione organizzativa equipe multidisciplinare REI) c/o CPI di Pomezia.

3 ottobre incontro territoriale (in occasione di uno degli incontri informativi con beneficiari REI)

31 maggio incontro esplorativo c/o Porta Futura

Claudia Foschi, referente Porta Futuro Maria Khoch, assistente sociale, Livia Salsano (per la misura Sia ora REI)	16 luglio intervista esplorativa c/o Municipio I
Carlo Caprari (Direzione regionale lavoro); Paola Berbeglia coordinatrice scientifica del progetto IPOCAD Francesca Cennerilli (Comune di Cerveteri) Nicoletta Teodosi – programmatore sociale Roma 4.2 Cerveteri e 4.3 Bracciano Gianluca Ravoni , CPI Cerveteri , Alessia Mazza, comune di roma, MI Cusano, Claudia Foschi, Porta Futura; Marco Avallone Simona Di Paolo, Bracciano, CPI Monterotondo, Cevoli, CPI Pomezia, M. Agnello, Stefania Wiss e Maria Teresa Salvi, Dipartimento Roma Città metropolitana,	28 giugno Seminario. Partecipanti Lazio: tavola rotonda workshop II
Incontro 30 luglio referenti regionali Ornella Guglielmino, Dirigente Area affari generali; Andrea Fusco, Direzione regionale Lavoro Invitati: Paola Berbeglia; Claudio Priori, Carlo Caprari; Contattati per Piano povertà: Mazzarotto Antonio, Dirigente per l'inclusione sociale, Seri Silvia, Direzione salute e politiche sociali	
Stefania Wyss, Coordinatrice Tavolo REI, Roma Città Metropolitana, Direzione Formazione Professionale e Lavoro Dipartimento Turismo – Formazione Professionale e Lavoro; Maria Teresa Salvi, Dirigente Dipartimento	Tavolo Roma Capitale

NORMATIVE

- L.R. 09 Settembre 1996, n. 38 **Riordino, programmazione e gestione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali nel Lazio.**

Art. 21 (Assistenza economica) 1. L'assistenza economica si esplica attraverso interventi finanziari che possono avere: a) carattere di continuità, qualora siano finalizzati all'integrazione del reddito del singolo o del nucleo familiare per il soddisfacimento dei bisogni primari; b) carattere di straordinarietà, immediatezza e temporaneità, per far fronte a situazioni di emergenza; c) carattere di specificità, in quanto finalizzati ad esigenze e bisogni particolari, fra i quali, prioritariamente, quelli di persone non autosufficienti assistiti in famiglia.

2. L'assistenza economica può avvenire anche in concorso con l'erogazione di altre prestazioni e servizi socioassistenziali e può essere erogata in sostituzione del servizio di aiuto personale di cui all'articolo 23. 3.

3. Il piano socio-assistenziale regionale determina i criteri per l'erogazione dell'assistenza economica e per l'individuazione dei parametri di reddito ai quali rapportare gli interventi finanziari.

Art. 23 (Aiuto personale), comma 2, "Il servizio di aiuto personale è integrato con gli altri servizi socio-assistenziali esistenti nel territorio regionale ed in particolare con il servizio di assistenza domiciliare, nonché con i servizi sanitari."

- L.R. n. 4/2009 - **Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati.** Con la legge regionale n.4/2009 la Regione Lazio ha riconosciuto il reddito minimo garantito al fine di favorire l'inclusione sociale per i disoccupati, inoccupati o lavoratori precariamente occupati, quale misura di contrasto alla disuguaglianza sociale e all'esclusione sociale nonché strumento di rafforzamento delle politiche finalizzate al sostegno economico, all'inserimento sociale dei soggetti maggiormente esposti al rischio di marginalità nel mercato del lavoro.

I beneficiari del reddito minimo garantito istituito da questa legge sono i disoccupati, gli inoccupati, i lavoratori precariamente occupati e i lavoratori privi di retribuzione, purché possiedano, al momento della presentazione dell'istanza per l'accesso alle prestazioni, i seguenti requisiti: residenza nella Regione da almeno ventiquattro mesi; iscrizione nell'elenco anagrafico dei centri per l'impiego (ad eccezione dei lavoratori privi di retribuzione); reddito personale imponibile non superiore a 8mila euro nell'anno precedente la presentazione dell'istanza; non aver maturato i requisiti per il trattamento pensionistico.

- L.R. 10 Agosto 2016, n. 11 **Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio**

Art. 4 (Obiettivi), comma 1 Il sistema integrato persegue i prioritari obiettivi: (lettera) **d) interventi finalizzati al contrasto della povertà e al sostegno del reddito, anche attraverso il riconoscimento del reddito minimo garantito, al fine di prevenire, superare o ridurre le condizioni di bisogno, con particolare riferimento alle persone senza dimora, compresi i padri separati.**

Art. 25 (Assistenza economica e assegni di cura), comma 1. Gli interventi di assistenza economica consistono nell'erogazione, a favore del singolo o della famiglia, di contributi con carattere di: (lettera) **a) continuità, se finalizzati all'integrazione del reddito del singolo o del nucleo familiare in difficoltà per il soddisfacimento dei bisogni primari, con l'obiettivo di favorire anche l'inserimento socio-lavorativo, al fine di raggiungere l'autonomia economica e finanziaria".**

Piano sociale della Regione Lazio – Prendersi cura di un bene comune, pubblicato sul B.U.R. Lazio del 8 maggio 2017, n. 37

Obiettivo n. 1 – Superare la soglia della povertà, è il primo obiettivo indicato nel piano e si prefigge di: "Prevenire i rischi di impoverimento e ridurre le conseguenze e la cronicizzazione della povertà, con particolare riferimento alle povertà estreme, alle famiglie con figli di minore età e alle persone con disabilità che necessitano di sostegni intensivi, mediante misure di sostegno al reddito integrate con interventi personalizzati di accompagnamento ed empowerment. Introdurre **il reddito di dignità.**"

Povertà educativa (anche favorendo la creazione di sinergie tra i progetti che saranno finanziati nell'ambito dei programmi nazionali già operativi). In particolare, sarà assicurata la piena funzionalità dei tavoli regionali già istituiti o da istituirsi, al fine di assicurare spazi di confronto periodico tra le realtà attive nel settore, sviluppando politiche organiche, con il coinvolgimento dei servizi territoriali, delle autorità giudiziarie minorili, delle associazioni del settore e dei genitori adottivi e affidatari.

In questo ambito collegato alla povertà educativa, quindi, saranno realizzati specifici percorsi formativi per gli operatori pubblici e del terzo settore, coinvolgendo famiglie e singole persone interessate e disponibili a questo servizio.

Povertà abitativa – attivazione del CO-HOUSING che rappresenta una linea innovativa di intervento che il Piano sociale intende attivare nel prossimo triennio. I co-housing sono composti da abitazioni private corredate da spazi e servizi comuni, progettati e realizzati, fin dalla concezione del progetto, in collaborazione con i loro futuri fruitori. Le strutture di co-housing combinano infatti l'autonomia dell'abitazione privata (che garantisce la libertà e la riservatezza dei singoli e delle famiglie) con i vantaggi di servizi, risorse e ambienti condivisi, sia interni che esterni.

- **Linee di indirizzo della Regione Lazio per un uso efficiente delle risorse finanziarie destinate allo sviluppo 2014-2020 nell'ambito di fondi comunitari**

L'OBIETTIVO TEMATICO 9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione prevede anche il sostegno al reddito dei cittadini impegnati in percorsi di formazione e/o ricerca di lavoro, nonché interventi di sostegno economico a donne in gravidanza e le madri sole in disagio economico (max 18 mesi) e a famiglie che curano presso il proprio domicilio familiari non autosufficienti.

Nel 2016 la Regione Lazio si è proposta di estendere la misura del SIA - già in corso di sperimentazione soprattutto per le famiglie con minori - seppur possibilista di una ridefinizione da parte dei ministeri competenti insieme alla parti sociali di una sola misura di sostegno del reddito al posto delle misure assistenziali oggi presenti per varie categorie.

REDDITO DI INCLUSIONE FORMATIVA – RIESCO

Il reddito di inclusione formativa, si pone come obiettivo specifico di rafforzare le opportunità di inserimento occupazionale dei giovani, non coinvolti in attività formative né lavorative, all'interno di percorsi di attivazione formativa che si realizza attraverso uno specifico avviso pubblico.

L'iniziativa è rivolta a 5mila persone entro il 2018 per un investimento complessivo di 36 milioni di euro (Fondo Sociale Europeo).

I destinatari sono giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni compiuti, residenti o domiciliati da almeno 6 mesi nel territorio della Regione Lazio, con Isee 2017 (relativa ai redditi 2016) non superiore a 15mila euro, disoccupati, non iscritti a percorsi formativi o scolastici, a percorsi di orientamento e tanto meno all'Università. Giovani che non hanno in corso partecipazioni ad altri progetti e/o iniziative finanziati con il Por Lazio-Fse 2014-2020 o ad altri programmi di politica attiva del lavoro della Regione Lazio (come Garanzia Giovani).

A) CONTESTO DI RIFERIMENTO

La Regione Piemonte, in riferimento alla Legge 8/11/2000 n. 238 e alla L.R. 8/017/2004 n. 1, emana norme per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, il loro esercizio e le attività di prevenzione ed esercita funzioni che spaziano dalla definizione degli ambiti territoriali per la gestione dei servizi sociali ai requisiti di qualità per i servizi, gli interventi e le prestazioni sociali. Le province svolgono un ruolo rilevante nell'ambito delle politiche sociali in quanto enti che concorrono alla programmazione del sistema integrato degli interventi sul territorio attraverso la rilevazione dei bisogni sociali della persona e della famiglia; inoltre fungono da raccordo tra i piani territoriali provinciali ed i piani di zona, promuovono gli inserimenti lavorativi dei soggetti in condizione di disagio sociale e coordinano iniziative rivolte al privato sociale che opera nel settore (L.R. 8/01/2004 n. 1). Infine, competenza dei Comuni, secondo le indicazioni normative, è la gestione delle funzioni socio assistenziali con l'obiettivo di realizzare un sistema integrato di interventi e servizi sociali in relazione alla programmazione regionale. Gli stessi comuni sono titolari anche delle funzioni amministrative relative all'autorizzazione, alla vigilanza e all'accreditamento dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale o semiresidenziale. Nella Regione sono presenti 30 Ambiti territoriali. L'articolazione degli ambiti territoriali sociali trova corrispondenza territoriale con i distretti sanitari ma non con quella dei CPI.

Il sistema integrato non è realizzato esclusivamente della Regione ma necessita la partecipazione di una serie di attori pubblici e privati: Comuni, Province, Aziende Sanitarie Locali, Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficenza (IPAB). La Regione Piemonte ha individuato nella gestione associata la forma idonea a garantire l'efficacia e l'efficienza delle azioni da realizzare sul territorio; cardine del sistema integrato sono le Aziende Sanitarie Locali che con interventi e servizi assicurano le attività sanitarie.

Le prestazioni ed i servizi essenziali prefigurati dalla normativa sono le seguenti:

- Servizio sociale professionale e segretariato sociale
- Assistenza domiciliare ed educativa territoriale
- Assistenza economica
- Servizi residenziali e semi-residenziali
- Servizi per l'affidamento e le adozioni
- Pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari

Il criterio d'accesso alle prestazioni del sistema integrato da parte degli utenti è correlato ad un progetto individualizzato concordato con il nucleo familiare; nello stesso progetto sono indicati la natura del bisogno, la complessità e l'intensità dell'intervento, la sua durata e i suoi costi. Il cittadino accede ai servizi a titolo gratuito o con concorso parziale alla spesa in base alla valutazione della situazione economica personale con riferimento al suo nucleo familiare. A tali prestazioni hanno diritto tutti i cittadini residenti nel territorio della Regionale, i cittadini degli Stati appartenenti all'Unione Europea ed i loro familiari, gli stranieri individuati ai sensi dell'art. 41 del Testo Unico di cui al Decreto Legislativo 25/07 1998, n. 286; i minori stranieri non accompagnati; gli stranieri con permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale; i rifugiati e richiedenti asilo e gli apolidi.

Accedono in modo prioritario ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali, i soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali, i minori, specie se in condizioni di disagio familiare.

La Regione Piemonte ha attuato nel corso degli anni un percorso partecipativo nell'ambito del welfare, culminante nel nuovo Patto per lo sviluppo di comunità solidali approvato dalla Giunta Regionale del Piemonte nel marzo 2018; il Patto rappresenta una premessa politica e descrive alcuni obiettivi trasversali e settoriali all'interno degli ambiti di intervento delineati:

- **Integrazione socio-sanitaria.** In attuazione al Patto del 2015 è stata creata una Cabina di Regia tra le Direzioni Coesione Sociale e Sanità. Il documento approvato mira a dare piena attuazione e valorizzazione a questo soggetto, attribuendogli la responsabilità di promuovere un disegno di legge regionale che interverrà sul sistema dell'integrazione socio-sanitaria. La Cabina sarà poi coinvolta nell'attuazione dei LEA (livelli essenziali delle prestazioni assistenziali) e nella predisposizione di strumenti di budget e finanziamento utili alla realizzazione di interventi a valenza sociale e sanitaria.
- **Inclusione sociale e contrasto alla povertà.** È in questo ambito che la Regione Piemonte si mostra come un tramite tra lo Stato e gli attori locali: l'obiettivo principale in questo settore è infatti l'attuazione del REI, la nuova misura

strutturale di contrasto alla povertà in Italia. A questo scopo il Patto individua come fondamentale il dialogo con gli ambiti territoriali e, al tempo stesso, con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Altri strumenti individuati per l'implementazione efficace del REI sono la creazione di una Rete regionale della protezione e dell'inclusione sociale, che si è occupata di redigere il primo piano regionale di contrasto alla povertà. Nell'ambito del contrasto all'esclusione sociale, il Patto propone infine un intervento a favore delle persone senza dimora che sarà finanziato grazie a risorse del Programma Operativo Nazionale (PON) Inclusione e con la collaborazione della Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora, attiva nella sperimentazione di politiche di *housing first*.

- *Sostegno alla genitorialità e al disagio minorile*. In questo settore la Regione si propone innanzitutto di rafforzare il ruolo dei Centri Famiglie che rappresentano sempre più un punto di riferimento territoriale per la cura delle relazioni all'interno delle famiglie stesse. In quest'ottica dovranno in particolare essere ampliate le opportunità di mediazione familiare e le collaborazioni con scuole e attori del territorio al fine di realizzare un lavoro di accompagnamento delle famiglie e dei minori anche in ottica preventiva.

- *Politiche abitative*. Questo settore sarà interessato da una nuova programmazione strategica basata sul riconoscimento della centralità della persona. La nuova programmazione sarà avviata con un lavoro di rilevazione e classificazione che permetterà di aggiornare la mappa regionale del disagio abitativo.

- *Servizio civile universale*. Il servizio civile universale è interpretato dal Patto come un'opportunità a servizio dell'inclusione sociale e della promozione della cittadinanza. È inoltre definito come un valido strumento di accompagnamento dei giovani verso l'età adulta. In quest'ottica la Regione si impegna a sostenere a livello locale l'implementazione del "nuovo" servizio civile (riformato a livello nazionale nel 2017). Il Patto stabilisce, in particolare, il contributo della Regione nella programmazione triennale che dovrà interessare il servizio civile universale. È inoltre affermata la necessità di valorizzare le competenze acquisite durante l'esperienza del servizio civile attraverso il riconoscimento di crediti formativi o tirocini e la valutazione di queste capacità anche a fini lavorativi.

La Regione Piemonte è l'unica Regione in Italia che ha costruito una Rete regionale per l'inclusione e la protezione sociale; con Delibera di Giunta la Regione ha messo in atto uno strumento di governo in una logica di rete assieme a Enti Locali, Sindacati e attori del Terzo Settore. Tutti questi soggetti messi dalla regione attorno a un tavolo hanno condiviso e costruito il "Piano di contrasto alla povertà 2018 2020" per l'attuazione del REI.

La Delibera della Giunta Regionale 9 marzo 2018, n. 43-6593 di cui all'art. 14 del Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà" rappresenta l'atto di programmazione, per il triennio 2018-2020, dei servizi necessari per l'attuazione del REI come livello essenziale delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili e ne illustra gli obiettivi, gli strumenti attuativi, i requisiti di accesso agli strumenti di contrasto, gli attori coinvolti nella *governance* regionale individuando i principali interventi integrati per l'inclusione attiva finalizzati a ridurre, nel territorio regionale, la percentuale dei soggetti che vivono sotto la soglia di povertà.

Attraverso il piano vengono esplicitati gli obiettivi da perseguire, le azioni necessarie, i criteri di realizzazione nonché i risultati attesi, per l'attuazione di adeguati interventi di lotta alla povertà, in tutte le sue differenti forme. La strategia regionale si muove lungo le seguenti principali direttrici strategiche:

- promuovere azioni mirate per il contrasto alla povertà e alla marginalità sociale e lavorativa, adottando un approccio multidimensionale finalizzato alla presa in carico globale del nucleo familiare;
- favorire la collaborazione inter-istituzionale e il potenziamento di una rete territoriale di interventi e servizi per la protezione, l'inclusione e l'attivazione delle persone e dei rispettivi nuclei familiari in condizione di povertà;
- sperimentare percorsi ed interventi di innovazione sociale che, offrendo nuove soluzioni ai problemi sociali, rispondano in maniera più efficace all'emergere di bisogni sociali sempre più differenziati;
- favorire l'integrazione tra fondi e programmi comunitari, nazionali e regionali quale modalità attuativa a livello finanziario, per garantire la concentrazione degli interventi a favore del raggiungimento dell'obiettivo della riduzione della povertà;
- definire gli specifici rafforzamenti su base triennale del sistema di interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà, tenuto conto delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà.

Il Piano di contrasto alla povertà in Piemonte rappresenta un lavoro molto ampio e si inserisce nel "patto di Sviluppo delle Comunità solidali" per una programmazione regionale biennale; tale programmazione è stata costruita convocando tutte le province, gli operatori e amministratori del territorio piemontese coinvolgendoli in tavoli di lavoro nei quali potessero individuare le linee di prosecuzione. Nel documento sono declinati obiettivi, azioni legate ai singoli e alle pratiche del welfare piemontese ed evidenziati tre obiettivi trasversali e cinque obiettivi di sistema. I tre obiettivi trasversali si centrano sulla costituzione di distretti per la coesione sociale; sulla stesura di un regolamento regionale con l'applicazione di un indicatore per ISEE e sull'attivazione di un sistema informativo sociale.

B) CONTRASTO ALLA POVERTA'

La domanda per l'accesso al REI può essere presentata presso il comune di residenza e/o altri punti di accesso indicati dai comuni stessi. Ai fini dell'avvio e implementazione della misura, la Regione Piemonte ha individuato 30 ambiti territoriali in continuità con quanto sperimentato con la misura precedente SIA.

I punti di accesso presenti della Regione Piemonte risultano 664 suddivisi per provincia.

Per la realizzazione del REI la Regione Piemonte prevede la collaborazione e la cooperazione tra gli enti, disciplinando le modalità operative per la costituzione di un'equipe multidisciplinare per il lavoro di rete finalizzato alla realizzazione di progetti personalizzati; inoltre, la Regione orienta e definisce azioni precise di presa in carico del nucleo familiare per il supporto agli ambiti. È previsto anche un supporto a tutti gli ambiti che intendono sviluppare processi di progettazione territoriale nell'ottica della creazione di contesti mirati allo sviluppo economico e sociale dei territori interessati tramite la figura del facilitatore/coordinatore. È stato sperimentato un modello di misurazione dei fattori che ostacolano l'inclusione sociale, individuando profili di criticità. La Regione è promotrice inoltre, con il supporto della Banca Mondiale e dell'Ordine degli Assistenti Sociali, di appositi percorsi formativi.

I CENTRI per le FAMIGLIE per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. La Regione Piemonte ha avviato l'istituzione dei Centri per le Famiglie (CF) a partire dall'anno 2004 (ai sensi dell'art. 42 della L.R. 1/2004) assegnando finanziamenti specifici ai Soggetti gestori delle funzioni socio-assistenziali in raccordo con i Consulenti Familiari operanti presso le AA.SS.LL. I CF, nel corso degli anni, hanno maturato una significativa esperienza a livello regionale, quale servizi in favore delle famiglie e dei cittadini del territorio regionale, e rappresentano una importante risorsa non solo di tipo preventivo ma anche promozionale e informativo ed in generale di sostegno per le famiglie stesse.

Le delibere della giunta regionale degli ultimi anni illustrano man mano il rafforzamento dei CF, in particolare:

- La DGR n. 25-1255 del 30.03.2015 con la quale si approva la costituzione del coordinamento regionale dei Centri per le Famiglie quale tavolo permanente di lavoro e confronto sull'attività degli stessi e la costruzione di un sistema di valutazione degli interventi;
- La DGR n. 38-2292 del 19.10.2015 con la quale si approva il Patto per il sociale 2015-2017, individuando tre assi strategici (integrazione socio-sanitaria, inclusione sociale e contrasto alla povertà, sostegno alle responsabilità genitoriali e alla prevenzione del disagio minorile) e si conferma la valenza sul territorio regionale dei CF;
- La DGR n. 89-3827 del 04.08 2016 con la quale vengono approvate le linee guida per la definizione delle finalità e delle funzioni essenziali dei Centri per le Famiglie piemontesi, in linea con gli orientamenti della L.R.1/2004 già recepite da alcuni Centri;
- La DGR n. 16-6646 del 23.03.2018, in continuità con il Patto per il sociale sopra citato, con la quale è stata approvata la "Strategia per lo sviluppo di comunità solidali" articolata in cinque assi strategici: integrazione socio-sanitaria, inclusione sociale e contrasto alla povertà, sostegno alle responsabilità genitoriali e alla prevenzione del disagio minorile, l'edilizia sociale e il servizio civile.

Tale strategia per lo sviluppo di comunità solidali per il triennio 2017-2020 focalizza l'attenzione per l'asse strategico "Sostegno alle responsabilità genitoriali e alla prevenzione del disagio minorile" sul consolidamento dei Centri per le famiglie (tre attività specifiche relative all'approvazione di: scheda di valutazione per il monitoraggio dell'attività dei Centri; documento sulle attività dei Centri per il sostegno alla genitorialità; documento sul lavoro dei Centri in rete con i soggetti locali del terzo Settore e di valorizzazione del lavoro di sviluppo di comunità).

Il Centro per le Famiglie, secondo quanto descritto dalle Linee guida regionali di cui alla DGR n. 89 – 3827 del 4 agosto 2016, deve essere considerato come uno spazio del territorio dove si costruisce partecipazione e cittadinanza attiva, nel quale le famiglie diventano soggetti interlocutori delle istituzioni e un luogo in cui attraverso percorsi di inclusione e azioni di sviluppo delle comunità locali si rinforzano i legami e le reti sociali.

Le azioni svolte dai Centri sono articolate in due principali tipologie:

- a. Azioni a carattere preventivo-promozionale: azioni a sostegno delle figure genitoriali e di riferimento;
- b. Azioni a carattere di sostegno, rinforzo e cura dei legami familiari: azioni per supportare i genitori a fronteggiare gli eventi critici non prevedibili, per rinforzare le capacità genitoriali, specialmente in presenza di fragilità genitoriale o di disagio conclamato nella relazione genitori-figli.

Le pratiche dei CENTRI per le FAMIGLIE vengono differenziate in base ai contesti in cui avvengono gli interventi nel tentativo di definire e classificare le diverse azioni e metodologie finalizzate a sostenere la genitorialità riassumibili come segue:

- Interventi di cittadinanza attiva e promozione del ruolo sociale della famiglia: laboratori per adulti, gruppi

auto mutuo aiuto, gruppi acquisto collettivo e solidale, azioni di promozione e accompagnamento di reti di famiglie, comitati genitori, iniziative solidali;

- Interventi informativi, di sensibilizzazione/formazione su tematiche relative alla gestione dei conflitti/alle relazioni tra generi/prevenzione alle discriminazioni di genere: serate/momenti informativi rivolte ai genitori e alle famiglie, sportelli informativi, promozione, presenza ad iniziative o eventi organizzati sul territorio a scopo informativo/sensibilizzazione sulle tematiche connesse al sostegno nelle relazioni (es: la salute in Comune, la settimana del benessere sessuale, la giornata contro l'omofobia, la giornata del 25 novembre, iniziative sulla salute mentale etc.), laboratori informativi, di sensibilizzazione e formativi nelle scuole rivolti a docenti e/o studenti e/o famiglie, iniziative per favorire la rete di famiglie e l'inclusione sociale (corsi di alfabetizzazione per stranieri, corsi educazione finanziaria);
- Interventi di facilitazione: gruppi di narrazione, laboratori di gioco genitori-bambini, corsi massaggio infantile, laboratori di lettura e altre attività espressive, ludoteche per bambini e genitori, ludobus, punti gioco, genitori in gioco, gruppi di auto mutuo aiuto, gruppi per neo genitori, gruppi e iniziative per genitori in attesa;
- Interventi di sostegno attraverso il gruppo: gruppi di sostegno/confronto per genitori, gruppi di parola per genitori separati, gruppi di sostegno per genitori con figli disabili, gruppi di parola per figli di genitori separati, gruppi multi-familiari;
- Interventi di mediazione: mediazione familiare;
- Centro famiglie come spazio fisico che ospita attività e azioni integrate di competenza dei Servizi Sociali e Sanitari del territorio: messa a disposizione di locali per il diritto di visita e di relazione, gruppi di sostegno alla genitorialità fragile, gruppi con famiglie affiancanti, gruppi di confronto e sostegno per famiglie affidatarie e adottive;
- Sul territorio regionale sono presenti diverse esperienze significative promosse e realizzate dai Centri per le Famiglie che traducono molti degli esempi riportati nella sintesi del precedente paragrafo; in particolare sul sito web della Regione Piemonte, nell'area tematica politiche sociali, sono state schematizzate all'interno di apposite schede circa 21 pratiche operative.

Le pratiche operative dei CENTRI per le FAMIGLIE. Tra le pratiche operative già selezionate dalla Regione come buone prassi, l'Inapp ne ha analizzate e approfondito tre, classificate e descritte secondo le linee guida del documento "Sostegno alla Genitorialità"⁴⁷:

1. Titolo "Gruppo di sostegno alle Famiglie Affidatarie" pratica realizzata dal C.I.S.S. di Pinerolo;
2. Titolo "Progetto Una famiglia per una famiglia – sperimentazione sull'istituto dell'affiancamento familiare" pratica realizzata dal Centro Famiglie di Bra Ente Gestore dei servizi Sociali di riferimento ASL CN2-SS Servizi Sociali Distretto 2 Bra;
3. Titolo "Rete Servizi Prima Infanzia" pratica realizzata da C.I.S.AS. Centro Famiglie di Marano Ticino (NO) con il coinvolgimento di diversi comuni.

Rispetto alle suddette pratiche, l'approfondimento verte principalmente sugli aspetti legati ai bisogni formativi degli operatori coinvolti ed al conseguente percorso formativo, alle criticità incontrate dagli operatori nell'implementazione della pratica operativa, alle modalità di integrazione delle diverse figure professionali coinvolte nel progetto.

Ai fini dello studio, si è costituito un vero e proprio Tavolo di lavoro ai quali hanno partecipato i referenti regionali, i referenti degli Enti Gestori e Inapp relative ai contesti regionali in attuazione del REI.

Al finanziamento delle azioni specifiche declinate nel "Piano regionale 2018-2020 per la lotta alla povertà" contribuiscono risorse europee, nazionali e regionali. Per quanto riguarda le risorse provenienti dal riparto del Fondo Povertà, la ripartizione fra i singoli Ambiti Territoriali viene effettuata secondo i parametri stabiliti dal Piano Nazionale per gli interventi e i servizi sociali per il contrasto alla povertà 2018-2020.

Per quel che riguarda le risorse regionali, la Regione Piemonte considera tutte le opportunità offerte in ambito comunitario e non, verificando anche la possibilità di accedere a fondi strutturali della programmazione POR FSE 2014-2020.

INTERVENTI DEL PIANO PER IL CONTRASTO ALLA POVERTÀ	Investimento triennale 2018-2020 (in Euro)	Intervento già attivato	Intervento da attivare	Fonte finanziaria
PON Inclusione	13.904.695,29	In corso di attuazione nei 30 Ambiti Territoriali		PON FSE 2014-2020
REI reddito di inclusione				Bilancio pluriennale dello Stato

⁴⁷Cfr. Deliberazione della Giunta Regionale n. 89-3827/2016 - Linee guida inerenti finalità e funzioni dei Centri per le Famiglie in Piemonte http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2016/36/attach/dgr_03827_070_04082016.pdf.
Report Inapp Struttura Inclusioni Sociali – 30 ottobre 2018

REI Rafforzamento servizi			Risorse direttamente riversate agli Ambiti Territoriali	Bilancio pluriennale dello Stato
REI Rafforzamento delle azioni di contrasto alle estreme povertà	20 milioni su base nazionale ancora da ripartire fra le diverse regioni e le Città metropolitane			Bilancio pluriennale dello Stato
PON I FEAD Azione di contrasto alle estreme povertà	767.500,00	In attesa della firma della convenzione di sovvenzione		PON FSE 2014-2020 e PON FEAD 2014-2020

Fonte: *deliberazione della Giunta Regionale 9/03/2018 n.43-6593 Approvazione del Piano regionale 2018-2020 per la lotta alla povertà.*

CONTESTO NORMATIVO

- **Regione Piemonte L.R. n. 1/2004** - Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento (in particolare l'art. 18, comma 1, lettera a) che attraverso il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali si prefigge di fornire "risposte omogenee sul territorio finalizzate anche al "superamento delle carenze del reddito familiare e contrasto della povertà" - (<file:///F:/Uff/17%2005/REI/Gruppo%20Giuridico/Piemonte/2004%20att%20328.pdf>).
- **Deliberazione della Giunta Regionale n. 38/2292**: Approvazione del "Il Patto per il sociale della Regione Piemonte 2015-2017. Un percorso politico partecipato" (http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2015/44/attach/dgr_02292_070_19102015.pdf)
- **Deliberazione della Giunta Regionale n. 57/2667**: D.G.R. n. 38-2292 del 19/10/2015. "Patto per il sociale 2015-2017". Costituzione di un tavolo regionale finalizzato al contrasto ed alla riduzione della povertà e dell'esclusione sociale (http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2016/05/attach/dgr_02667_070_21122015.pdf).
- **Programma Operativo Regionale Piemonte (POR) 2014-2020**, approvato con Decisione della Commissione C(2015) 7227 del 20.10.2015 (<http://www.regione.piemonte.it/europa2020/fesr/>).
- **Deliberazione della Giunta Regionale n. 29/3257** - Legge 28 dicembre 2015, n. 208, comma 387. Misura di contrasto alle povertà SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva). Individuazione Ambiti Territoriali. (http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2016/19/attach/dgr_03257_070_09052016.pdf).
- **Deliberazione della Giunta Regionale n. 13/5284**: "Approvazione dello schema tipo di accordo di collaborazione territoriale per la presa in carico integrata dei destinatari di misure di inclusione attiva nell'ambito del PON inclusione sociale 2014-2020" (http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2017/29/attach/dgr_05284_070_03072017.pdf).
- **Delibera della Giunta Regionale n. 6593/2018**, *Approvazione del Piano regionale 2018-2020 per la lotta alla povertà.*

A) CONTESTO DI RIFERIMENTO

A livello regionale la governance delle politiche sociali fa capo all'Assessorato *Welfare - Politiche di Benessere sociale e Pari Opportunità, Programmazione sociale ed integrazione socio-sanitaria*, Dipartimento *Promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti* e la struttura di riferimento per l'inclusione sociale è la Sezione *Inclusione sociale attiva e innovazione delle reti sociali*, in cui rientrano le principali misure di contrasto alla povertà.

La regione è suddivisa in 45 ambiti territoriali sociali la cui articolazione, per effetto della L.R. n. 19/2006, trova corrispondenza territoriale con i distretti sociosanitari ma non ancora con i confini amministrativi dei Cpl. A tale proposito, si evidenzia che con la L.R. n. 3/2016, istitutiva del RED, la Regione Puglia ha esteso l'ambito della ricerca di integrazione fra le politiche e i sistemi organizzativi anche alla rete dei servizi per il lavoro, prevedendo una modifica degli ambiti territoriali di competenza dei centri per l'impiego affinché essi coincidano con quelli dei distretti sociosanitari e degli ambiti territoriali sociali.

Rispetto alla gestione dei servizi, l'art. 4 della L.R. 34/2014 stabilisce che i comuni con popolazione fino a 5000 abitanti, ovvero 3000 abitanti se già appartenenti alle soppresse comunità montane, [...], sono obbligati a esercitare in forma associata, mediante unione di comuni o convenzioni, tutte le funzioni fondamentali come individuate dall'art. 19 del DL 95/2012. Coerentemente con quanto previsto, la maggior parte degli ambiti territoriali ha scelto la forma dell'associazione fra Comuni mediante Convenzione, mentre 4 ambiti territoriali già da molti anni hanno scelto un assetto più robusto e stabile adottando la forma consortile per la gestione dei servizi assistenziali.

B) CONTRASTO ALLA POVERTA'

La Regione Puglia con L.R. n. 17/2003, secondo i principi e le finalità di cui alla Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L.328/2000), ha avviato la costruzione del proprio sistema integrato d'interventi e servizi sociali fondato sul riconoscimento e sul ruolo della persona e della famiglia quale nucleo essenziale della società, delle formazioni sociali indispensabili per la crescita, lo sviluppo e la cura dell'individuo, della tutela della vita sin dal suo concepimento fermo restando quanto disposto dalla legge 22 maggio 1978, n. 194, del diritto di tutti i cittadini all'informazione, alle prestazioni essenziali, alla flessibilità degli interventi e al diritto di libera scelta dei servizi.

Nel corso del 2016, con Legge regionale n.3, la Regione ha istituito il Reddito di Dignità Regionale (ReD), volto al sostegno economico e all'inclusione sociale attiva delle persone e dei rispettivi nuclei familiari in condizioni economiche tali da non consentire di disporre dei mezzi sufficienti volti a garantire una vita dignitosa. La sua prima attuazione è stata disciplinata attraverso il regolamento attuativo del 23 giugno 2016, n. 8.

Il ReD è stato concepito, non solo come uno strumento di contrasto alla povertà assoluta ma anche come misura di supporto a un percorso più ampio di inclusione sociale e di accesso a nuove opportunità di inserimento sociolavorativo. In questo percorso individuale, l'aiuto economico, quale indennità per la partecipazione a un tirocinio o ad altro progetto di sussidiarietà, è stata una delle componenti del patto di inclusione sociale attiva, insieme al supporto formativo e ai servizi sociali alla persona e alla famiglia connessi alle specifiche situazioni di bisogno. Attraverso questo strumento di contrasto alla povertà, la Regione Puglia ha inteso promuovere politiche di inclusione sociale attiva mediante un sistema integrato di interventi e servizi negli ambiti sociosanitario, delle politiche attive del lavoro, formazione e diritto allo studio e casa, in attuazione dell'articolo 22 della suddetta legge. n. 328/2000, dell'articolo 33 della L.R. n.19/2006 (Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia) e a seguito della sperimentazione dei c.d. cantieri di cittadinanza di cui all'articolo 15 della L.R. n.37/2014, con cui la Regione già aveva inteso facilitare l'inserimento socio-lavorativo dei disoccupati di lunga durata e l'inclusione sociale dei soggetti in condizione di particolare fragilità sociale.

Al fine di supportare le fasi di attuazione degli interventi relativi alla misura ReD e di assicurare il confronto, la concertazione e la definizione di scelte programmatiche e organizzative condivise, è stata prevista l'istituzione presso la Presidenza della Giunta Regionale di un Tavolo di partenariato socioeconomico per la concertazione e il monitoraggio del ReD e degli interventi integrati per l'inclusione sociale attiva, a cui hanno partecipato le organizzazioni sindacali confederali e più rappresentative sul territorio regionale, le associazioni datoriali già aderenti al Partenariato socioeconomico del POR Puglia 2014-2020, il Forum del Terzo settore regionale, tre rappresentanti degli ambiti territoriali maggiormente rappresentativi e con esperienze di inclusione sociale e lavorativa, e le strutture regionali competenti in materia di politiche sociali, lavoro e formazione.

Nella realizzazione della misura del ReD ha concorso anche l'intera filiera istituzionale degli Enti locali e degli altri Enti pubblici (comprese le ASL, gli istituti scolastici, le istituzioni culturali, le ASP, le società partecipate, ecc...) con un ruolo attivo sia nella fase istruttoria delle domande sia nella fase di presentazione delle manifestazioni di interesse volte ad ospitare progetti di tirocinio per l'inclusione rivolti ai destinatari della misura.

Con la Delibera di Giunta Regionale del 28 dicembre 2017, n. 2324, la Regione ha approvato il IV Piano Regionale delle politiche sociali 2017/2020 con cui ha inteso proseguire da un lato verso il consolidamento del cosiddetto welfare "tradizionale" ovvero verso il rafforzamento di un sistema di servizi sociali e sociosanitari a trazione pubblica e proteso al miglioramento della qualità della vita, delle condizioni di benessere e dell'efficacia degli sforzi di presa in carico delle persone con fragilità e di inclusione sociale dei soggetti svantaggiati. Dall'altro lato, si promuove la costruzione di un welfare innovativo e collaborativo, volto a supportare il ruolo e le risorse del pubblico anche con la definizione di nuove forme di partenariato pubblico-privato centrate sulla coprogettazione e sull'attivazione di strumenti innovativi di finanza ad impatto sociale.

La promozione dell'inclusione sociale e della lotta contro ogni forma di povertà, esclusione ed emarginazione rappresentano nella Regione Puglia i cardini del sistema integrato di welfare. Il Piano ha confermato che contrastare le povertà attraverso la promozione dell'inclusione sociale voleva dire favorire l'accesso ai servizi ed alle prestazioni sociali (istruzione, sicurezza, salute, abitazione, ambiente non inquinato, assistenza sociale ecc.) e sostenere percorsi volti all'autonomia economica, lavorativa e sociale delle persone e dei nuclei familiari di riferimento. Un'azione integrata, dunque, che prevede il sostegno nella fase acuta e il consolidamento del welfare inclusivo.

In questo percorso è stata cruciale l'integrazione anche con le politiche abitative fino all'approccio "housing first" suggerito dalle azioni promosse dal Ministero del Lavoro e Politiche Sociali nell'ambito del PON Inclusione e PON FEAD, che individuavano nella casa il primo tassello per la ricostruzione di un progetto di vita. E' opportuno anche ricordare le esperienze innovative di welfare collaborativo, che prevedono tuttora un grande lavoro di rete tra pubblico da un lato e privato sociale e gruppi di cittadini dall'altro, in cui si compiono importanti attività mirate all'inclusione, all'accompagnamento, al supporto materiale (ad esempio, la Casa dei Bambini e delle Bambine di Bari, i Punti Luce di Save the Children, ecc.)

Il Piano ha previsto una riorganizzazione del complessivo sistema di welfare locale per dare piena attuazione sul territorio pugliese agli interventi previsti dalla misura REI affiancata dal programma regionale specifico in tema di inclusione sociale ReD. In particolare, per la Regione Puglia è stato necessario investire sulla capacità istituzionale in tutti gli Ambiti territoriali rafforzando anche il Servizio sociale professionale.

Gli obiettivi specificati dal Piano in materia sono stati:

- a) Potenziare reti integrate di servizi e strutture per l'accoglienza nelle situazioni connesse alle emergenze sociali (pronto intervento sociale, strutture di accoglienza e servizi per le povertà estreme), che a partire dal 2018 potranno beneficiare anche dell'apporto della rete per il contrasto degli sprechi alimentari e farmaceutici e il recupero delle eccedenze;
- b) Costruire percorsi personalizzati di sostegno economico, integrazione sociale e reinserimento socio lavorativo di soggetti svantaggiati;
- c) Sviluppare percorsi di innovazione sociale per il cohousing sociale, il social housing e di welfare comunitario per il coinvolgimento attivo di persone in condizioni di fragilità estrema.

Il Piano sociale Regionale prevede, inoltre, la definizione di un piano di comunicazione per la diffusione delle informazioni di base per l'accesso alla rete dei servizi sociali e sociosanitari⁴⁸.

Con Delibera di Giunta del 4 settembre 2018, n. 1565, la Regione Puglia, in attuazione del Piano Nazionale per la Lotta alle Povertà approvato con Decreto Interministeriale del 18 maggio 2018, ha approvato il Piano Regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020" volto ad integrare il IV Piano Regionale delle politiche sociali 2017/2020. Le priorità di intervento indicate nel Piano Regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020, sono le seguenti:

- ✓ Il potenziamento del Servizio sociale professionale;
- ✓ Il potenziamento dei Punti di Accesso;
- ✓ L'attivazione e il funzionamento dell'Equipe multidisciplinare;
- ✓ L'Adozione degli strumenti di lavoro quali l'analisi preliminare, il quadro di analisi e il progetto personalizzato (specificando le fattispecie dei nuclei con i bisogni complessi, delle persone in povertà estrema e senza fissa dimora);
- ✓ Il potenziamento dei sostegni indicati dal Piano regionale per il contrasto alla povertà;
- ✓ L'attivazione della rete territoriale per il contrasto agli sprechi alimentari e il riuso delle eccedenze alimentari nei servizi per il pronto intervento sociale, potenziamento degli interventi e dei servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora;
- ✓ Il consolidamento e l'integrazione dei sistemi informativi e ulteriori obiettivi locali.

⁴⁸ Le informazioni sulle misure ReD e REI, ad esempio, sono disponibili anche sui seguenti siti istituzionali:
<http://www.sistema.puglia.it/SistemaPuglia/reired2018>
<http://red.regione.puglia.it/>.

Tra i livelli di governance indicati nel Piano regionale per il contrasto alla povertà è prevista l'attuazione di una rete regionale della protezione e dell'inclusione sociale, in cui far convergere anche il tavolo per l'attuazione delle misure REI e ReD tenuto conto degli ultimi interventi regionali in materia, come la Delibera di Giunta Regionale del 5 giugno 2018, n. 939 con cui si approvano gli indirizzi attuativi per le annualità 2018 e seguenti del ReD ai sensi del Reg. R. n. 8/2016, così come modificato dal Reg. r. n. 2/2018, al fine di adeguarlo all'introduzione del REI (D.lgs. n. 147/2017).

In particolare con la D.G.R. del 5 giugno 2018, n. 939 vengono approvati gli indirizzi attuativi richiesti per disciplinare il funzionamento del ReD per l'annualità 2018 e successive, con specifico riferimento alle modalità istruttorie delle nuove domande ReD 2018, in relazione a quanto espressamente richiesto dal Reg. R. n. 8/2016. A partire dal II semestre 2018, il perimetro della platea RED viene modificato in seguito alla variazione della platea ammissibile al REI, stante l'esigenza di una misura regionale più inclusiva e con una più chiara connotazione di misura attiva, rispetto all'obiettivo di accompagnare i beneficiari del ReD ad un possibile reinserimento sociale e lavorativo nelle comunità di riferimento. In particolare si propone di ridefinire il perimetro della platea potenziale di beneficiari ReD.

Infine, per quanto riguarda la gestione dei sistemi informativi, nel Piano Regionale per la lotta alla povertà 2018-2020 viene specificato che "la piattaforma unica regionale ReiReD 2018, realizzata in cooperazione applicativa sulla base di un protocollo fra INPS e regione puglia, consente una gestione integrata delle 2 misure, nazionale e regionale. Il sistema informativo unico rappresenta una facilitazione sia per gli operatori che per i cittadini, in quanto consente di avere un'unica domanda e garantisce la mutua esclusività delle misure ReD e REI. Inoltre permette un monitoraggio puntuale e diretto delle persone che entrano nella misura regionale e nazionale".

C) FOCUS AMBITO TERRITORIALE DI BARI - MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ: PROGRAMMAZIONE E PRASSI

C1 Documenti di programmazione. L'ambito territoriale di Bari, su cui operativamente si concentra la nostra attenzione, coincide con il comune di Bari. Il principale documento di programmazione delle politiche sociali, il Piano Sociale di Zona 2018 – 2020⁴⁹, illustra il sistema integrato di interventi, servizi sociali e socio-sanitari che l'ambito intende mettere in campo per migliorare le condizioni di vita dei cittadini. Coerentemente con quanto indicato nel IV Piano Regionale delle politiche sociali 2017/2020 e in continuità con i piani delle annualità precedenti, l'articolazione del Piano sociale di zona prevede una sezione dedicata alle priorità strategiche per un welfare locale inclusivo, al cui interno è presente un paragrafo espressamente intitolato a "I servizi e gli interventi per le povertà estreme e per il contrasto delle nuove povertà".

In tale piano sono illustrate le linee di azione dell'ambito di Bari volte a sostenere:

- il servizio di pronto intervento sociale rivolto "a tutte le situazioni che richiedono interventi, decisioni e soluzioni immediate e improcrastinabili...", attraverso azioni di accoglienza, sostegno all'accesso, accompagnamento, raccordo con risorse e servizi pubblici per interventi integrati;
- il contrasto alle povertà abitative mediante servizi di accoglienza mirati (Case di Comunità per interventi residenziali o semiresidenziali di emergenza, dormitori);
- la co-progettazione di azioni sperimentali per il contrasto alla povertà da parte di associazioni di volontariato ed enti no profit operanti nel settore, secondo una logica di complementarità che vede il servizio pubblico sostenere e valorizzare l'azione del volontariato sociale e dell'associazionismo;
- il Programma degli interventi di contrasto alla grave emarginazione adulta nel Comune di Bari per il triennio 2018-2020, che intende rispondere a bisogni di tipo alimentare, abitativo, sanitario, legale/amministrativo/fiscale, trasversale (indumenti, lavanderia sociale, trasporto sociale, ecc.).

L'ambito di Bari prevede la sperimentazione di alcuni strumenti di supporto alle persone in condizione di povertà:

1. Rilascio gratuito della Carta di identità;
2. Iscrizione anagrafica dei senza dimora;
3. Nuova misura di sostegno all'autonomia.

Infine, sono confermati i servizi "Centro accoglienza diurna per persone adulte in difficoltà sociale" per la durata di 3 anni e "Alloggio sociale per adulti in difficoltà" per la durata di 4 anni.

Inoltre il Piano sociale di zona tra le azioni previste in relazione agli obiettivi di servizio per un welfare sostenibile individua percorsi di inclusione socio-lavorativa declinati in diversi servizi fra cui:

- Contrasto alla povertà – tirocini di inclusione nell'ambito della misura denominata "REI" (reddito di Inclusione);

⁴⁹ Comune di Bari, "Piano Sociale di Zona Ambito Territoriale di Bari 2018-2020", Comune di Bari, 2018
Report Inapp Struttura Inclusione Sociale – 30 ottobre 2018

- Contrasto alla povertà e Promozione dell'inclusione sociale – équipe multidisciplinare per i servizi di presa in carico dei beneficiari REI e RED 2.0. Il Piano regionale sottolinea che dovrà essere posta grande attenzione alla strutturazione dell'équipe territoriali multidisciplinari dedicate al preassessment e all'assessment nell'ambito del processo di integrazione sul territorio pugliese che vede gli interventi previsti dalla misura nazionale di contrasto alla povertà (REI) affiancati dal programma regionale specifico in tema di inclusione sociale (ReD). Nel Piano sociale di zona è confermata la presenza di diverse équipe di valutazione multidimensionale REI attive.
- Convenzione CAF e Patronati per l'informazione, compitazione, e trasmissione istanze misure REI e RED 2.0, in linea con la DGR 2085/2017⁵⁰ che, rispetto alla rete dei punti di accesso al REI e al ReD, prevede che le domande siano di norma presentate dal cittadino attraverso i propri mezzi di accesso alla piattaforma digitale, oppure accedendo agli sportelli delle Reti di CAF e Patronato, o in via residuale accedendo agli sportelli sociali e ai segretariati sociali di quegli Ambiti territoriali che vi avranno espressamente optato.

Il Piano sociale di zona, coerentemente con quanto previsto nel Piano sociale regionale, contiene un capitolo dedicato agli attori del sistema di welfare locale in cui vengono descritte le scelte strategiche per l'assetto gestionale ed organizzativo dell'ambito e la *governance* per la programmazione sociale e viene specificata l'esistenza di cabine di regia di ambito territoriale e tavoli di concertazione per la progettazione partecipata.

Il Piano regionale per la lotta alla povertà 2018-2020, di recente approvazione, fornisce indicazioni per l'aggiornamento dei piani sociali di zona richiedendo anche la definizione degli specifici obiettivi di rafforzamento su base triennale del sistema di interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà.

C2 Organizzazione e prassi operative. Per la ricostruzione del quadro organizzativo e di funzionamento adottato dall'ambito territoriale, in questo paragrafo si fa riferimento specifico a due momenti di incontro fra l'Inapp e lo staff di Porta Futuro, Job Centre del Comune di Bari, avvenuti nei mesi di giugno e luglio 2018. A livello operativo, l'ambito territoriale di Bari realizza interventi di contrasto alla povertà avvalendosi, in linea con la normativa già esaminata, di una serie di servizi locali che lavorano anche a livello integrato.

A tal fine, è stato stipulato un accordo che prevede la collaborazione tra l'équipe di Porta Futuro e i servizi sociali del Comune di Bari (presenti formalmente nell'équipe multidisciplinare e nel coordinamento) per la presa in carico dei beneficiari. Per la gestione delle misure REI-ReD, il Comune ha strutturato un'organizzazione in stretta collaborazione con i servizi territoriali che conta su 6 équipe multidisciplinari, coordinate da 1 unità centrale per garantire uguali modalità operative e costituite da un assistente sociale del segretariato sociale, un assistente sociale del Comune e da un orientatore. Inoltre è presente una specifica struttura amministrativa dedicata solo alla misura REI.

Al servizio di Porta Futuro del Comune di Bari è affidato il ruolo di implementazione del REI, al fine di offrire servizi complementari a quelli ordinari riconosciuti in capo alle istituzioni preposte (come ad es. i CPI) rappresentando così il valore aggiunto promosso dalla Pubblica Amministrazione. Tale servizio ha al suo attivo una produttiva rete di rapporti con il sistema delle imprese che garantisce un numero potenziale di tirocini superiore al migliaio.

I passaggi che conducono il beneficiario alla presa in carico da parte dei servizi sociali possono essere sinteticamente illustrati come segue:

- L'utente presenta la domanda di accesso al REI tramite i patronati CAF;
- L'INPS prende in carico la domanda, e verificato il possesso dei requisiti (anche tramite il confronto con il Comune per quanto di sua competenza), invia una comunicazione al richiedente contenente l'esito della domanda, i termini del beneficio (importo mensile a cui ha diritto e durata) e l'attivazione della carta REI.
- I beneficiari vengono contattati telefonicamente dall'ufficio competente del Comune per fissare un appuntamento per il pre-assessment;
- Il beneficiario si reca all'appuntamento con l'équipe competente per territorio per effettuare il colloquio di pre-assessment con l'assistente sociale del segretariato sociale il quale riporta in una scheda predefinita le informazioni sui componenti del nucleo familiare e le dichiarazioni più importanti rilasciate dal beneficiario. Tale scheda di pre-assessment, compilata e stampata, viene sottoposta al beneficiario per la firma, dopo averne condiviso e approvato il contenuto;
- Qualora in esito al pre-assessment emerga un bisogno "semplice", ovvero la necessità di una presa in carico leggera, orientata prevalentemente all'attivazione lavorativa, dopo un confronto con gli altri componenti

⁵⁰ DGR n.2085/2017 "Approvazione indirizzi operativi per l'avvio della piattaforma integrata di gestione del Reddito di Dignità e di supporto al Reddito di Inclusione di cui al D. lgs 147/2017".

dell'équipe, si procede immediatamente con il colloquio di assessment (condotto da assistente sociale e orientatore);

- In esito all'assessment relativo ad un beneficiario con un "bisogno semplice", lo stesso sarà preso in carico dall'équipe e indirizzato ai servizi di Porta Futuro per l'avvio del percorso di orientamento al lavoro e inserimento nei percorsi di tirocinio. In tal caso il Case manager è l'orientatore dell'équipe. Durante l'assessment vengono riproposte e approfondite alcune delle domande proposte nel pre-assessment e presi accordi sul percorso da fare e sugli impegni che il beneficiario è tenuto a rispettare, pena la perdita del beneficio (ad es, recarsi al CPI per prendere appuntamento per il patto di servizio, effettuare l'iscrizione presso Portafuturo, presentarsi agli appuntamenti con l'équipe ecc.). Viene infine fissato l'appuntamento successivo con l'équipe e al termine del colloquio il beneficiario firma un patto personalizzato semplificato (che rappresenta un primo accordo in attesa della sottoscrizione del patto di servizio);

Se a seguito del pre-assessment emerge invece la necessità di una presa in carico complessa per rispondere a bisogni anche psicosociali del singolo o del nucleo familiare, la responsabilità della gestione del caso è assunta dall'assistente sociale del servizio sociale. In tal caso il colloquio di assessment sarà fissato in seguito, dopo aver esteso la composizione dell'équipe coinvolgendo le figure professionali/servizi competenti per la gestione dello specifico bisogno. Qualora il beneficiario fosse già in carico al servizio sociale, l'assistente sociale del servizio stesso prosegue nella gestione del caso in collaborazione con l'équipe ReD-REI per la componente di attivazione lavorativa.

L'équipe base, composta da assistente sociale e orientatore, costituirà il riferimento dell'utente nel corso di tutto il percorso. La figura del tutor invece subentrerà solo al momento del tirocinio.

Il percorso metodologico immaginato da Porta Futuro ai fini dell'implementazione della misura REI si differenzia in base al bisogno del beneficiario evidenziato nel corso del pre-assessment:

- presa in carico leggera → Fase propedeutica al percorso di attivazione lavorativa (costruzione del CV, iscrizione a Porta Futuro e iscrizione ad agenzia APL, invio al CPI per la Dichiarazione di Immediata Disponibilità al Lavoro)
 - Incontro con l'orientatore
 - Percorso di attivazione (aula, consulenze orientative e laboratori tematici)
 - erogazione di tirocinio
- presa in carico complessa → coinvolgimento del servizio sociale e disegno del progetto di presa in carico multidimensionale

C3 Collaborazione Inapp-Porta Futuro. A fronte delle caratteristiche del sistema di interventi ed azioni per il rafforzamento delle conoscenze e delle competenze per il mercato del lavoro che il Comune di Bari sta implementando, Porta Futuro ha espresso all'Inapp la richiesta di validare scientificamente il modello di lavoro e gli strumenti che verranno applicati in tale contesto. In questa prospettiva l'azione dell'Inapp è accolta come una importante risorsa per lo sviluppo e il consolidamento dell'esperienza. In particolare Porta Futuro ha richiesto un accompagnamento tecnico-scientifico nel disegno e validazione, per giovani e adulti beneficiari del REI, di strumenti di valutazione a servizio dei percorsi di orientamento, empowerment individuale e inserimento socio-lavorativo. Da altro punto di vista, tale richiesta è coerente con gli obiettivi del Piano di Attività dell'Inapp, poiché permette al tempo stesso di analizzare le caratteristiche organizzative e i modelli operativi del servizio di Porta Futuro e di consolidare le prassi attraverso l'istallazione di nuovi strumenti, la loro applicazione sperimentale e la conseguente validazione per un loro utilizzo su ampia scala.

In risposta a tale esigenza, e come punto di partenza dell'accompagnamento tecnico-scientifico, inizialmente sono stati presentati ai responsabili di Porta Futuro i seguenti strumenti espressione del know how dell'Inapp:

- AVO – Autovalutazione dell'Occupabilità (protocollo operativo, strumenti di progettazione individuale, scale psicometriche di adattabilità professionale, coping, autoefficacia percepita nella ricerca attiva del lavoro, percezione del mercato del lavoro, delle reti sociali e sostegno percepito);
- Scale psicometriche di misurazione del Benessere emotivo dei bambini e degli adolescenti;
- Scala psicometrica di misurazione del grado di Resilienza;
- Scale di misurazione della motivazione al lavoro.

In una prima fase, la presentazione di tali strumenti ha suscitato forte interesse su tre piani:

- a. l'immediata risposta all'esigenza di definire un pacchetto di strumenti utili allo sviluppo del percorso di valutazione e disegno di progetti individualizzati per l'inserimento lavorativo dei beneficiari REI;
- b. l'osservazione dell'impatto dei progetti di presa in carico complessa sul benessere dei minori: si è ipotizzato la somministrazione della scala di misurazione del Benessere emotivo dei bambini e degli adolescenti a sei mesi dall'avvio dei progetti e a chiusura degli stessi;

- c. la possibilità di esplicitare l'attenzione dell'intervento in funzione del rafforzamento delle capacità di resilienza dei beneficiari.

Il servizio di Porta Futuro ha pertanto espresso l'interesse ad approfondire le caratteristiche di tali strumenti al fine di selezionare quelli più compatibili dal punto di vista sia metodologico che gestionale e definire il conseguente processo di adattamento.

A tale proposito si segnala che la popolazione beneficiaria del REI è spesso portatrice di caratteristiche che non facilitano l'immediata attivazione di un percorso di inserimento lavorativo per diversi motivi, tra i quali l'equipe di Porta Futuro evidenzia i seguenti:

- debolezza delle competenze di base, aggravata dal fatto che molti beneficiari parlano esclusivamente dialetto;
- circa il 30% dei beneficiari ha precedenti penali a fronte dei quali le imprese non sono disponibili ad avviare percorsi di inserimento;
- incompatibilità delle attività di tirocinio con gli impegni lavorativi spesso in nero;
- problematiche legate alla conciliazione con le responsabilità di cura (soprattutto per donne con figli minori);
- difficoltà nella ricollocazione nel mondo del lavoro degli over 55, componente significativa della loro utenza.

In occasione del seminario Inapp del 28 giugno 2018 "L'integrazione dei servizi per le misure di contrasto alle povertà: il ruolo dei servizi sociali, dei servizi per il lavoro e del Terzo settore" è stata realizzata una seconda riunione con i responsabili di Porta Futuro per definire il dettaglio del piano di lavoro dell'accompagnamento tecnico-scientifico dell'Inapp.

Sul piano operativo sono stati concordati i seguenti step:

1. scelta di uno o più strumenti da applicare;
2. identificazione di un campione non rappresentativo di popolazione a cui applicare gli strumenti selezionati, al fine di testare e confermare le loro caratteristiche psicometriche oltre che identificare le esigenze di adattamento nella struttura degli items;
3. applicazione pilota degli strumenti;
4. analisi psicometrica dei dati e adattamento degli strumenti;
5. applicazione a regime degli strumenti su tutta la popolazione interessata dai percorsi di attivazione;

A seguito del seminario e degli accordi presi in tale sede, è stata realizzata una nuova missione esplorativa nel mese di luglio al fine di approfondire la conoscenza del contesto operativo attraverso l'osservazione partecipata ad alcuni colloqui con i beneficiari del REI e avanzare nella definizione dei bisogni di accompagnamento tecnico.

A tale proposito sono emerse le seguenti riflessioni:

- innanzi tutto viene ribadita la necessità di dotarsi di uno strumento che permetta di misurare il grado di attivazione delle persone, in entrata e uscita dal percorso implementato da Porta Futuro. Tuttavia va tenuto presente che la misurazione di un ipotetico delta fra attivazione a T0 e a T1 si scontra con il dato di realtà di una finestra temporale piuttosto stretta per cogliere un cambiamento nella capacità di attivazione, considerando la necessità di attivare entro giugno 2019 i tirocini formativi finanziati dal Comune di Bari;
- la versione adattata dello strumento che verrà selezionato all'interno del pacchetto di AVO potrebbe essere utilizzato in uno dei colloqui centrati sull'analisi delle competenze. Le modifiche ipotizzate rispetto alla struttura originaria riguarderebbero prevalentemente la modalità di somministrazione (non più autosomministrato) e l'adattamento del linguaggio utilizzato per la formulazione degli items.

La fase esplorativa e preparatoria dell'accompagnamento tecnico-scientifico si conclude con una terza missione realizzata nel mese di settembre 2018. In tale sede si decide di:

- a. limitare, per ragioni gestionali, l'applicazione di AVO ad un solo strumento ed in particolare si sceglie di adottare la scala AVO su adattabilità professionale;
- b. adottare una scheda di valutazione complessiva del percorso realizzato dai beneficiari, che verrà compilata dai singoli componenti dell'equipe multidisciplinare ;
- c. costruire uno strumento per valutare le aspettative dei beneficiari rispetto al percorso, da applicare nella fase di accesso;
- d. costruire una scala di gradimento del percorso da parte dell'utente;
- e. costruire, o adattare, uno strumento per l'elaborazione del progetto personale (obiettivi, risorse e debolezze, ecc...) in uscita dal percorso.

Con riferimento a tali accordi, si decide che l'Inapp, oltre che della costruzione degli strumenti indicati nei punti c., d. ed e., si farà carico anche di:

- rivedere e contestualizzare la scala AVO su adattabilità professionale;
- sistematizzare i descrittori, che verranno proposti da Porta Futuro, per l'utilizzo della scheda di valutazione complessiva del percorso, proponendo la scala di misurazione che si riterrà più opportuna (a 4 o 6 valori).

Tale strumentazione verrà completata entro il mese di ottobre, così che sia possibile avviare la fase pilota di sperimentazione nel mese di novembre.

Per quanto riguarda in particolare la versione aggiustata della scala AVO di adattabilità, si prevede la realizzazione di una analisi psicometrica della stessa sulla base dei dati prodotti nel corso della sua applicazione pilota.

NORMATIVA

- **L.R. 14 marzo 2016, n. 3** - "**Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva**", per il sostegno economico e l'inclusione sociale attiva delle persone e dei rispettivi nuclei familiari, la cui situazione economica non consenta di disporre dei mezzi sufficienti ad una vita dignitosa.

- **REGOLAMENTO REGIONALE 23 giugno 2016**, n. 8 Legge regionale 14 marzo 2016, n. 3 recante la disciplina del "Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva". Regolamento attuativo della legge regionale, ai sensi dell'art. 44 della l.r. n. 7/2004 come modificato dalla l.r. n. 44/2014 (https://pugliasociale.regione.puglia.it/c/document_library/get_file?uuid=29aeb742-9e40-4cd9-875e-5ac2afd39150&groupId=10186).

- **DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 29 novembre 2017**, n. 2085 L.r. n. 14 marzo 2016, n. 3 "Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva" e Reg.R. n. 8 del 23 giugno 2016 attuativo. Approvazione indirizzi operativi per l'avvio della piattaforma integrata di gestione del Reddito di Dignità e di supporto al Reddito di Inclusione di cui al D.Lgs. n. 147 del 15 settembre 2017 (<http://www.regione.puglia.it/documents/10192/18981812/DEL2085.pdf/0c473201-8455-42c0-b30a-3b0b1e7fad3?version=1.0>). In Puglia il Reddito di Dignità regionale e il SIA nazionale sono stati gestiti con una unica procedura, sia per la presentazione delle domande, sia per l'istruttoria, l'ammissione e il finanziamento, grazie alla cooperazione applicativa che Regione Puglia ha attivato con l'INPS, in collaborazione con il Ministero Lavoro e Politiche Sociali.

- **Delibera 22 dicembre 2017 n. 51-6243**: Decreto Legislativo 15 settembre 2017 n. 147. Rete della protezione e dell'inclusione sociale. Costituzione e funzionamento del tavolo regionale. Modifica D.G.R.n. 57-267 del 21-12-2015 e s.m.i.

- **REGOLAMENTO REGIONALE 19 febbraio 2018, n. 2** – "**Regolamento regionale di modifica del Reg. R. n. 8/2016 attuativo della legge regionale n. 3/2016**". Il provvedimento introduce alcune modifiche al regolamento attuativo del "Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva" (L.R. n.8/2016). I cambiamenti riguardano anche i requisiti di accesso alla misura e la valutazione multidimensionale del bisogno, riferita alle condizioni socioeconomiche del nucleo familiare (http://www.regione.puglia.it/documents/10192/22204126/RR_02_2018.pdf/08f1a2a4-77b5-4222-9b26-337c0f82fb69?version=1.0)

- **Deliberazione della Giunta Regionale 23 marzo 2018, n. 16-6646**. Approvazione della "Strategia per lo sviluppo di comunità solidali".

Deliberazione della Giunta Regionale 8 giugno 2018, n. 20-7006 D.G.R. n. 43-6593 "Approvazione del Piano regionale 2018-2020 per la lotta alla povertà di cui all'art. 14 del Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà". Integrazioni e sostituzione dell'Allegato A.

- Sito dedicato al Reddito di dignità: <http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/SistemaPuglia/red>.